

## **Universitäts- und Landesbibliothek Tirol**

### **Untersuchungen zur Klärung der staatsrechtlichen Stellung der Länder nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919**

**Goldkuhle, Elsa**

**Innsbruck, 1929**

IV. Mitwirkung der Länder an den Staatsfunktionen

Art. 10. Die Reichsversammlung wird in Reichsangelegenheiten durch die Landesparlamente auf Grund der Reichsverfassung, in Provinzangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen gebildet.

Die Landesparlamente üben ihre gesetzgebende Tätigkeit in Provinzangelegenheiten auf Grund der Landesverfassungen aus. In Reichsangelegenheiten werden sie durch die Reichsversammlung vertreten.

#### IV. Mitwirkung der Länder an den Staatsfunktionen.

Die Landesparlamente sind in der Reichsverfassung und in den Landesverfassungen bestimmt. Sie sind die Träger der Gesetzgebung in den Provinzen. In Reichsangelegenheiten werden sie durch die Reichsversammlung vertreten.

Die Landesparlamente sind in der Reichsverfassung und in den Landesverfassungen bestimmt. Sie sind die Träger der Gesetzgebung in den Provinzen. In Reichsangelegenheiten werden sie durch die Reichsversammlung vertreten.

Die Landesparlamente sind in der Reichsverfassung und in den Landesverfassungen bestimmt. Sie sind die Träger der Gesetzgebung in den Provinzen. In Reichsangelegenheiten werden sie durch die Reichsversammlung vertreten.

Die Landesparlamente sind in der Reichsverfassung und in den Landesverfassungen bestimmt. Sie sind die Träger der Gesetzgebung in den Provinzen. In Reichsangelegenheiten werden sie durch die Reichsversammlung vertreten.

Die Landesparlamente sind in der Reichsverfassung und in den Landesverfassungen bestimmt. Sie sind die Träger der Gesetzgebung in den Provinzen. In Reichsangelegenheiten werden sie durch die Reichsversammlung vertreten.

IV.

a)

Art. 5: "Die Staatsgewalt<sup>1)</sup> wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt".

Mit dem Artikel 5 werden die staatlichen Tätigkeiten in Reichsangelegenheiten und Landesangelegenheiten generell getrennt. Es wird anerkannt, dass Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen tätig werden zur Ausübung der Staatsgewalt; Von materieller Bedeutung ist die Frage nach dem Inhalte der Landesangelegenheiten.

Hinsichtlich der Reichsverfassung von 1871 hatte Laband<sup>2)</sup> Untersuchungen über die Art der Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich dahin zusammengefasst, dass die Einzelstaaten dem Reiche unterworfen seien:

"a) teils als Bestandteile, als bloss geographische Distrikte, in denen die Reichsgewalt sich direkt und unmittelbar betätigt;

b) teils als Selbstverwaltungskörper, welche die Durchführung und Handhabung der Reichsgewalt nach den vom Reich gegebenen Normen und unter Aufsicht des Reiches vermitteln;

c) als autonome, (nicht souveräne) Staaten."

Soweit die Einzelstaaten autonom waren, stand ihnen auch die Verwaltung in vollem Umfange zu.

In welcher Art und in welchem Grade belässt nun die RV 1919 den Ländern die Durchführung von Staatsaufgaben? Zur

1) s. oben die Ausführungen zu Art. 1

2) Laband I § 11. S. 101.

Beantwortung dieser Frage werden die einzelnen Zweige der Staats-  
tätigkeit gesondert erörtert werden müssen und es erscheint ge-  
rechtfertigt, der Einteilung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechts-  
pflege zu folgen.

Hinsichtlich aller Staatsfunktionen besonders aber  
auf dem Gebiete der Gesetzgebung <sup>1)</sup> wird die rechtliche Stellung  
der Länder gegenüber dem Reiche beherrscht durch das in die Ver-  
fassung (Art. 13) übernommene alte Rechtssprichwort, das auch  
für die Reichsverfassung von 1871 rechtens war:

"Reichsrecht bricht Landrecht".

Das Recht des Reiches ist in jedem Falle das massgebende, wobei  
seine Quelle gleichgültig ist. Vgl. Anschütz : "Die das Landes-  
recht brechende Kraft wohnt jeder Norm des Reichsrechts.....inne,  
also nicht nur den formellen Reichsgesetzen, sondern auch den  
Reichsverordnungen des Reiches sowie dem Reichsgewohnheitsrecht."  
"Das Reichsgesetz bricht die Herrschaft des Landesrechts, soweit  
es sie brechen will." Mit dem Erlass einer reichsrechtlichen Norm  
verkieren alle den Gegenstand betreffenden entgegenstehenden oder  
gleichlautenden landesrechtlichen Normen ipso iure ihre Geltung  
für immer (nicht nur für die Dauer des Bestehens der Reichs-  
Rechtsnorm) und ist fortan die Bildung neuen Staatsrechts über den  
Gegenstand ausgeschlossen <sup>3)</sup>.

Die rechtliche Grundlage für die Abgrenzung von  
der staatlichen Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern schafft  
die Reichsverfassung von 1919 durch die Normierung der Rechts-  
gebungskompetenzen. Das Recht der Länder auf eigene Gesetzgebung  
wird anerkannt. Ganz allgemein bestimmt Art. 12:

"Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzge-  
bungsrechte keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das **Recht**  
der Gesetzgebung. Dies gilt nicht für die ausschliessliche Ge-  
setzgebung des Reiches."

1) In bezug auf Grundsatzgesetzgebung vgl. Poetzsch, Jahrb. 13 S. 52 ff.  
sowie unter die diesbez. Ausführungen unter "Streitigkeiten".

2) Anschütz, Komm. S. 67 ff.

3) Giese Komm. S. 80.

Den Umfang der nach den Bestimmungen der RV 1919 den Ländern verbleibenden Gesetzgebungsbefugnis festzustellen, soll zunächst in folgender Aufgabe sein. Auch hierbei wird es sich nicht vermeiden lassen, den früheren Zustand des öfteren zum Vergleiche heranzuziehen.

Die Reichsgewalt hat, da sie souverän ist, die Fähigkeit ausschliesslich rechtlicher Selbstbestimmung; sie kann ihre Kompetenzen selbst beschränken und selbst erweitern, Diese Eigenschaft der Kompetenz-Kompetenz findet ihre formelle Regulierung durch die Bestimmungen über den Weg der Verfassungsänderungen (Art. 76<sup>1)</sup> RV 1919). Unter Berücksichtigung der (qualifizierte Mehrheit) Erschwerungen gegenüber dem gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung bietet Art. 76 die rechtliche Möglichkeit zur Ausdehnung der Reichsbefugnisse nach jeder Richtung.

Auch die Reichsverfassung von 1871 sah die Möglichkeit der Zuständigkeitserweiterung des Reiches vor. (Art. 78, RV. 1871).

Erörterungen über die Möglichkeiten der Kompetenz-Kompetenz hinsichtlich der Weimarer Verfassung nachzugehen, erscheint mässig. Die in der Verfassung erfolgte Selbstbindung der Souveränen Reichsgewalt durch Rechtsregeln liegt im Wesen des Rechtsstaats begründet. Was hier zu erörtern ist, ist die Frage, wie und in welchem Grade die verfassungsmässige Selbstbeschränkung zugunsten der "ursprünglichen Herrschergewalt" der Länder vorgekommen ist.

1) Artikel 76 schreibt die qualifizierte Mehrheit in der Weise vor, dass mindestens  $\frac{2}{3}$  der Reichstagsmitglieder anwesend sein müssen und wenigstens  $\frac{2}{3}$  der Anwesenden zustimmen, sodass es theoretisch möglich wäre, mit einer Minderheit von  $\frac{4}{9}$  der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstags die Verfassung zu ändern.

Die Weimarer Verfassung nimmt die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen wie folgt vor:

- 1.) Die ausschliessliche Kompetenz des Reiches, Art. 6, auch Artikel 165, sowie das Reichsverfassungsrecht.
- 2.) Die konkurrierenden Kompetenzen Art. 7 - 11
  - 1)
    - A) die unbedingt konkurrierende Kompetenz oder die fakultative Kompetenz des Reiches, Art. 7 u. 8
    - 1)
      - B) die bedingt konkurrierenden Kompetenzen Art. 9 - 11
        - a) die Bedarfsgesetzgebung des Reiches Art. 9
        - b) die Grundsatzgesetzgebung des Reiches Art. 10 und 11 (oder Normativ-Gesetzgebung).

Hiernach kann die Reichsgesetzgebung in vier verschiedenen Graden tätig werden.

IV b)

Ausschliessliche Reichskompetenz bedeutet, dass die in bezug auf die im Art. 6 genannten Materien sich die Landesgesetzgebung in keinem Falle betätigen dürfte, auch wenn reichsgesetzliche Regelung nicht erfolgte. Jedoch verbietet die Ausschliesslichkeit seiner Kompetenz dem Reiche nicht einzelne Seiten der im Artikel 6 bezeichneten Sachgebiete der Landesgesetzgebung zu delegieren.<sup>2)</sup> Auf den Gebieten des Art. 6 könnte mithin die Landesgesetzgebung nur tätig werden, wenn in dem betreffenden Reichsgesetz selbst eine ausführende Landesgesetzgebung vorgesehen ist.

1) Komm. Anschütz S. 55

2) " " S. 53, Ziff. 6 cfr. Poetzsch <sup>Komm.</sup> S. 44.

Materiell handelt es sich im Katalog des Art. 6 um diejenigen Gesetzgebungs-Gebiete, in denen der Staat, also das Deutsche Reich, als völkerrechtliche Persönlichkeit in Erscheinung tritt, - um Gebiete, deren nicht einheitliche Regelung die Reichseinheit nach aussen und innen gefährden könnte. Nicht in Art. 6 aufgeführte Materien der ausschliesslichen Reichskompetenz sind das Reichsverfassungsrecht sowie, worauf Anschütz <sup>1)</sup> hinweist, bereits kodifizierte Materien.

<sup>2)</sup>  
Pr. Giese: "Zur ausschliesslichen Reichskompetenz gehört natürlich auch das ganze materielle und formelle Reichsverfassungsrecht (z.B. der Reichsbeamten, Arbeiter und Wirtschaftsräte, des Reichshaushaltswesens), nicht dagegen alle in den Grundrechten angeschnittenen Probleme, letztere vielmehr nur dann, wenn ausdrücklich dabei eine Reichskompetenz begründet wird."

<sup>3)</sup>  
Pr. Anschütz: "Die Ausschliesslichkeit der Gesetzgebungskompetenz des Reiches kann sich, wie nach altem Recht gründen: einmal auf ausdrückliche Vorschriften der Reichsversammlung, zweitens auf die Natur der Sache, d.h. auf die Tatsache, dass es sich um eine eigenen Angelegenheit des Reiches i.e.S., um eine Materie handelt, welche der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung begriffsmässig entzogen ist. (Verfassungswesen des Reiches, Organisation der Reichsbehörden, Rechtsverhältnisse, der Reichsbeamten, - - - -) endlich darauf, dass die betreffende Materie vom Reiche kodifiziert, d.h. erschöpfend geregelt und dadurch innerhalb der sachlichen Tragweite der Kodifikation jede Bestätigungsmöglichkeit der Landesgesetzgebung ausgeschaltet ist."

Eine besondere ausschliesslich Gesetzgebungskompetenz des Reiches begründet noch Artikel 165, der sich auf die unter den Ideen der Revolution in die Reichsverfassung 1919 eingeführten Arbeiter- und Wirtschaftsräte bezieht. Auch sonst findet sich in der RV. verstreut ausschliessliche Reichskompetenz erwähnt, doch handelt es sich hier um Gebiete, die in den Kategorien des Artikels 6 enthalten sind, so ist

<sup>2)</sup> Giese, Komm. S. 61

<sup>3)</sup> Anschütz, Komm. S. 53, zu Ziffer 4.

Art. 79, Satz 2	einzuordnen in	"Wehrverfassung" des Art.6
" 110 u. 111	" " "	"Staatsangehörigkeit <sup>und</sup> und Freizügigkeit" Art.6
" 112	" " "	"Auswanderung" des Art. 6
" 117	" " "	"Post-u. Telegraphenwesen" d. Art.6

Das mit Artikel 48, Abs. 5, begründete Reichsgesetz (Gesetz zum Schutze der Republik) ~~v. R. G. Bl.~~ gehört zum Reichsverfassungsrecht, zu den Materien, welche nach Terminologie von Anschütz der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung "begriffsmässig entzogen sind."<sup>1)</sup>

In Bezug auf den Katalog des Artikel 6 handelt es sich mit Ausnahme der "Auslieferung" um die gleichen Gesetzgebungsgebiete, die auch nach der RV. 1871 der Reichsgewalt vorbehalten werden, allerdings mit Einschränkungen, auf einzelnen Gebieten zugunsten einzelner Bundesstaaten, den Reservatrechten, von deren genereller Aufhebung oben die Rede war. Alle Materien des Art.6. lassen sich dem Punkte 1 des Artikels unterordnen: "Beziehungen zum Auslande." Diese sind ausschliesslich Kompetenz des Reiches und gehen für nicht vom Reich delegierte Landesgesetzgebung keinen Raum. Auf mögliche Beziehungen der Länder zum Ausland wird bei Erörterung der Verwaltung zurückgekommen werden - ~~in Bezug es auf Gesetzgebung~~, sei nur kurz erwähnt, dass Landesgesetzgebung in Bezug auf das Verhältnis zur Kurie, also Konkordate mit dem päpstlichen Stuhle nicht als Gesetzgebung in Hinsicht auf Beziehungen zum Auslande angesehen wird. Für Konkordate liegen "keine völkerrechtlichen Beziehungen zugrunde, sondern solche.... des Kirchenrechts."<sup>2) u. 3)</sup>

1) Giese, Grundriss des Reichsstaatsrechts S. 140.

2) Anschütz, Komm. S. 53

3) " " S. 239

B)

B)

Der wesentliche Beweis für die Elastizität der Reichsverfassung von 1919 gerade hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern liegt in dem umfangreichen Katalog für die konkurrierende Reichskompetenz. Dass eine Einrichtung wie die der fakultativen Gesetzgebung, einschl. der Bedarfs- und Grundsatz-Kompetenz, überhaupt in einem Staatsgrundgesetz getroffen wird, zeigt die Unfertigkeit des betr. Staatswesens, hier des Reiches und die Bindung der verfassungsgebenden Gewalt an politische Rücksichten, die es vorziehen liessen, Formen zu finden, deren Inhalt zu verschiedenen Zeiten verschieden sein kann. Hinsichtlich des Kompetenz-Katalogs des Art. 4 der Reichsverfassung von 1871 der auch im wesentlichen fakultative Reichs-<sup>1)</sup>zuständigkeit aufführt, meint Triepel, dass auf solche Weise die Sphären des Reichsinteresses normiert würden. "Die Gebiete, die das Reich für seine künftige Gesetzgebung in Anspruch nimmt, sind die Sphären seines Interesses. "Interessensphären des Reiches" stellen auch alle die in den Artikeln 7 bis 11 der RV 1919 aufgeführten Materien dar.

2)

cfr. hiezu Poetzsch:

"Das Verhältnis zwischen Reich und Ländern ist in der Weimarer Verfassung elastisch geregelt. Das Reich hat weitgehende Kompetenzen, ohne die Pflicht, sie zu erschöpfen. Den tatsächlichen Bedürfnissen und dem politischen Kräfteverhältnis entsprechend, kann Kompetenzgebiet des Reiches ungenützt und den Ländern überlassen bleiben. Zwischen der Möglichkeit stärksten Gebrauches der Reichskompetenz und der Möglichkeit den Ländern altes Selbstbestimmungsrecht zu erhalten, ist ein weiterer Spielraum."

1) Triepel, "Reichsaufsicht", § 16, Seite 355.

2) Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 34.

Die grosse Schwierigkeit der Systematisierung der weitverzweigten für die Inanspruchnahme zur fakultativen Reichskompetenz erforderlich erachteten Gebiete hatte den Verfassungsausschuss veranlasst, einen Unterausschuss zur Prüfung dieser Fragen zu bilden, dessen Arbeitsergebnis ein Antrag (No.27; Koch<sup>1)</sup>) bildete, in welchem eine Teilung der jetzt im Art.7 und 9 aufgezählten Materien in eine "Soll" - und "Kann" - Gesetzgebung des Reiches vorgeschlagen wurde. "Es handelt sich im ersten Falle darum, dass das Reich die Materie zum mindesten in der Hauptsache regeln soll und dass im anderen Falle das Reich nur bestimmte Teile in die Hand nehmen will. Im ersten Falle wird das Reich die Aufgabe haben, die Materien von Grund auf zu regeln, etwa im Wege einer Kondifikation, im zweiten dagegen bleibt die Verantwortung zum grossen Teile bei den Ländern und Gemeinden..... Diese Unterscheidung hat vor allem den Zweck, ein Arbeitsprogramm für das Reich und damit indirekt auch für die Parlamente und Regierungen der Einzelstaaten aufzustellen. Es handelt sich bei der Scheidung nicht um ein Entweder-Oder, sondern um ein Mehr-oder Minder!"

Diese vorgeschlagene Differenzierung innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung ist nicht zur Durchführung gekommen; der Antrag ist aber bezeichnend für das komplizierte Ineingangreifen des Gesetzgebungsmechanismus von Reich und Ländern.

Die jetzige Reihenfolge der Materien von Art. 7 erlaubt eine Zusammenfassung unter sachlichen Gesichtspunkten.

1.) Rechtspflege, 2.) Sozialpolitik, 3.) Wirtschaftspolitik.

Die ersten drei Punkte treffen die Gesetzgebung hinsichtlich der Rechtspflege: Bürgerliches Recht (B.G.B., Verlagsrecht, Urheberrecht, Patentrecht, Strafrecht,<sup>2)</sup> gerichtliches

1) Prot. Verfassungsausschuss S.68 ff.

2) Neues Reichsstrafrecht ist in Angriff genommen.

Verfahren, wobei der "Strafvollzug" besonders aufgeführt ist, da er "bisher einheitlicher reichsrechtlicher Regelung ermangelte", sowie Amtshilfe zwischen den Behörden (auch soweit einzelstaatliche Verwaltungsvorschriften und Behörden in Betracht kommen - Spahn V.A.Prot. S.50)

Wenn auch Bürgerliches Recht und Strafrecht bereits vom Reiche kodifiziert sind, so räumt z.B. das Einführungsgesetz zum B.G.B. in etwa 100 Artikeln dem Landesrechte Weitergeltung ein (z.B. auf dem Gebiete des Anerbenrechtes, Rentengutrechtes, des Wasserrechtes, des Jagd- und Fischereirechtes) ebenso sind landesgesetzliche Vorschriften in Kraft geblieben hinsichtlich des Strafrechtes.

Für die beiden unter 4) aufgeführten Materien: "Passwesen und Fremdenpolizei" wird die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung bedingt durch die ausschliessliche Kompetenz des Reiches hinsichtlich der Beziehungen zu Auswärtigen Staaten (Art. 6,1) Im Art.4 der RV 1871 standen Passwesen und Fremdenpolizei im Zusammenhange mit Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit<sup>1)</sup> etc. Preuss äusserte im Verfassungsausschuss: "Man könnte vielleicht eine reale Stärkung der Reichsmacht darin sehen, wenn man das Recht der Staatsangehörigkeit, das Passwesen, die Fremdenpolizei, das Auslieferungs- sowie das Ein- und Auswanderungswesen zur ausschliesslichen Reichssache erklärte." Dass schliesslich Passwesen und Fremdenpolizei aus dem üblichen Zusammenhange genommen und nicht zur ausschliesslich Reichskompetenz geworden sind, dürfte ein Kompromiss darstellen - da es sich um Gebiete polizeilicher Tätigkeit handelt, die die Länder als ureigene Domäne ansehen, wengleich frühere Vorkommnisse auf diesem Gebiete (bes.1885 Ausweisung der Polen aus den preussischen Ostprovinzen) das Vorliegen eines mit den völkerrechtlichen Beziehungen des Reiches engverknüpften Gebietes beweisen.

1) Prot. V.-A. Seite 64.

Passwesen und Fremdenpolizei leiten über zu den in in den Punkten 5 bis 11 des Artikel 7 aufgeführten Gebieten des Gemeinschaftslebens. Dass das Reich die hier genannten Zweige der Sozialpolitik in ihrem weiteren Sinne zu seiner Interessensphäre erklärt hat, steht im Einklang mit der leitenden Idee der Weimarer Verfassung: Förderung des Gesamtwohles des einheitlichen deutschen Volkes.

Zu dem in <sup>Punkt</sup> Satz 6) aufgeführten „Presse-Vereins- und Versammlungswesen“ geben die Artikel 118, 123, 124, und 159 der Grundrechte bereits normierende Vorschriften. (Artikel 118: Recht der freien Meinungsäußerung, woran kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern darf; Artikel 123 und 124: Vereins- und Versammlungsrecht, Artikel 159: Koalitionsfreiheit - ~~ge-~~währleisten die Handhabung von Reichs- und Landesgesetzgebung in sozialem Geiste, wie ja überhaupt die Grundrechte im zweiten Abschnitt: "Das Gemeinschaftsleben" und in den Artikeln 157 bis 156 (Arbeit) programmatische Erklärungen ~~aus~~ dem Gebiete der Sozialpolitik geben, die Richtlinien für die Gesetzgebung bilden.)

So hat ~~z. B.~~ auch Punkt 9: Arbeitsrecht, welcher Begriff über die bisher gebräuchliche Bezeichnung "Arbeiterschutzgesetzgebung" hinausgeht, eine Ergänzung den Grundrechten dahin erfahren, dass Artikel 157, welcher den "Schutz der Arbeitskraft proklamiert, in Absatz 2 bestimmt: "Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht"<sup>1)</sup>.

1) Das bedeutet, dass das gesamte Arbeitsrecht in einem einheitlichen grossen Gesetz kodifiziert werden soll. Diese Kodifikation befindet sich noch im Stadium der Vorarbeiten, vgl. Anschütz Komm. S. 410.

Die im Punkt 9 aufgeführten Gegenstände - Arbeitsrecht, Versicherung und Schutz der Arbeiter und Angestellten, sowie der Arbeitsnachweis - sind im Kaiserreich schon von der Reichsgesetzgebung in Angriff genommen worden und zwar zunächst durch Schaffung des Sozialversicherungsrechtes und Arbeiterschützes:

Die wichtigsten Reichsgesetze sind:

- Reichsgesetz von 1889 betr. Invaliditäts - und Altersversicherung,  
" " 1891 Neufassung des siebten Titels der Gewerbeordnung (Arbeiterschutzgesetz).  
" " 1899 Invalidenversicherungs-Gesetz  
" " 1903 Kinderschutzgesetz  
" " 1900 betr. Unfallversicherung  
" " 1912 " Reichsversicherungsgesetz für Angestellte.

Während des Krieges setzte eine <sup>1)</sup> "Neuorientierung" des Arbeitsrechtes ein, beginnend mit dem Hilfsdienstgesetz von 1916. "Von da an wurden die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeiternehmer" nach einem "ungeschriebenen Staatsrecht" zunächst auf dem Gebiete der sozialpolitischen Gesetzgebung und Verwaltung, später auch auf fast allen anderen Gebieten der inneren und äusseren Politik zu massgebenden Faktoren unseres öffentlichen Lebens."

Seit der Umwälzung von 1918 ist <sup>1)</sup> (nach Kaskel) "in einer kaum mehr übersehbaren Fülle <sup>einander überstürzender</sup> ~~schnell aufeinanderfolgender~~ Gesetze und Verordnungen ein völlig neues Arbeitsrecht entstanden: Weite Gebiete des bisherigen Arbeitsrechts, wie der Arbeitszeitschutz, über die Schlichtung, wurden völlig umgestaltet, vor allem aber ganz neue Rechtsbereiche in das Arbeits-

1) vgl. Kaskel, Arbeitsrecht S.8 ff.

Recht einbezogen und zum ersten Male einer rechtlichen Regelung unterworfen, wie die gesamte Arbeitsverfassung, das Tarifrecht, die Arbeitsbeschaffung und Arbeitsvermittlung, die Erwerbslosenfürsorge und das Landarbeiterrecht. "

Die wichtigsten neuen Reichsgesetze, welche die frühere sozialpolitische Gesetzgebung des Reiches ausdehnen auf die Arbeitsvermittlung sind:

Reichsgesetz vom 5. Mai 1920 (R.G.Bl. S. 876) Schaffung des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung

Reichsgesetz vom 22. Juli 1922 (R.G.Bl. I. S. 657) Arbeitsnachweisgesetz.

Neuerdings:

Reichsgesetz vom 16. Juli 1927 (Reichsanstalt für *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*) Die reichsgesetzliche Regelung des Arbeitsrechtes erfasst auch ~~Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung~~. Die landwirtschaftlichen Arbeiter, was vor der Umwälzung als Gebiet der Agrarpolitik zur Vorbehaltszone der Einzelstaaten gehörte. Da diese Gesetze von besonderer Bedeutung sind wegen der von ihnen geschaffenen eigentümlichen Behörden-Organisation wird später bei Erörterung der Verwaltung noch von ihnen die Rede sein müssen.

Auf Punkt 10: "Errichtung beruflicher Vertretungen" basiert Artikel 155, der die bereits erwähnte Wirtschaftsverfassung mit der Spitze des Reichswirtschaftsrates in der Reichsverfassung festsetzt.

Die in der R.V. 1871 als "Medizinalpolizei" bezeichnete Staatstätigkeit (1873<sup>f</sup> Schaffung des Reichsgesundheitsamtes, <sup>Bekämpfung</sup> 1900 Reichsgesetz betr. gemeingefährlicher Krankheiten) hat eine Erweiterung zum "Gesundheitswesen" (Art. 7, 8) erfahren, daneben steht die auch im Art. 4 RV. 1871 genannte Veterinärpolizei, hier "Veterinärwesen" ausserdem "Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge."

Veterinärwesen und Pflanzenschutz greifen in das Gebiet der Agrarpolitik ein, ebenso können Massnahmen auf diesem Gebiete von Bedeutung für die Wirtschaftspolitik (Import) sein.

Neben der "Bevölkerungspolitik" wird noch besonders aufgeführt: "Mutterschafts- Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge."

Bezüglich dieser Materien der fakultativen Reichskompetenz meinte der Berichterstatter im Verfassungs-Ausschuss (Abg.Koch): 1) "Es war zweifelhaft, ob die Bevölkerungspolitik ausdrücklich aufgeführt werden musste, da sie in der nachstehenden Ziffer "Mutterschafts-Säuglingsfürsorge" enthalten und auch unter dem Gesichtspunkt Gesundheitswesen zu bringen ist. Wir haben aber Wert darauf gelegt, die Bevölkerungspolitik ausdrücklich zu nennen. Es kommt nämlich nicht darauf an, die Gegenstände zu bezeichnen, mit denen wir uns befassen wollen, sondern auch darauf die Tendenz hervorzuheben, von der aus man die Gesetzgebung herangeht. Es ist aber etwas anderes, ob man aus Rücksichten auf die Gesundheitspflege oder die Bevölkerungspolitik an eine Gesetzgebung herantritt."

Schliesslich sind auch das Armenwesen und die Wandererfürsorge (~~Einwanderer, Auswanderer~~ innerhalb des Reichsgebietes Wandernde, nicht Ansässige und Obdachlose) als der reichsgesetzlichen Regelung zugänglich besonders erwähnt. (Punkt 5).

Wenn die RV. 1919 im Art. 7 eine Spezialisierung sozialpolitischer Gebiete, wie sie oben kurz gekennzeichnet wurde vornimmt, so hängt dies damit zusammen, dass "Wohlfahrtspflege" nach Art. 9 eine der beiden Materien ist, in denen dem Reich nur Grundsatzgesetzgebung zusteht, sodass hier mit Ausnahmen begründet werden (s.unten Art.9)

Ausserdem entspricht die Aufzählung sozialpolitischer Materien der Zeitströmung und dem demokratischen Gedanken der Weimarer Verfassung, wonach Intervention des Staates im Interesse des "Gesamtwohl des Volkes" notwendig ist.

1) Prot. V.-A.S. 70.

Die gleiche Tendenz in Verbindung mit Finanzwirtschaftlichen Notwendigkeiten kommt zur Geltung in den Materien der Ziffern 12 und 13 des Art. 7, welche die in den weiteren Punkten 14 - 19 ~~Katalogisiertes~~ Gebietes des Wirtschaftslebens einleiten: Enteignung und Sozialisierung. Die Verfassung vermeidet allerdings den Ausdruck: "Sozialisierung" und sagt: "die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft."

