universität innsbruck
Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

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

V. Anteil der Länder an der Bildung des Reichswillens

urn:nbn:at:at-ubi:2-2938

V. Anteil der Länder bei der Bildung des Reichswillens:

DER REICHSRAT.

Es bleibt nunmehr zu untersuchen, ob und in welchem Masse die RV 1919 die Ländern innerhalb eines Reichsorganes an der Bildung des Reichswillens mitwirken lässt.

Unter den unmittelbar auf der Verfassung beruhenden Organen der Reichsgewalt konstituiert die RV 1919 auch ein solches zur Repräsentation der Länder: Den Reichsrat.

"Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches wird ein Reichsrat gebildet" lautet Artikel 60 RV 1919, der den der Institution des Reichsrates gewidmeten vierten Abschnitt der Reichsverfassung einleitet. Daraus, daß die Staatsgewalt des Deutschen Reiches nicht mehr aus den zur Einheit zusammengefaßten Einzelstaaten hervorgeht, sondern aus dem Volke, ergibt sich ohne weiters, daß die Bedeutung der jetzigen Länder-Repräsentation gegenüber der Staaten-Repräsentation im Kaiserreiche, dem Bundesrate geändert sein muß.

Der Bundesrat ist als eigentümlichste Institution des Deutschen Reiches von 1871 angesehen worden, obgleich seine Stellung innerhalb der Reichsverfassung gegeben war, sowohl durch die geschichtliche Entstehung des Reiches als durch die Tatsache, daß – anders als sonst in ~~entgegen den bis dahin bekannten~~ Bundesstaaten-das Volk im Deutschen Reich nicht neben den Einzelstaaten als ursprüngliches primäres Organ galt, sondern allein die "Bundesstaaten" Mitglieder des Reiches waren. Der Bundesrat war staatsrechtlich die höchste Gewalt im Reiche, er stellte nach der Verfassung die Reichsregierung dar. In einem Staate, in welchem die Staatsgewalt vom Volke und nur vom Volke ausgeht, muß das Repräsentativ-Organ des Volkes die höchste Stellung einnehmen. In dieser Beziehung ist, gleichwie das Deutsche Volk an die Stelle der deutschen Staaten als Grundlage des Reiches getreten ist, der Reichstag der RV 1919 ~~auch~~ der Nachfolger des Bundesrates der RV 1871 geworden.

Das jetzige Repräsentativ-Organ der Länder hat hiernach in bezug auf seine Kompetenzen in keiner Weise weder die

Bedeutung des alten Bundesrates noch auch die eines Staatenhauses als einer zweiten Kammer in demokratischen Bundesstaaten.

Als eine Fortsetzung des alten Bundesrates erscheint der Reichsrat nur insofern, als er eben die Repräsentation der Länder darstellt.

Ebenso wie im Kaiserreiche, waren auch im Bundesrate als die eigentlichen Mitglieder die Staaten anzusehen, die als ideelle Persönlichkeiten vertreten werden mußten, was durch die von den monarchischen oder republikanischen Staatenhäuptern (Hansastädte vom Senat) ernannten "Bevollmächtigten zum Bundesrate" geschah. Aus der sehr unterschiedlichen, geschichtlich gewordenen Größe und Bedeutung der deutschen Einzelstaaten, folgte die Notwendigkeit, innerhalb des Repräsentativ-Organes jedem Staate das ihm seiner Bedeutung nach zukommende Gewicht zu verleihnen. Die Unmöglichkeit, etwa jedem der zahlreichen Kleinstaaten dasselbe Gewicht beizulegen wie der Großmacht Preussen oder auch den anderen größeren Staaten, führte zu der Notwendigkeit, die Bedeutung eines jeden Staates innerhalb des Deutschen Reiches durch verschiedene Stimm-Anzahlen im Bundesrate zum Ausdruck zu bringen. Es war politisch unmöglich, daß die deutschen Staaten wie die Staaten der nordamerikanischen Union im Vertretungsorgane mit gleicher Stimmkraft begabt würden. Hier kann an die historische Abkunft des Bundesrates vom Bundestage des deutschen Bundes von 1815 erinnert werden.

Der Bundesrat der RV 1871 war, wie ja diese Verfassung überhaupt nur die Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche begründete, bereits im Norddeutschen Bunde vorhanden, für den sich das Vorbild unmittelbar aus dem Bundestage des Deutschen Bundes, und zwar aus dem Bundestags-Plenum, ergeben hatte.