Die Enteignung-der "obrigkeitliche Eingriff" in das Eigentum, um es dem Untertanen ganz oder teilweise zu entziehen <sup>1)</sup> zugunsten eines öffentlichen Unternehems" - hat vor der Weimarer Verfassung nicht reichsgesetzlicher Regelung unterlegen ~~hat~~. Das Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 (§ 2) <sup>hat</sup> dem Reiche auf diesem Gebiete Befugnisse erteilt. <sup>2)</sup> Triepel meint, in Bezug auf die RV. 1871: "Zur Regelung des Enteignungsrechtes würde, wie ich glaube, das Reich wegen des engen Zusammenhanges der öffentlich-rechtlichen mit der privatrechtlichen Seite des Institutes befugt sein." Art. 153, gewährleistet das Eigentum in den Schranken der Gesetzgebung <sup>3)</sup>. Insofern steht das Enteignungsrecht in engem Zusammenhange mit der Vergesellschaftung von Unternehmungen. Die "Grundrechte" Art. 153, Abs. 2 setzen ausdrücklich fest, dass Enteignung nur auf gesetzliche Grundlage, "zum Wohle der Allgemeinheit" erfolgen kann, dass aber auch das Reich gegenüber den Ländern ~~Gemeinden~~ und gemeinnützigen Verbänden gegen Entschädigung enteignen kann.

Bei den Beratungen im Verfassungsausschuss gingen

1) Otto Mayer II.  
2) Triepel, S. 422 (Reichsanzeiger)  
3) vgl. Anschütz, Komm. S. 397.

die Meinungen darüber auseinander, ob die Sozialisierung zur ausschliesslichen Kompetenz des Reiches gehören solle, oder ob auch die Länder, solange und soweit das Reich nicht sozialisierte, Vergesellschaftungsmassnahmen treffen dürften. Das Reichwirtschaftsministerium wies darauf hin, dass sich aus der konkurrierenden Kompetenz der Länder Misstände insoferne ergeben könnten, als Sozialisierungsmassnahmen eines Einzelstaates, die zeitlich früher vorgenommen würden als im Reiche, weiter gehen oder sich nach einer anderen Richtung bewegen könnten, als die vom Reiche beabsichtigten. Dadurch könnten die Pläne des Reiches empfindlich gestört, ja undurchführbar werden. Das Reich müsste darum die Möglichkeit haben, Sozialisierungsmassnahmen der Einzelstaaten, bevor sie Gesetz geworden seien, zu verhindern.

Auch in Bezug auf die Sozialisierung sollten nicht die Interessen der Länder massgebend sein, sondern den alleinigen Ausschlag das im Reichsinteresse verkörperte Wohl der Gesamtheit des deutschen Volkes geben - mag es sich um die "Vergesellschaftung der preussischen Kohle oder bayrischen Wasserkräfte oder um die Sozialisierung des Heringfanges und Heringshandels des Landes Hamburg, " handeln. Gleichwohl machten sich Bedenken gegen die ausschliessliche Reichskompetenz geltend, insbesondere mit Rücksicht auf die Beschleunigung der Vergesellschaftung von Naturschätzen.

Vgl. württembergischer Gesandter Prot. Verf. A. - 6.

420:

"Wenn die Vergesellschaftung der Naturschätze zum ausschliesslichen Rechte des Reiches gemacht wird, und den Einzelstaaten die Möglichkeit genommen wird, bei der Sozialisierung mitzuwirken, so entsteht die Gefahr, dass Jahrzehnte hindurch bei der mangelhaften Finanzkraft des Reiches grosse Gebiete die Sozialisierung nicht an finanzieller Schwäche des Reiches nicht in Angriff genommen werden, während Einzelstaaten dazu wohl in der Lage sind,"

Um aber in jedem Falle die Durchkreuzung der Sozialisierungspläne des Reiches durch Massnahmen der Länder verhindern zu können, (Sinzheimer Prot. V. A.), wurde ein besonderes Einspruchsrecht des Reiches ausdrücklich in der Verfassung festgelegt.

Art. 12 Abs. 2 RV 1919 trifft eine Ergänzungsvorschrift zu Art. 7 Punkt 13, insofern er ein Einspruchsrecht der Reichsregierung bei Vergesellschaftungsmassnahmen der Länder begründet, im Falle durch die betr. Landesgesetze das " Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt" wird, Gegen diesen Einspruch des Reiches ist nach allgemeiner Ansicht <sup>1)</sup> den betr. Lande kein Rechtsmittel gegeben, Normativ- Bestimmungen über die Vergesellschaftung von Unternehmungen enthalten die Grundrechte im Art. 156, der nur von der Zustimmung der Reiches spricht (Das Reich kann durch Gesetz..... für die Vergesellschaftung geeignete Private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen." Im Art. 156 heisst es weiter: "Es (das Reich), kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmen Einfluss sichern."

Der unbedingt konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen weiterhin alle Zweige der Wirtschaftspolitik (mit Ausnahme der Agrar- Politik): Handel, Bank- und Börsenwesen, Gewerbe, Versicherungswesen, die Seeschifffahrt, Hochsee- und Küstenfischerei. Die Agrarpolitik wird hier getroffen, soweit es sich um den Verkehr mit Nahrung- und Genussmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfes handelt.

Auf dem Gebiete von Handel und Gewerbe hat das Reich seit seinem Bestehen für Einheitlichkeit in den Grundbedingungen Sorge tragen müssen. Es braucht nur hingewiesen zu werden auf folgende Reichsgesetze: Gewerbeordnung von 1869-1883 mit zahlreichen Novellen sowie Handelsgesetzbuch vom 10. 5. 1897.

Bei der Aufzählung der Reichskompetenzen der RV 1871 Art. 4, war zwischen Mass und Gewichtswesen das Münzwesen ein

1) cfr. Triepel Streitigkeiten S. 86 (~~s. unten bei Reichsaufsicht~~. Das Einspruchsrecht der Reichsregierung nach Art. 12,2. hat Bedeutung für das Problem der Reichsaufsicht.

geschaltet, und das Papiergeldwesen damit im Zusammenhange genannt. "Die Ordnung des Mass-, Münz- und Gewichtssystem nebst Feststellung der Grundgesetze über die Emission von fundierten und unfundierten Papiergeld") auch die "allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen" waren zur Reichszuständigkeit erklärt worden.

(Art.4,4). Die RV. 1919 nimmt hier eine Kompetenztrennung vor, insofern, das "Münzwesen" zur ausschliesslichen Reichskompetenz geworden ist. (Art. 6) Während für "das Mass- und Gewichtswesen, die Ausgabe von Papiergeld, das Bankwesen, sowie das Börsenwesen" die Landeszuständigkeit nicht völlig ausgeschaltet ist. Bezüglich des Münzwesens war die frühere "Münzhoheit" der deutschen Einzelstaaten bereits 1871 auf das Reich übergegangen, die Einzelstaaten haften zwar das Prägerecht, das "Münzmonopol" behalten - waren aber genauen Reichsvorschriften hierüber unterworfen. Das Bildnis des Landesherrn auf der Münze war ohne jede rechtliche Bedeutung. Die wichtigsten Reichsgesetze, welche diese Gebiete auf Grund der R.V.1871 geregelt haben, sind :

Mass- und Gewichts-Ordnung von 1868 verändert bes. durch Reichsgesetz von 1884 und vom 26. IV. 1893.

Reichsgesetz von 1898 betr. die elektrischen Masseinheiten

Reichsgesetz von 1871 betr. Ausprägung von Reichsgoldmünzen,

Reichsgesetz von 1873/1909 Münzgesetz

Reichsgesetz von 1874/1906 Ueber die Ausgabe von Banknoten

" " 1875/1909 Bankgesetz (Reichsbank)

" " 1898 Hypothekenbankgesetz

" " 22.6. 1896/8.5.1908 Börsengesetz

Konkursordnung vom 20.5. 1898

Scheckgesetz vom 11. 5. 1908.

Wechselordnung vom 3.6. 1908.

Nach der neuen Reichsverfassung hinzu gekommen:

Das Reichs<sup>bank</sup>gesetz von 1924.

Das Versicherungswesen unterlag der reichsgesetzlichen Regelung seit dem Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12.5. 1901 (Kaiserliches Aufsichtsamt für Privatversicherung).

Dass Artikel 7 der RV 1919 weiter die "Seeschifffahrt, die Hochsee- und die Küstenfischerei" der fakultativen Reichszuständigkeit unterstellt, liegt nahe wegen der Berührung dieser Gebiete mit den Beziehungen des Reiches zum Auslande.

1)

Neu ist im Artikel 7 gegenüber den früheren Verhältnissen die Unterstellung des Bergbaues unter die Reichsgesetzgebung (Art. 7 Punkt 16) Vergl. Berichterstatter Dr. Spahn, Verfas.Ausschuss, Prot. Seite 51:

" Die Ausdehnung der Reichszuständigkeit wird dem tatsächlichen Zustand, wie er schon bisher sich herausgebildet hatte, nicht wesentlich verändern, Das preussische Berggesetz hat nämlich für den gesamten Bergbau Deutschlands vorbildlich gewirkt. Die späteren Berggesetze haben sich in den materiellen Grundgedanken an das preussische Bergrecht angeschlossen, so die Berggesetze Bayerns und der Thüringischen Staaten."

Vergl. Jedoch Triepel<sup>3</sup> S. 423: "Ob das Bergwesen zur Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches gehöre, ist bestritten. Soweit die privatrechtliche Seite in Betracht kommt, kann natürlich kein Zweifel herrschen; die öffentlich - rechtliche kann vom Reich mindestens insoweit geregelt werden, als ein Zusammenhang mit dem Gewerbewesen (Art. 4, Ziff. 1) besteht".

Zu berücksichtigen ist hier, der im 5. Abschnitt der Grundrechte enthaltene Artikel 155, dessen 4. Absatz lautet:

"Alle Bodenschätze und alle Wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen."

Es liegt hier einer der Fälle der "Elastizität des Staatsbegriffes" der Reich oder Land, aber auch Reich und Land bedeuten kann, aber nicht muss," vor, worauf Wittmayer <sup>2)</sup> hinweist.

1) Anschütz Komm. S. 56

2) Wittmayer Archiv d.ö.R. 39 S. 391 ff.

3) Triepel Reichsanficht S. 423

Schliesslich wird durch den Absatz 19 in Artikel 7 das Verkehrswesen einschliesslich des Baues von Landstrassen, der fakultativen Reichskompetenz unterstellt, soweit es sich bei dem allgemeinen Verkehr um die Landesverteidigung handelt. Da die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen und Wasserstrassen inzwischen in Reichsbesitz übergegangen ist, muss hierauf bei der "Verwaltung" zurückgekommen werden.

Der letzte Absatz des Artikel 7 führt das Theater und Lichtspielwesen besonders auf, obwohl dieses teils durch das Privatrecht, teils durch das Gewerberecht zur Kompetenz des Reiches gehört, (Preuss. Verf.A.Prot. S.425). Begründet wurde die Einfügung dieses Punktes im wesentlichen durch den Hinweis auf gemeinnützige Theater und auf die Handhabung der Zensur, sodass man also wohl nicht fehlgeht, hier einen Zweig der Kulturpolitik zu sehen, für den das Reich sich kompetent erklärt.

Obwohl die Verfassung von 1871 dem Reiche die ausschliessliche Kompetenz durch Erhebung von Steuern gewährt hatte, ist doch die tatsächliche Entwicklung dazu geführt, dass die Reichsfinanzen in hohem Masse auf den Beiträgen der Einzelstaaten basierten und als herrschende Meinung galt, dass an Steuern der direkten Steuern der Reichsfinanzpolitik zur Verfügung ständen. Artikel 4 der Reichsverfassungen von 1871 führte unter der Reichsgesetzgebung, Punkt 2 auf:

"Die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern."

In Zusammenhang damit sagte Art. 70 EV. 1871:

"Für Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben des Reichs zunächst die etwaigen Überschüsse der Bundesjahre, sowie die auf den Zölle, den Verbrauchssteuern und auf den Post- und Telegraphensteuern flüssenden gemeinrechtlichen Steuern insoweit dieselben durch diese Einkünfte nicht gedeckt sind, so lange Reichsfinanzen nicht durch die Beiträge der einzelnen Bundesstaaten zur Höhe des Bundesbeitrags aufgebracht sind, bis zur Höhe des Bundesbeitrags der Reichskompetenz ausserhalb des Reichsgebietes stehen."

Damit schliesst der Katalog des Artikel 7; er enthält jedoch nicht alle Materien der fakultativen Reichskompetenz. Auch der Artikel 8 beginnt: "Das Reich hat die Gesetzgebung über ....." Die Materien des Artikel 8 *ist* in der Verfassung gesondert behandelt worden, weil es sich hier um die schwierige Frage der Zuständigkeit von Reich und Ländern auf dem Gebiete der F i n a n z e n handelt. Die Bedeutung des Finanzwesens als des Rückgrats des modernen Staates rechtfertigt ein besonderes Eingehen auf die Entwicklung der Finanzgesetzgebung des Deutschen Reiches, die auf das innigste verknüpft ist mit der Bedeutung der Einzelstaaten.

Schwierig war die Frage der Finanzgesetzgebung infolge der äusserst verwickelten finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten, wie sie sich seit Gründung des Kaiserreiches ausgebildet hatten.

Obwohl die Verfassung von 1871 dem Reiche die unbeschränkte Kompetenz durch Erhebung von Steuern gewährt hatte, so hat doch die tatsächliche Entwicklung dazu geführt, dass die Reichsfinanzen im Wesentlichen auf den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten basierten und als herrschende Meinung galt, dass an Steuern nur die <sup>in</sup>direkten Steuern der Reichsfinanzpolitik zur Verfügung stünden. Artikel 4 der Reichsverfassungen von 1871 führte unter der Reichsgesetzgebung, Punkt 2 auf:

"Die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern."

Im Zusammenhange damit sagte Art. 70 RV. 1871:

"Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fliessenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Inwieweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden sind sie, so lange Reichssteuern <sup>nicht</sup> mitgeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des Budgetmässigen Vertrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden."

Während also Artikel 70 RV. 1881 die Matrikularbeiträge als vorübergehende Finanzmassnahmen gekennzeichnet hatte, wurden sie im Wesentlichen aus historisch-politischen<sup>1)</sup> Gründen zu einem Angelpunkt der Finanzwirtschaft des Reiches. ~~War~~ Für die Verfassung von 1871 xwar die "staatliche Einheit der Gesamtheit", ~~so doch~~ für die tatsächliche Entwicklung aber die Vielheit der verbundenen Gliedstaaten das massgebende Prinzip bei der Gestaltung des Finanzwesens. Schon in den ersten Jahren des Reiches nachdem die Milliardenflut des Frankfurter Friedens ver-  
ebbt war, hatte sich das Bedürfnis neuer Einnahmequellen des Reiches geltend gemacht. Miquel<sup>2)</sup> hatte 1873 in einer Reichstagsrede daraufhingewiesen, dass die Hauptschwierigkeit der Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches in dem Verhältnis des Reiches zu den Einzelstaaten und in den ~~den~~ mangelhaften Konstitutionellen Befugnissen der Kammer in Preussen, liege. Schon 1879 bestand im Reichstage die Meinung, dass "die Matrikularbeiträge sich überlebt hätten und dass dafür eine neue<sup>3)</sup> Form geschaffen werden müsse in Gestalt direkter Reichssteuern." Hinsichtlich des grossen Umschwunges, den das Jahr 1879 für die Politik Bismarck's brachte, ist darauf hingewiesen worden, dass ein wesentlicher Grund für Bismarck in der Unmöglichkeit gelegen haben mag in der Richtung der bisherigen Politik mit dem Reichstage zu einer finanziellen<sup>4)</sup> ~~Ve~~sselbständigung des Reiches zu gelangen.

1) Für die folgende Skizzierung der Verknüpfung der Reichs- und Landesfinanzen vor dem Kriege sind die Zitate entnommen aus Gerloff. Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches ver-  
gl. S. 506.

2) Gerloff S. 61

3) " S. 63 Abg. v. Minnigerode

4) " S. 148. ff.

" Allzulange war die Aufgabe dem Bundesstate eine selbständige finanzielle Grundlage zu geben, die weder bei der Konstituierung des norddeutschen Bundes noch bei der Reichsgründung eine Lösung hatte finden können, vertagt worden. Die lang anhaltende wirtschaftliche Depression, die Verschmelzung der Reichs - und Landesfinanzen, die veralteten Steuersystemeder Einzelstaaten, der Ablauf der wichtigsten handelspolitischen Vereinbarungen, kurz jene Bündel das Wirtschaftsleben der Nation tief berührende Reformfragen, von denen keine gelöst werden konnte, ohne andere einschneidend in Mitleidenschaft zu ziehen, hatte inzwischen die Notwendigkeit der finanziellen Verselbständigung zu einer Aufgabe werden lassen, die in ihrer weittragenden Bedeutung nur in der Verfassungsvereinbarung selbst ein Vorbild fand. Ihre Durchführung forderte entschiedene Stellungnahme zu allen zentralen politischen Problemen, insbesondere zu den Fragen Unitarismus und Föderalismus."

Bismarck sagte in seiner Einleitungsrede zu der Begründung der Zolltarifvorlage: 1)

"Der heutige Zustand der deutschen Gesamtfinanzen worunter ich nicht bloss die Reichsfinanzen, sondern die Gesamtheit der Finanzen des Reiches und der einzelnen Länder verstehe - denn bei dem organischen Zusammenhange derselben lassen sie sich nicht getrennt behandeln und betrachten - ist derart, dass er m.E. auf das Dringlichste zu einer baldigen und schleunigen Reform auffordert.

Das erste Motiv, welches mich in meiner politischen Stellung als Reichskanzler nötigt für die Reform einzutreten, ist das Bedürfnis der finanziellen Selbständigkeit des Reiches. Dieses Bedürfnis ist bei der Herstellung der Reichsverfassung schon anerkannt worden. Die Reichsverfassung setzt voraus, dass der Zustand der Matrikularbeiträge ein vorübergehender sein werde, welcher solange dauern soll, bis Reichssteuern eingeführt werden.

Gewiss ist, dass es für das Reich unerwünscht ist, ein lästiger ~~Kostgänger~~ bei den Einzelstaaten zu sein, ein mahnender Gläubiger, während es der freigebige Versorger der Einzelstaaten sein könnte, bei richtiger Benützung der Quellen, zu welchem die Schlüssel durch die Verfassung in die Hände des Reiches gelegt, bisher aber nicht benutzt worden sind.....  
.....Die Konsolidation des Reiches, der wir ja alle zustreben, wird gefördert, wenn die Matrikularbeiträge durch Reichsteuern ersetzt werden."

Entgegen dem Zweck der Reichsfinanzreform von 1879 die finanziellen Verselbständigung des Reiches, wurde durch Annahme der Frankenstein'schen Klausel, die ein Zugeständnis an den Partikularismus, eine Beschränkung der Reichsgewalt bedeutete, eine neue Verkettung von Reichs - und Landesfinanzen herbeigeführt.

1) Sten. Ber. 1879, 4. Leg. Ber. II Session Seite 927; Gerloff S 157.

Die nicht in Einklang mit der RV. 1871 stehende Franken'steinsche Klausel, wonach "derjenige Betrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen in einem Jahre übersteigt, den einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen" war, konnte erst 1904 zum grössten Teile beseitigt werden. Mit dem gleichen Gesetz (vom 14. Mai) wurde 1904 die Bestimmung der RV. 1871 wonach Matrikularbeiträge erhoben werden sollten, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, gestrichen, sodass mithin die Matrikularbeiträge fortan als dauernde Einrichtung galten.

Das Steuerprogramm Bismarck's umfasste mit Ausnahme der Wehrsteuern nur Verbrauchsteuern, da Bismarck prinzipiell Gegner der direkten Besteuerung war und eine ausschliesslich indirekte Besteuerung (in Verknüpfung mit eigener Erwerbswirtschaft, Finanzmonopolen) propagierte. Bismarck's Reichsfinanzreform scheiterte, einen dauernden Nachhall haben seine Ideen aber insofern hinterlassen, als es gewissermassen Gewohnheitsrecht geworden ist dass unter den damaligen politischen Verhältnissen die direkten Steuern insbesondere die Einkommensteuer unantastbare Domäne der Einzelstaaten wären und bleiben müssten. Vergl. Gerloff, Seite 505:

"Der Uebertragung von Landessteuern auf das Reich redet, nachdem die Einzelstaaten die Erbschaftssteuern haben abtreten müssen, niemand mehr das Wort. Und wenn die Verfassung auch direkte Reichssteuern vorsieht, so gilt heute doch als herrschende Meinung, dass die wichtigsten direkten Steuern, die allseitig als solche angesehen werden, Einkommen- und Vermögenssteuern seitens des Reiches ohne Gefahr der finanziellen und damit politischen Mediatisierung der Einzelstaaten nicht mehr im nennenswerten Umfange in Anspruch genommen werden können."

Berücksichtigt man hierzu noch, dass auch von dem zentralistisch gedachten Reichsorgane dem Reichstage, im letzten Jahrzehnt vor dem Kriege die Beibehaltung des Systems der Matrikularbeiträge als eine Garantie des Föderalismus gewünscht wurde, so wird die Aenderung in den tatsächlichen politischen Verhältnissen zwischen Reich und Ländern, die auf finanziellen Gebiete

eingetreten ist, offensichtlich. Wenn auch der Artikel 8 der Reichsverfassung von 1919 in seinem ersten Satz im Wesentlichen das selbe besagt, wie Artikel 4, Absatz 2 der alten Reichsverfassung, so ist er doch sehr schnell zur Grundlage von Reichsgesetzen geworden, die der Reichsfinanzgesetzgebung eine fundamental-geänderte Bedeutung verleihen.

Artikel 8 RV. 1919 lautete:

Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen."

Der zweite Satz des vorstehend angeführten Artikel enthält bereits einen Hinweis, dass fortan von einer Beschränkung auf indirekte Steuern zur Deckung des Reichsfinanzbedarfes nicht mehr die Rede sein könne." Die Reichsverfassung erteilt den Reichsgesetzgeber unbegrenzte Vollmacht zur Einführung neuer Reicheinnahmen, jedweder Art und zur Uebernahme bestehender Landes- und Gemeindeeinnahmen auf das Reich " (Giese S.70)

Bei den Verhandlungen des Verfassungsausschusses wies der Vertreter des Reichsfinanzministeriums darauf hin, dass ~~das~~ wenn auch formell kein Zweifel bestanden habe, dass das Reich nach RV. 1871 berechtigt war, direkte Steuern zu erheben, es doch zweifelhaft gewesen wäre, ob dies in der Absicht der Gesetzgeber (Bundesrat, Reichstag, vgl. oben) gelegen hätte. Hinsichtlich der RV. 1919 müsste es angesichts der finanziellen Lage des Reiches selbstverständlich sein, dass dem Reiche grundsätzlich alle erreichbaren Steuerquellen zur unbeschränkten Verfügung zu halten sein würden. Aber es fanden sich bei den Verfassungsberatungen auch andere Meinungen, so z.B. die Ansicht, dass die Frage nicht so gestellt werden dürfe: "Wie deckt das Reich seine Aufgaben? sondern: wie decken wir am besten die Ausgaben, die vom deutschen Volke im Reich in den Einzelstaaten in den Kommunen zu decken sind?" (Abg. Dr. Heintze, Prot. S.128.) Im Zusammenhange damit wurde

vorgeschlagen, von vorn herein durch die Verfassung den Einzelstaaten die Ueberlassung der Einkommensteuer zu gewährleisten.

1)

Anschütz kommentiert den zweiten Satz des Artikel 8 (Die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder) wie folgt: "Satz 2 ist eine Schutzvorschrift zugunsten der Länder.

Die Aufnahme dieser Vorschrift erschien notwendig im Hinblick auf die erklärte Absicht des Reiches, sein Steuersystem, in dem früher (namentlich in der Zeit vor dem Kriege) indirekte Steuern die Hauptrolle spielten, durch Einbeziehung der wichtigsten direkten Steuern, der Einkommen- und Vermögenssteuer zu erweitern und damit die Hand auf Finanzquellen zu legen, die bislang den Einzelstaaten (nicht de jure, aber de facto) ausschliesslich vorbehalten waren und als unentbehrliche Grundlage ihres Finanzwesens für sie eine Lebensquelle bildeten."

Ueber die Bestimmung des Art. 8, dass das Reich die Gesetzgebung über die Abgaben habe, so weit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden, sind Meinungs-<sup>2)</sup>verschiedenheiten entstanden, Poetzsch sagt hierzu:

"Die Weimarer Verfassung hielt Teilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Masse der Inanspruchnahme der einzelnen Steuerquellen (Art. 8) für möglich. Für die Landesgesetzgebung wäre noch Raum gewesen, die Hälfte einer Steuer zu erfassen, wenn das Reich für seine Zwecke nur die Hälfte gebrauchte. Das Erfordernis einer einheitlichen Finanzpolitik im Reich hat schnell darüber hinausgeführt. Art. 8 ist entgegen dem Wortlaut der Verfassung bald dahin ausgelegt worden, dass das Reich allein die Kompetenz habe, eine Steuer zu regeln, wenn es eine Steuer auch nur zu einem kleinen Teile für seine Zwecke brauche, Schön das Landessteuergesetz hat diese Auslegung sanktioniert."

1) Anschütz, Komm.S. 57.

2) Poetzsch: Jahrbuch XIII. S. 35.

Das Reich hat von der ihm mit Artikel 8 verliehenen Steuerkompetenz schon wegen seiner finanziellen Verpflichtung aus dem Friedensvertrage weitgehenden Gebrauch gemacht. Dass es nicht länger willens war in finanzieller Beziehung Kostgänger der Einzelstaaten zu bleiben, bewies schon das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10.9. 1919 (R~~GB~~<sup>1)</sup>. Seite 1591) worauf an anderer Stelle näher eingegangen werden muss..Hier soll nur auf dem § 46 d. Gesetzes, welches im Uebrigen sich ausschliesslich auf die Verwaltung erstreckt, hingewiesen werden, der in seinen ersten Absätzen lautet:

" Wird eine Reichseinkommensteuer eingeführt, so ist jedes Land an deren Aufkommen mindestens mit einem Betrage zu beteiligen, welcher der in den Steuerjahren 1917, 1918 und 1919 erfolgten durchschnittlichen Belastung (Gemeindeverbände) mit dem durch die Reichseinkommensteuern ersetzen Landesabgaben entspricht.

2.) Der Anteil muss mindestens das Aufkommen aus diesen Abgaben in Land und Gemeinden (Gemeindeverbänden) für das Steuerjahr 1919 zuzüglich einer Steigerung von 6 von 100 erreichen. Eine Herabsetzung des Anteils kann nur insoweit erfolgen, als das Reich entsprechende Beträge aus anderen Quellen zum Ausgleich überwiesen hat."

Eine grundsätzliche Regelung des Besteuerungswesens des Reiches erfolgte durch die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 (~~RGB.~~) Die Reichsabgabenordnung enthält im Wesentlichen die Einsetzung einer Reichseigenen Finanzverwaltung (siehe unten), ausserdem Normen für das Besteuerungsrecht des Reiches. ~~Die~~ Von besonderer Bedeutung ~~das~~ für das Verhältnis von Reich und Ländern ist das 1920 ergangene Landessteuergesetz (R~~GB~~<sup>1</sup>.S.402), in der Fassung vom 23. Juni 1923 (R~~GB~~<sup>1</sup>.S. 494) als Finanzausgleich bezeichnet.

Das Landessteuergesetz bzw. der Finanzausgleich trifft die Festlegung des Verhältnisses der Reichssteuern<sup>zu</sup> der Landes- und Gemeindebesteuerung. "Damit wurde eine Kompetenz des Reiches zur Erhebung des Steuerbedarfs der Länder geschaffen und die Grundlage für ~~das~~ Ueberweisungs- und Dotationssystem

1) Aufgehoben mit Inkrafttreten der Reichsabgaben-Ordnung (gemäss § 444 R~~GA~~<sup>1</sup>. ) bis auf den oben zitierten § 46.

1)  
gelegt . Eine Aufzählung der zahlreichen Reichssteuergesetze der Reichsfinanzreform von 1919/20 an dieser Stelle erscheint nicht erforderlich, der Schwerpunkt der Reform liegt in der Inanspruchnahme der Einkommen- und Besitzsteuer seitens des Reiches.

Die Reichsfinanzreform von 1919/20 hat die finanzielle Verselbständigung des Reiches herbeigeführt. Nicht mehr ist das Reich auf Beiträge der Einzelstaaten angewiesen; dem Reiche fließen grundsätzlich alle Steuerquellen zu und das Reich lässt Länder und Gemeinden an den Steueranträgen teilnehmen bzw. weist ihnen vereinzelte Steuergebiete zu.

Vergl. Landessteuergesetz bezw. Finanzausgleich § 2:

"Die Inanspruchnahme von Steuern für das Reich schliesst die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) aus, wenn nicht reichsgesetzlich ein anderes vorgeschrieben ist.

Die Erhebung von Zuschlägen zu Reichssteuern ist den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) nur auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung gestattet."

Dagegen belässt § 1 des Finanzausgleiches den Ländern das Recht eigener Steuergesetzgebung mit dem Vorrang des Reichsrechtes: "Die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) sind berechtigt, Steuern nach Landesrecht zu erheben, soweit nicht die Reichsverfassung und die gemäss der Reichsverfassung erlassenen reichsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen".

Formell erhalten die Länder einen gewissen Schutz in finanzieller Beziehung durch den bereits zitierten 2. Satz des Artikels 8, wonach das Reich auf "die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder" Rücksicht zu nehmen hat, sowie durch den Artikel 11.

1) Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 35.

Im Artikel 11 werden die Gründe aufgeführt, die für die Untersagung und Beschränkung der Landessteuern durch das Reich vorliegen müssen. Das Reich kann in Reichsgesetzen Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit sie erforderlich sind, um eine Schädigung des finanziellen oder handelspolitischen Reichsinteresses oder direkter Volksinteressen durch Doppelbesteuerung, Belastung der Benützung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen, durch Benachteiligung der Freizügigkeit, des Warenverkehrs und durch Ausfuhrprämien zu vermeiden. Des weiteren kann auch "nach Ermessen des Reichsgesetzgebers das Sozialinteresse" - wie Artikel 11 sagt: "Wichtige Gesellschaftsinteressen" - dem fiskalischen Landesinteresse vorgezogen, insbesondere die Bevölkerung vor unsozial-<sup>1)</sup> erscheinenden Abgaben bewahrt werden. " Die im Artikel 11<sup>2)</sup> begründete Reichszuständigkeit ist eine Grundsatzkompetenz. Im Finanzausgleich wird mit § 8 den Ländern auferlegt, Steuern vom Grundvermögen und vom Gewerbebetrieb<sup>3)</sup> zu erheben." Sie können diese Steuern den Gemeinden ganz oder teilweise überlassen." Des weiteren werden Merkmale für die Steuerbemessung angegeben; die Landesregierungen wurden beauftragt, nähere Bestimmungen über diese Merkmale zu erlassen. § 9 verbietet den Landesregierungen<sup>4)</sup>, die ihnen mit § 8 überwiesenen Steuern wie Einkommensteuer auszugestalten.

§ 12 befiehlt den Ländern zum Zwecke der öffentlich rechtlichen Wegeunterhaltung eine Wege-Steuer zu erheben (für die Benützung der Wege durch Fahrzeuge - mit Ausnahme von Kraftfahrzeugen). Der Verkehr mit Kraftfahrzeugen ist von grösserer

1) Komm. Giese, S.77 vgl. hierzu Verbot der Chemnitzer Sozialabgabe (Poetzsch Jahrbuch 13).

2) Die Reichsgesetzgebung stellt Grundsätzlich entweder als Direktiven für die Landesgesetzgebung oder auch mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit auf. (Vgl. Anschütz Komm. S.62) s. Unten S.

3) Im Landessteuergesetz "Ertragssteuer" genannt.

4) "Besteuerungsmerkmale, die auf die Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen abzielen, dürfen nicht zugrunde gelegt werden."

als nur lokaler Bedeutung; einheitliche Regelung liegt im allgemeinen Verkehrsinteresse. Deshalb ist diese Steuerquelle dem Reiche vorbehalten (Kraftfahrzeugsteuergesetz) obgleich die Einnahmen aus dieser vom Reiche verwalteten Reichssteuer den Ländern in voller Höhe mit der Bestimmung überwiesen werden, mindestens die Hälfte zur Erhaltung der öffentlichen Wege zu verwenden.

§ 12 und § 13 befiehlt den Gemeinden, eine Vergnügungssteuer und eine Getränkesteuer zu erheben.

In Bezug auf die Vermögenssteuer erlässt der Reichsrat, also die Vertretung der Länder, die näheren Bestimmungen. In Bezug auf die Getränkesteuer können nähere Bestimmungen vom Reichsfinanzminister mit Zustimmung des Reichsrates<sup>erlassen werden</sup>, aber auch die Landesregierungen sind befugt, Bestimmungen über ~~Artikel~~ und Umfang zu erlassen.

Die Vergnügungssteuer kann statt von den Gemeinden auch von dem Lande erhoben werden.

Ueber die Bestimmungen, welche den Ländern und Gemeinden die Erhebung gewisser Steuern vorschreiben, sagt der <sup>1)</sup> Kommentar von Anschütz:

"Die Verfassungsmässigkeit dieser Bestimmungen ist (vgl. Poetzsch und Giese zu Art. 11) angezweifelt worden, da Artikel 11 dem Reich nur gestattet die Steuerhoheit der Länder durch verbietende Normen zu beschränken, ihm aber nicht gestattet, den Ländern die Einführung bestimmter Steuern zu befehlen. Eine solche Unterscheidung zwischen ver- und gebietenden Normen ist jedoch ~~dem~~ Art. 11 fremd. Die Frage kann insoweit dahin gestellt bleiben, als die Verfassungsmässigkeit der einschlägigen Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes, wenn nicht durch Artikel 11, so durch Artikel 9 (Bedarfsgesetzgebung) gestützt wird."

1) Anschütz, Komm. S 61.

Im zweiten Teile des Finanzausgleich-Gesetzes werden für die Länder Beteiligungen an den Aufkommen aus Reichssteuern festgelegt.

Die wichtigste Reichsteuer ist die Einkommen - und Körperschaftssteuer, von welcher die Länder  $\frac{3}{4}$  des Aufkommens erhalten. Dieser Gesamtanteil wird den einzelnen Ländern nach einem Verteilungsschlüssel, den der Reichsfinanzminister in jedem Kalenderjahr neu feststellt, überwiesen. Die Länder sind verpflichtet, an ihrem Anteil die Gemeinden zu beteiligen.

Steuern, welche als Reichssteuern im Sinne der Reichs-abgabenordnung gelten, also vom Reiche verwaltet werden, deren Aufkommen jedoch den Ländern in voller Höhe (abzüglich 4 % Verwaltungskosten) überwiesen werden, sind die Grunderwerbssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und die Rennwettsteuer.

Die Verteilung wird derart vorgenommen, dass bei der Grunderwerbssteuer die Länder das Steuer-Aufkommen von den Grundstücken erhalten, die innerhalb ihres Gebietes gelegen sind; bei der Kraftfahrzeugsteuer ist das Steueraufkommen zu einer Hälfte nach der Bevölkerungszahl, zur anderen Hälfte nach dem Gebietsumfange zu verteilen.

In Bezug auf die Grunderwerbssteuer sind die Länder verpflichtet, von ihrem Anteil mindestens die Hälfte an die Gemeinden zu überweisen; in Bezug auf die Kraftfahrzeugsteuer haben die Länder ~~das~~ Steueraufkommen mindestens zur Hälfte zu Zwecken der öffentlichen Wege - Unterhaltung zu verwenden; das Aufkommen aus der Rennwettsteuer haben die Länder zu einem Drittel zu Zwecken der Pferdezucht zu verwenden.<sup>1)</sup>

An der Umsatzsteuer sind die Länder mit wechselnder

1) Verknüpfung des Steuerwesens mit Massnahmen der Agrarpolitik!

Quote beteiligt worden; 1923 erhielten sie vom Gesamtaufkommen 10 %, zeitweilig (Oktober 1925 bis März 1926 = 35 %, vom ersten April 1926 ab, 30 %.) Die Verteilung des Gesamtbetrages des den Ländern zustehenden Anteiles wird zu einem Drittel nach dem Verhältnis des Aufkommens in den einzelnen Ländern und zu zwei Dritteln <sup>nach</sup> der Bevölkerungszahl vorgenommen.

Das Besteuerungsrecht der Länder wird weiter beschränkt durch Massnahmen der Reichsaufsicht, welche das Finanzausgleichsgesetz festlegt. So sichert sich mit § 5 der Reichsfinanzminister eine Präventiv-Kontrolle durch Verpflichtung der Landesregierungen, neue Steuergesetzesentwürfe zur Genehmigung vorzulegen. Nach §§ 3 und 4 kann die Aufhebung oder Abänderung von Landesgesetzen verlangt werden.

1) Anschutz, Komm. 3, 22  
2) Friebe, Straßburger 2, 109  
3) A.M. im Festsch (Komm. 3, 56) vgl. unten 111  
4) Friebe, Straßburger 2, 111

b)

Nachdem die unbedingt konkurrierende oder fakultative Kompetenz regelnden Artikel 7 und 8 führende Artikel 9 und 10 der RV. 1919 die Materien der bedingt konkurrierenden Reichszuständigkeit auf. Das Reich hat die Gesetzgebung für die beiden Positionen des Artikel 9 (Wohlfahrtspflege, Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit) nur "soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden ist." Diese sog. Bedarfsgesetzgebung stellt aber im Grunde auch fakultative Reichskompetenz dar, denn über diese Bedingung des Bedürfnisses kann, nach der Meinung von Anschütz <sup>1)</sup> und Triepel <sup>2)</sup> "nur den Gesetzgeber gewissenhaftem Ermessen folgend, entscheiden; eine Nachprüfung seiner Entscheidung durch die zur Anwendung des Gesetzes berufenen Instanzen, insbesondere Gerichte, findet nicht statt." <sup>1) u. 3)</sup>

"Das erste Sachgebiet des Artikel 9 der Wohlfahrtspflege" definierte Giese im Komm. vom 1921 als "jede positive Förderung des Wohles der Bevölkerung durch zwanglose staatliche, gemeindliche oder private Tätigkeit." Die ausserordentliche Dehnbarkeit dieses Begriffes dürfte ausser Frage stehen, <sup>fällt doch auch</sup> ~~noch~~ z.B. <sup>4)</sup> auf die Reichsgesetzliche "Einführung der Sommerzeit" unter diese Kategorie, wie andererseits auch schon im Artikel 7 spezialisierte Materien der Sozialpolitik "Wohlfahrtspflege" darstellen.

"Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit" ist das eigentliche Gebiet der Polizei (Sicherheitspolizei). Vgl. Preussisches Allg. Landrecht II. 17 § 10: "Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Anwendung, der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zutreffen ist das Amt der

1) Anschütz, Komm. S. 58

2) Triepel, Streitigkeiten S. 1006

3) A.M. ist Poetzsch (Komm. S. 56) vgl. unten S....

4) Komm. Giese, S. 71.

Polizei" (zit. n./Giese S. 72)<sup>1)</sup>.

Das Polizeiwesen war, noch aus der Zeit der zahlreichen, deutschen absoluten Staaten, ureigene Domäne der Einzelstaatlichen Gewalt. Hatte man ursprünglich beabsichtigt, den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nur der Grundsatzkompetenz des Reiches zu unterstellen, so erwies sich doch, dass auf manchen Polizeigebieten der Erlass bis in die Einzelheiten einheitlicher Vorschriften, z.B. hinsichtlich des Erkennungsdienstes, der Bekämpfung des gewerbsmässigen Verbrechertums, der Spionage, des Zigeunerwesens<sup>2)</sup> als notwendig wäre. Es besteht nunmehr nach Artikel 9 der RV. 1919 "soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden ist", - worüber die Reichsgesetzgebung entscheidet - die Zuständigkeit des Reiches, mit Reichsgesetzen direkte Vorschriften auf dem Gebiete der Sicherheitspolizei zu geben - nicht nur Normen für die Landesregierungen aufzustellen. Bei Berücksichtigung der unter die Materien des Artikel 7 einzuordnenden Zweige polizeilicher Tätigkeit (Passwesen, Fremdenpolizei), sowie Wohlfahrtspolizei, Armenwesen, Wandererfürsorge, Gesundheitswesen, etc.) bleibt - mit den Worten des Berichterstatters im Verfassungsausschuss Dr. Heintze "für die Landesgesetzgebung auch auf dem Gebiete der Polizei nichts mehr übrig."

<sup>3)</sup>  
Anschütz kommentiert in Bezug auf die Materie des Artikel 9:

"Diese Ausdrücke sind so weitgreifend und dehnbar, dass sie der durch den Artikel erteilten Ermächtigung den Charakter einer Generalklausel verleihen, welche neben und hinter

1) Vgl. Otto Maier, I, § 18, S. 249: "Polizei ist die Staats-tätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein mit obrigkeitlicher Gewalt."

2) Prot. V.-A. S. 54.

3) Anschütz, Komm. S. 58 und 59.

" Diese Ausdrücke sind so weitgreifend und dehnbar, dass sie der durch den Artikel erteilten Ermächtigung den Charakter einer Generalklausel verleihen, welche neben und hinter der Spezialisierung der Reichszuständigkeit, wie sie in den Artikeln 6 - 8, 10, 11 enthalten ist, tritt. Ziffer 2 überträgt dem Reiche für den angegebenen Bedürfnisfall das Recht, Polizeigesetze jedes beliebigen Inhalts, also auch über solche Gegenstände, die der Kompetenz des Reiches sonst entzogen sind, zu erlassen....."

"Es ist kaum denkbar, dass eine Gesetzgeberische Massnahme sich nicht bei einer der beiden Kategorien; "Wohlfahrtspflege" und "Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit" unterbringen lässt."

Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 9 geht hervor, dass hiermit "eine gegenständlich nahezu unbeschränkte Bedarfsgesetzgebung" an <sup>Stelle des</sup> ~~die~~ (gegen den Widerspruch der Landesregierungen geplante) ~~Stelle des~~ "Rechts auf <sup>1)</sup> Kompetenserweiterung durch einfaches Gesetz" getreten ist.

1) Anschütz Komm., S 58 und 59.

Die einzigen grösseren Zweige des öffentlichen Rechtes, die nicht von der ausschliesslichen oder der fakultativen Reichskompetenz (einschl. Bedarfskompetenz) direkt getroffen werden, sind die Kulturpolitik und das Agrarwesen.

Diese beiden Gebiete finden, zusammen mit dem Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften die Zuständigkeitsbegrenzung im Art. 10. RV. 1919.

Auch hier hat das Reich verfassungsmässig legislative Befugnisse, jedoch kann es ~~mit~~ Reichsgesetzen nur Grundsätze aufstellen, sei es, dass sich diese als Direktiven an die Landesgesetzgebung wenden, sei es, dass sie mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit ausgestattet sind. Die Beschränkung der Reichsgesetzgebung liegt darin, dass sie die betreffenden Angelegenheiten nicht restlos kodifizieren soll. Es soll der Landesgesetzgebung ein angemessener Spielraum bleiben. Doch liegt diese Beschränkung im pflichtmässigen Ermessen der Reichsgesetzgebung; richterlicher Kontrolle, (insbesondere Nachprüfung durch Staatsgerichtshof, Reichsfinanzhof) ob ein Reichsgesetz sich im Rahmen der Grundgesetzgebung halte, ist nicht möglich.<sup>1)</sup>

Kulturpolitische Grundsätze gibt die Verfassung selbst in weitem Ausmasse schon im dritten und vierten Abschnitt der Grundrechte und Grundpflichten, die die Ueberschriften: "Religion und Religionsgesellschaften", sowie "Bildung und Schule" tragen. (Artikel 135 - 150).

In Bezug auf die Religionsgesellschaften ist auf Artikel 137 hinzuweisen, der von der Rechtsstellung der Rel. Gesellschaften handelt und dessen letzter Absatz lautet: "Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob." Art. 137 verleiht denjenigen Rel. Gesellschaften, die öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, ein Besteuerungsrecht, - wiederum "nach Massgabe der landesrechtlichen Bestimmungen." Auf Grund des

1) vgl. Anschütz, Komm. S. 614, Triepel Streitigkeiten S. 94.

Landessteuergesetzes § 15 I erfolgt die Besteuerung durch Zuschläge zu Reichssteuern. Auch Artikel 138 weist auf die Landesgesetzgebung <sup>hin</sup> "Die auf Gesetz, Vertrag oder anderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen anderer Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebungen abgelöst." - Jedoch: "Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf."

Ebenso wie für die Religionsgesellschaften enthalten die Grundrechte auch für das unter Punkt 2 des Artikel 10 ausgeführte Schulwesen einschliesslich des Hochschulwesens in den Artikel 142 bis 149 allgemeine Grundsätze. Gerade in <sup>bezug auf</sup> diese Grundsätze war in der Verfassungsgebenden Nationalversammlung ein lebhafter Kampf entbrannt. Es prallten hier nicht nur wie beim Länderartikel Föderalismus und Unitarismus, sondern auch die verschiedenen parteipolitischen und religiösen Ueberzeugungen aufeinander. Sieht man den Abschnitt "Bildung und Schule" in den Grundrechten auf die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Länder hin/durch, so stösst man mehrmals wieder auf das Wort "Staat", ~~das~~ sowohl Reich, wie Land meinen kann. Des öfteren werden, "Reich, Länder und <sup>1)</sup> Gemeinden", zusammen genannt. Hier liegt nach Giese eine teilweise, über die im Art. 10 festgelegte Grundsatzkompetenz hinausgehende Reichskompetenz vor, so z.B. wenn Artikel 143, I, 2. vorschreibt, dass bei der Einrichtung öffentlicher Bildungsanstalten, Reich, Länder und Gemeinden zusammenwirken, (eine ebensolche Ausdehnung der Reichskompetenz begründet auch Artikel 150, II, wonach es Sache des Reiches ist, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten). Der Kernpunkt des Kulturpolitischen Streites bei den Vorberatungen zur Verfassung lag in der Frage, ob konfessionelle oder Simultanschule. Die Erledigung dieser Frage ist schliesslich durch die dem Artikel 10 entsprechende Formulierung vertagt worden: "Das nähere **B**estimmt die Landesge-

1) Giese, S. 373.

setzung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes." ( Art. 146 III)

1)

Anschütz sagt hierzu: " Das jetzt auch das Reich unter dem Faktor ~~w~~ erscheint, die an der Gestaltung in (" Einrichtung") des öffentlichen Unterrichtswesens teilnehmen, ist neu; nach ~~allem~~ Recht fehlte es dem Reiche an jeder einschlägigen Zuständigkeit, das Unterrichtswesen war ausschl. Landessache. " Das Reich hat von seiner Grundsatz-Kompetenz in Bezug auf das Schulwesen bereits ~~durchgreifend~~ Gebrauch gemacht, z. B. Reichsgesetz betr. ~~die~~ die Grundschule und Aufhebung der Vorschulen vom 28. April 1920 (R.G.Bl. S. 851;) Reichsgesetz betr. den Lehrgang der Grundschule vom 18. April 1925 (R.G.Bl. S 49.)

Auch die dem Reiche gegebene Grundsatzkompetenz (von Bedeutung besonders die Feuerbestattung) hinsichtlich des Bestattungswesen (Punkt 5) dürfte, da die Aufnahme dieser Materie im wesentlichen mit ethischen Gesichtspunkten begründet wurde, dem Gebiet der Kulturpolitik zugezählt werden können.

Grundsatzkompetenz gibt die R.V. 1919 dem Reiche des weiteren hinsichtlich der Agrargesetzgebung, die Artikel 10 Absatz 4 wie folgt spezialisiert:

"Das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung."

Diese Materien gehen teilweise über die Agrargesetzgebung hinaus, denn z.B. berührt das Wohnungswesen auch das Bauwesen und stellt ein Gebiet der Sozialpolitik dar, aber im wesentlichen handelt es sich hier um die Gebiete der Agrarpolitik, die eben aus ihrer organischen Verbindung mit anderen Zweigen der Volkswirtschaft nicht herausgelöst werden können.

1) Anschütz, Komm. S.375.

"Das Agrarwesen war bisher Sache der Landesgesetzgebung. Freilich hatte das B.G. in dieser Beziehung bereits in erheblichem Umfange in die Landesgesetzgebung eingegriffen. Das Reich war hierfür ja zuständig, da das gesamte bürgerliche Recht seiner Kompetenz unterlag. Allerdings hatte das bürgerliche Gesetzbuch von seiner Zuständigkeit keinen unbeschränkten Gebrauch gemacht, vielmehr im Einführungsgesetz zum B.G.B. eine Reihe von Vorbehalten zugunsten der Landesgesetzgebung getroffen. Fügt man jetzt das Wohnungs- und das Siedlungswesen.....hinzu, so gehört in Zukunft die gesamte Agrargesetzgebung zu den Gegenständen der Reichsgesetzgebung."

Die Ideen der Bodenreform - und um diese handelt es sich hier im Wesentlichen - stehen in engstem Zusammenhange mit der Sozialisierung. Gemäss Artikel 10 4, legt die Verfassung wiederum in den Grundrechten "programmatische Grundlagen zur Errichtung eines besonderen Sozialwillens ~~den~~ über den wirtschaftlichen Individualwillen" <sup>1)</sup> fest. Dem Gedanken der Sozialisierung von unbeweglichem Vermögen wird im Artikel 155 Ausdruck gegeben.

Während die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen - wovon oben die Rede war - fakultative Reichskompetenz ist, hat das Reich hinsichtlich der Bodenverteilung etc. nur das Recht, Grundsätze aufzustellen. Eine solche Grundsatzkompetenz erschien erforderlich - obgleich gerade beim Agrarwesen die Verhältnisse, selbst noch innerhalb der einzelnen Länder ausserordentlich differenziert sind, - " da eine tatkräftige Förderung der Bestrebungen auf diesen Gebieten für unser Reich nach diesem grossen Kriege so notwendig sei, dass es diese Aufgabe den Ländern nicht unbeschränkt überlassen können <sup>2)</sup> " Der Artikel 155 enthält bereits verschiedene Richtliniein und Befehle für die Landesgesetzgebung, so z.B. "Die Fideikomnisse sind aufzulösen." Ferner den bereits oben zitierten Satz: "Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen." Diese Befehle richten sich zunächst an die Gesetzgebungsfaktoren der Länder, die hier nach ~~den~~ Einzelsheiten zu regeln haben.

1) Sten. Ber. S. 1749, Abg. Dr. Sinzheimer.

2) Prot. V.-A. S. 71, Abg. Koch.

In Bezug auf das "Wohnungswesen" hat sich nach der  
1)  
Zusammenstellung von Poetzsch der Rahmen der Grundsatz-Kompetenz  
des Reiches als zu eng erwiesen.

Eine Ueberschreitung der Grundsatzkompetenz wird behauptet für das Reichsgesetz betr.~~1886~~ die vorläufige Förderung des Wohnungsbaues vom 12.2. 21.(R.G.Bl. S.175) und das Reichsgesetz zur Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26.2. 1921,

Diese Gesetze ebenso wie die Abänderungsgesetze hierzu sind in Form der Verfassungsändernden Reichsgesetze beschlossen worden.

Sie verpflichten die Länder zur Förderung des Wohnungsbaues unter bestimmten Bedingungen eine Abgabe zu erheben.

"Eine Verfassungsänderung liegt vor. Art. 8 R<sup>1</sup>V. kommt als Grundlage nicht in Frage, da es sich nicht um eine Abgabe für Zwecke des Reiches handelt. In Art. 10 und 11 ist dem Reich lediglich die Befugnis, Grundsätze aufzustellen, eingeräumt worden. Die Bestimmungen des Gesetzes gehen aber über den Begriff allgemeiner leitender Rechtsgrundsätze oder Richtlinien erheblich hinaus. Es ist im einzelnen festgelegt, wer Abgabeschuldner ist, wie hoch die Abgabe ist und welche Zuschläge die Gemeinden zu erheben haben. Ein angemessener Spielraum zur näheren Ausgestaltung ist den Ländern nicht verblieben." 1)

Beim Reichsmietengesetz (24. März 1922 R.G.Bl. I.S.273) wurde Verfassungsmässigkeit angenommen, da nach Auffassung der Reichsregierung es sich im wesentlichen um "Bürgerliches Recht" im Sinne des Art. 7 Ziff. 1 handle und der Grundsatzcharakter bewahrt sei, so weit öffentlich-rechtliche Vorschriften geschaffen worden seien.

1) Poetzsch, Jahrbuch XQII. S.296 ff.

Grundsatzkompetenz des Reiches begründet Art. 10. noch für das "Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften."

Das Reichsbeamtenrecht gehört zu den Materien der Reichsverfassungsgesetzgebung, (und schon im Reiche von 1871 zur ausschliesslichen Reichskompetenz zählt und Kodifizierung erfahren hat, im Reichsbeamtengesetz von 1873). Darüber hinausgehend kann die Reichsgesetzgebung in die Rechtsverhältnisse der Beamten der Landesverwaltungen eingreifen - ebenso wie, was eine Neufassung des "Beamten" - Begriffes darstellt, das Beamtenrecht für alle öffentlichen Körperschaften ~~nicht~~ <sup>1)</sup> ~~und~~ Selbstverwaltungskörperschaften (z.B. Kirchen, -"Beamtete") gilt.

Auch hier wird von Poetzsch<sup>2)</sup> ein Ueberschreiten der Grundsatzkompetenz durch das sog. "Besoldungssperrgesetz" (Reichsgesetz vom 21.12. 1920 B.G.Bl. S. 2117) angenommen: "Zwar enthält das Gesetz in seinem Hauptbestandteil nur Normen und regelt nicht unmittelbar Rechte und Pflichten der Beamten. Die Landesgesetzgebung ist aber so bis ins Einzelne gebunden, dass die sie bindende Norm über die Aufstellung eines Grundsatzes hinausgeht."

Die in vorstehendem Abschnitt angestellte Wanderung durch die Kompetenzen - Katalogie ~~der~~ Art. 6 - 11 hat mehrfach die Frage gestreift, ob die R.V. 1919 noch ein geschlossenes Spezialgebiet der Selbständigkeit der Länder belässt, in welches nicht ein einfaches Reichsgesetz eingreifen könnte. Die Enumerationsmethode ist an sich geeignet, Unklarheiten in das Verhältnis der Zuständigkeiten von Reich und Ländern zu bringen. Im Falle, eine durch ein Gesetz zu regelnde Materie nicht in den Artikeln 6 - 11 aufgezählt ist, müsste ev. die Reichszuständigkeit durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz begründet werden. Als ein Beispiel möge folgender Fall dienen: Zu Zweifeln könnte z.B. die

<sup>1)</sup> Nach Otto Mayr II. § 55 Seite 371: "Juristische Personen des öffentlichen Rechtes sind also nur solche, die dazu da sind, öffentliche Verwaltung zu führen." Dr. Kahl (Prot. V.-A.S. 195.):

<sup>2)</sup> Pactard Jahrbuch 13 S. 296 ff.

Bodenverbesserung" in Zukunft Veranlassung geben. Bei der zweiten Lesung im Verfassungsausschuss hatte das Reichswirtschaftsministerium<sup>2)</sup> die besondere Aufführung dieser Materie unter den Grundsatzkompetenzen des Reiches im Zusammenhange mit der Bodenverteilung etc, angeregt, da es für das Reich von Wichtigkeit sei, für die Urbarmachung von Oedländereien<sup>3)</sup> Grundsätze geben zu können. Ein diesbezüglicher Antrag ( NO. 287 Dr. Sinzheimer) wurde von sozialistischer Seite mit Rücksichten auf den Ernährungsbedarf im Reiche als " eminent nationale Frage" und auch vom Standpunkt des Kolonisationswesens<sup>be</sup> fürwortet. Dagegen wurde geltend gemacht, dass die Ausführung der " Bodenverbesserung" unter den Grundsatzkompetenzen des Reiches " den Uebergang der Aufgaben der einzelstaatlichen landwirtschaftlichen Ministerien auf das Reich" bedeute ( Abg. Koch) und Vertreter von Landesregierungen (Preussen und Bayern) hatten darauf hingewiesen, dass die Bodenmelioration ausserordentliche Ausgaben verlange, zu denen ein Land sich nur würde entschliessen können, wenn es die Gewähr habe, dass seine Pläne nicht mit Reichsgesetz durchkreuzt werden könnten. Der Antrag wurde abgelehnt, die " Bodenverbesserung" hat die Aufnahme in den Katalog des Art. 10 nicht gefunden. Liegt hier nun ein Gebiet der ausschliesslichen Landeskompetenz vor, innerhalb dessen das Reich ohne Verfassungsänderung nicht tätig wer-

f. 82

" Die Definition der öffentlich-rechtlichen Körperschaft lautet ungefähr folgendermassen: Sie ist eine Körperschaft, die mit obrigkeitsähnlichen Befugnissen ausgestattet, wegen ihres öffentlichen Interesses unter dem Schutze des Staates und unter der besonderen Aufsicht des Staates steht. " Hiergegen Dr. v. Helbrück (Prot. V. -A- S. 197) " Öffentlich-rechtliche Korporationen, deren Interessen sich mit den Interessen und den Aufgaben des Staates berühren, und denen darum der Charakter einer Korporation des öffentl. Rechtes verliehen wird. Welche Rechte und Pflichten die Korporation im einzelnen Falle erhält, hängt von dem Verleihungsakt bzw. dem Gesetze ab, dem sie ihre Entstehung verdankt."

2) Prot. V.-A. S. 427.

3) Vergl. Verordnung der Reichsregierung vom 29.1. 1919 zur Beschaffung von landwirtschaftlichem Siedlungsland." Denkschr. v. Sering Schöller's Jahrbuch 43, S. 587.

den können? Ohne Zweifel bestehen mannigfache, innere Zusammenhänge, der fraglichen Materie mit solchen, für die das Reich verfassungsmässig zuständig ist. Der Reichsgesetzgeber könnte zu dem von ihm gewünschten Ziele kommen, z.B. der Urbarmachung von Mooren auf dem Umwege <sup>Grundsatzgebung betr. die</sup> ~~der~~ oben erwähnten, "Schaffung von Neuland für Siedlungszwecke" ~~durch Normen an die Landesregierungen~~, dann aber durch unmittelbares Eingreifen auf Grund der in gleicher Richtung liegenden konkurrierenden Kompetenzen für "Bevölkerungspolitik" "Fürsorge für Kriegsteilnehmer" (Artikel 7, Ziff. 7 und 11); vielleicht könnte er seine Zuständigkeit auch auf die Torfgewinnung als "Vergesellschaftung von Bodenschätzen, (Art. ~~Z. 7, 13~~ <sup>Ziffer</sup>) gründen, schliesslich auch als "Wohlfahrtspflege" auslegen.