Aus dem Charakter des deutschen Bundes als eines völkerrechtlichen Vereines, der nur die durch die souveränen deutschen Fürsten repräsentierten souveränen deutschen Staaten

band, folgte die Organisation der Bundesgewalt als eine permanenten Gesandtenkongress, dem man die Bezeichnung "Bundesversammlung" oder "Bundestag" beilegte. Die Institution des ständigen Gesandtenkongresses als "Bundestag" wiederum wurzelt in dem "Reichstage" des alten deutschen Kaiserreiches, des "Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation". Wenn auch der staatsrechtliche Charakter des alten Reiches ein viel umstrittener ist, so kann doch für die Zeit des "permanenten" Reichstages in Regensburg (seit 1663) gesagt werden: "Das Römische Reich Deutscher Nation, obwohl als ein Gebilde sui generis nicht durchaus einer Kategorie einzuordnen und sowohl staatenbündische als bundesstaatliche Organisation aufweisend hat dennoch seit dem Westfälischen Frieden viele Züge einer Staatsverbindung (nämlich eines "Staatenstaates" ---) getragen." 1)

Die Reichsverfassung selbst hatte seit dem 15. Jahrhundert vielfach föderative Elemente in sich aufgenommen und es trat im 17. und 18. Jahrhundert wiederholt das Bestreben hervor, das Reich zu einem bloßen Bundesverhältnis umzugestalten. "Ein solches föderatives Element des alten Reiches dürfte in der Institution des permanenten Reichstages in Regensburg zu sehen sein und es kann in diesem Sinne mit Recht von der Reihe: Reichstag (des alten Reiches) - Bundestag - Bundesrat und schließlich Reichsrat gesprochen werden." 2)

Eine der geschichtlichen Wurzeln, die vom Reichsrate der Weimarer Verfassung hinunterführen bis zum Reichstage des Mittelalters, ist das Stimmenverhältnis der Länder. Wer ursprünglich das Stimmrecht auf dem Reichstage nicht an das Territorium geknüpft, erschien also nicht als ein dingliches sondern noch als ein rein persönliches Recht, insofern als jedem Fürsten, ganz unabhängig von der Grösse und Zahl seiner Territorien sowie den reichständischen Personallisten je eine Stimme zukam, bildete sich infolge Anerkennung des Majoritätsprinzips im 16. Jahrhundert allmählich der Grundsatz aus, daß die Stimmen auf den Ländern hafteten. Das schließlich im alten Reichstage ausgebildete System der Viril- und Kurial Stimmen

1) Jellinek, Kap 21. 2) Jacobi Einheitsstaat oder Bundesstaat

findet sich wieder im engeren Rate des Bundestages, während im Bundestags-Plenum das Prinzip der Einer- und Mehr- Stimmen Eingang fand. Da im wesentlichen nur Beschlüsse über Abfassung und Abänderung der Bundesverträge sowie Kriegserklärungen und Friedenschlüsse im Plenum zur Entscheidung kamen, im allgemeinen aber im Engeren Rat verhandelt und beschlossen wurde, so war die Einteilung in Viril- und Kurial - Stimmen noch von grosser Bedeutung. Die Verfassung von 1871 hat für das Stimmenverhältnis im Bundesrate sich an das Vorbild des Bundestags-Plenum gehalten, und zwar wurden die Stimmen der einzelnen Staaten nach demselben Verhältnis verteilt, wie es im Bundestags-Plenum bestanden hatte, mit der alleinigen Ausnahme, daß Bayern statt vier Stimmen sechs Stimmen erhielt. Die auf Preussen entfallenden 17 Stimmen ergaben sich aus dem Grundsatz, daß die Stimmen an den Staaten hafteten; den mit der 1866 erfolgten Einverleibung von Hannover, Kurhessen, Hollstein - Lauenburg, Nassau und der Stadt Frankfurt a. M. mußten auch die von diesen Territorien im Bundestage geführten Stimmen auf Preussen übergehen. Die Gesamtzahl der Stimmen im Bundesrat betrug 58, die sich wie folgt verteilten:

Preussen	=	17 Stimmen			
Bayern	=	6 "			
Sachsen	=	4 "			
Württenberg	=	4 "	Braunschweig	=	2 Stimmen
Baden	=	3 "	die übrigen 17		
Hessen	=	3 "	Staaten je 1		
Mecklenburg-			Stimme	=	17 Stimmen
Schwerin	=	2 "	insgesamt		58 Stimmen,

wobei größeren Staaten 1 Stimme zukam, kleinere zu einer Kurialstimme vereinigt wurden, mithin die kleinen Staaten zu Kurien vereinigt wurden im übrigen jedes Bundesmitglied höchstens 1 Stimme führte.

Auch für die Repräsentation der Länder in der Republik wurde das Ein- und Mehrstimmen- System beibehalten. Art 61 der RV 1871 begann: "Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme". Wie aber die Verfassung von 1919 das Reich bewußt nicht auf den Ländern aufbaut, so ist auch folgerichtig mit dem überlieferten Stimmenverhältnis im Vertretungsorgan der Länder gebrochen und eine neue Grundlage in Gestalt der Bevölkerungs-

ziffer der Länder gegeben worden. Auch hier zeigt sich die Verdrängung der"Staaten" durch das Volk. Als Maßstab gilt nunmehr, daß auf je 700.000 Einwohner [1] eine Stimme entfällt; dieser Maßstab findet eine Ausdehnung nach unten durch das Einstimmen-System, wonach also auch Ländern, die weniger als 700.000 Einwohner aufweisen, eine Stimme im Reichsrat zugebilligt wird. (Art. 61 RV 1919).

Es kann hier nicht unerwähnt bleiben, daß bei der Entstehung der Weimarer Verfassung das Prinzip, nach welchen jedem, auch dem kleinsten der deutschen Einzelstaaten, eine Stimme im Reichsrate beigelegt wird, durchaus nicht von vornherein anerkannt war. Diese Frage stand in engstem Zusammenhange mit dem bereits gelegentlich des Artikel 18 erwähnten Problems der Zusammenlegung von Kleinstaaten. Nach den ersten Verfassungsentwürfen sollte auf die Kleinstaaten ein Zwang zum Zusammenschluße dadurch ausgeübt werden, daß nach einer kurz bemessenen Übergangsfrist (2 bis 3 Jahre) diejenigen Länder, die weniger als eine Million Einwohner zählen würden, ihr Stimmrecht verlieren sollten. (Vergl. Oldenburgischer Minister d. Innern im Verf. Ausschuß, Prot. S. 441;

"Unverkennbar liegt dieser Gestaltung das Bestreben zu grunde in der Versagung der Vertretung im Reichsrat ein Mittel zu haben, um das Aufgehen der kleineren Gliederstaaten in grösseren Staatengebilden zu erzwingen. -- Wie aber, wenn nun, wie es wahrscheinlich ist, die kleineren norddeutschen Staaten sich jenem Zwange nicht fügen und es, geleitet von der Rücksicht auf die Stimmung ihrer Bevölkerung vorziehen würden, notgedrungen auch ohne Stimmrecht im Reichsrat ihre Selbständigkeit zu behaupten ? Dann würde es einen Zustand von äußerster Unbefriedigkeit geben, an dem niemand Freude haben könnte; dann gäbe es Gliederstaaten mit Vertretung im Reichsrate und Gliedstaaten ohne solche; die letzteren-Staaten zweiten Ranges, denen eine rechte politische Daseinsmöglichkeit im Reiche verwehrt wäre ... "

Die endgiltige Form der RV 1919 hat den Gedanken eines indirekten Zwanges zur Beseitigung der Kleinstaaten auf dem Wege über das Stimmrecht im Reichsrate nicht festgehalten.

Bezüglich der Stimmverteilung im Reichsrate nach der Bevölkerungsgrundlage mußte des weiteren eine Ausnahme hinsichtlich Preussens gemacht werden. Würde die Bevölkerungszif-

1) Verfassungsänderung mit Reichsgesetz vom 24. März 1921; ursprünglich " eine Million Einwohner".

fer im gleichen Masstabe wie für die andern Länder auch für Preussen gelten, das mit 40 Millionen Einwohnern zwei Drittel der Gesamtbevölkerung des Reiches umfasst, so wären bei der Grundlage von 1 Million Einwohnern auf Preussen 40 Stimmen entfallen, auf die süddeutschen Länder insgesamt nur 12 Stimmen. Deswegen findet der Masstab der Bevölkerungszahl nach oben eine Begrenzung im Artikel 61 durch den Satz: Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein. Vor Bildung des Landes Thüringen entfielen demgemäss von den insgesamt 63 Stimmen 25 Stimmen auf Preussen; Bayern standen 6 Stimmen zu, Württemberg 4, Sachsen 4, Baden 4 Stimmen.