Immerhin könnten in Bezug <sup>auf</sup> das angeführte Beispiel die Länder sich auf die Verhandlungen im Verfassungsausschuss und die Ablehnung der Ausführung der "Bodenverbesserung" unter die Reichskompetenzen stützen und damit gegen einfache Reichsgesetze, die zu irgend welchen weitergehenden Zwecken Bestimmungen über Urbarmachung von Boden treffen, als nicht verfassungsgemäss Einspruch erheben.

Aehnlich liegt es z.B. auch in Bezug auf das Feuerlösch- und Brandschutzwesen, dessen Aufnahme unter die Reichskompetenzen gleichfalls im Verfassungsausschuss abgelehnt wurde und in Bezug auf das Bauwesen, soweit es nicht durch das Wohnungswesen betroffen wird. (z.B. könnte das Reich keine Baupolizeigesetzgebung erlassen).

Da im Artikel 7, Ziffer 18 für "Hochsee und Küstenfischerei" ausdrücklich die konkurrierende Reichskompetenz begründet wird, liegt es nahe, die Binnenfischerei zur ausschliesslichen Landeskompetenz zu erklären (nach Prot. Verf. Ausschuss S. 414 ist dies auch der Fall, s. EG. BGB. Art. 69) - aber auch hier liesse sich vielleicht ein Eingreifen der Reichsgesetzgebung rechtfertigen

auf Grund des Art. 7, Punkt 15: "Verkehr mit Nahrungsmitteln" etc. Eine Berührung dieses Gebietes ist auch gegeben durch die Reichszuständigkeit hinsichtlich der "Binnenschifffahrt" und durch den Uebergang der "Wasserstrassen in Reichsbesitz" (s. unten <sup>unter IV a)</sup> S. ...). Die Verreichlichung der Wasserstrassen wird auch das bisher auf Grund EG BGB. Art. 15 der Einzelstaatlichen Gesetzgebung überlassene "Wasserrecht" beeinflussen, auf welches ferner die Reichskompetenz des Reiches für das Enteignungsrecht ( Art. 7, 12) und für die Vergesellschaftung von Naturschätzen (Art. 7, 13) - Wasserkräften - einwirken kann.

Durch den "Verkehr mit Nahrungsmitteln" könnte auch eine Zuständigkeit des Reiches für das nach EG. BGB. Art. 69 dem Landesrecht belassene Gebiet der Jagd begründet werden. Sieht man ~~die~~ im Einführungsgesetz zum BGB. die Materien durch, für die Landesrecht in Kraft bleibt, so lässt sich feststellen, dass alle diese Gebiete in den Kompetenzen Katalog der RV. 1919 eingeordnet werden können. Es ist nicht möglich, überhaupt ein Gebiet staatlicher Tätigkeit aufzufinden, für das nicht die Kohärenz mit einer Materie, für die die RV. 1919 eine Reichszuständigkeit begründet, gegeben ~~w~~ist.

In bezug auf die Entwicklung der Grundsatzkompetenz nach Inkrafttreten der RV. 1919 sagt <sup>1)</sup> Poetzsch : "Besonders rechtsstrittig wurde zwischen Reich und Ländern die Frage, ob die Grenzen der Grundsatz<sup>gesetz</sup>gebung eingehalten seien. Dabei ist die Auffassung, dass die Grundsatzgesetzgebung nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung <sup>2)</sup> aufstellen dürfe, zwar theoretisch festgehalten und gelegentlich, wie beim Besoldungsspergesetz und bei der Abbau-

1) Jahrbuch XIII. S. 35 ff.

2) a.M. Anschütz, Komm. zu Art. 10.

Verordnung auch von der Reichsregierung anerkannt worden. An anderen Stellen ist aber die Praxis dazu übergegangen, auf Grund der Grundsatz-Kompetenz auch Reichsrechtliche Normen zu schaffen, die die Staatsbürger unmittelbar binden. Ob eine Ueberschreitung der Reichskompetenz vorliegt, ist strittig geworden beim Gesetz über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26. Juni 1921 beim Besoldungssperrgesetz vom 21. 12. 1920, beim Reichsmietengesetz vom 24. III. 22, bei der Personalabbau-Verordnung vom 27. X.23.



c)

Aus den Entwürfen wie den Beratungen der Reichsverfassungen von 1919 geht hervor, dass von vornherein beachtigt war, das Schwergewicht der Betätigung der Länder in die als "Verwaltung" bezeichnete Staatstätigkeit zu legen. Wenn auch hier nicht theoretischen Erörterungen nachgegangen werden soll, so kann noch kurz darauf hingewiesen werden, dass die Verwaltung, - der Ausfluss der Exekutivgewalt, - obgleich begrenzt durch die Gesetze, durch ~~Aus~~ nicht nur in der Ausführung von Gesetzen besteht, (wenngleich es zu den Postulaten des Rechts- und Verfassungsstaates gehört, seine Tätigkeit überall durch verfassungsmässig zustande gekommenen<sup>1)</sup> Gesetze - Gesetze im formellen Sinne - zu normieren). Triepel hat darauf hingewiesen, dass in der "Ausführung von Gesetzen" als der "Herbeiführung ~~den~~ vom Gesetze gewollten Wirkungen" verschiedene Tätigkeiten liegen, nämlich die der "Handhabung" und der "Erfüllung". Ausserdem tritt für das Gebiet der Justiz die Anwendung der Gesetze hinzu, die auch innerhalb des Begriffes der "Ausführung der Gesetze" liegt. Zum Begriff der Verwaltung vgl. auch Jellinek<sup>2)</sup>: "Die Verwaltung löst konkrete Aufgaben gemäss den Rechtsnormen oder innerhalb deren Schranken durch Mittel, die nähere Untersuchung als ein reich gegliedertes System erkennen lehrt. Nach Otto Mayer<sup>3)</sup> ist "Verwaltung", die Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke unter seiner Rechtsordnung."

Die Durchführung der Staatsaufgaben bedingt ein solches Ineinandergreifen der verschiedenen Zweige der Staatstätigkeit, dass eine genaue Abgrenzung des Gebietes der Verwaltung nicht möglich ist. Einerseits bedient sich die Verwaltung der Gesetzgebung, indem sie die Initiative für die Rechtsbildung gibt und die Gesetze vorbereitet, was etwa zusammen mit der Beaufsichtigung dem <sup>B</sup>egriffe der Regierung entspricht, andererseits benutzt

1) Triepel, die Reichsaufsicht, § 17, S. 372 ff.

2) Mayer, § 1, S. 3.

3) Jellinek, Allg. Staatslehre S.

sie die Institutionen der Justiz, denen sie Verwaltungsaufgaben zuweist (freiwillige Gerichtsbarkeit) oder sie wird selbst zur Rechtspflege (Verwaltungsgerichtsbarkeit).

1)

Wenn man mit Fleiner die "Verwaltung" in "Regierung" und "Vollziehung" zerfallen lässt, so war im Kaiserreich die Entwicklung dahin gegangen, dass, was "Regierung" angeht, zwar die Leitung der Politik bei Kaiser und Reichskanzler lag, die Initiative, ~~das. h.~~ ~~heisst~~ die Vorbereitung der beim Bundesrate einzubringenden Reichsgesetze aber durch die preussischen Staatsministerien erfolgte. Hinsichtlich der Exekutive fand nun infolge des Bundesstaatlichen Charakters "des Reiches, eine Teilung zwischen Reich und Einzelstaaten statt, dergestalt, dass "die unmittelbare Geschäftsführung" (Laband) der Selbstverwaltung der Einzelstaaten überlassen blieb und das Reich sich auf die Beaufsichtigung beschränkte. Die Gestaltung der tatsächlichen Verhältnisse hatte dahin geführt, dass für das Bestehen des Reiches die "Reichsaufsicht" zum wesentlichen Faktor geworden war. Das "sub specie" der Reichsaufsicht vor der Revolution geschriebene Reichsstaatsrecht von Triepel kommt zu dem Ergebnis:

"Erst in der rechtlichen Ausgestaltung und in der praktischen Handhabung des Aufsichtsrechtes erweist es sich, ob die Verfassung des Reiches ein Stück Papier oder lebendige Wirklichkeit, ob die Lehre von der Ueberordnung des Reiches über die Gliedstaaten Wahrheit oder Lüge ist." 2)

Die Reichsaufsicht war nach Triepel aufzufassen "als der grosse Regulator der Arbeitsmaschine des zusammengesetzten Staatsswesens". In Bezug auf die Unterschiede in der Reichsaufsicht und der hierüber möglich gewordenen politischen Meinungsverschiedenheiten seien die auf den Gedankengängen von Triepel basierenden Ausführungen des Vertreters des Reichsjustizministeriums im Verfassungs-Ausschuss hier angeführt:

1) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes 1913, S.4  
2) Triepel, S.517, S.5 ("Reichsaufsicht")  
3) Prot. V-A. S.82 (Geh.Reg.Rat Dr.Zweigert.)

<sup>wischen</sup>  
~~unter~~ "Das heutige Reichsstaatsrecht unterscheidet scharf abhängiger und selbständiger Reichsaufsicht. Die sog. Abhängige Reichsaufsicht betätigt sich an der Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze; sie setzt voraus, dass die Angelegenheit reichsgesetzlich geregelt ist. Im Gegensatz dazu erstreckt sich das selbständige Aufsichtsrecht auf die Gebiete, die durch besondere Reichsgesetze noch nicht geregelt sind, aber geregelt werden können. Das Bestehen eines solches selbständigen Aufsichtsrechtes wurde bisher in der Staatsrechtslehre bejaht, in der Politik war die Frage streitig; der Reichstag hat ein selbständiges Aufsichtsrecht für das Reich in Anspruch genommen, die Reichsregierung hat es wiederholt abgelehnt, Aufsichtsbefugnisse auf Gebieten auszuüben, die reichsgesetzlich nicht geregelt waren. Insbesondere war dies auf dem Gebiete der Fremdenpolizei der Fall. Immerhin war auf anderen Gebieten die Staatspraxis nicht einheitlich." (Die Gestaltung der Reichsaufsicht nach der RV. 1919 wird <sup>unten</sup> ~~später~~ zu erörtern sein) ~~†~~

Generell bestimmt der Artikel 14 der Reichsverfassung von 1919:

"Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen."

Der hiermit im Allgemeinen vorgesehene Grundsatz <sup>der Vollziehung durch die Landesverwaltungen</sup> hatte im Kaiserréich (wie Anschütz<sup>1)</sup> ausführt) "~~Nach der Vollziehung durch die Landesverwaltungen~~ vorherrschenden und richtigen, wiewohl nicht unbestrittenen Ansicht die Bedeutung eines Verfassungsgrundsatzes von dem nur durch verfassungsänderndes Gesetz Ausnahmen gemacht werden dürften; die Uebertragung des Vollzugs eines Reichsgesetzes an Reichs-, statt an Landesbehörden, überhaupt die Uebernahme eines Staatstätigkeitszweiges in die eigene und unmittelbare Verwaltung oder ~~Reichs-~~Reichspflege des Reiches erforderte eine Aenderung der Reichsverfassung."

Dieser Verfassungsgrundsatz hatte sich negativ daraus ergeben, dass die RV. 1871 nur von Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches sprach und damit die vollziehende Tätigkeit den Einzelstaaten beließ.

<sup>1)</sup> vgl. über Reichsaufsicht unten S. ...

<sup>2)</sup> Anschütz, Komm. S72.

Durch den Nachsatz des Art. 14 der RV.1919 tritt<sup>1)</sup>  
eine Aenderung des früheren Zustandes ein. Cfr. Anschütz: "

"Das ist jetzt geändert. Der Vorbehalt "soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen "gestattet, dem Reiche innerhalb der ihm durch die Verfassung zugewiesenen Sachgebiete (Art. 6 - 11) durch einfaches, nicht verfassungsänderndes Reichsgesetz unmittelbar vollziehende Funktion zu übertragen."

Damit ist die verfassungsmässige Grundlage gegeben, für Verwaltungstätigkeit von Reichsbehörden, die ihnen von Fall zu Fall durch ein einfaches Reichsgesetz zugewiesen werden kann. Soweit die Ausführung eines Reichsgesetzes nicht in dem betreffenden Gesetz festgelegt wird, soll mittels Art.14 nach Poetzsch<sup>2)</sup> "die Verwaltungszuständigkeit den Ländern grundsätzlich durch die Verfassung garantiert werden."

1) Anschütz, Komm. S. 72, 2  
2) Poetzsch, Komm. S. 62.

Die "reichseigere Verwaltung" oder "unmittelbare Reichsverwaltung" umfasst diejenigen Verwaltungszweige, deren Aufgaben von Reichsbehörden mit Reichsbeamten durchgeführt werden. Im Wesentlichen wird der Umkreis dieser Verwaltungszweige von dem 6. Abschnitt der Reichsverfassung unter dem Titel "die Reichsverwaltung" getroffen. (RV. 1919 Artikel 78-101).

Da die reichseigene Verwaltung gegenüber dem Vorkriegszustande erheblich auf Kosten der Befugnisse der früheren Einzelstaaten erweitert worden ist, erscheint zur Klärung der verfassungsmässigen Stellung der Länder eine Untersuchung im einzelnen auch hier erforderlich.

Wenn hinsichtlich der "Auswärtigen Beziehungen" auch schon früher der Grundsatz der ausschliesslichen Zuständigkeit des Reiches galt, so bestanden für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten doch Ausnahmen. Zwar stand dem Kaiser allein und ausschliesslich die oberste Leitung der Diplomatie zu, jedoch war das aktive und passive Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten durch die RV 1871 nicht unterbunden, vielmehr hat es eine - nach Laband § 71- ausdrückliche Anerkennung gefunden in dem Schlussprotokolle zu dem bayrischen Bündnisvertrag vom 23. November 1870 Artikel VII. und VIII. und "diese Bestimmungen haben eine auch die übrigen Bundesglieder betreffende Bedeutung, da sie über das Verhältnis des Gesandtschaftsrechtes des Reiches zu dem Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten positive Auskunft geben, während die Reichsverfassung über das Gesandtschaftsrecht völlig schweigt."

Es stand den deutschen Einzelstaaten frei, im Auslande Gesandtschaften zu unterhalten - natürlich nur zur Vertretung ihrer speziellen Vertretung, nicht in Verquickung mit den Interessen des Reiches, sowie auch fremde Gesandte <sup>zu</sup> empfangen. Auf die Ausgestaltung des Gesandtschaftsrechts der Einzelstaaten

braucht hier nicht eingegangen zu werden, da es von der RV.1919 nicht mehr anerkannt wird. Artikel 78, Abs. 1 RV.1919 sagt:

"Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschliesslich Sache des Reiches."

Das Konsulatsrecht brauchte einer Aenderung nicht unterzogen zu werden, da schon die RV. 1871, Art. 56, den Einzelstaaten die Befugnis, konsularische Vertretungen im Auslande zu unterhalten, genommen hatte - Es ist darauf hinzuweisen, dass "das Gesandtschafts- und Konsulatsrecht der Länder im Verkehr untereinander und im Verhältnis zum Reich durch die Verfassung nicht ausdrücklich berührt <sup>1)</sup>" wird. "Die stimmführenden Bevollmächtigten der Länder im Reichsrath werden auch als Vertreter der Länder bei der Reichsregierung bestellt und erhalten die Amtsbezeichnung "Gesandte". Auch der Vertreter der Reichsregierung in München führt die Amtsbezeichnung "Gesandter".

<sup>2)</sup>  
Cfr. Anschütz : "Die Vertreter, welche ein Land bei ~~anderen~~ Ländern des Reiches oder beim Reiche selbst unterhält, sind, mögen sie auch den Titel "Gesandte" oder "Konsul" führen, keine solchen im Sinne des Völkerrechts. Sie haben keinerlei diplomatischen Charakter, genüssen insbesondere nicht die, ~~mit~~ diesem Charakter verbundene ~~Exterritorialität~~".

Der Bestand einer französischen Gesandtschaft bei der bayrischen Landesregierung nach Inkrafttreten der Weimarer-Verfassung entsprach nicht dem Reichsstaatsrecht. Ebenso begründet das durch Artikel 279 des Friedensvertrages von Versailles den Alliierten und Assoziierten Mächten gewährte Konsulatsrecht für die Städte und Häfen Deutschlands kein passives Konsulatsrecht der Länder, nur das Reich als solches ist verpflichtet, jenen Konsuln ~~das~~ Exequatur zu erteilen. <sup>3)</sup>

1) Komm. Poetzsch, S.143.

2) " Anschütz S.237

3) Giese, S.204.

Hinsichtlich der Kurie hat man angenommen, dass die Beziehungen zum päpstlichen Stuhle nicht unter die Beziehungen zu "auswärtigen Staaten" fielen. Eine preussische oder bayrische Gesandtschaft beim päpstlichen Stuhle ist zulässig.<sup>2)</sup> Es wird angenommen, dass hier nicht Beziehungen des Völkerrechts,<sup>2)</sup> sondern solche des Kirchenrechts zugrunde liegen. Sind die durch den Artikel 87 des Versailler Friedens und die Organisation der Kirche begründeten Ausnahmen nur "scheinbare", (Giese) so werden einige geringe tatsächliche Ausnahmen durch Artikel 78 RV. 1919 selbst normiert. Den Ländern werden gewisse Rechte in Bezug auf Grenznachbarkichen Verkehr belassen. Die Länder können mit Zustimmung des Reiches in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, Verträge mit auswärtigen Staaten abschliessen.

Giese kommentiert hierzu: " Es handelt sich hier um die Verwärtungsverträge über Grenzverkehr, Landesmeliorationen, Ausnutzung von Wasserkräften und dergl. (Prot. V.-A. S. 35), die in keiner Weise in die eigentliche Politik eingreifen, andererseits aber doch öffentlich-nicht bloss privatrechtlichen Charakter tragen. (Sten. Ber. 286; Prot. V. A. 34) 1)

Absatz<sup>2)</sup> des Artikel 78 wird als ein Beweis der <sup>3)</sup> " Staatlichkeit" der Länder angeführt. So kommentiert Anschütz:

"Das Recht der Länder, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schliessen, wird mit Absatz 2 nicht begründet, sondern nur beschränkt, es ist den Ländern vom Reiche nicht übertragen, sondern überlassen. Sein Dasein beweist, dass die Länder noch immer ein gewisses Mass völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit besitzen, Es bedeutet also keineswegs eine Ausnahme von dem angeblichen Prinzip der Nichtstaatlichkeit der Länder, vielmehr ein Anerkenntniß bestehend gebliebener Staatlichkeit.

Materiell kannes sich bei Verträgen der Länder mit auswärtigen Staaten nur handeln um Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, "also um einen angesichts der gesetzgeberischen Kompetenz des Reiches und der Nutzung dieser Kompetenz unbedeutenden Ausschnitt des öffent-

1) Giese, Komm. S. 235.

2) Giese Reichsstaatsrecht, S 140.

3) Poetzsch, Komm. S 142.

lichen Rechtes". "Man dachte an Landes~~er~~klärungen, Ausmützung von Wasserkraften und andere wasserrechtliche Fragen, sowie überhaupt an die Angelegenheiten des ~~g~~renznachbarlichen Verkehrs".<sup>1)</sup>  
meint Poetzsch. (Cfr. Prot. des Verf. Ausschuss, S. 34 f.) In Bezug auf Projekte zur "Ausnutzung von Wasserkraften" ist das Vertragsschliessungsrecht der Länder eingeschränkt durch den Uebergang der Wasserstrassen, die dem allgemeinen Verkehr dienen auf das Reich (siehe unten zu Artikel 97) oder durch die fakultative Kompetenz des Reiches<sup>zur</sup> "Vergesellschaftung von Naturschätzen". Art. 7, Ziffer 13.)<sup>2)</sup> Anschütz hält für unzweifelhaft, dass die Länder "Verträge über die Gegenstände der Fremdenpolizei" abschliessen können, soweit und so lange ~~als~~ diese Gegenstände nicht (gemäss Artikel 7, Nr. 4) vom Reiche durch Gesetz oder Vertrag geregelt sind. "Dagegen sind Auslieferungsverträge der Länder im Hinblick auf Artikel 6, Nr. 3 (ausschliessliche Reichszuständigkeit) rechtlich unmöglich."

Das in Artikel 78, Abs. 2 gesehene "Anerkenntnis bestehend~~e~~ gebliebener Staatlichkeit"<sup>3)</sup> der Länder wird also in seiner Bedeutung sehr verkürzt durch die Beschränkung auf wenige Materien des grenznachbarlichen Verkehrs, ganz besonders aber durch die "Präventiv-Kontrolle" des Reiches. Anschütz<sup>3)</sup> sagt hierüber:

"Neu gegenüber dem alten Recht ist, dass das Vertragsschliessungsrecht der Länder jetzt unter eine präventive Kontrolle des Reiches gestellt ist: Die Verträge der Länder mit auswärtigen Staaten bedürfen der Zustimmung des Reiches. Das heisst: ohne diese Zustimmung werden die Verträge, auch völkerrechtlich, nicht wirksam."

Von Bedeutung ist, welches Organ des Reiches diese Präventivkontrolle auszuüben hat.

1) Poetzsch, Komm. S. 142.

2) Anschütz, S. 237 f.

1)

Poetzsch ist der Meinung: Zustimmung des Reiches kann nach Lage des Falles Zustimmung der Reichsgesetzgebung oder der Reichsverwaltung sein.

Anschütz<sup>2)</sup> führt dazu aus: "Die Erteilung, also auch die Versagung der in Absatz 2 "dem Reiche" vorbehaltenen Zustimmung fällt begriffsmässig in den Wirkungskreis der vollziehenden, nicht <sup>der</sup> gesetzgebenden Gewalt." „Es handelt sich dabei nicht um einen Akt völkerrechtlicher Vertretung des Reiches nach aussen, denn die Zustimmung wird nicht dem ~~B~~betreffenden auswärtigen Staate gegenüber, sondern dem Lande, welches den Vertrag geschlossen hat, bzw. schliessen will, erteilt. Zuständig für Erteilung und Versagung ist mithin nicht - gemäss Artikel 45, Absatz 1 - der Reichspräsident, auch nicht die Reichsregierung, da deren Kompetenz gemäss Art. 57 nur dann gegeben ist, wenn es das Gesetz ausdrücklich vorschreibt, was hier nicht der Fall ist - sondern derjenige Reichsminister, in dessen Geschäftskreis der Gegenstand des Vertrages gehört."

Diese Auslegung der "Zustimmung des Reiches" <sup>schränkt</sup> ~~liegt~~ materiell des Vertragsschliessungsrecht der Länder noch mehr ein; denn hiernach ist das in Frage kommende Landes-Ministerium gezwungen, <sup>die</sup> Angelegenheit des geplanten Vertrages dem betreffenden Reichsministerium mitzuteilen, welches die Frage der Kompetenz entsprechend der Bedeutung der Angelegenheit, sowie den Vertragsgegenstand untersuchen wird. Formell allerdings kann die betreffende Landesregierung dem auswärtigen Staat als ~~zeichnungs-~~ berechnigter Vertragspartner gegenübertreten.

Auch ~~bei~~ Grenzveränderungen gegen das Ausland wird den Ländern eine gewisse Mitwirkung zugestanden - so weit die

1) Poetzsch, Komm. S. 143.

2) Anschütz, Komm. S. 238 f.

Veränderung nicht durch einen Friedensschluss erfolgt. Nämlich: wird von der Grenzveränderung nur ein unbewohnter Gebiets-  
teil des deutschen Reiches betroffen - hat mithin eine Aen-  
derung der Staatsangehörigkeit von Menschen nicht zu erfolgen-  
so kann diese Grenzberichtigung selbständig durch das Land im  
Verwaltungswege vollzogen werden. Im Uebrigen gilt für jede  
Grenzveränderung der Vorbehalt des Reichsgesetzes. Ein solches  
Reichsgesetz kann wiederum nur zustande kommen, wenn des betei-  
ligte Land dem Reiche seine Zustimmung zu der Grenzveränderung  
erklärt, wodurch das Reich erst das Recht erhält, den völker-  
rechtlichen Vertrag mit dem ~~Fremden~~ Staate abzuschliessen:

Art. 78 III "Vereinbarungen mit fremden Staaten  
über Veränderungen der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des  
beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenz-  
veränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes er-  
folgen, soweit es sich nicht um blosse Berichtigung der Grenzen  
unbewohnter Gebietsteile handelt."

Schliesslich wird den Ländern die Berücksichtigung  
ihrer Interessen, die sich aus "~~Besonderen~~ wirtschaftlichen Be-  
ziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten"  
ergeben, zu gesagt - jedoch können auch hierbei die Länder nicht  
selbständig handeln: Das Reich trifft im Einvernehmen mit den  
beteiligten Ländern die erforderlichen Einrichtungen und Mass-  
nahmen.

Verträge privatrechtlicher Art werden durch den Art. 78  
nicht berührt, sodass die Länder, ebenso wie die Gemeinden und  
sonstigen Selbstverwaltungskörper z.B. Auslandsanleihen aufnehmen  
können.

Wie für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, so gibt die Verfassung des weiteren dem Reiche die ausschliessliche Zuständigkeit für die Verwaltung von Heer und Marine

Es bedeutet dies einen ausserordentlichen Fortschritt der deutschen Reichseinheit. Während auf dem Gebiet des Heerwesens früher nur die Marine als Reichsangelegenheit galt, so vollzieht die Reichsverfassung von 1919 auch hinsichtlich der gesamten Wehrverfassung die Emanzipation des Reiches von den "Einzelstaaten". Den mit der RV. 1871 eingeführten Zustand der Militärorganisation hat Laband mit folgenden, zusammenfassendem Satze charakterisiert:

"Dem Reiche steht zu: die einheitliche Ordnung und Einrichtung des Heeres, der Oberbefehl im Krieg und Frieden, die Feststellung des Rekrutenbedarfes und des Ausgabeetats; den Einzelstaaten ist verblieben die Kontingentherrlichkeit und die Selbstverwaltung."

Und ~~der~~ überwiegenden Meinung gab Laband, dahin Ausdruck:

"Es gibt kein Heer des Deutschen Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten."

Mit den aus historischen, nicht zuletzt dynastischen Gründen, erklärbaren Militärhoheitsrechten der Einzelstaaten räumt die Verfassung der Republik endgültig auf. Artikel 79 RV. 1919 lautet:

"Die Verteidigung des Reiches ist Reichssache. Die Wehrverfassung des deutschen Volkes wird unter Berücksichtigung der besonderen Landmannschaftlichen Eigenarten durch ein Reichsgesetz einheitlich geregelt."

Wesentlich ist die Feststellung der einheitlichen Regelung ~~der~~ Wehrverfassung. Die Zusage der "Berücksichtigung landmannschaftlicher Eigenarten" ist eine Massnahme der Dezentralisation, die auf allen Gebieten der reichseigenen inneren Verwaltung anzutreffen ist. Wenn auf irgend einem Gebiete, so war es beim Heerwesen ersichtlich, dass das Deutsche Reich von 1871 im wesentlichen auf der Grossmachtstellung Preussens be-

ruhte, dessen Kern in der Bedeutung der preussischen Armee lag. Wollte man für die neue Reichsverfassung das Übergewicht Preussens ausschalten, so musste zunächst das preussische Heer im Reiche aufgehen, dementsprechend mussten aber auch die Sonderrechte der früheren Königreiche (Bayern, Württemberg und Sachsen) fallen.

Wenn auch jetzt ~~von~~ Zwecke der Dezentralisation der Heeresverwaltung sich die Einteilung der Wehrbezirke den Landesgrenzen anschliesst und die Kommandostellen, mit den Landesregierungen in gewisser Verbindung stehen, so fällt dies nicht ins Gewicht gegenüber der Tatsache, dass <sup>durch</sup> die RV.1919 die Wehrverfassung als reichseigene Verwaltung konstituiert und vom Reichswehrminister geführt wird.

Infolge des Friedensvertrages von Versailles, (Teil V. Artikel 159, R.G.B. 1919 S.919, ff.) ist zwar die deutsche Wehrmacht zu einem wenig bedeutenden Faktor geworden; Immerhin braucht die Bedeutung ihrer Vereinheitlichung gerade für die Charakterisierung der deutschen "Länder" nicht unterschätzt zu werden.

Weiterhin wird zur Domäne reichseigener Verwaltung das Post-, Telegraphen-~~samt~~ dem Fernsprechwesen erklärt. (Art. 88)

Auch die Bedeutung dieser Vorschrift ist nur im Vergleich mit dem früheren Zustande zu würdigen. Während nach der RV. 1871 das Reich zwar bereits die ausschliessliche Gesetzkompetenz auf dem Gebiete der Post hatte, bestanden hinsichtlich der Verwaltung Reservatrechte Bayerns und Württembergs, und zwar derart, dass beide grundsätzlich die Verwaltung, einschliesslich der finanziellen Seite (<sup>aber:</sup> Gebühren - und Taxenfestsetzung gehörte zur reichsgesetzlichen Kompetenz) vollständig selbständig, abgetrennt von der Reichsverwaltung, führten. Die postalische Selbständigkeit der beiden süddeutschen Königreiche wurde auch nach aussen dokumentiert durch das Recht auf eigene Postwertzeichen. Ferner stand Württemberg selbständig die vertragsmässige Regelung des unmittelbaren Post- und Telegraphenverkehrs mit auswärtigen Nachbarstaaten zu, z.B. mit der Schweiz.