Die Abänderung der Bevölkerungsgrundlage von 1 Million auf 700.000 wurde vorgenommen, "um die Stimmen Preussens soweit zu vermehren, dass die Hälfte derselben gemäss Art. 63 Abs. 1 Satz 2 auf die 13 preussischen Provinzen gleichmässig (jede Provinz eine Stimme) verteilt werden konnten".[1] Hiernach entfielen auf Preussen 26 Stimmen. (Der preussische Anteil darf nicht mehr als $\frac{2}{5}$ der Gesamtstimmen, also nicht mehr als $\frac{2}{3}$ der ausserpreussischen 40 Stimmen betragen, höchstens 26.)

Die Stimmenverteilung gestaltete sich wie folgt:

Preussen	26	Für die Berechnung ist zu berücksichtigen, dass ein Überschuss von mindestens 350.000 Einwohner 700.000 gleichgerechnet wird, sodass 2 B. auf Hamburg[2] welches über 1,050.000 Einwohner zählt, zwei Stimmen entfielen.
Bayern	10	
Sachsen	7	
Württemberg	4	
Baden	3	
Thüringen	2	
Hessen	2	
Hamburg	2	
Mecklenburg-Schwerin	1	
Oldenburg	1	Bei den Einstimmenländern ist die Bevölkerungszahl massgebend für ihre Reihenfolge im Reichsrat.
Braunschweig	1	
Anhalt	1	
Bremen	1	
Lippe	1	
Lübeck	1	
Mecklenburg-Strelitz	1	
Schaumburg-Lippe	1	

Während für die in demokratischen Bundesstaaten übliche Form des Staatenhauses das demokratische Prinzip rein

1) Komm. Anschütz S 201
2) Vgl. Poetzsch Jahrbuch 13 S 195

durchgeführt wird dergestalt, dass auch die Vertreter der Länder gewählt werden, hat man sich im Deutschen Reiche auch für die demokratisch-republikanische Verfassung von 1919 an die abweichenden, oben skizzierten Überlieferung gehalten, indem die Vetreter der Länder im Reichsrate von den betreffenden Landesregierungen bestellt werden. Allerdings ergeben sich hier gegenüber den alten Bundesrate wesentliche Unterschiede, die man zum mindesten als eine Fortentwicklung in Richtung auf das parlamentarische Staatenhaus-System hin bezeichnen kann. Art. 63 Rv 1919 sagt: " Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten." Diese Bestimmung muss im Zusammenhange mit der Tatsache betrachtet werden, dass die Verfassung nichts darüber sagt, ob die Mitglieder des Reichsrates für die Abstimmung Entschliessungsfreiheit haben oder ob sie an Instruktionen gebunden sind, Es muss dies umsomehr auffallen, als für die Reichstagsmitglieder ausdrücklich gesagt wird : (Art. 21) "Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden" obgleich doch eine solche Ausschaltung des Imperativ-Mandates ein seit Sieyes selbstverständliches Postulat des Repräsentativ-Systems darstellt. Hingegen war es für den Bundesrat von 1871, da dessen Mitglieder die Staaten waren, die allein folgerichtige Konstruktion, wenn die Bundesratbevollmächtigten nur nach den von ihrer Staatsregierung erhaltenen Instruktionen abstimmen konnten. Noch eine andere Notwendigkeit für die Stimmabgabe im Bundesrate folgte aus der Mitgliedschaft der Staaten; welche Laband [1] wie folgt erläutert:

" Da nicht die einzelnen Bevollmächtigten als Individuen sondern die Staaten im Bundesrate Stimme haben, so kann jedes Mitglied des Reiches, welches mehrere Stimmen im Bundesrate führt die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgeben. Es ist dies im Art. 6 der Reichsverfassung besonders ausgesprochen, versteht sich aber von selbst, da es vernunftwidrig ist, dass ein Staat gleichzeitig zwei oder mehr sich widersprechende Willen haben."Bismark 2) bezeichnete die

1) Laband I § 28.
2) Bismarck Reichstagrede vom 19.4.1871 bei Laband I § 28.

einheitliche Angabe der einem Einzelstaate zustehenden Stimmen nach Instruktionen als die Diagonale aller der Kräfte, die innerhalb betr. Staate tätig sind um das Staatswesen zu bilden.
Solange die Reichsgewalt aus den deutschen Staaten hervorging, musste im Repräsentativ-Organ der Staaten die Stimmabgabe einheitlich nach Instruktionen durch Bevollmöchtigte der einzelnen Staatsregierungen erfolgen. Nach der Umgestaltung der Grundlage des Deutschen Reiches konnte die innere Einrichtung des Repräsentativ-Organes der Länder als ein Gradmesser für die Bedeutung, welche die neue Reichsverfassung den Ländern beilegte, angesehen werden. Dementsprechend hat dieses Repräsentativ-Organ in den verschiedenen Verfassungs-Entwürfen und Beratungen mehrere Wandlungen erfahren.

Obgleich ohne Berührungspunkte mit der Souveränität des Reiches behält der Reichrat die Bestellung der Vertreter der Länder durch die Landesregierungen nicht nur bei, sondern die Verfassung von 1919 geht hier über die Bestimmungen der RV 1871 hinaus, indem sie anordnet, dass die Länder im Reichsrate durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten sein sollen. Nach den Erklärungen des Reichminister Prof. Preuss im Verf.-Ausschuss sind unter Mitglieder der Landesregierungen nur Landesminister zu verstehen (analog: Art. 52: Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern."

Wie weit jedoch in der Praxis diese Vorschrift durchgeführt worden ist, entzieht sich hier der Untersuchung.
In Anbetracht des auch für die Länder angeordneten Parlamentarismus stellt sich der jetzige Modus als eine Annäherung an das Staatenhausprinzip (mit Wahl der Mitglieder) dar.
Preuss [1] stellte diese Sachlage folgendermassen klar:
" Ein grundlegender Unterschied zwischen Staatenhaus und Reichsrat ist der, dass im Unterhause Mitglieder sitzen, die von den Parlamenten der Einzelstaaten gewählt werden, während im Reichsrat Mitglieder nach der bisherigen Überlieferung von ihren Regierungen ernannt werden. Da ist nun der Ausweg, den der Entwurf hier findet m.E. besonders glücklich. Die Heutigen Regierungen der Einzelstaaten können als die designierten Vertrauensmänner des Landtages gelten. Nun soll jeder Einzelstaat einen verantwortlichen Minister für Reichsangelegenheiten haben, der prinzipiell im Reichsrat sitzt. Er ist der verant-

1) Prot. V. - A. Seite 121

wortliche Vertreter und braucht deshalb nicht an Instruktionen gebunden sein; der Minister muss auf seine staatliche Verantwortlichkeit hin handeln. Ein Minister kann sich vertreten lassen, aber was sein Vertreter tut, dass tut er auf die Verantwortlichkeit des Ministers hin. So wäre es auch mit den Vertretern eines Ministers im Reichsrat."

Es ist augenscheinlich, dass für einen Landesminister der sein Land im Reichsrat vertritt, die infolge des parlamentarischen Systems notwendige enge Fühlungsnahme sowohl mit den übrigen Mitgliedern der Landesregierungen als mit dem Landesparlamente den Instruktionen gleich zu achten ist.

Vergl. Preuss Prot. S 124:

" Der Vertreter des Einzelstaates als verantwortlicher Minister seines Staates muss wissen, wohin die Politik seines Landes, seiner Regierung und seines Parlamentes geht, muss in diesem Rahmen zu den Einzelfragen auf eigene Gefahr und Verantwortlichkeit Stellung nehmen und hat das dann nachher seiner Regierung und seinem Parlamente gegenüber zu vertreten. Das hat einen grossen Vorteil, dass im Einzelfalle nicht auf eine Instruktion gewartet werden braucht, dass man sich also von den Debatten im Reichsrat auch eine Wirkung versprechen kann. Ist der Satz von der Instruktion ausgesprochen worden, dann entscheiden über die Abstimmung Leute, die die Debatten nicht gehört haben. "

Wie verhält sich nun aber die demokratische Idee, die die Instruktion formell durch die Personal-Union zwischen Reichsrats Mitglied und Landesregierung und materiell durch die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit ersetzen will zu der Bestimmung im 2. Absatz des Artikels 63:

> "Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen."