Die postalischen Reservatrechte wurden - aus politischen Gründen - durch Verträge zwischen dem Reiche und den beiden bevorrechtigten Ländern beseitigt; die Reichsverfassung hatte in Ausführung des Art. 88 einen Zwang insofern festgelegt, als Art. 170 bestimmte: "Die Post-, und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über."

Die vorgesehene Entscheidung durch den Staatsgerichtshof brauchte nicht angerufen zu werden, da die Verträge bereits am 27. April 1920 Reichsgesetze wurden (R.G.B. 1920 S. 643 ff.)

Beide Verträge (Staatsvertrag zwischen dem Deutschen Reiche und dem Freistaat Bayern über den Uebergang der Post- und Telegraphenverwaltung Bayerns an das Reich vom 29./31. März 1920 mit Schlussprotokoll vom gleichen Datum

sowie Staatsvertrag zwischen dem Deutschen Reiche und dem freien Volksstaat Württemberg über den Uebergang der Post- und Telegraphenverwaltung Württembergs an das Reich vom 29./31. März 1920 mit Schlussprotokoll vom gleichen Datum  
stimmen inhaltlich überein.

Zufolge der Verträge wurde vom 1. April 1920 ab das Post- und Telegraphenwesen Bayerns und Württembergs samt dem Fernsprechwesen mit demjenigen des übrigen Reichsgebietes nach dem Grundsatz der Einheitlichkeit und Gleichmässigkeit verwaltet. Für die Uebertragung und Verwaltung des Eigentums von Post und Telegraphie vergütete das Reich an Bayern und an Württemberg festgesetzte Beträge.

Die Verträge geben für eine gewisse Vorzugsstellung der Postverwaltung in Bayern und Württemberg gegenüber den anderen Ländern insofern eine rechtliche Grundlage, als nach § 4 für Bayern in München eine besondere Abteilung des Reichspostministeriums errichtet werden soll, die vom Reichspostminister mit besonderen Befugnissen für den inneren bayrischen Verkehr ausgestaltet wird. Die gleichen besonderen Befugnisse werden Württemberg für die Oberpostdirektion Stuttgart zugesagt. Es sind dies Massnahmen der Dezentralisation, wodurch Besonderheiten in den Ländern Berücksichtigung auch bei einheitlicher Reichsverwaltung finden können.

Entsprechend der Reichsverfassung von 1919 wurde das Post- und Telegraphenwesen ein Zweig der reichseigenen Verwaltung innerhalb des gesamten Reichsgebietes, an der die Länder nicht direkt beteiligt sind. Selbstverständlich können postalische Verträge ~~und~~ ausschliesslich - in Uebereinstimmung mit den Verfassungssätzen über die Beziehungen zum Auslande - vom Reiche geschlossen werden.

Aus finanzpolitischen Gründen ist mit dem verfassungsändernden Reichsgesetz vom 18. März 1924 (B.G.B.S. 287) - Reichspostfinanzgesetz - die Verwaltung des Post- Telegraphen und Fernsprechwesens weitgehend verselbständigt werden. R.P.T.G. § 1:  
"Der Reichs-Post und Telegraphenbetrieb ist als ein "selbständiges Unternehmen" unter der Bezeichnung "Deutsche Reichspost"

vom Reichspostminister unter Mitwirkung eines Verwaltungsrates nach Massgabe dieses Gesetzes zu verwalten."

Abgesehen von den Dezentralisationsmassnahmen werden die Länder für das Unternehmen "Deutsche Reichspost" noch so weit berücksichtigt, als der Reichsrat Einfluss auf die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates bei der Reichspost nehmen kann.

1) S. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

Auf dem Gebiete des Postwesens lag die Veränderung gegenüber dem früheren Zustande nur in der Beseitigung der Annahmestellung zweier Länder. Weit verwickelter waren die Verhältnisse hinsichtlich der deutschen Eisenbahnen, in die die Reichsverfassung von 1919 ebenfalls eingriff.

Die grosse Bedeutung, die den Eisenbahnen für die Entwicklung von Industrie, Handel und Landwirtschaft zukommt, und auf die schon bei den ersten Anfängen des Eisenbahnwesens hingewiesen worden war, (List) hat sie auch schon frühzeitig<sup>1)</sup> als ein finanzielles ~~Bedeutung~~ ~~als~~ und wirtschaftliches Machtmittel in der Hand des Staates erkennen lassen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit erscheint es nicht möglich, auf die Entstehungsgeschichte des Eisenbahnwesens in Deutschland einzugehen; bei der Reichsgründung 1871 bestand jedenfalls eine kaum zu übertreffende Ungleichmässigkeit auf diesem Gebiete, wobei im südlichen Deutschland das Staatsbahnsystem, in Norddeutschland hingegen das gemischte, stellenweise, das Privatbahnsystem überwog. Die Reichsverfassung von 1871 versuchte durch die Bestimmungen über das einen besonderen Abschnitt erhaltende Eisenbahnwesen (Abschnitt 7 RV.1871, Art. 41 - 47), die Grundlagen für die Einheitlichkeit aller innerhalb des Reichsgebietes bestehenden, dem allgemeinen Verkehr dienenden Bahnen zu schaffen. Schon der Artikel 4 führte unter den Materien, hinsichtlich deren dem Reiche die Beaufsichtigung und Gesetzgebung zustand, "das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs" auf. Den Abschnitt VII. über die Verwaltung

1) S.Eheberg, Finanzwirtschaft 1912, S.105 ff.

des Eisenbahnwesens hat Laband als ein "Notgesetz" bezeichnet:

"Er sollte auch nicht mehr als dies sein, um den Ausbau des Eisenbahnrechtes im Wege der Eisenbahngesetzgebung nicht im Wege<sup>zu</sup> stehen."

Der wesentliche Inhalt des Abschnittes VII der RV. 1871 ging dahin, dass erstens das Reich berechtigt war, unter Umständen ~~K~~raft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesmitglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet des Landeshoheitsrechtes, "neue Eisenbahnen zu bauen. Weiterhin verpflichteten sich die "Bundesregierungen" die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu diesem Behufe auch die Neuherzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen. Schliesslich stand dem Reiche die Kontrolle über das Tarifwesen zu (Art. 45) Die in den Artikel 42-45 RV. 1871 gegebenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften, welche im Wesentlichen die Vereinheitlichung der Betriebseinrichtung der Tarife anstrebten, galten nicht hinsichtlich Bayerns, ~~jedoch~~ stand ~~dem~~ Reiche nach Art. 46, II. "auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen."

Der Frankfurter Friede von 1871 hatte das Reich in den Besitz der Eisenbahnen Elsass-Lothringens gebracht. <sup>1)</sup> Obwohl hiermit der Grundstoff für ein Deutsches Reichsbahnnetz gegeben war, gelang die anfänglich von Bismarck unterstützte Vereinigung des Eisenbahnwesens in den Händen des Reiches nicht, Reichsgesetze zur Ausführung der allgemeinen Verfassungsbestimmungen sind während der ganzen Zeit des Kaiserreiches nicht zustande gekommen. Nach dem Scheitern des Reichsbahnprojektes 1875/76, wozu besonders Bayern, Württemberg und Sachsen beigetragen hatten,

1) Die folgende, kurze Darstellung im wesentlichen nach Lotz, Verkehrsentwicklung in Deutschland, seit 1800 (1920) und Philippovich Grundriss II. 2 S.21 ff.

die " sich bedingungslos diesem Aufgehen im Reich damals nicht überantworten wollten " (Lotz) - während Preussen seinen Eisenbahnbesitz dem Reiche zum Kaufe angeboten hatte ~~er~~ - führten die für die " Verreichlichung " schon damals geltend gemachten Gründe dazu, dass die Einzelstaaten nach und nach sämtliche "Eisenbahnl<sup>inien</sup>" verstaatlichten.

Bahnbrechend für die Fortentwicklung zum einheitlichen Eisenbahnwesen war die preussische Verwaltung. Dadurch, dass in der Leitung des "Reichsamtes für die Verwaltung der Reichseisenbahnen" und des preussischen Ministeriums der öffentlichen Arbeiten Personal - Union vorgesehen war, stand Preussen von vorn herein ein grosser Einfluss auf die Elsass-Lothringischen Bahnen <sup>zu</sup> gegenüber. In Norddeutschland war der preussische Einfluss ohnehin gross genug, dass hier ein einheitliches Bahnnetz geschaffen werden konnte.

"Statt des Reiches erwarb seit 1879 der preussische Staat allmählich die wichtigsten Linien. Die Herrschaft über die Eisenbahnen war 1883/84 dem Staate endgültig gesichert. Aber dies bedeutete nicht das selbe wie die Verstaatlichung von Bayern und Sachsen. Entsprechend der Gebietsgestaltung im Norden musste Preussen auch Bahnlinien, die ausserpreussisches Gebiet berührten, zu erwerben suchen." (Lotz).

Von grosser Bedeutung wardie Vereinigung der der preussischen Verwaltung unterstehenden Bahnen mit den Eisenbahnen Hessen-Darmstadts zur preussisch-hessischen Eisenbahngemeinschaft von 1897. Der Einfluss, den Preussen sich hierdurch auf die südwestdeutschen Eisenbahnen gesichert hatte, wurde 1902 verstärkt durch Einbeziehung der Main-Neckarbahn. Es bedeutete dies die Möglichkeit der "Durchführung gleichartiger Eisenbahnpolitischer Grundsätze von Elsass-Lothringen bis Ostpreussen." Unabhängig waren die Staatseisenbahnsysteme von Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Mecklenburg, Oldenburg, geblieben."

Eine technische Vereinheitlichung bestand seit 1909 hinsichtlich einer teilweisen Betriebsmittelgemeinschaft durch Zusammenschluss aller deutschen Eisenbahnverwaltungen <sup>im</sup> "Staatsbahnwagenverband", der den Zweck hatte, durch "freie Verwendung

der Güterwagen den Verkehr zu fördern, sowie den Betrieb und die Abrechnung zu vereinfachen und zu verbilligen."

Von grösserer Bedeutung war die auf dem Gebiete des Tariffwesens erzielte Einheitlichkeit. Aus der schon 1877 erreichten formellen Tarifeinheit (gleichartiges Tarifschema) war 1890 die materielle Tarifeinheit für Normalfrachtsätze (nicht für Annahmetarife) geworden. Die Bedeutung des Eisenbahnwesens für den Staat liegt in der Verknüpfung der Eisenbahntarifpolitik mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik und der Uebereinstimmung mit den finanziellen Interessen des Staates, Alle tarifpolitischen Massnahmen, die ausserordentlich in das Wirtschaftsleben eingreifen können, sind ausschliesslich auf dem Verwaltungswege zustande gekommen; die Gesetzgebungsfaktoren des Reiches sowohl als der Einzelstaaten blieben unbeteiligt. Das mit Gesetz vom 27.6. 1873 geschaffene Reichseisenbahnamt war durch die Ausdehnung der Macht der preussischen Eisenbahnverwaltung in seiner Bedeutung sehr eingeschränkt. Vergl. Lotz :

"Nicht auf dem Wege der Gesetzgebung, sondern nach dem Ermessen der Verwaltung werden die Tarife, vor allem die für die Praxis wichtigsten Ausnahmesätze heute festgelegt. Die Verwaltung beruft Interessen-Vertreter mit lediglich beratender Stimme in den Eisenbahnrat. Die Bedeutung der Reichsaufsichtsinstanz, welche auch eine Kontrolle der Ausnahmetarife ausübt hat sich seit der Verstaatlichung verringert. Während in Privatländern die Verwaltungen in Tarifsachen einer Aufsichtsinstanz unterstehen, sind die deutschen Staatseisenbahnverwaltungen in der Lage die grosse Macht der Tarifpolitik jedenfalls ohne Fesselung durch die Gesetzgebung zu handhaben."

Aus den vorstehenden Ausführungen kann die Lage des deutschen Eisenbahnwesens bei Kriegsausbruch zusammenfassend dahin gekennzeichnet werden:

- 1) Rechtlich unabhängig von einander bestanden innerhalb des Deutschen Reiches selbständige Eisenbahnverwaltungen der Einzelstaaten Preussen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Mecklenburg, Oldenburg.

- 2.) Einheitlichkeit bestand auf technischem Gebiet:  
Einheitliche Bahnanlagen, einheitliches Betriebs- und Signalwesen-Güterwagengemeinschaft.
- 3.) Auf dem Gebiete der Tarifpolitik stand Einheitlichkeit für Normaltarife in Personen - und Güterverkehr; die Tarifsätze wurden durch Vereinbarungen zwischen den Einzelstaaten, Eisenbahn-Verwaltungen festgestellt.
- 4.) Die verfassungsmässig dem Reiche zustehende Aufsicht wurde von dem eigens hierfür errichteten Reichseisenbahnamt wahrgenommen.

1)

Nach der RV.1871 hatte - mit den Worten Triepels -  
"das Reich die Möglichkeit gewonnen , ohne Rücksicht auf die Landesaufsicht seine Kontrolle auf das Gebahren sämtlicher an der Verwaltung des Eisenbahnwesens beteiligten Personen, seien es staatliche Direktionen, Mittel- und Unterbehörden, seien es Privatunternehmung und private Gesellschaften durch unmittelbare Aufsichtsakte zu richten."

Von der unmittelbaren Reichsaufsicht frei war jedoch Bayern, dem auch auf diesem Gebiete ein Reservatrecht zugestanden war.

Die nach dem Kriege vorhandene, starke Strömung zum Unitarismus machte sich auch auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens geltend. Die gleichen Ideen, die das Verreichlichungsprojekt von 1875/76 beeinflusst und zur Verstaatlichung der Eisenbahnen geführt hatten, erhielten jetzt durch die wirtschaftliche Notlage des Reiches eine wesentliche Verstärkung. Bezeichnend sind hierfür die Ausführungen im Verf.Ausschuss:

"Unser Ziel sind die Reichseisenbahnen als solche und nicht eine Eisenbahngemeinschaft ähnlich der, wie sie bisher zwischen Preussen- und Hessen bestanden hat.".....

1) Triepel § 11, S.213. („*Die Reichsaufsicht*“)

Ferner:

"Das gesamte wirtschaftliche Leben des deutschen Volkes ist völlig zusammengebrochen und bedarf einheitlicher Organisation zur Wiederneuaufrichtung. Keine einheitliche geleitete Wirtschaftspolitik ohne einheitliche Reichsverkehrspolitik."

Die Nationalversammlung hat schliesslich den Art.

89 der RV.1919 wie folgt beschlossen:

"Aufgabe des Reiches ist es, die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten.

Die Rechte der Länder, Privateisenbahnen zu erwerben, sind auf Verlangen dem Reiche zu übertragen."

In Ergänzung hierzu setzte der Artikel 171 in den Uebergangs- und Schlussbestimmungen fest - in Analogie zu den Bestimmungen über die Post -, dass die Staatseisenbahnen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich übergangen. Obwohl nach der überwiegenden *Meinung* die Verfassungsgebende Nationalversammlung auch hier rechtlich befugt gewesen wäre, die Neuordnung des Eisenbahnwesens souverän zu beschliessen, wurde aus politischen Erwägungen - die Verreichlichung durch den Vertrag angebahnt.

Die angeführte Zwangsmassnahme ist gegenstandslos geworden. Unter dem 31. März 1920 ist der "Staatsvertrag" abgeschlossen worden zwischen den Reichsregierungen einerseits und andererseits den Regierungen von Preussen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg -Schwerin und Oldenburg.

Der 1t. Reichsgesetz vom 30. April 1920 (R.G.B.S.773) mit Wirkung vom 1. April 1920, in Kraft getretene Vertrag bestimmt in seinem § 1:

"Staatseisenbahnen der vertragsschliessenden Länder gehen am 1. April 1920 in das Eigentum des Reiches über."

Die schwierige Seite der Verreichlichung lag in dem vermögensrechtlichen Austrag. Es kam schliesslich eine Einigung

1) Prot.V.-A. Seite 213. (als Berichterstatter Abg.Dr.Zöphel.)  
2) Prot.V.-A. Seite 320. Abg.Weiss.

auch hierüber zustande, <sup>inwieweit mit dem</sup> "Staatsvertrag" bestimmt wurde:

"Als Abfindung für die Uebertragung der gesamten Eisenbahnunternehmen gewährt das Reich den Ländern nach Wahl, jedes Land, entweder

a) den Betrag des Anlagekapitals nach dem Stande vom 31. März 1920

oder

b) den Betrag des Anlagekapitals nach dem Stande vom 31. März erhöht um die Hälfte des Betrages um den der nach den Ergebnissen der Rechnungsjahre 1909 bis 1913 ermittelte Ertragswert dieses Anlagekapitals übersteigt

sowie

in beiden Fällen:

Ersatz der Fehlbeträge, die bei den Eisenbahnverwaltungen der Länder in der Zeit vom Beginne des Rechnungsjahres 1914 bis zum 31. März 1920 entstanden sind, abzüglich der in diesem Fehlbeträgen enthaltenen Ausgaben, die auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschrift den Ländern vom Reiche erstattet werden."

Der Vertrag sicherte den Ländern eine Berücksichtigung ihrer Interessen bei allgemeinen Bestimmungen wie auch bei der Verwaltungsorganisation zu.

Hinsichtlich der Tarifpolitik ist die Bestimmung getroffen:

"Die Reichseisenbahnverwaltung wird die Tarife unter Wahrung der Einheit und mit tunlichster Schonung bestehender Verhältnisse fortbilden und den Verkehrsbedürfnissen der Länder, namentlich auf dem Gebiete der Rohstoffversorgung nach Möglichkeit Rechnung tragen."

Des weiteren sollten bei Vergebung von Lieferungen und Arbeiten für die Reichseisenbahnen die Unternehmer im gesamten Reichsgebiet nach gleichen Grundsätzen berücksichtigt werden und die Reichsverwaltung wird dafür "Sorge tragen, dass Industrie, Handwerk und Handel in der gleichen Weise wie es bisher die Verwaltungen der Länder getan haben, herangezogen und in ihrer Entwicklung gefördert werden."

Durch die in der Verfassung selbst festgelegte Institution der Eisenbahnräte (Artikel 93) könne auch die Länder indirekt einen Einfluss auf Verkehrs- und Tariffragen nehmen.

"Artikel 93 bestimmt: "zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife errichtet die Reichsregierung für die Reichseisenbahnen mit Zustimmung des Reichsrates Beiräte."

Die Eisenbahnbeiräte bestanden bereits bei den einzelstaatlichen Eisenbahnverwaltungen. Es sind dies aus frei gewählten oder staatlichen Berufenen Vertretern von Handel und Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft bestehende Körperschaften, die den Eisen-

bahnbehörden zu sachgemässer Berücksichtigung der Verkehrsinteressen gutachtliche Mitwirkung leisten sollen. (W.St.V.R. I.S.673 v.d.Layen, zit. Giese Seite 231). Das Schlussprotokoll des "Staatsvertrages" trifft hier eine die Verfassung ergänzende Bestimmung:

"Bei der Zusammensetzung des Reichseisenbahnbeirates und der örtlichen Beiräte sind die Vertretungen der Erzeuger,- und Verbraucherkreise der Länder nach ihrer Bedeutung für das Wirtschaftsleben des Landes zu berücksichtigen. Den Landesregierungen steht das Recht zu, Vertreter zur Teilnahme an den Verhandlungen dieser Beiräte abzuordnen."

Auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisationen ist eine "voll wirksame Dezentralisation" im Interesse der Länder gewährleistet. Der "Staatsvertrag" setzt hierzu fest:

"Das Reich wird sich bei der Neugestaltung des Eisenbahnwesens von dem Gesichtspunkte leiten lassen, dass die Verwaltung nur insoweit zentralisiert werden soll, als es zur Erfüllung der Aufgaben der Reichseisenbahnen als einer einheitlichen Verkehrsanstalt unbedingt geboten ist."

Auch hierüber wurden in dem Schlussprotokolle des Vertrages den Ländern noch detaillierte Zugeständnisse gemacht, in Form von Grundsätzen für die Zeit nach der Neugestaltung des Eisenbahnwesens sowohl als für die Uebergangszeit.

Der Vertrag gab den Ländern das Recht zu verlangen, dass "in jedem Lande sich dauernd der Sitz mindestens einer höheren Reichseisenbahnbehörde für die Verwaltung eines Eisenbahnbezirks" befindet.

Im besonderen hatte sich Bayern vorbehalten, dass der Sitz der bayrischen Landesregierung " auch ferner der Sitz einer im wesentlichen das bayrische Wirtschaftsgebiet umfassenden Reichseisenbahnbehörde bleibt, deren Zuständigkeiten nach dem Grundsatz einer vollwirksamen Dezentralisation zu bemessen sind."

Den dezentralistischen Grundsätzen entsprechend wurde durch die vorläufige Verwaltungsordnung der Reichseisenbahnen vom 26. April 1920 die ~~Einrichtung~~ getroffen ~~wor~~den, dass die bisherigen Staatsbahnministerien der Länder bzw. die Eisenbahn-

abteilungen von Landesministerien als "Zweigstellen des Reichsverkehrsministeriums" bestehen blieben, deren Zuständigkeitsgebiet sich auf den Bereich der Betreffenden früheren staatlichen Bahnen erstreckt. So verwaltet z.B. die Zweigstelle Preussen - Hessen des Reichsverkehrsministeriums, die - unter entsprechender Beteiligung der Eisenbahnabteilung des Hessischen Finanzministeriums, - aus den bisherigen Eisenbahn-Abteilungen des preussischen Ministeriums der öffentlichen Arbeiten gebildet worden <sup>waren</sup> sind, den Bereich der früheren Preussisch-Hessischen Staatseisenbahnen.

Für die Eisenbahnverwaltung muss noch auf weitere Verfassungsbestimmungen hingewiesen werden. Der Artikel 90 RV. 1919 legt ausdrücklich dem Uebergang der Staatsbahnen auf das Reich die Wirkung bei, dass auch die Enteignungsbefugnis und die staatlichen Hoheitsrechte, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen, auf das Reich übergehen. Immerhin sieht der Artikel 90 für auf dem Gebiete der Eisenbahnhoheitsrechte mögliche Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern über den Umfang dieser Rechte, die Entscheidung des Staatsgerichtshofes vor.

Nach dem Reichsbahngesetz von 1924 (siehe unten) sind bei Enteignungen die Zuständigen Landespolizeibehörden anzuhören. Die Zulässigkeit der Enteignung wird vom Reichspräsidenten festgelegt, endgültige Entscheidung trifft der "für die Aufsicht über die Eisenbahnen zuständige Reichsminister". Im Uebrigen gelten die Enteignungsgesetze der Länder."

Zu den oben (~~Seite 82,~~) gekennzeichneten dezentralisistischen Massnahmen kommt eine Berücksichtigung der Länder durch die Bildung von ~~18~~ Landeseisenbahnräten."

"Die Zuständigkeit dieser "Beiräte" ist, wie die ihrer Vorgänger vor dem Kriege, eine rein beratende und begutachtende."

Sie ist durch die Neuordnung des Eisenbahnwesens im Jahre 1924, insbesondere durch das R.B.G. nicht berührt worden."

Auf die im Artikel 91 vorgesehene Mitwirkung des Reichsrates und die hierdurch bedingte Anteilnahme der Länder am Zustandekommen von Eisenbahnverordnungen wird anlässlich der späteren Untersuchungen (unter dem „Reichsrat“) einzugehen sein.

Weiter von Wichtigkeit für die Stellung der Länder ist der Artikel 94, der das Reichseisenbahnmonopol in der Verfassung verankert, welchem nach dem Reichsbahngesetz von 1924 (s. unten) das „Betriebsmonopol der Reichsbahngesellschaft“ entspricht.

Während durch den oben erörterten „Staatsvertrag“ nur die bestehenden einzelstaatlichen Bahnen Eigentum des Reiches geworden sind, können nach Artikel 94 innerhalb des Reichsgebietes neue, dem allgemeinen Verkehr dienende Eisenbahnen nur vom Reiche oder mit seiner Zustimmung erbaut werden. Der Artikel sagt weiter:

„Berührt der Bau neuer oder die Veränderung bestehender Reichseisenbahnen den Geschäftsbereich der Landespolizei, so hat die Reichseisenbahnverwaltung vor der Entscheidung die Landesbehörden anzuhören.“

Diese Bestimmung bedeutet keinerlei rechtliche Einschränkung der Reichsbahnen, vergl. Giese, S.

„Die Landespolizeibehörden müssen gutachtlich gehört werden, haben aber keinen ~~weitergehenden~~ <sup>massgeblichen</sup> rechtlichen Einfluss auf die Entscheidung der ~~Reiches~~ <sup>Bahnverwaltung.</sup>“

Hatte der Art. 92 der RV. 1919 aus volkswirtschaftlichen Gründen (vergl. die Entstehungsgeschichte des Art. bei Anschütz Komm. S. 264 ff.) schon eine Abtrennung der Reichseisenbahn „als ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen“, „das seine Ausgaben ..... selbst zu bestreiten..... hat“ vorgesehen, in dessen Verfolg durch Verordnung vom 12. Februar 1924 (R.G.Bl. II S. 57..) „die Reichseisenbahnen für ein selbstän-

diges, eine juristische Person darstellende, wirtschaftliches Unternehmen (Firma: "Deutsche Reichsbahn")<sup>1)</sup> erklärt wurden, so wurde es abgeändert und überholt durch das "Gesetz über die Deutsche Reichsbahngesellschaft (Reichsbahngesetz) vom 30. August 1924 (R.G.Bl.II.272).

"Dieses Reichsbahngesetz "erging in Erfüllung der vom Reich auf der Londoner Konferenz (Sommer 1924) übernommenen Verpflichtung"; es wurde als Verfassungsänderung behandelt und beschlossen<sup>1)</sup>.

"Die Reichseisenbahnen bleiben auch nach dem Reichsbahngesetz im Eigentum des Reiches. Aber die Verwaltung dieses Eigentums sowie überhaupt der gesamte Betrieb der Bahnen wird einer durch das RBG. errichteten Gesellschaft mit der Firma: "Deutsche Reichsbahngesellschaft" übertragen."

"Die Gesellschaft .....ist .....eine Aktiengesellschaft, welche zugleich - im Hinblick auf die ihr beigelegten öffentlich-rechtlichen Befugnisse ..... und die ihr auferlegten, unter Reichsaufsicht.....zu erfüllenden Pflichten - zugleich eine juristische Person des öffentlichen Rechtes darstellt. Die Tätigkeit der Gesellschaft ist Selbstverwaltung im Sinne des öffentlichen Rechts."

1) Dargestellt nach Anschütz Komm.S.261 ff.

Die für eine einheitliche Reichsverkehrspolitik als notwendig erachtete Ergänzung zum Eisenbahnwesen trifft die RV.1919 durch analoge Bestimmungen über die Wasserstrassen. Auch diesbezüglich heisst es in der Verfassung, dass es "Aufgabe des Reiches" sei, ~~das~~ dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstrassen "in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen", (Art.97) Auch ein Reichsmonopol wird auf diesem Gebiete vorgesehen, ~~des~~ weiteren findet sich auch die Bestimmung, dass mit dem Uebergange der Wasserstrassen das Reich die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit, sowie die Strom- und Schiffahrtspolizei erhält. Art. 99 übernimmt Bestimmungen über Schiffahrtsabgaben aus ~~dem RV von 1871~~ dem Art. 54 RV 1871 abändernden Reichsgesetz vom 24.12. 1911 betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstrassen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben, wonach ~~mithin~~ das Reich sich an die früher den Einzelstaaten auferlegten Einschränkungen hinsichtlich der Belastung der Schiffahrt mit Abgaben bindet. Die Aufgaben der "Strombauverbände" (vom Reich mit genanntem Gesetze eingerichtete, aus den Uferstaaten als Mitgliedern bestehende, also zwischenstaatliche "Verwaltungs-<sup>1)</sup>gemeinschaften") in Bezug auf den Ausbau natürlicher Wasserstrassen sollen auf das Reich übergehen. (Art.97, Abs.6.)

Wie weit die Länder an der Wasserstrassen-Wirtschaft des Reiches in Zukunft beteiligt werden, lässt sich zur Zeit noch nicht übersehen, da zwar ein provisorischer Vertrag zwischen Reich und Ländern abgeschlossen ist (Reichsgesetz vom 29.Juli 1921 RGL. S.961 mit Ergänzungsverträgen von 1922) für die endgültige Regelung des Ueberganges auf das Reich, jedoch noch eine Reihe näherer Vereinbarungen zwischen Reich und Ländern aussteht.

1) so bezeichnet in dem Gesetzentwurf; Triepel nennt sie korporative Zweckverbände (Reichsaufsicht S.295) Giese (S.2-3 *Florenz*) Zwangsgenossenschaften.