Nach den oben zitierten Ausführungen von Preuss wären diese Vertreter nur als die Vertreter des betr. Landesminister anzusehen gewesen, die also wahrscheinlich beamte des betr. Landesministeriums wären und als solche nach den Weisungen ihres Ministers zu stimmen gehabt hätten. Es dürfte in der Praxis die Abstimmung im Reichsrat derjenigen im Bundesrats-Plenum insofern ähnlich sein, als an den Sitzungen des Reichsrates meist nicht die Landesminister, sondern die stellvertretenden Bevollmächtigten teilnehmen, die als Beamte natürlich an die Weisungen ihrer Behörde gebunden sind.

Vgl. Anschütz [1] " Die Landesergierungen haben die von ihnen

1) Anschütz Komm. S 203

ernannten (Haupt- und stellvertretenden) Bevollmächtigten dem Reichsminister des Innern zu bezeichnen (Geschäftsordnung für den Reichsrat §§ 4,6). - Die stellvertretenden Bevollmächtigten sind nicht - wie man aus ihrem Namen schliessen könnte, Vertreter der Hauptbevollmächtigten, sondern ebenso wie diese unmittelbare Vertreter ihres Landes und seiner Regierung."

Die RV 1919 verbietet die Erteilung von Instruktionen nicht. "Die Erteilung von Weisungen (Instruktionen) ist also zulässig. Ob sie aber im Einzelfalle erteilt, und wenn erteilt, befolgt werden interessiert das Reich und den Reichsrat nicht, wie auch der Bundesrat sich um die analoge Frage nicht kümmerte. Die Frage, ob Weisungen zu erteilen sind, oder nicht, ist ein Internum des Landes".[1]

Die Angleichung an die früheren Einrichtungen im Bundesrate wird durchbrochen durch die Ausnahmsbestimmungen bezüglich der Vertretung Preussens. Nach Art. 63 RV 1919, Satz 2 wird die Hälfte der preussischen Stimmen nach Massgabe eines Landesgesetzes von den preussischen Provinzialverwaltungen bestellt.

Dieses preussische Landesgesetz bestimmt, dass die Bestellung der Provinzialvertretung für den Reichsrat im Wege der Wahl erfolgt. Wahlkörper sind die Provinzial - Ausschüsse, für Berlin der Magistrat[2].

Auf die preussischen Provinzialvertretung lässt sich natürlich die Theorie von der Ersetzung der früheren Instruktion durch Personalunion zwischen Reichsrat und Landesregierung nicht anwenden. Die Einhelligkeit der Stimmabgabe Preussens ist durch diese Massnahme beseitigt[3]. ~~Die Vertreter der preussischen Provinzen werden auf Grund von Wahlen für den Reichsrat nominiert.~~ Ob die Möglichkeit besteht, ~~die~~ der Provinzialvertreter Abstimmung von dieser Seite (der Provinz) aus zu binden, ist bestritten[4]. Dagegen spricht ihre Bestellung durch Wahl.

1) Anschütz Komm. S.205.
2) wobei jeder Deutsche, der seit 3 Jahren in der Provinz wohnt und das 35 Lebensjahr vollendet hat, wählbar ist.
3) Versuche, sie auf dem Wege der preussischen Gesetzgebung wieder herzustellen sind bisher gescheitert.
4) Vgl. Anschütz Komm. S.205 ff.; andererseits Giese Komm. S.195 ff.

Hingewiesen werden muss noch auf die durch Art. 62 RV 1919 vorgesehenen Reichsrats-Ausschüsse, deren Festsetzung (im Gegensatz zur RV 1871) der Geschäftsordnung des Reichsrates überlassen ist. In den Ausschüssen, welche der Reichsrat aus seiner Mitte bildet, darf kein Land mehr als eine Stimme führen. Die gleiche Anordnung galt auch für die Bundesrats-Ausschüsse, denen aber in Folge der durch die Verfassung selbst getroffenen detaillierten Bestimmungen staatsrechtlich eine grössere Bedeutung als den jetzigen Reichsrats-Ausschüssen zukam. Wenn auch die Reichsrats-Ausschüsse für die sachliche Erledigung der Reichsrats-Aufgaben von grösserer Wichtigkeit sein mögen als das Reichsrats - Plenum, so kann hier doch auf weitere Ausführungen verzichtet werden, da die Verfassung über die Tätigkeit der Ausschüsse nichts enthält und der Reichsrat in seiner Geschäftsordnung (§ 33) selbst bestimmt hat, dass die Entscheidung stets beim Plenum liege. War nach der Reichsverfassung von 1871 das Schwergewicht des Bundesrats-Tätigkeit in die Ausschüsse verlegt worden, so ist jetzt staatsrechtlich belanglos, wie der Reichsrat in sich sein Arbeitsgebiet verteilt. Da die Reichsrats-Ausschüsse in jedem Falle nur vorbereitende und beratende Funktionen haben, treten sie staatsrechtlich nicht in die Erscheinung. Anders liegt es hinsichtlich der ständigen Ausschüssedes Reichstages, die mit Art. 35 RV 1919 begründet werden und denen die Verfassung selbst Rechte verleiht. In dieser Beziehung kann der ständige Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten beim Reichstage als die Fortsetzung des früheren Bundesrats-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten angesehen werden, Während diese Ständigen Ausschüsse wie die Untersuchungs-Ausschüsse beim Reichstage Behördenartigen Charakter tragen und Obrigkeitliche Funktionen ausüben, kommt den Ausschüssen des Reichsrates formell nur die gewissermassen büromässige Stellung von Kommissionen zum Zwecke der Arbeitsteilung zu.