"Geschichtlich betrachtet stellt sich die Ueber-  
eignung der Wasserstrassen an das Reich als eine Revindikation  
dar. Sie ist ein Stück der "Zurücknahme des Enteignungsprozesses,  
den die Territorien einst im Mittelalter an alten Reiche vor-  
genommen hatten." (Kaufmann in Ztschr. „Recht und Wirtschaft“  
8 S.211). Das Stromregal ist, nachdem es jahrhundertlang im  
Besitze der Partikulargewalten gestanden hatte, dem Reiche zurück-  
gewonnen: Das Wasser ist nunmehr wieder, wie in jenen alten Zei-  
ten....."des Reiches Strasse."<sup>1)</sup>

Während in Bezug auf Post und Eisenbahnen der von  
der Verfassung geforderten Ueberführung in Eigentum und Ver-  
waltung des Reiches entsprochen worden war, und die reichseigene  
Verwaltung noch besonders ausgestaltet worden ist, ist hin-  
sichtlich der Reichswasserstrassen die reichseigene Verwaltung  
noch nicht durchgeführt worden. Nur die früheren Zuständigkeiten  
der Landeszentralbehörden sind auf das Reichsverkehrsministerium  
übergegangen "im Uebrigen erfolgt die einstweilige Verwaltung  
der Reichswasserstrassen durch die mittleren und unteren Behör-  
den der Länder auf Kosten des Reiches, und unter Leitung des  
Reichsverkehrsministeriums "<sup>1)</sup> ~~Auf diese Form der Reichsverwaltung  
ist später noch zurückzukommen.~~

Ueber die Absicht des Reiches, eine Reichs-Wasser-  
strassen-Verwaltung aufzubauen, kam es zu "Meinungsverschieden-  
heiten über die Organisationsgewalt des Reiches; die Mehrzahl  
der Länder behauptete, dass die Einrichtung der Reichs-Wasser-  
strassen-Verwaltung ein Gegenstand der Uebernahmebedingungen und  
daher von ihrer, der Länder, Zustimmung abhängig sei; das Reich,  
das Organisationsrecht in Anspruch nahm, unterstellte die Streitfra-  
ge dem Staatsgerichtshof."<sup>2)</sup>

1) Darstellung von Anschütz, Komm.S.274.

2) " " Triepel in Streitigkeiten. S.52-

In der Denkschrift "Reich und Länder" des "Bundes zur Erneuerung des Reiches" heisst es zur Frage der Wasserstrassen-Verwaltung:

"Die Frage der Uebernahme der provinziellen und örtlichen Verwaltung der Wasserstrassen durch das Reich ist noch nicht gelöst. Sie ist bei der heutigen Konstruktion des Reiches auch nicht lösbar. Das Reich ist für die Schiffbaren Flüsse und die Kanäle der Bauherr. Es bezahlt ihre gesamte Unterhaltung. Die Wasserbaudirektionen und die Bauinspektionen, die das Geld ausgeben, sind zur Zeit noch Landesbehörden. Ihre Beamten hängen in ihrer persönlichen Stellung, Versetzung und Beförderung von den Ministern der Länder, nicht vom Geldgebenden Reichsminister ab."

---

Schliesslich sind in das Eigentum und in die eigene Verwaltung des Reiches, sowie in Reichs-Herstellungsmonopol entsprechend Art. 101 RV 1919 mit dem gleichen Verträge wie die Wasserstrassen übernommen: "alle Seezeichen, insbesondere Leuchfeuer, Feuerschiffe, Bojen u.s.w. hinsichtlich deren nach der RV 1871 Art. 4 Ziffer 9 das Reich früher nur zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung zuständig war. Ein Reichsgesetz hierüber war nicht er-  
gangen, <sup>1)</sup> "aber der Mangel gesetzlicher Grundlagen hat das Reich nicht gehindert, von Anfang an die Einzelstaaten zur Verbesserung der Leuchteinrichtungen anzuhalten; ja es ist auch hier zu einer dauernden Organisation des Aufsichtsdienstes, der durch Reichskommissare ausgeübten Inspektion des Seezeichenwesens gekommen."

1) Triepel, Reichsaufsicht. S-426.

Das Finanzwesen des Reiches musste bereits einer Darlegung anlässlich der Erörterung über die Gesetzkompetenz des Reiches für Abgaben unterzogen werden. Die einschneidenden Aenderungen, welche die Reichsgesetzgebung auf Grund RV 1919 in Bezug auf die Steuerhoheit der Länder vorgenommen hat, finden ihre Ergänzung durch die auf dem Gebiete der Finanzverwaltung von der Weimarer Verfassung angebahnte und bald nach ihrem Inkrafttreten durch Reichsgesetze vorgenommene Umwälzung.

Zunächst besagt Art. 83 RV 1919:

"Die Zölle und Verbrauchssteuern werden durch Reichsbehörden verwaltet.  
Bei der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden sind Einrichtungen vorzusehen, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen."

Der zweite Absatz des vorstehenden Artikels spricht allgemein vom Falle der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden, trifft aber noch keine entscheidende Anordnung, während der erste Absatz definitiv die Zölle und Verbrauchssteuern der Reichsverwaltung überträgt.

Waren auch seit dem Bestehen des Reiches Zölle und Verbrauchssteuern verfassungsgemäss der Reichskasse zuzuführen (Art. 35 RV 71), so war doch die Erhebung und Verwaltung dieser Reichseinnahmen den Einzelstaaten überlassen. Art. 86 RV 1871 I bestimmte:

"Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern bleibt jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen."

Dieser Grundsatz entsprach der **Sozietätsmässigen** Gestaltung der Finanzwirtschaft des Kaiserreiches, die sich aus ihren historischen Wurzeln her begreifen lässt. Gerade das Gebiet der Zollverwaltung weist zurück auf den Vorläufer des Reiches von 1871, den deutschen Zollverein. Laband<sup>1)</sup> sagt hierzu:

<sup>1)</sup> Laband § 121.

"Die Zoll- und Steuergemeinschaft stammt aus einer Zeit, als die einzelnen deutschen Staaten noch völlig souverän waren, wo man also keine gemeinsame nach Art eines Ministeriumsorganisierte oberste Verwaltungsbehörde konstituieren konnte, sondern wo man sich darauf beschränken musste, jedem Vereinsmitgliede die Befugnis einzuräumen, die Verwaltung in den verbündeten Staaten durch Delegierte zu kontrollieren. Dieses Prinzip ist die Grundlage geblieben, auch nachdem der Zollverein den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages abgelegt hat und zur staatlichen Institution des Reiches geworden ist; nur mit der Modifikation, dass nunmehr nicht jeder einzelne Staat diese Delegierten ernannt und in seinem Auftrage und Interesse zu den anderen Staaten entsendet, sondern dass das Reich im Gesamtinteresse diese Kontrollbeamten den Behörden der einzelnen Staaten zuweist."

In dem soeben angeführten Zitat ist der frühere Anteil des Reiches an der Verwaltung der Reichszölle und Reichsabgaben schon gekennzeichnet; Art. 36 RV 1871 lautete im II. und III. Absatz:

"Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche ~~hier~~ den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Zoll- und Steuerwesen beioordnet. Die von diesen Beamten über Mangel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) gemachten Anzeigen werden dem Bundesrate zur Beschlussnahme vorgelegt."

Die von der Verfassung 1871 dem Kaiser beigelegte Aufsicht (Art. 17) wurde unter Verantwortlichkeit und Leitung des Reichskanzlers vom Reichsschatzamt geführt; das Reichsschatzamt war aber keineswegs in den Sachen der Zoll- und Steuerverwaltung oberste Direktiv-Behörde. Zentralstelle und höchste Instanz für die gesamte Zoll- und Steuerverwaltung im Gebiete eines Einzelstaates war die betreffende Landesbehörde. Vergl. Laband § 121: "Der Zoll- und Steuerfiskus ist in allen Fällen, auch soweit die Abgaben für die Reichskasse erhoben werden Landesfiskus".

Die in der RV 1871 Art. 36 (siehe oben) als Reichsbeamte bezeichneten Kontrollbeamten wurden zwar dem Reichsschatzamt während der Dauer ihrer Tätigkeit untergeordnet, bezogen auch ihre Besoldung vom Reiche, blieben aber Landesbeamte, die für die kommissarische Tätigkeit beim Reiche beurlaubt wurden. Ihre Ernennung und Beioordnung vollzog der Reichskanzler (Reichsschatzamt). Die den Zoll- und Steuerämtern beigeordneten Auf-

Aufsichtsbeamten führten den Titel "Stationskontrolleure", ihnen übergeordnet waren die bei den Landes-Direktivbehörden fungierenden "Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern". Die Tätigkeit bei ~~der~~ Kategorien war beobachtender Natur, es standen ihnen umfangreiche Kontrollbefugnisse zu, insbesondere direkte Einsichtnahme in Akten; die Reichsbevollmächtigten konnten allen Sitzungen der Direktiv-Behörden beiwohnen, deren Verfügungen bezüglich der Verwaltung der gemeinschaftlichen Abgaben ihren Sichtvermerk tragen mussten. Die Bevollmächtigten waren verpflichtet, sich vollständige Kenntnis "von dem gesamten Geschäftsgange der Zoll- und Steuerbehörden in dem ihnen überwiesenen Bezirke" zu verschaffen, wobei sie jedoch nicht selbst in die Verwaltung eingreifen durften. Für bemerkte Misstände sollte der Reichsbevollmächtigte zunächst Abhilfe bei den Landesbehörden beantragen: "Die Organe des Reiches können nicht eingreifen, solange innerhalb des Einzelstaates der Instanzenzug <sup>1)</sup> nicht erschöpft ist." Bei Verweigerung der Mängelabstellung durch die Landesregierung erstattete der Bevollmächtigte Bericht an das Reichsschatzamt, das wohl seinen Einfluss bei dem betreffenden Landesministerium geltend machen konnte, dem aber nicht die materielle Entscheidung zustand. Dieser oblag in Konsequenz des föderalistischen Prinzips dem Bundesrat:

"Die materielle Entscheidung über die von ihnen (d.i. den Reichsbevollmächtigten) erstatteten Anzeigen und die Sicherung gleichmäßiger Auslegung und Handhabung der Zoll- und Steuergesetze ist dem Bundesrate zugewiesen. Er ist in dieser Hinsicht an die Stelle der alten Zollkonferenz getreten, nur dass seine Beschlüsse nicht mehr den Charakter des völkerrechtlichen Vertrages, sondern den der Entscheidung einer obersten Behörde haben. Der Bundesrat ist in Zoll- und Steuersachen eine Zentral-Verwaltungsbehörde des Reiches, die über den Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten stehende Kontrollbehörde, welche wie ein höchster Verwaltungsgerichtshof dafür Sorge trägt, dass die den Einzelstaaten überlassene Selbstverwaltung in Zoll- und Steuersachen nicht zu ungleichartiger Auslegung und Handhabung der Reichsgesetze führt. Dem Kaiser, insbesondere den von ihm ernannten Reichsbeamten, insbesondere dem Reichskanzler, liegt es dann wieder <sup>ien</sup> ob, die Befolgung der vom Bundesrate getroffenen Entscheidungen seitens der Landesbehörde zu veranlassen und zu überwachen."

1) Laband S.428 § 122.

Auf Einzelheiten der vom Bundesrat ausgeübten Zoll- und Steuerkontrolle (Bundesrats-Ausschuss für das Zoll- und Steuerwesen) sowie besonders auf das komplizierte Verrechnungswesen zwischen Reich und Ländern (Zoll- und Steuerrechnungsbüro beim Reichsschatzamt, Bundesratsausschuss für das Rechnungswesen) einzugehen, erübrigt sich, da die Reichsverfassung von 1919 eine völlige Umwälzung der im Vorstehenden skizzierten Finanzverwaltung herbeigeführt hat, deren Bedeutung zu ermessen die obigen Ausführungen genügen dürften.

Zur Ausführung des bereits widergegebenen Art. 83, RV 1919, erging am 10. September 1919 das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung (RGBl 1919, S. 1519). Die mit diesem Gesetz in Kraft getretenen Bestimmungen betreffend Behördenorganisation zur Verwaltung der Reichssteuern sind ihrem Inhalt nach in der Reichsabgaben-Ordnung vom 13. Dezember 1919 (RGBl S. 1993) wiederholt worden.

Die Beseitigung der Steuerhoheit der Länder und die prinzipielle Inanspruchnahme aller Steuern durch das Reich, insbesondere die Schaffung der einheitlichen Reichseinkommensteuer, veranlasste eine völlige Neuorganisation der Reichsfinanzverwaltung

Das Grundgesetz des neuen Reichssteuerrechtes, die Reichsabgabenordnung leitet den besonderen Teil über die Behördenorganisation (Teil I.) mit der allgemeinen Vorschrift ein:

"Die Steuern werden von Reichsbehörden verwaltet (Finanzbehörden). Die oberste Leitung steht dem Reichsminister der Finanzen zu. Unter ihm stehen Landesfinanzämter als Oberbehörden und unter diesen Finanzämter mit ihren Hilfsstellen."

Die reichseigene Verwaltung auf dem Gebiete des Steuerwesens erhält den besonderen Ausdruck in der Zusammenfassung der gesamten Organisation in einer obersten Reichsbehörde, dem Reichsfinanzministerium, an dessen Spitze der dem Reichstag verantwortliche Reichsfinanzminister steht.

Für die Gestaltung der Oberbehörden findet die Gliederung des Reiches in Länder Berücksichtigung:

"Die Bezirke der Landesfinanzämter sind im Benehmen mit den beteiligten Ländern so zu bilden, dass sie sich tunlichst mit den Ländern oder mit grösseren Verwaltungsbezirken decken oder mehrere Länder oder Verwaltungsbezirke umfassen.

Den Landesregierungen wird ein Einfluss auf die Bestellung der leitenden Beamten der Landesfinanzämter eingeräumt:

"Der Präsident und die Leiter der Abteilungen des Landesfinanzamtes werden im Benehmen mit der obersten Landesfinanzbehörde ernannt."

Als Aufgabe der Landesfinanzämter wird bezeichnet: die obere Leitung der Finanzverwaltung für den betreffenden Bezirk, Ueberwachung der Gleichmässigkeit der Gesetzesanwendung und Beaufsichtigung der Geschäftsführung der Finanzämter.

Auch die Landesfinanzämter, der Unterbau der Reichsfinanzverwaltungsorganisation, sind Reichsbehörden. Sowohl hinsichtlich der Beamten, als auch der in Analogie der preussischen Veranlagungskommissionen zur "Selbstverwaltung" vorgesehenen Ausschüsse, ist eine Beteiligung der obersten Landes-Finanzbehörden vorgeschrieben; ferner soll bei Bildung der Ausschüsse auf Wahrung besonderer Landesinteressen Bedacht genommen werden.

Für das Thema der vorliegenden Untersuchungen sind folgende Bestimmungen von besonderer Wichtigkeit: (Reichsabgabenordnung § 19) "Auf Antrag einer Landesregierung haben die beteiligten Reichsminister je nach ihrer Zuständigkeit den Landesfinanzämtern und den ihnen unterstellten Behörden die Verwaltung von Landesabgaben und von Landesvermögen zu übertragen.

Soweit dies geschehen ist, haben die Landesfinanzämter und die ihnen unterstellten Behörden den Weisungen der obersten Landesbehörden zu folgen."

In Verbindung mit der Neuorganisation der Reichsfinanzverwaltung ist für die Reichsabgaben eine reichseigene Finanz-Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen worden. Der Rechtsmittelzug gliedert sich der Finanzbehördenorganisation an, hat aber eine besondere oberste Spruchbehörde, den Reichsfinanzhof in München.

Auf Antrag einer Landesbehörde kann der Reichsfinanzhof auch als oberste Spruchbehörde für Landesabgaben bestellt werden.

Bei einer Erörterung der verfassungsmässigen Grundlage für die Zoll- und Steuerverwaltung des Deutschen Reiches zum Zwecke der Klärung der Stellung der Länder kann auch der Art. 82 der RV 1919 nicht ganz ausser Acht gelassen werden. Die mit Art. 82 in der Verfassung festgelegte Einheitlichkeit des Zollgebietes Deutschlands könnte als selbstverständlich erscheinen, schon im Hinblick auf die Rolle, welche der Zollverein für die Gestaltung des Deutschen Reiches von 1871 gespielt hat.

Die Reichsverfassung von 1871 hatte bereits das Zollwesen zur ausschliesslich Reichsgesetzgebungskompetenz erklärt (Art. 35) und die Freizügigkeit des Warenverkehrs innerhalb des Reiches bestimmt. (Art. 33). Nach der RV 1919 sind alle Massnahmen der Länder, die den freien Verkehr der Waren ~~hindern~~, verfassungswidrig, wenn nicht ihnen ein Reichsgesetz zugrunde liegt. In Ergänzung der Ziffer 6 des Art. 6, welche die ausschliessliche Reichskompetenz festlegt für das Zollwesen, sowie die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes und die Freizügigkeit des Warenverkehrs, bestimmt Art. 82, letzter Absatz:

"Alle Erzeugnisse der Natur, sowie des Gewerbes und Kunstfleisses, die sich im freien Verkehre des Reiches befinden, dürfen über die Grenze der Länder und Gemeinden ein - aus - oder durchgeführt werden. Ausnahmen sind auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig."

Ein zusammenfassender Rückblick auf die im Vorstehenden skizzierte reichseigene Verwaltung zeigt, dass auf Grund der RV 1919 die realen Machtmittel des modernen Staates: Heer, Abgaben und Verkehrsmittel den Ländern entzogen und auf das Reich zur unmittelbaren Verwaltung übergegangen sind. Der Ueberführung der Verkehrsanstalten Post, einschl. Telegraphie und Telephonie, sowie Eisenbahn in den alleinigen Besitz des Reiches kommt auch der Ausdehnung der die Bedeutung der/Erwerbswirtschaft des Reiches zu. Die Länder

behalten ihre Erwerbswirtschaft auf den Gebieten der Domänen, Forsten, Bergwerken, Hütten und Salinen, sowie Fabriken, Banken (und Lotterien). Der Umfang der staatlichen Erwerbswirtschaft folgt daraus, dass z.B. 1910 die Erwerbseinkünfte der sämtlichen deutschen Bundesstaaten 67, 81 % ihrer gesamten ordentlichen Einnahmen betragen (Rohergebnis).

Während das Reich seine Einnahmen vorwiegend aus Zöllen und Steuern bezieht, bilden in der überwiegenden Mehrzahl der Bundesstaaten die Erwerbseinkünfte eine den Steuern gleichwertige oder nicht viel hinter diesen zurückbleibende Einnahmequelle<sup>1)</sup>. (So brachten z.B. in Preussen die Staatseisenbahnen mehr als die Hälfte der reinen ordentlichen Einnahmen.)

Das Reich treibt ausserhalb der Verkehrsanstalten Erwerbswirtschaft in Bezug auf einzelne aus Kriegsnotwendigkeit geschaffene bzw. erworbene, später fortgeführte Grossunternehmungen der Stickstoff-, Aluminium- und Elektrizitäts-Industrie, welche privatrechtlich organisiert sind und nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen betrieben werden. Grossunternehmer ist das Reich, ferner hinsichtlich der früheren Heeres- und Marinewerkstätten, die in einer Aktiengesellschaft (Deutsche Werke Aktien-Gesellschaft) umgewandelt und auf die verschiedensten Friedensproduktionen umgestellt sind. Alle dem Reiche gehörenden Industriebetriebe sind zusammengefasst in der "Ving" Vereinigte Industrie A.-G. Auch im Bankwesen betätigt sich das Reich als Unternehmer: die Reichs-Kredit-Gesellschaft, Aktiengesellschaft ist eine dem Reiche gehörende Grossbank. Doch gehören diese in den Formen der Aktiengesellschaften mit dem Reiche als Aktionär geführten Erwerbsunternehmen des Reiches nicht dem Kreise der reichseigenen Verwaltung an, da sie Körperschaften des Privatrechts, nicht des öffentlichen Rechtes sind. Auch die Länder, wie auch Gemeinden und sonstige Selbstverwaltungskörper betätigen sich derzeit vielfach in privatrechtlichen Formen. Nur die Ueberschüsse aus derartigen privatwirtschaftlichen Unternehmen erscheinen im

1) Eheberg, Finanzwissenschaft, S. 83 ff.

Haushaltsplan. Gegenüber dem Lande, in welchem sich die betreffenden Industrieunternehmung des Reiches befindet, bleibt das Reich in der Rolle eines Privatunternehmers.

Die politische Entwicklung im Deutschen Reich hatte dahin geführt, dass dem Staate in Bezug auf die Beteiligung an der Erwerbswirtschaft besondere Aufgaben zugewiesen wurden hinsichtlich der Ueberführung hierfür geeigneter Unternehmungen in den Besitz der Gesamtheit (die Vergesellschaftung der Produktion).

In dieser Beziehung ist ausserdem

Kohlenwirtschaftsgesetz vom 23. März 1919  
mit Verordnung vom 18. Juli 1919

und dem Kaliwirtschaftsgesetz vom 24. April 1919  
mit Verordnung vom 21. August 1919

das Gesetz betreffend die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft vom 31. Dezember 1919

zu nemen, weil es auch das Verhältnis des Reichs zu den Ländern nicht unberührt lässt, ohne dass für das vorliegende Thema näher hierauf eingegangen zu werden braucht.

---

Einen weiteren Zweig der unmittelbaren Reichsverwaltung, der von einem Reichsministerium ausgeht, stellen die Reichsversorgungsbehörden dar.

"Das Gesetz über das Verfahren in der Versorgungsache vom 10. Januar 1922 (RGBl S. 59), das Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920 (RGBl S. 989), das Altrentnergesetz vom 18. Juli 1921 (RGBl S. 953), sowie die vor ihrem Inkrafttreten ergangenen Militär-Versorgungsgesetze

werden, soweit nicht im Gesetz anderes vorgeschrieben ist im Verwaltungsverfahren von den Versorgungsämtern und den Hauptversorgungsämtern (Verwaltungsbehörden der Reichsversorgung), im Spruchverfahren von den Versorgungsgerichten und dem Reichsversorgungsgerichte (Spruchbehörden der Reichsversorgung) durchgeführt. Die oberste

Leitung des Versorgungswesens hat der Reichsarbeitsminister <sup>1)</sup>

Das Versorgungswesen betrifft die Pensionen der Reichsbeamten und des Militärs, die Hinterbliebenen - Fürsorge, die Kriegsrenten u.

a.

Poetzsch <sup>1)</sup> macht darauf aufmerksam, dass zum Kreise der reichseigenen Verwaltung nicht nur dauernd tätige Behörden gehören sondern auch " Einzelorgane, die nur dann und wann tätig werden sollen", wie die " Schlichter" in Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmer - und Arbeitgeber-Verbänden. Ferner gehören hier <sup>her</sup> eine Reihe von Kommissariaten, die auf eine zeitweilige Tätigkeit eingerichtet sind (z. B. Reichskommissariat für Reparationslieferungen, Entschädigungsstelle des Kolonialministeriums u. a. m.)

- - - - -

Bei unmittelbarer Reichsverwaltung sind die Länder von direkter Anteilnahme ausgeschlossen. Eine gewisse Berücksichtigung der Länder wird mittels dezentralistischer Massnahmen herbeigeführt, berührt aber nicht den Charakter der Behördenorganisationen, die bis in die unterste Stufe Reichsbehörden mit Reichsbeamten <sup>2)</sup> umfasst.

Die Reichsverfassung von 1919 sichert eine Bedacht-  
nahme auf Landes- und Stammesbesonderheiten mit Art. 16 RV 1919 folgendermassen zu:

" Die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten sollen in der Regel Landesangehörige sein. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsverwaltung sind auf ihren Wunsch in ihren Heimatgebieten zu verwenden, soweit dies möglich ist und nicht Rücksichten auf ihre Ausbildung oder Erfordernisse des Dienstes entgegenstehen. "

1) Dargestellt von Poetzsch H. Jahrbuch 13, S. 39

2) Soweit Beamtenverhältnis vorliegt; sonst auch Angestellte im Sinne des H. G.B.

Die Rücksichten auf die Ausbildung treffen im Wesentlichen die höheren Beamten, im geringeren Grade mittlere Beamte, während untere Beamte und Arbeiter wohl durchweg im Heimatbezirk bleiben. Aber abgesehen von dem Interesse der Beamten liegt es häufig im Interesse des Reiches selbst, das hinsichtlich der Beamten, die mit dem Publikum in Berührung kommen, dass landsmannschaftliche Prinzip gilt.

Die reichseigene Verwaltung ist für die Länder auch insofern einschneidend, als sie sich direkt, ohne das Medium der Landesbehörden an den Bürger wenden kann, der also unmittelbar mit Reichsbehörden in Berührung tritt.

Es ist zu Beginn der Untersuchungen über die Verwaltung ~~gefragt~~ <sup>gefragt</sup> worden, dass die Verfassung mit Art. 14 als Normalfall die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zuweist. Diesem Regelfall steht der Nachsatz entgegen: "soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen." Poetzsch <sup>1)</sup> bezeichnet diese in der Verfassung vorgesehene Uebertragung der Ausführung von Reichsgesetzen auf das Reich als "eins der stärksten Mittel", dessen "staatlichen Einfluss allmählich zu erweitern" und sagt weiter: "Da aber dem Reiche Organe zur unmittelbaren Handhabung der Obrigkeitlichen Gewalt über die Untertanen meist fehlten, so mussten .... Neuer Reichsbehörden auch unterer Instanz <sup>2)</sup> geschaffen oder unmittelbarer Verwaltungstätigkeit den vorhandenen Zentralinstanzen über das Mass dessen hinaus überwiesen werden, dass bei der Verteilung der Geschäfte zwischen Zentralen und örtlichen Instanzen sonst üblich .... ist." <sup>3)</sup>

"Die Zentralisierung von Verwaltungstätigkeit in den Ministerien zeigt es sich insbesondere in den beiden Wirtschaftsministerien und im Reichsarbeitsministerium. Auf einzelnen Gebieten

1) Poetzsch Jahrbuch 13 S. 39 ff.

2) Poetzsch ist im Gegensatz zu Anschütz u. a. der Meinung, dass für die Uebertragung der Steuerverwaltung auf das Reich ein verfassungsänderndes Reichsgesetz notwendig gewesen wäre, denn der Nachsatz besagen: "dass ein Reichsgesetz für seinen eigenen <sup>2)</sup> Geltungsbereich etwas anderes bestimmen kann, nicht aber dass ein gewöhnliches RG die Zuständigkeit der Landesbehörden allg. aufheben kann." ~~Komm. zu Art. 14 und 8.~~

( Kohlenwirtschaft , Bergbau, Schlichtungswesen, Siedlung, Meliorationen) trat sie in Konkurrenz zur Landesverwaltung und kam in Reibung mit dem preussischen für diese Gebiete bisher zuständigen Verwaltungsstellen ."

Des weiteren weist Poetzsch darauf hin , dass seit dem Kriege "Reichsorgane der wirtschaftlichen Selbstverwaltung" den Kreis der Reichsverwaltung auf dem Gebiete der Wirtschaft bedeutend ausgedehnt haben. Er sagt hierüber <sup>1)</sup> :

" Ein besonders häufiger Vorgang , der bei der Beurteilung des Umfangs der Reichszuständigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung nicht übersehen werden darf , ist die bereits während des Krieges üblich gewordene Schaffung von Reichsorganen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung (darunter die Kriegs- und Nachkriegsgesellschaften). Als Reichsbehörden oder als Organe , die einer unmittelbaren Reichsaufsicht unterworfen sind, geschaffen - im Zusammenhang hiermit steht die Ernennung einer Anzahl von Reichskommissären - bilden sie in vielfacher Beziehung den dem Reiche sonst fehlenden Unterbau der wirtschaftlichen Reichsverwaltung."

1) Poetzsch Jahrbuch 13 S. 39 ff.

B)

Eine neuartige Verknüpfung von reichseigener Verwaltung mit Behörden der Länder und Gemeinden hat sich auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung entwickelt. Das Arbeitshachweisgesetz vom 22. Juli 1922 (RGBl. I S. 657) bestimmte in § 1 :<sup>1)</sup> Arbeitsnachweisämter sind 1.) die öffentlichen Arbeitsnachweise, 2.) die Landesämter für Arbeitsvermittlung, 3.) das Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Von diesen drei Instanzen blieben die zwei unteren formell Gemeinde- bzw. Landes-Behörden, die dritte, welche der Aufsicht des Reichs-<sup>2)</sup>arbeitsministers untersteht, ist eine Reichsmittelbehörde.

" Der Zusammenschluss der Reichs- und Landesstellen zu einem eigenartigen Behörden-System wird noch besonders dadurch gefördert, dass die als Landesbehörden gebildeten unteren Instanzen in ihrer Organisation und in ihrer Geschäftsführung zum grossen Teile nicht vom Landesrecht, sondern vom einheitlichen Reichsrecht bestimmt werden!"<sup>2)</sup>

Das Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-Versicherung vom 16. Juli 1927 (RGBl. S. 187) hat unmittelbare Reichsverwaltung bis zur untersten Instanz in der Weise durchgeführt dass die bei den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern bestehenden Verwaltungsausschüsse zu Organen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-Versicherung erklärt wurden. Die genannte Reichsanstalt wird als Körperschaft des öffentlichen Rechts bezeichnet; die vor Inkrafttreten des obigen Gesetzes von 1927 bestehende Arbeitsnachweis-Organisation wird beibehalten durch die Bestimmung (§ 2): " Die Reichsanstalt gliedert sich in die Hauptstelle, die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter." Die von dem betr. Gesetz neugeschaffene Ausdehnung der Reichsverwaltung wird bestimmt durch § 4 : " Organe der Reichsanstalt sind:

- 1) Die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter
- 2.) Die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter
- 3.) der Verwaltungsrat der Reichsanstalt
- 4.) der Vorstand der Reichsanstalt."