Für die vorliegenden Untersuchungen ist nun von besonderer Wichtigkeit die Feststellung des Anteiles, den die Verfassung dem Reichsrate bei den Funktionen der Reichsgewalt zuweist. Bei der Gesetzgebung, wie bei der Verwaltung des Reiches soll nach Art. 60 der Reichsrat die Vertretung der Länder bewirken.

Bevor zunächst die Beteiligung des Reichsrates an der Gesetzgebung untersucht wird, darf auf Ausführungen von Triepel[1] hingewiesen werden: "

"Zu den Bestimmungen der Reichsverfassung, die der Auslegung beträchtliche Schwierigkeiten bereiten, gehören in erster Linie die Artikel, die sich auf dem Weg der Reichsgesetzgebung beziehen. Sie sind alles andere als leichtverständlich."

Wenn es sich hier auch darum handelt, aus dem Abschnitt der Reichsverfassung "Die Reichsgesetzgebung" die Befugnisse des Reichsrates herauszuschälen und die Schwierigkeiten und Unklarheiten zumeist durch die Einführung des Referendums in den Weg der Legislative hineingekommen sein dürften, so bieten sich auch für die dem Reichsrat zugestandenen Möglichkeiten der Betätigung nicht immer leicht zu lösende Fragen.

Entsprechend dem Aufbau des Reiches auf dem Volk ist bei der Rechtsetzung wirklich entscheidend nur das Volk bezw. dessen Repräsentativ-Organ, der Reichstag. Demgemäss sind gesetzgebende Faktoren nur der Reichstag-und im Falle des Referendums das deutsche Volk - und es ist durchaus folgerichtig, dass das eigentliche Zustandekommen jedes formellen Gesetzes, der Gesetzesbeschluss, vom Reichstage bewirkt wird. (Art. 68 II: Die Reichsgesetze werden vom Reichstage beschlossen). Darin, dass die Reichsverfassung 1919 den Ländern, also dem Reichsrate, ein Recht der Mitwirkung am Gesetzes-Beschluss nicht zugesteht, liegt der Hauptbeweis, dass die Länder den Charakter des Primär-Organes, wie ihn die deutschen Einzelstaaten nach der RV 1871 trugen, verloren haben.

1) Triepel Archiv d.öffentlichen Rechts 39. S.4 ff.

Obgleich der Reichsrat also am Gesetzesbeschluss formell unbeteiligt ist, so bietet doch die RV 1919 ihm verschiedene Möglichkeiten, in den Gang der Legislative einzugreifen. Das Wichtigste dem Reichsrate in dieser Richtung zustehende Recht ist das durch Art. 74 begründete Einspruchsrecht gegen vom Reichstage beschlossene Gesetze. Es handelt sich hier um ein suspensives Veto, gegen formelle Gesetze. In Bezug auf verfassungsändernde Gesetze ist dem Einspruchsrecht des Reichsrates noch besonderes Gewicht beigelegt worden.