1) Vergl. Kaskel " Arbeitsrecht" S. 40, S. 57 ff.

2) Vergl. Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 41.

Dadurch , dass die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und der Landesarbeitsämter zu Organen der Reichsanstalt erklärt werden, besteht für das Reichsarbeitsministerium, welchem die Reichsanstalt unterstellt ist, unmittelbare Aufsicht - ohne das Medium der Landesregierungen - über die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter der Gemeinden.

(Vergl. § 21, 2. Abs.: " Für die Landesarbeitsämter sind die Anweisungen des Vorstandes (der Reichsanstalt) für die Arbeitsämter die Anweisungen des Vorstandes und des Landesarbeitsamtes maßgebend. " )

Die Einrichtung der Verwaltungsausschüsse hat den Zweck der dezentralistischen Selbstverwaltung. Die Bestimmungen des Gesetzes über die Vertreter, welche in diese Selbstverwaltungskörper zu wählen sind, berühren die Länderregierungen insofern , als auch Vertreter von Land- und Forstwirtschaft (das Reichsarbeitsrecht erstreckt sich auch auf Land- und Forstarbeiter) zu wählen sind, womit das früher als Vorbehaltsgebiet einzelstaatlicher Verwaltung betrachtete Gebiet der Land- und Forstwirtschaft tabuiert wird.

c)

Die von Art. 14 als Normalfall aufgestellte Ausführung der Reichsgesetze durch Landesbehörden wird dadurch zu einem Tätigkeitsgebiet der Reichsregierung, dass "die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften" soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, die Reichsregierung erlassen soll (Art. 77 RV 1919) Es sind dies Massnahmen der "abhängigen Reichsaufsicht" (nach der allgemein übernommenen Terminologie von Triepel) Die Reichsregierung ist hier an die Stelle des früheren Bundesstaates getreten, Die RV 1919 spricht ausdrücklich von "allgemeinen Verwaltungsvorschriften". Es können mithin zunächst nicht Einzelfälle in Betracht kommen; des weiteren wird der Ausdruck "Verordnungen" umschrieben- <sup>um</sup> den das Verordnungsrecht der Reichsregierung handelt es sich.

Die RV 1871 hatte in Art. 7, Abs. 2, das Verordnungsrecht des Bundesrates entsprechend der jetzigen Reichsverfassung Art. 77 formuliert. (Der Bundesrat beschliesst über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist!) Daneben bestand nach der RV 1871 auch ein kaiserliches Verordnungsrecht, das mehr formeller Natur war und sich im wesentlichen auf die Behördenorganisation erstreckte.

Das Problem der Vereinbarkeit der "vereinfachten Form der Gesetzgebung" mit der Idee des Rechtsstaates kann hier nur im Vorübergehen gestreift werden.

<sup>1)</sup>  
Jacobi entwickelt das Verordnungsrecht wie folgt:

"Der Verfassungs- und Rechtsstaat des 19. und 20. Jahrhunderts ruht auf der Idee, dass der Staat die alleinige Quelle aller Herrschaftsmacht bedeutet, dass der Staatswille aber nicht in jeder beliebigen Form die Fähigkeit hat, von seiner Herrschaftsmacht Gebrauch zu machen, sondern dass hierzu eine bestimmte Form, die des Gesetzes,

1) Jacobi "Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1919" Archiv d. öffentl. Rechts 39 Seite 273 ff,

besonders und an sich ausschliesslich berufen ist. Die in Form des Gesetzes ergehende staatliche Willensäusserung hat Eigenschaften, Fähigkeiten, die anderer Arten staatlicher Willensäusserung nicht von selbst haben, insbesondere die Fähigkeit, Rechtssätze zu schaffen und Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger zu machen. Allerdings kann das Gesetz die Fähigkeiten, die es auszeichnen, auf andere staatliche Willensäusserungen übertragen, auch die letzt-erwähnten Fähigkeiten, Eingriffe in die Freiheitsphäre des Bürgers zu machen und Rechtssätze aufzustellen. Man spricht dann von einer Delegation der gesetzgebenden Gewalt, die an unmittelbarer Staatsorgane die Behörden ergeht, um eine grössere Beweglichkeit oder eine "Entlastung des Gesetzes von Einzelbestimmungen oder die Möglichkeit der Berücksichtigung lokaler Verschiedenheiten herbeizuführen. Es kommt so zu Verordnungen (und autonomen Satzungen), die Rechtssätze nicht in Form des Gesetzes enthalten, das ein Mal aufgestellt vom Staate, das andere Mal durch eine dem Staate untergeordnete öffentliche juristische Person. Immer sind aber im Rechtsstaate Verordnung (wie autonome Satzung) grundsätzlich als Ausnahme gedacht gegenüber der regelmässigen Form des Gesetzes für Rechtssätze und Eingriffe."

Bei dem in Vorstehenden entwickelten Begriff handelt es sich um die von der Wissenschaft als "Rechtsverordnungen" gegenüber blossen "Verwaltungsverordnungen" bezeichneten Verordnungen.

Die RV 1919 ( Art. 67 ) spricht bewusst nicht von Rechtsverordnungen. Poetzsch ist hier zu der Meinung: " Man war sich ( bei den Parlamentsverhandlungen ) aber einig, dass die aus der Verfassung herausgelassenen Rechtsverordnungen doch auf Grund besonderer durch ein Gesetz erteilter Ermächtigungen erlassen werden könnten. Nur musste man dabei von der Voraussetzung ausgehen, dass es sich um ausführende - - Verordnungen handelt."

Die Staatspraxis im alten Reich kannte nur ausführende Verordnungen und hat die von der Wissenschaft eingeführte Teilung in "Rechtsverordnungen" und "Verwaltungsverordnungen" nicht akzeptiert; dies geht hervor aus den Worten des Reichsministers Preuss im Verfassungsausschuss :

" Ich kam von der Wissenschaft zum Amt und wollte mich hier an den wissenschaftlichen Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen halten. Darauf sagten mir die Herren, die sich auf die langjährige Staatspraxis bezogen, diese Unterscheidung sei in der Staatspraxis nicht üblich. Man habe nie anders operiert als mit Ausführungsverordnungen und damit seien Rechtsverordnungen gemeint."

1) Poetzsch " Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung" Archiv des öffentlichen Rechts 40 S. 2.

2) Prot. V. - A. S. 167.

Mit der in der RV 1919 vorgenommenen Ermächtigung der Reichsregierung zum Erlass von Ausführungsverordnungen soll kein "Selbstständiges Ordnungsrecht" begründet werden. Für den Erlass von Rechtsverordnungen bedarf es stets besonderer gesetzlicher Delegation. Die erwähnten Unternehmungen von Poetzsch kommen zu dem Ergebnis :

„Nach der Weimarer Verfassung ist die gewöhnliche Gesetzgebung in der Lage, die Reichsregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen zu ermächtigen. Die Rechtsverordnungen auf Grund der Ermächtigung durch gewöhnliches Reichsgesetz sind indessen auf die Ausführungen und Ergänzung der Reichsgesetze, die ein bestimmtes Rechts- oder Wirtschaftsgebiet bereits geregelt haben, beschränkt. - Zum Erlasse von Rechtsverordnungen, die selbständig und ohne durch die bisherige Gesetzgebung beschränkt zu sein, eine beliebige Anzahl von Rechts- und Wirtschaftsgebieten neu regeln sollen, genügt die Ermächtigung durch ein gewöhnliches Reichsgesetz nicht, für diese ist ein Verfassungsgesetz erforderlich.“

1)

Anschütz führt in Bezug auf die Ausführungen im Verfassungsausschuss aus:

"Die ehemals herrschende und für das alte Recht zutreffende Meinung, wonach die Regierung zur Ausführung von Gesetzen ohne besondere gesetzliche Ermächtigung nicht nur Verwaltung - sondern auch Rechtsverordnungen erlassen darf, lässt sich für das neue Reichsrecht nicht mehr aufrecht-erhalten. Die auf Grund des Art. 77 ergehenden "Verwaltungsvorschriften" müssen sich also im Rahmen des von der Wissenschaft entwickelten und festgestellten Begriffs der Verwaltungsverordnung halten; sie dürfen sich, anders ausgedrückt, nur instruktionell an die Behörden, nicht rechtsatzmässig an die Bürger wenden."

Die im obigen gegebene kurze Darlegung des Ordnungsrechtes erschien an dieser Stelle notwendig, weil durch das Ordnungsrecht der Reichsregierung die Vollziehung von Reichsgesetzen durch die Länder wesentlich berührt werden kann. Aus diesem Grund ist für Verordnungen, die sich an die Landesbehörden richten, die Zustimmung des Reichsrates vorgesehen.

1)

Vergl. Anschütz : "Soweit die Ausführung der Reichsgesetze durch die Landesbehörden besorgt wird, - dies ist nach Art. 14 der Regel Fall - bedarf die Reichsregierung zum Erlass der Vorschriften der Zustimmung des Reichsrates, während diese Zustimmung nicht erforderlich ist, wenn die Ausführung reichseigenen Behörden obliegt."

Von Bedeutung für die Stellung der Länder bei Ausführung von Reichsgesetzen ist auch die folgende Bemerkung des Komm. von Anschütz:

"Das Wort "allgemeinen" vor "Verwaltungsvorschriften" will der Reichsregierung nicht verbieten, ihre Verwaltungsvorschriften beliebig zu spezialisieren (wo sollte hier auch die Grenze zwischen "allgemein" und "speziell" liegen? ), bedeutet vielmehr, dass es - so weit die Ausführung des betreffenden Reichsgesetzes den Ländern zusteht - den Landesregierungen erlaubt ist, die von der Reichsregierung erlassenen Verwaltungsvorschriften, soweit sie einer Spezialisierung (Detaillierung) fähig und bedürftig sind, durch entsprechende weitere Vorschriften..... zu ergänzen."

In der staatsrechtlichen Literatur bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob mit dem "allgemeinen Verwaltungsvorschriften" des Art. 77 das gleiche gemeint sei, wie mit dem "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15.

Der Art. 15 der RV 1919 gibt die verfassungsmässige Grundlage für die "Reichsaufsicht":

"Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht."

1)

Nach der Terminologie von Triepel ist bei der Aufsicht des Reiches über die Länder zu unterscheiden zwischen der abhängenden Reichsaufsicht - abhängig von bereits ergangenen Reichsgesetzen - und ~~der~~ selbständigen Reichsaufsicht.

In Bezug auf die abhängige Reichsaufsicht bestimmt Abs. 2 des Art. 15: "Soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind, kann die Reichsregierung allgemeine Anweisungen erlassen". Triepel <sup>2)</sup> meint, "dass" Art. 15, Abs. 2 "allgemeine Anweisungen" „etwas anderes" seien, als die "Verwaltungsvorschriften" des Art. 77. Sie seien ein Mittel der Reichsaufsicht, seien als generelle Mängelrüge - Abs. 3, regelt die "Mängelrüge" im besonderen aufzufassen. Deshalb bedürften sie nicht der Zustimmung

1) Triepel "Reichsaufsicht" und "Streitigkeiten".

2) Triepel, "Streitigkeiten", S. 85.

des Reichsrats. Sie seien "allgemein", weil sie an alle Länder gerichtet werden müssten!" (Nach dieser Auffassung könnten - nach Triepel - die Länder, bei Streitigkeiten auf Grund des Art. 15, Abs. 2, Klage beim Staatsgerichtshof erheben - vergl. unten S. 150)

1)

Dagegen ist Anschütz der Auffassung, dass die "Allgemeinen Anweisungen" des Art. 15, Abs. 2 die rechtliche Natur der "allgemeinen Verwaltungsvorschriften" teilten.

"Das Wort "allgemeine" schliesst..... nicht sowohl spezielle als konkrete Anweisungen, aufsichtliche Befehle im Einzelfalle aus."

"Abs. 2, Satz 1 gestattet der Reichsregierung auch, einzelnen Landesregierungen und ihren Behörden (etwa im Hinblick auf Verfehlungen oder Rechtsirrtümern, die nur in dem betreffenden Lande, nirgends sonst, hervorgetreten sind) Anweisungen zu erteilen". Anschütz schliesst sich insofern der Meinung von Wittmayer an, dass die Reichsregierungen diese Anweisungen erlasse "gleichsam als ob sie die vorgesetzte Verwaltungsinstanz der Landesregierungen wäre."

2)

Wittmayer betont hierzu noch: "das Besondere an diesen "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15 ist nicht so sehr, dass sie offenbar erst im Zuge und bei Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze ergehen, sondern dass sie unter den ungünstigsten Vorbedingungen und beim widrigstem Wind die Funktionen erfüllen sollen, die der Dienstinstruktion innerhalb einer geschlossenen Beamtenhierarchie zukommt. Es sind weitere Erläuterungen an der Hand wahrgenommener Missverständnisse, Belehrungen, Nachrichten und Anregungen. "

Während mithin die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Art. 77 das Verordnungsrecht der Reichsregierung begründen - sie also nach Erlass eines Reichsgesetzes "die aus erster Hand kommenden organisatorischen Vorschriften" sind, "deren ein Reichsgesetz bedarf, um wirklich ins Leben treten zu können" -

1) Anschütz Komm. S. 77.

2) Wittmayer "Die Weimarer Reichsverfassung", S. 240, S. 239.

bilden die allgemeinen Anweisungen des Art. 15 einen Teil der abhängigen Reichsaufsicht ebenso wie die Bestimmung des zweiten Satzes von Abs. 2, Art. 15: "Die Reichsregierung ist ermächtigt, zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den unteren Behörden Beauftragte zu entsenden."

Giese kommentierte hier (S. —): "Diese Beauftragten sind Reichsorgane; sie üben ein Reichsamt aus und dürften in der Regel den Beamtencharakter tragen. Die Verwendung von Landesbeamten widerspräche dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Sie stehen in einem Rechtsverhältnis nur zum Reich und empfangen von der Reichsregierung ihre Weisungen. Sie entsprechen den bisherigen "Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern".

Die rechtliche Möglichkeit, dass die Reichsregierung nunmehr auf allen Gebieten reichsgesetzlicher Regelung Kontrollbeamte an alle Landesbehörden senden kann, stellt eine bedeutende Verstärkung der Reichsaufsicht dar. Im Kaiserreiche war die Reichsleitung nicht befugt, die Ausführung der Reichsgesetze seitens der Einzelstaaten unmittelbar kontrollieren zu lassen; sie konnte nicht zu den einzelstaatlichen Zentralbehörden "Beauftragte" entsenden, (mit einigen durch Reichsgesetze herbeigeführten Ausnahmen z.B. im Mass- und Gewichtswesen - Normalerleichterungskommission).

Vergl. Ausführungen des bayrischen Gesandten im Verfassungsausschuss: "Die Differenzen über die Ausführungen von Reichsgesetzen durch die Landesbehörden zwischen der Reichsregierung und den Einzelstaaten, welche früher oft eine bedenkliche Schärfe angenommen hatten und dem Reich den Wunsch nach einer starken Reichsaufsicht nahelegten, werden in Zukunft nicht mehr so stark hervortreten, nachdem auch in den Einzelstaaten demokratische Regierungen bestehen werden. Anzuerkennen ist, dass die Reichsregierung bei der Reichsaufsicht umfassendere Befugnisse haben muss, als bisher. Der Regierungsentwurf genügt aber diesem Bedürfnis durchaus. Danach kann die Reichsregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften über die Ausführung der Reichsgesetze mit verbindlicher Wirkung erlassen; sie kann ferner, was ihr früher nicht zustand, Beauftragte zu den Landeszentralbehörden entsenden. Damit hat sie eine ge-

genügende Möglichkeit, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen."

Entgegen der im Vorstehenden widergegebenen Ansicht lagen im Verfassungsausschuss Anträge vor, die Reichsregierung zu ermächtigen, zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze in die Länder Beauftragte zu entsenden (Antrag Nr. 28 Dr. Kahl, Antrag Nr. 29, Meerfeld und Genossen).

Der sozialdemokratische Antrag Meerfeld ging noch darüber hinaus, indem "diese Beauftragten alle Befugnisse der Landeszentralbehörden" haben und sie im Einvernehmen mit ihnen ausüben sollten; des weiteren sollten Landesbeamte dem Disciplinarrecht für Reichsbeamte unterstellt werden können. Es hätte hiernach praktisch zu einer Ausschaltung der Landesministerien kommen können - denn die Reichsbeauftragten hätten ein berechtigtes Verfügungsrecht gegenüber den nachgeordneten Landesbehörden besessen.

Dem gegenüber schafft die RV 1919 folgende Abgrenzung der "administrativen Reichsaufsicht":

"An die Zentralbehörden, insbesondere die Ministerien, kann die Reichsregierung ohne weiteres "Beauftragte" entsenden, an die Mittel- und Unterbehörden nur mit Zustimmung der Zentralbehörden. Den Beauftragten ist jede gewünschte Auskunft zu erteilen." 1) Es sei selbstverständlich, dass die Beauftragten berechtigt seien, "die Akten der Landesbehörden anzusehen und unter Vermittlung der Landeszentralbehörden Zeugen und Sachverständige zu vernehmen"; ebenso selbstverständlich sei aber auch, nach der Auffassung von Anschütz, dass diese Beauftragten nur zu beobachten, zu untersuchen nach den Rechten zu sehen, aber (den Regierungen und Behörden der Länder) nichts zu befehlen hätten. 1)

Wird festgestellt, dass entweder generell oder in einem Einzelfalle die Tätigkeit einer Landesbehörde nicht dem Sinne eines Reichsgesetzes entspricht, d.h. treten Mängel bei der Ausführung hervor, so begründet Art. 15 eine Verpflichtung

1) Anschütz, Komm. S. 78.

der Landesregierungen, auf Ersuchen der Reichsregierung (sog. Mängelrüge) Abhilfe zu schaffen.

1)

Poetzsch leitet eine Zusammenstellung von Reichsgesetzen, die den Umfang der Reichsaufsicht für ihren Bereich selbst normieren, mit folgender Ausführung ein:

"Bei der allgemein gehaltenen Fassung des Art. 15 und dem in der Praxis hiernach leicht störenden Zweifel sind nähere Bestimmungen über den Umfang des Aufsichtsrechtes häufig in den einzelnen Reichsgesetzen getroffen worden. Durch analoge Anwendungen auf dem Gebiete des Aufsichtsrechtes erlangen sie eine über die Ursprungsgesetze hinausgehende Bedeutung." So findet sich z.B. als Mittel der Reichsaufsicht im Finanzausgleichsgesetz (vom 23. Juni 1923) die Bestimmung, dass die Aufhebung oder Abänderung von Landesgesetzen verlangt werden kann, ferner dass Präventivkontrolle ausgeübt wird, durch Verpflichtung zur Vorlegung von Entwürfen an den Reichsminister der Finanzen, wobei Mängelrüge erfolgen kann, in Form des Einspruchs gegen Entwürfe.

Hinzu kommt ferner, dass infolge der Verantwortlichkeit des die Aufsicht führenden Reichsministers gegenüber dem Reichstage, die Landesbehörden der parlamentarischen Kontrolle des Reichstages - also der Kontrolle des Repräsentativ-Organes des einheitlichen deutschen Volkes unterliegen.

1) Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 43.

D.)

Bei der Ausführung von Reichsgesetzen durch die Länder handelt es sich wohl durchweg~~z~~ um Materien der fakultativen und Bedarfs-Kompetenz des Reiches; Inanspruchnahme der Landesbehörden für die Exekutive in den Gebieten ausschliesslicher Reichsgesetzgebung (Z.B. Reichs-Wasserstrassen-Verwaltung) dürfte einen Ausnahmefall darstellen.

Solange und soweit das Reich von eigener fakultativen Kompetenz keinen Gebrauch gemacht und das Landesrecht in Kraft geblieben ist, bzw. Regelung durch Landesgesetze erfolgt, tritt die *vierte* Art der Verwaltung ein.

Es kommen hier also Materien in Frage, deren Verwaltung durch Landesgesetze normiert ist, die aber in die Art. 7 - 11 der RV 1919 einzuordnen sind - nur hat das Reich von seiner Kompetenz nicht oder nicht erschöpfend Gebrauch gemacht. Die Verwaltung durch die Länder wird hinsichtlich dieser Gebiete nur beschränkt durch Abs. 1 des Art. 15: "Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reich das Recht der Gesetzgebung zusteht."

Ueber die Ausgestaltung dieser sog. Selbständigen Reichsaufsicht lässt die RV 1919 nähere Bestimmungen vermessen; es ist die Meinung vertreten worden, dass das Reich aus Art. 15 Abs. 1 - soweit Reichsgesetze nicht ergangen sind - keine andere Befugnis herleiten könnte, als die Übereinstimmung der Landesgesetzgebung und Verwaltung mit der Reichsverfassung - z.B. der Innehaltung der Kompetenzgrenzen, der Grundrechte - zu kontrollieren. Gestützt wird diese Ansicht durch die besondere verfassungsmässige Festlegung eines Einspruchrechtes des Reiches gegen Landesmassnahmen zur Sozialisierung (Art. 12, Abs. 2).

1)

Vergl. Poetzsch : " Die Aufgabedes Reiches kann hier lediglich sein, darüber zu wachen, dass die Länder sich innerhalb ihrer Zuständigkeit halten. Anweisungen der Reichsregierung, Verwaltungshandlungen bestimmter Art vorzunehmen oder zu unterlassen, welche an sich in den Zuständigkeitskreis der Länder fallen, sind ebenso wie eine Einwirkung auf die Landesgesetzgebung selbst nicht zulässig. "

2)

Diesen "Masstab" für die Reichsaufsicht kommentiert Anschütz wie folgt "der Masstab ist bei der abhängigen Aufsicht ein anderer als bei der selbständigen. Bei jener, handelt es sich darum, darauf zu sehen, dass die Reichsgesetze nebst den zu ihrer Ausführung erlassenen Verordnungen richtig ausgeführt werden, diese dagegen wacht, da und so lange ein Reichsgesetz nicht vorhanden ist, darüber "ob die Einzelstaaten die dem Schutze des Reiches anvertrauten Interessen (vor allen Dingen also die Interessen des Reiches selbst!) wahren, mit anderen Worten, ob sie die ihnen nach der Verfassung obliegenden

3)

Pflichten erfüllen" und sorgt insbesondere auch dafür, dass in der betreffenden Materie "keine vorgreifenden Massnahmen irgendwelcher Art in den Einzelstaaten geschehen können" <sup>4)</sup> -".

Diese Ausführungen, wie auch die im Verfassungsausschuss geäußerten Meinungen basieren auf den Untersuchungen von Triepel ("Die Reichsaufsicht". Triepel fasst seine Feststellungen in Bezug auf die selbständige Reichsaufsicht wie folgt zusammen: "Nur die Interessen der Reichsgesamtheit und die sonstigen nach dem Sinne der Verfassung dem Schutze des Reiches anvertrauten allgemeinen Interessen bilden den Aufsichtsmasstab." <sup>5)</sup>

1) Poetzsch, Komm. S. 64.

2) Anschütz, Komm. S. 74 ff.

3) zit. Prot. V.-A. S. 82, Dr. Zweigert, Reichsjustizministerium

4) zit. Prot. V.-A. S. 80, Abg. Dr. Kahl.

5) Triepel, Streitigkeiten, S. 72.

In die gleiche Verwaltungsgruppe einzureihen sind ferner die Gebiete der Grundsatzkompetenz, gleichgültig ob eine ~~rechts~~gesetzliche Regelung erfolgt ist, oder nicht. Derartige Reichsgesetze sollen nur Rahmengesetze darstellen. Gilt das oben skizzierte abhängige Aufsichtsrecht auch für die Grundsatzgesetzgebung? Der Wortlaut von Art. 15, Abs. 2 lässt die letztere Deutung nicht zu - denn er spricht von der Ausführung von Reichsgesetzen durch die Landesbehörden.

Der Kommentar von Anschütz<sup>1)</sup> sagt hingegen:

"Die Reichsaufsicht ergreift innerhalb ihres sachlichen Wirkungskreises die gesamte Tätigkeit der Länder, auch die gesetzgeberische ....."

<sup>2)</sup>  
Cf. Triepel "Die Reichsaufsicht ergreift aber auch die Rechtssetzung der Länder, mag sie in Form der Gesetzgebung oder in Form der Rechtsverordnung erfolgen".

"Wenn daher das Reich darauf achtet, dass der Inhalt eines Landesgesetzes oder einer Landesverordnung nicht in Widerspruch tritt zu dem Inhalt eines Reichsgesetzes und wenn es im Falle eines Widerspruchs gegen das Land einschreitet, so bedeutet dies, "Ueberwachung" und "Mängelabhilfe" in Form der abhängigen Reichsaufsicht. Auch diese Art der Reichsaufsicht würde folglich nach Massgabe des Art. 15 der RV zu handhaben sein."

Aus den weiteren Untersuchungen von Triepel geht aber hervor, dass er für Meinungsverschiedenheiten oder auch nur Zweifel, die bei der Rechtssetzung der Länder entstehen, ~~nicht~~ Art. 15, sondern den Fall des Art. 13, Abs. 2, als gegeben ansieht. "Die Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten können irgendwo an einer beachtenswerten Stelle herrschen, bei den Gerichten, den Verwaltungsbehörden, den Parlamenten." <sup>2)</sup>

1) Anschütz, Komm. S-75,

2) Triepel, Streitigkeiten S. 65. ff.

Jedenfalls stehen formell den Ländern auf den Gebieten der Grundsatzkompetenz und denen der fakultativen Reichskompetenz, soweit für letztere Reichsgesetze nicht vorliegen, weitgehende Verwaltungsbefugnisse zu. Hier ist nun aber das Ergebnis der obigen Untersuchungen über die fakultative Gesetzgebungskompetenz zu berücksichtigen, dass nämlich die Gebiete des Artikel 7 bereits in weitem Masse reichsgesetzlich normiert sind und dass hinsichtlich aller Materien, - seien sie in den Kompetenz-Katalogen aufgezählt oder nicht - ein enger innerer Zusammenhang besteht, der es in der Praxis schwierig machen dürfte, Gebiete der "abhängigen" und der "selbständigen" Reichsaufsicht scharf zu trennen.

Formell kommt für die Gruppierung der Verwaltung noch ein ~~weiteres~~ Gebiet in Frage, nämlich dasjenige, auf dem irgendwelche Reichsgesetzgebungszuständigkeit nicht begründet ist. Innerhalb der durch das Verfassungsgesetz des Reiches gezogenen Schranken bleiben die Länder aber auch hier, sodass also auch hier die "selbständige Reichsaufsicht" - die ja die Uebereinstimmung mit der Verfassung beobachten soll - in Kraft bleiben würde.

Bevor die Untersuchungen über den Anteil der Länder ~~über~~ den Staatsfunktionen abgeschlossen werden können, ist es notwendig, auch das Gebiet der Justiz in Berücksichtigung zu nehmen.

d)

Auf dem Gebiete der Privat- und Strafrechts-  
pflege hat die RV 1919 keine Aenderung in dem Verhältnis, wie  
es sich hier bis zum Krieg zwischen Reich und Ländern heraus-  
gebildet hat, geschaffen.

Wie im Abschnitte über die Gesetzgebung ausgeführt  
wurde, hat das Reich <sup>bereits vor dem Kriege</sup> seine Befugnis ~~zur~~ gesetzlichen Regelung  
der Rechtsgebiete ~~im~~ weitem Umfange in Anspruch genommen. Die  
Rechtseinheit ist, mit wenigen Ausnahmen <sup>- EG</sup> ~~des BGB~~ - seit der  
Gründung des Reiches verwirklicht worden. Die eigentliche  
Rechtspflege ist im Grossen und Ganzen Reichsrechtlich geregelt.  
Was die Justizverwaltung anlangt, so hat auch hier das Reich eine  
einheitliche Organisation und zwar zunächst der ordentlichen  
Gerichtsbarkeit herbeigeführt durch das Gerichtsverfassungsgesetz  
vom 27. Januar 1977. Materiell zu unterscheiden ist zwischen der  
ordentlichen streitigen ~~Gerichtsbarkeit~~ und der ordentlichen Frei-  
willigen Gerichtsbarkeit. Die letztere einen Teil der sog.  
"inneren Verwaltung" bildet, wahren die von der unmittel-  
baren Einwirkung der Reichsgewalt freies Sphäre der Einzel-  
staaten eine grössere.

Vergl. Laband:

Die eingreifende Staatsrechtliche Bedeutung dieser Unterscheidung  
besteht darin, dass die Ausübung der ordentlichen streitigen  
Gerichtsbarkeit durch Reichsgesetze geregelt, die der übrigen  
Gerichtsbarkeit z.Zt. noch im Wesentlichen der Autonomie der  
Einzelstaaten überlassen ist, sodass sonach das Verhältnis  
der Einzelstaaten zum Reiche auf diesen beiden Gebieten ein  
wesentlich verschiedenes ist.

Dieses gesetzliche Vorbehaltungsgebiet der Einzel-  
staaten hat aber durch das Reichsgesetz über die freiwillige  
Gerichtsbarkeit von 1898 eine Einschränkung erfahren.

2)  
Das Gerichtsverfassungsgesetz hat die Behörden-

1) Neue Fassung vom 22. 3. 1924.

Organisation für das Gerichtswesen (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht, Reichsgericht) ferner das gerichtliche Verfahren, sowie in den allgemeinen Grundzügen die Stellung der richterlichen Beamten für das Reich geregelt, Abgesehen von diesen generellen Beschränkungen, welche allgemeine Grundlinien des Justizbehörden-Systems und genauer zwingende Vorschriften über die Bildung der Spruchkollegien darstellen, obliegt die Justiz der ~~Verwaltung~~ <sup>Menge</sup> der Länder.

Eine Beschränkung dieser Form der Justizhoheit ~~der~~ Länder lag bereits in der Verpflichtung zur Rechtshilfe, der daraus folgenden Ausdehnung der Gerichtsbarkeit eines jeden Bundesstaates über das ganze "Bundesgebiet", hierzu kam die Beherrschung der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit durch die in letzter Instanz vom Reiche selbst mittels des Reichsgerichtes <sup>1)</sup> ausgeübte Gerichtsbarkeit. Während die Urteile des Reichsgerichtes die Garantie für die gleichmässige und übereinstimmende Handhabung bzw. Anwendung der Gesetze bilden sollten, war auch schon im Kaiserreich die Justizverwaltung der Oberaufsicht des Reiches unterstellt. Bei dieser Reichsaufsicht handelte es sich um die Ueberwachung der Einzelstaaten, dass sie die im Verfassungsgesetz, den Prozessordnungen u.s.w. gegebenen reichsgesetzlichen Vorschriften ordnungsgemäss handhabten. Das verfassungsgemäss dem Kaiser zustehende Aufsichtsrecht wurde für den Reichskanzler durch das Reichsjustizamt ausgeübt, dessen weitere Aufgaben im Wesentlichen in der Vorbereitung der auf dem Gebiete der Rechtspflege zu erlassenden Reichsgesetze bestanden.

Die im Vorstehenden geschilderte Sachlage ist auch hinsichtlich der Stellung der Länder durch die RV 1919 im Allgemeinen nicht geändert worden. Bei den Verhandlungen des Verfassungsausschusses sind allerdings Bestrebungen zutage

1) von Triepel als nicht im Einklang mit der RV 1871 stehend bezeichnet-

getreten, wonach die Rechtspflege völlig in die Verwaltung des Reiches übergehen sollte. Ein dahin gehender Antrag <sup>1)</sup> zielte im Wesentlichen auf die Beseitigung der Einzelstaatlichen Justizministerien und Uebernahme der von diesen ausgeübten Funktionen auf das Reichs-Justizministerium. Hierbei hätte es sich besonders um die Frage der "Freizügigkeit der Richter und Rechtsanwälte" gehandelt.

Der Antrag ist nicht Gesetz geworden, die Vertreter der Einzelstaaten stellten sich auf das Entschiedenste dagegen; auch seitens des Reichsministeriums wurde er abgelehnt und der Hauptsache mit der Begründung des engen Zusammenhanges der Justiz mit den Gebieten der, "inneren Verwaltung" die den Ländern verbleiben sollte. Vergl. die Ausführungen des Vertreters des Reichsjustizministeriums im Verfassungs-Ausschuss: <sup>2)</sup>

"Was den Gliedstaaten nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses bleibt, ist im Wesentlichen die innere Verwaltung, wozu ich auch die Justizverwaltung rechne und die Pflege der sog. Kulturaufgaben. Dass der Widerstand der Bundesstaaten, da wo es sich um grosse politische Ziele handelt, überwunden wird und überwunden werden muss, ist sicherlich berechtigt, aber lohnt es sich hier bei der Uebernahme der Rechtspflege einen Konflikt heraufzubeschwören, wo Lebensinteressen des Reiches nicht auf dem Spiele stehen und der Wert des Erstrebten immerhin problematisch ist? "

Der bisherige Zustand wird durch Art. 103 RV 1919 auch weiterhin anerkannt:

"Die ordentliche Gerichtsbarkeit wird durch das Reichsgericht und durch die Gerichte der Länder ausgeübt."

1) Antrag Nr. 207, Dr. Ablass, (Prot. V.-A.S. 353.)

2) s. Prot. V.-A. S.

Es wird also weiterhin mit Ausnahme der Urteile des Reichsgerichtes im Deutschen Reiche Recht gesprochen im Namen des betreffenden Landes. Die Gerichte, ~~immer~~ abgesehen vom Reichsgericht, dem Staatsgerichtshof und dem noch zu errichtenden Reichsverwaltungsgericht - sind Landesbehörden. Mithin hat das Reich über die Gerichte nur soweit ein unmittelbares Aufsichtsrecht, als es sich um Beaufsichtigung der Ausführung, der in Betracht kommenden Reichsgesetze, im wesentlichen Gerichtsverfassungsgesetz~~e~~, Reichsgesetz für die freiwillige Gerichtsbarkeit, Gebührenordnungen etc. handelt.

Was das Begnadigungsrecht anlangt, so hat auch hier die Reichsverfassung von 1919 keine Aenderung in dem Verhältnis zwischen Reich und Ländern herbeigeführt.

Art. 49 RV 1919 sagt ausdrücklich: "Der Reichspräsident ~~ist~~ für das Reich das Begnadigungsrecht aus", und spricht weiterhin von Reichsamnestien<sup>1)</sup>. Die Abolition wird in der Verfassung nicht erwähnt. Das Begnadigungsrecht der früheren Einzelstaaten wird von der Weimarer Verfassung nicht berührt.

Der selbe Grundsatz, der für die Organisation der Privatrechtspflege gilt, wird von der RV 1919 auch hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt.

Der Rechtsschutz der Bürger gegen Übergriffe der Verwaltung- oder (nach Otto Mayer) "die Verwirklichung des objektiven Rechtes" auf dem Gebiete der Verwaltung" soll - so weit es sich um Verwaltungstätigkeit der Länder handelt, - durch in den Ländern einzurichtende Verwaltungsgerichte gewährleistet werden. Für die Entscheidung der aus den Ländern hervorgehenden Verwaltungsstreitsachen in letzter Instanz soll ein oberstes Reichsverwaltungsgericht gegründet werden. Art. 107 bestimmt in dieser Hinsicht:

1) Vergl. hierüber Laband III. § 93, insbesondere S. 491. "Im Verhältnis zum Reich ist das Begnadigungsrecht der Einzelstaaten in allen Fälle ein ausschliessliches. Ein konkurrierendes Begnadigungsrecht des Kaisers besteht nicht."

"Im Reiche und in den Ländern müssen nach Massgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen."

Für das Gebiet der reichseigenen Verwaltung der Steuern hat die Reichsabgabenordnung eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Spitze des Reichs-Finanzhofes geschaffen, was bereits erwähnt wurde.

Wenn die Entscheidung nicht vom Reich durch einseitigen Befehl getroffen werden kann, die RV 1919 hat den Vollen Gedanken, dass sich die Aufsicht des Gesamtstaates über das Verhalten der Landesorgane in ihren Unterthanen in gerichtliche Form zu kleiden habe, der "in der Bundesform niemals völlig ausser Acht geworfen sei" (Titel) verknüpft.

In drei verschiedenen Artikeln (Art. 15, Art. 16, Art. 17) werden die in dieser Beziehung möglichen Fälle geregelt, außerdem wird für einzelne Sonderfälle bereits die Zuständigkeit festgesetzt.

Die oben im Kaiserreich eingerichtete oberste Reichsbehörde für die Civil- und Strafrechtspflege, das Reichsgericht, soll nach der RV 1919 Art. 13 dem Reich, Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten über die Anwendungsdienlichkeit von Landesrecht zu entscheiden.

Vergl. Art. 13, Absatz 2, 3.

Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichs vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landesverwaltungsbehörde, nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes die Entscheidung eines obersten Gerichtshofes des Reiches anrufen.

Einwachen hat das Reichsgesetz von 8. April 1920 (RGBl. S. 16) das Reichsgericht für zuständig erklärt.

e)

Die Rechtsstaatsidee findet in der RV 1919 einen besonderen Ausdruck dadurch, dass bei Meinungsverschiedenheiten nicht privatrechtlicher Art zwischen Reichs- und Landesbehörden, sowie bei Verfassungstreitigkeiten zwischen Reich und Ländern die Entscheidung nicht vom Reich durch einseitigen Hoheitsakt getroffen werden kann. Die RV 1919 hat den "alten Gedanken, dass sich die Aufsicht des Gesamtstaates über das Verhalten der Landesgewalt zu ihren Untertanen in gerichtliche Formen zu kleiden habe, der "in der Deutschland niemals völlig auszurotten<sup>1)</sup> gewesen sei" (Triepel<sup>1)</sup>) verwirklicht.

In drei verschiedenen Artikeln (Art. 13, Art. 15, Art. 19) werden die in dieser Beziehung möglichen Fälle normiert, ausserdem wird für einzelne Sonderfälle bereits die Zuständigkeit festgestellt.

Die schon im Kaiserreich eingerichtete oberste Reichsinstanz für die Zivil- und Strafrechtspflege, das Reichsgericht, soll nach der RV 1919 Art. 13 dazu dienen, Zweifel, oder Meinungsverschiedenheiten über die Anwendungsmöglichkeit von Landesrecht zu entscheiden.

Vergl. Art. 13, Absatz 2.:

" Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reiche vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde, nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes die Entscheidung eines Obersten Gerichteshofes eines Reiches anrufen.

0Inzwischen hat das Reichsgesetz vom 8. April 1920 (RGBl S. 510) das Reichsgericht für zuständig erklärt.

1) Triepel, Reichsaufsicht S. 56.

Es soll also die Frage der Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht nicht nur von dem einen Einzelfall behandelnden Gericht entschieden, sondern von der Reichs- oder Landesregierung direkt zur Erörterung gestellt werden können<sup>1)</sup>. "Diese (direkte) Kontrolle erfasst die Frage der Vereinbarkeit des Landesgesetzes mit dem Reichsrecht nicht bloss mittelbar und als Inzidentfrage, sondern unmittelbar und als Prinzipal und gewährt somit auch die Möglichkeit Landesgesetze als mit dem Reichsgesetzen unvereinbar mit allgemein verbindlicher Wirkung für ungültig zu erklären, bezw. aufzuheben."<sup>2)</sup>

---

Für Streitigkeiten zwischen Reichsregierung und Landesregierung, die aus der abhängigen Reichsaufsicht entstehen können, tritt die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes (Reichsgesetz vom 9. Juli 1921 RGBl S.905) ein. Der Staatsgerichtshof übernimmt hier eine früher dem Bundesrat (RV 1871) Art. 7, 3) zustehende Funktion.

Die Begründung zum Entwurf des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (Reichsstaatsdrucksache, Nr. 713 I. 1920) führt hierzu aus:

"Bei Meinungsverschiedenheiten über die Verpflichtung einer Landesregierung, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel zu beseitigen die bei Ausführung eines Reichsgesetzes hervorgetreten sind, kann sowohl die Reichsregierung, als die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofes anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist (Art. 15, Abs 3 der Reichsverfassung.)"

1) Direkte Rechtskontrolle in Erweiterung der früher allein möglichen indirekten Rechtskontrolle,  
2) Anschütz, Komm. S. 69.

Es kommt hierbei auch die Entscheidung von Einzelfällen in Betracht.

Der dritte Fall von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern betrifft Verfassungsstreitigkeiten, geht mithin aus derselbständigen Reichsaufsicht hervor. Art. 19, RV 1919 bestimmt ausdrücklich, dass über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof entscheidet. Vergl. D. Dr. Kahl Prot. Verf. Ausschuss S. 409:

"Dieser Fall ist neu. Die gegenwärtige Reichsverfassung (RV 1871) sieht den Fall, wer einen Streit zwischen dem Reich und den Einzelstaaten entscheiden soll, nicht ausdrücklich vor ..... Die Unterlassung geschah augenscheinlich nicht aus dem Gesichtspunkte, dass man glaubte, dass Streitigkeiten zwischen dem Reich und Einzelstaaten nicht entstehen könnten, sondern deshalb, weil man nach der damaligen Konstruktion der Reichsverfassung davon ausging, dass der Bundesrat das gegebene Vermittlungsorgan sei."

In der Einleitung der Abhandlung und: "Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern" gibt Triepel einen Ueberblick über den "Weg Rechtens" im alten Reiche "für die Erledigung" verfassungsrechtlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reiche und den Gliedstaaten, für die Entscheidung von Kompetenzkonflikten, für die Geltendmachung verfassungsmässiger Ansprüche des Reiches gegen die Einzelstaaten und dieser gegen jenes".

"Aber dieser Weg bestand in aller Regel in nichts anderem als in dem Gemeingültigen Verfahren der Reichsaufsicht gegen die Landesregierungen." "Das Reich konnte sich, um einen verfassungsmässigen Anspruch gegen einen widerwilligen Einzelstaat durchzusetzen mit dem Aufsichtsverfahren begnügen und in diesem war es Partei und Richter zu gleich." Einen Einzelstaate dagegen "ließ im äussersten Falle nichts anderes übrig, als ein Aufsichtsverfahren gegen sich zu provozieren, in dem er dem Reichsgesetze oder der Reichsverordnung den Gehorsam weigerte." "Das Verfahren war ..... vor allem streng einseitig, man konnte sagen, inquisitorisch. Reich und Land standen sich niemals als gleichberechtigte Parteien gegenüber, und der Bundesrat, der immer die Schlussentscheidung zu fällen hatte, war "eine politische Behörde" und schon nach Zusammensetzung und Abstimmungsreform das Gegenteil einer unparteilichen richterlichen Instanz." Aber dennoch war "diese entscheidende Instanz, der Bundesrat", "einem Pairgerichte vergleichbar, von den Hauptinteressenten an einer gerechten Behandlung der Länder, nämlich von den Einzelstaaten selbst besetzt." - Was demgegenüber die von der RV 1919 getroffene Einrichtung der Erledigung von Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und einem Lande auf gerichtlichem Wege angeht, so gilt Folgendes: 1) "Sie legt dem Reiche eine ungewohnte Beschränkung insofern auf, als es jetzt seine Gewalt über die Einzelstaaten im Streitfalle nur

1) Triepel "Streitigkeiten" S. 4 ff.

durch einen Richterspruch oder auf Grund eines solchen durchsetzen kann. Sie bietet ihm dafür die Gewähr, dass der Richter, der die Entscheidung zu fällen hat, seinen Spruch ausschliesslich nach rechtlichen Gesichtspunkten unbeschwert durch angeborne föderalistische Vorurteile abgeben wird. Die Einzelstaaten müssen die Ablösung des Bundesrätlichen *indivium parium* auf ihrem Verlustkonto buchen.

Aber was sie eingebüsst haben, wird mehr als reichlich aufgewogen, durch die Gewährleistung einer sicheren unparteiischen und - wenn der Wortlaut der Verfassung nicht trügt (1) restlosen Durchsetzung ihrer Rechtsschutzansprüche gegenüber dem Reich."

Der Art. 19 der RV 1919 setzt zur Entscheidung von Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und einem Lande den "Staatsgerichtshof" für das Deutsche Reich ein - soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist (Art. 13) Triepel hat <sup>(- nach Anschütz<sup>2)</sup>)</sup> den Umfang dieses "einerseits den Ländern, andererseits dem Reiche gewährten Rechtsschutzes unter Einbeziehung aller für die Materie bedeutsamen Rechtsfragen .... gründlich dargestellt". <sup>2)</sup> ~~Er~~ <sup>Er</sup> kommt zu dem Ergebnis:

"Will man in Art. 19, soweit er das Verhältnis zwischen Reich und Ländern betrifft, wirklich einen Fortschritt im Sinne des "Rechtsstaatsgedankens" erblicken, ~~wo~~ wird man gar nicht umhin können, diesen Art. grundsätzlich auf alle Streitigkeiten öffentlichen Rechts zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten anzuwenden." <sup>3)</sup>

Nach der Meinung von Triepel spielt bei der Bemessung der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs in der Literatur der politische Gegensatz: Föderalismus - Unitarismus, eine grosse Rolle, insofern, als durch den gerichtlichen Austrag von Streitigkeiten "möglicherweise dafür gesorgt ist, dass die Einbusse an staatlichen Hoheitsrechten durch ein höheres Mass von Rechtsschutz <sup>3)</sup> für den verbliebenen Rest ausgeglichen wird."

4)

Des weiteren betont die zitierte Abhandlung :

1) Dies bezieht sich offenbar auf die Meinung Triepels, dass der Staatsgerichtshof auch Richter über die Legislative des Reiches sei.

2) Anschütz, Komm. S.108 f.

3) Triepel, Streitigkeiten S. 48.

4) Streitigkeiten S.49 f.

"Die Eigentümlichkeit der Weimarer Verfassung im Vergleich mit ihrer Vorgängerin besteht nun gerade darin, dass sie die Durchsetzung der Aufsicht des Reiches gegenüber den Ländern in dem Entscheidenden Stadium, dem der sog. Mängelabhilfe, auf den Weg des gerichtlichen Verfahrens gewiesen, sie an diesem Weg gebunden hat."

Schon vor der "Mängelrüge" durch das Reich könnten nach der Auffassung von Triepel die Länder gegen die "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15, Abs. 2 - da Triepel diese als generelle "Mängelrüge" aufgefasst wissen will - Klage beim Staatsgerichtshof erheben - sodass durch die Annahme einer "generellen Mängelrüge" ein Korrelat geschaffen würde gegenüber der Tatsache, dass die "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15 nicht der für die "allgemeinen Verwaltungsvorschriften" des Art. 77 erforderlichen Zustimmung des Reichsrates bedürfen.

Differenzen bestehen in der Literatur über die Frage, ob auch gegen den Erlass von Reichsgesetzen Klage der Länder beim Staatsgerichtshof möglich sei. Auch die Bejahung der Ueberprüfung von Reichsgesetzen durch ein Gericht unterliegt für Triepel "nicht dem geringsten Zweifel" - doch bezieht sich dies, wie weiter auszuführen sein wird, wohl nur auf die sog. Rechts - , nicht die Ermessensfragen (Vergl. übrigens Anschütz <sup>1)</sup> ~~(gelegentlich des Art. 109: alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich~~ <sup>2)</sup> in Bezug auf eine andere Abhandlung von Triepel):  
"Bezeichnend ist der Ausspruch: Man muss dem Gesetzesabsolutismus entgentreten, d.h. der Tendenz, den Gesetzgeber von jeder rechtlichen Schranke loszusprechen." - "Gesetzesabsolutismus" heisst hier natürlich soviel wie "Parlamentsabsolutismus" bemerkt Anschütz und meint ferner: "man würde doch nur den einen "Absolutismus" durch einen anderen, den des Gesetzgebers durch den

1) Komm. Anschütz, S. 308 (zu Art. 109)

2) Triepel, "Goldbilanzenverordnung und Vorzugsaktien"

des Richters, ersetzen. Und dagegen wird sich auch derjenige verwehren dürfen, der gegen die deutsche Justiz von heute nicht dasjenige Mass von Misstrauen hegt, welches von anderer Seite dem Parlament entgegengebracht wird."

Besonders in Bezug auf die Bedarfsgesetzgebung des Art. 9 und hierzu gehörige einzelne Verfassungsbestimmungen (Art. 18)<sup>1)</sup>, sowie in Bezug auf die Grundsatzkompetenz der Art. 10 und 11, also Fälle, "in denen die Verfassung das Recht des Reiches zur Gesetzgebung von der Voraussetzung eines "Bedürfnisses", eines "Erfordernisses" oder von ähnlichen auf die Berücksichtigung einer Notwendigkeit oder einer Zweckmässigkeit abstellenden Voraussetzung abhängig gemacht hat" und schliesslich in Bezug auf die gesamte selbständige Reichsaufsicht gilt die Frage: "Kann der Staatsgerichtshof, wenn er auf Grund des Art. 19 der Reichsverfassung die Verfassungsmässigkeit eines Reichsgesetzes untersucht, seine Prüfung darauf erstrecken, ob der Gesetzgeber die Interessenabwägung, die dem Gesetzesbeschlusse vorausgegangen ist, richtig oder falsch vollzogen habe?"<sup>2)</sup>

Kurz zusammengefasst, beantwortet Triepel diese Frage dahin, dass Akte der Reichsaufsicht nicht zu den "gewöhnlichen" Akten der Verwaltung gehören - "sie sind Handlungen, die den Zusammenhalt des Ganzen.....zum Ziele haben."

"Die Bewertung der Interessen, die für ihre Ausübung bestimmend ist, kann, wenn die Einheitlichkeit und Zielsicherheit der Staatslenkung gewahrt bleiben soll, der Prüfung eines ausserhalb der Regierung stehenden Organs nicht unterstellt werden....."

Das gleiche gilt "erst recht" für die Akte der Gesetzgebung.

Es handelt sich hierbei "nicht nur in Bezug auf die Frage des Ob, sondern auch in Bezug auf die Frage des Warum, um Akte eines "unüberprüfbaren freien Ermessens" <sup>3)</sup> .

1) Gliederung des Reiches "im Dienste der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung" - bei "überwiegendem Reichsinteresse"

2) Triepel, Streitigkeiten S.95

3) S.100.

Auch der Kommentar von Anschütz und mit ihm die gesamte staatsrechtliche Literatur, mit Ausnahme von Poetzsch, steht auf dem Standpunkt, dass die Länder beim Staatsgerichtshof Klage gegen das Reich nur in Rechtsfragen (nicht privatrechtlicher Art) anhängig machen können, nicht aber in Ermessensfragen.

Der Staatsgerichtshof entscheidet nach Art. 19 auch über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes und über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern,

Der Staatsgerichtshof zur Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes ist im Verfassungsausschuss als "Doktorgerichtshof" bezeichnet worden, da Streitigkeiten zwischen Regierung und Parlament in einem Staate, der eine parlamentarische Regierung hat, dessen Regierung also zurücktreten muss, sobald sie das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments verliert in Praxis nicht denkbar seien.

(Es soll sich aber hier nicht um politische Verfassungskonflikte handeln, sondern nach Poetzsch 1) kommen juristische Streitfälle, wie z.B. über das Bedingtsein des Erlasses eines Gesetzes durch eine Verfassungsänderung, über die Vereinbarkeit einer Verordnung mit einem Gesetze, über die Zulässigkeit einer Ministeranklage) *in Frage.* 2)

Soweit also nicht in den Ländern selbst ein Gericht zur Erledigung derartiger Streitfälle besteht, ist das Reichsverfassungsgericht, der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, zuständig.

Das Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof führt unter „Zuständigkeit in verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten“ ausser den erwähnten Fällen der Art. 15 und 19 noch auf: Vermögensauseinandersetzungen in den Fällen des Art. 18, Abs. 7 der Reichsverfassung“ wobei es sich um aus der Vereinigung oder Abtrennung von ~~Bebietsteilen~~ entstehende Vermögensrechtliche Differenzen handelt. <sup>von</sup> Des weiteren werden/der Reichsverfassung sowie

1) Poetzsch (Reichsverfassung, S. 51)

2) ~~Giese Komm. S.~~ ebenso auch Preuss, Prot. V.-A. S. 114.

vom Gesetze über den Staatsgerichtshof Streitfälle, die sich aus dem Uebergang von Post~~u~~Eisenbahnen, Wasserstrassen und Seezeichen auf das Reich ergeben, der Erledigung durch den Staatsgerichtshof zugewiesen.

---

Die RV 1919 sieht gegebenenfalls als Zwangsmittel die Reichsexekution vor. Vergl. Art. 48 I "Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten."- Die Anordnung der Exekutive ist allein in die Entscheidung des Reichspräsidenten gegeben - unter ministerieller Gegenzeichnung - , während nach der Reichsverfassung 1871 Art. 19 der Kaiser die Exekution nur nach Beschluss des Bundesrates vollstrecken konnte.

Während die Exekution als Massregel gegen Landesregierungen vorgesehen ist, gibt der Art. 48 RV 1919 dem Reichspräsidenten die Macht, gegen Elemente, die die innere Reichssicherheit gefährden vorzugehen - gleichgültig, wie sich die Länder dazu verhalten (die sog. Diktaturgewalt<sup>1)</sup>.)

Art. 68 der Reichsverfassung von 1871 hatte dem Kaiser das Recht beigelegt, einen jeden Teil des Bundesgebietes in Kriegszustand erklären zu können "wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete gedroht ist."

Darüber hinausgehend bestimmt Abs. 2, Art. 48 der RV von 1919: "Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen

1) Vergl. Anschütz, Komm. S.167 ff.

Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Mächte einschreiten."

Ueber das Vorliegen "erheblicher Störungen oder Gefährdungen" entscheidet der Reichspräsident nach freiem, pflichtmässigem Ermessen - unter Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung.

Dasselbe gilt für die Massnahmen, welche "bei Gefahr im Verzuge" eine Landesregierung für ihr Gebiet einstweilig anordnen kann. "Die Landesregierung vollzieht alsdann kraft dieser reichsgesetzlichen Ermächtigung Reichsfunktionen. Sie handelt gewissermassen als Delegatarin des Reichspräsidenten (Katzenstein in Sten.Ber. 1328). Ihre Massnahmen dürfen nur provisorischen Charakter tragen und nur soweit gehen, als erforderlich ist, um die erheblich gestörte Sicherheit und Ordnung bis zum Einschreiten des Reichspräsidenten einstweilen<sup>1)</sup> aufrecht zu erhalten."

1) Vergl. Giese, Komm. S. 168.

f)

Den Anteil der Länder an den Staatsfunktionen wie er im Vorstehenden dargelegt worden ist, mit wenigen Worten zusammenzufassen, stösst auf Schwierigkeiten, da nirgends so wie hier die Unfertigkeit der inneren Gestaltung des Reiches in Erscheinung tritt. Politische Vorgänge lassen hier innerhalb des Rahmen der Verfassung Aenderungen von Tag zu Tag eintreten und die Elastizität der RV 1919 erlaubt kaum, ein festes Gerüst der verfassungsmässigen Aufgaben der Länder bei der Gesetzgebung, der Verwaltungs- und der Rechtspflege zu konstruieren. Zu den wichtigsten Ergebnissen der RV 1919 gehört, dass die Reichsgesetzgebung mit einfachen Gesetz in allen Materien staatlichen Lebens eingreifen kann, dass sie mit einfachem Gesetz die Vollziehung der Reichsgesetze reichseigenen Behörden übertragen kann, dass sie, soweit die Vollziehung der Reichsgesetze den Landesbehörden obliegt, ein unmittelbares Aufsichtsrecht besitzt.

Zusammengestellt ergeben sich für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern folgende Gruppen:

- I. Die reichseigene Verwaltung, die neben dem Materien der ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenz die Verwaltung der Machtmittel des Staates: Finanzen, Heer, Verkehrsanstalten umfasst und nach Belieben des Reichsgesetzgebers auf alle Materien der fakultativen Reichszuständigkeit ausgedehnt werden kann (soweit nicht die Verfassung selbst Schranken zieht, wie mit Art. 113, welcher die Ausübung der ordentlichen Gerichtsbarkeit durch Landesgerichte und Reichsgericht festlegt). *Besonderheit besteht in Bezug auf die Reichsarbeitsverwaltung.*
- II. Das Reich erlässt auf Grund der fakultativen Kompetenz Gesetze, zu deren Vollziehung es die Landesbehörden verpflichtet und zwar kann hier die Reichsregierung Einzelheiten der Gesetze durch allgemeine Ausführungsverordnungen regeln; ausserdem steht ihr ein

unmittelbares Aufsichtsrecht zu. In dieser Gruppe der Verwaltung erhalten die Landesregierungen und Landesbehörden den Charakter von Behörden, welche der Reichsregierung nachgeordnet sind.

III.a) In Materien der fakultativen einschl. der Bedarfs - Kompetenz des Reiches, welche die Reichsgesetzgebung nicht oder nicht vollständig geregelt hat, können die Länder Gesetze erlassen. Die Gebiete der fakultativen Zuständigkeit, sind aber fast völlig durch Reichsgesetze normiert, sodass die Landesbehörden Verwaltungsakten des Reiches zugänglich sind. Soweit Reichsgesetze nicht ergangen sind ist infolge der Komplexität der Fälle häufig auch hier unmittelbare Reichsaufsicht möglich; Ohne weiteres verfassungsmässig gegeben ist die "Selbständige Reichsaufsicht".

b) In Materien der Grundsatzkompetenz können den Landesgesetzgebungen durch Reichsgesetze Befehle ~~zum~~ Erlass von Gesetzen erteilt, sowie Schranken für ihre Autonomie dadurch gezogen werden, dass die Reichsgesetzgebung für ein Gebiet grundsätzliche Normen gibt. Wenn diese Reichsgesetze auch Spielraum für die Landeslegislative zum Zwecke der Berücksichtigung einzelstaatlicher Besonderheiten lassen, so stellt schliesslich auch hier, soweit Rahmengesetze des Reiches vorliegen, die Landesgesetzgebung nur eine besondere Art der Vollziehung von Reichsgesetzen dar.

IV Eine Autonomie der Länder, in welche die Reichsgesetzgebung nicht eingreifen könnte, gibt es nicht. Soweit Angelegenheiten lokaler Bedeutung, die nicht direkt in die Kompetenzenkataloge einzugliedern sind, der Landesgesetzgebung belassen werden, hat das Reich die "Oberaufsicht."