Das Einspruchsrecht ist befristet und zwar muss der Einspruch binnen zweier Wochen vom Tage des Reichstagsbeschlusses erfolgen und - was für die rechtliche Wirkung des Einspruchs unbedingt notwendig ist - begründet werden. Es wird also praktisch von jedem Gesetzesentwurf im Reichstage sofort dem Reichsrate jedenfalls vor der Verkündung durch den Reichspräsidenten Kenntnis gegegeben werden müssen. Vergl. die Verkündungsformel der Reichsgesetze, welche stets lauten: "Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrates hiermit verkündet wird. " Triepel[1] interpretiert weiter :

Auch wenn, wie anzunehmen ist, der Reichsrat zu diesem Gesetze seine Zustimmung förmlich erklärt hat, so hat dies doch immer nur die Bedeutung eines Verzichtes auf die Geltendmachung des Einspruchsrechtes. Dass die "Zustimmung" überhaupt in der Verkündungsformel erwähnt wird, hat einen Sinn nur dann, wenn die Verkündung vor Ablauf der Einspruchsfrist erfolgt. Der Reichspräsident muss sich in diesen Falle vergewissert haben, ob ein Einspruch zu erwarten ist, er teilt bei der Verkündung mit, dass er das getan und dass der Reichsrat der Verkündung kein Hindernis in den Weg gelegt hat."

Tatsächlich verlangt wird in der Verfassung die ausdrückliche Zustimmung des Reichsrates - also nicht nur die stillschweigende Zustimmung durch Verstreichenlassen der Einspruchsfrist - in Bezug auf das Budget, wenn nämlich der Reichstag in den ihm vorliegenden Regierungsentwurf des Haushaltsplanes Ausgaben erhöhen oder neu eintragen will.

1) Triepel Archiv d. öffentlichen Rechts 39, S. 4ff.

Auf die formellen Einzelheiten des Einspruchsverfahrens einzugehen, dürfte sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit erübrigen. Das im Art. 74 in Bezug auf einfache Gesetze begründete "Vetorecht mit Suspensiveffekt" stellt sich als ein Appell des Reichsrates an das Referendum dar (Bericht Ver.-Ausschuss Prot. 162) "Als einziges Residuum der früheren souveränen Rechte des Bundesrates ist die Anrufung des Gesamtvolkes geblieben."(Dr. Bayerle, Prot. V.-A. S.162) Die RV 1919 setzt als Richter über Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat das Gesamtvolk, den einzigen, "Souverän" des Deutschen Reiches.

Bei der in Art. 74 der RV 1919 bestimmten nochmaligen Beschlussfassung über ein vom Reichstage beschlossenes Gesetz, über das der Reichsrat Einspruch erhoben hat, sind 3 Möglichkeiten denkbar:

a.) Der Reichstag beschliesst, dem Reichsrat-Einspruch Rechnung zu tragen, es wird also Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat erzielt. Das Gesetz wird vom Reichspräsidenten ausgefertigt und verkündet.

b.) Eine Uebereinstimmung zwischen Reichsrat und Reichstag wird nicht erzielt und zwar wird der Beschluss des Reichstages den Forderungen des Reichsrates nicht oder nicht ganz zu folgen mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst. Jetzt liegt es im freien Ermessen des Reichspräsidenten, ob er auf die Seite des Reichsrates treten und das Gesetz als nicht zustandegekommen ansehen will oder ob er die Entscheodung über die zwischen Reichstag und Reichsrat strittigen Einzelheiten dem Gesamtvolke überlassen will, das heisst ob er binnen 3 Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheiten ein Referendum anordnen will.

c.) Der Reichstag beschliesst mit Zwei-Drittel-Mehrheit, dass er den Einspruch des Reichsrates nicht oder nicht ganz anerkenne. Es liegt im freien Ermessen des Reichspräsidenten, ob er von vorn herein auf die Seite des Reichstages treten will, dem Beschlusse des Reichstages folgt und das Gesetz ohne Berücksichtigung des Reichsrats - Vetos verkündet, oder aber ob er dem Reichsrate insoweit entgegen-kommen will, dass er zur Entscheidung der Meinungsverschiedenheiten ein Referendum.

In Bezug auf einfache Reichsgesetze liegt also die Herbeiführung des Volks-Entscheides im freien Ermessen des Reichspräsidenten, der Reichsrat hat kein verfassungsmässiges Recht das Referendum zu verlangen. Anders hinsichtlich

Verfassungsändernde Gesetze, vergl. Art. 76,Absatz II

"Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrates eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident diese

Gesetze nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen 2 Wochen den Volksentscheid verlangt."

Es liegt also in Bezug auf verfassungsändernde Gesetze in der Macht des Reichsrates, den Apparat des Referendums in Bewegung zu setzen.

Es wird richtig sein, sich der Meinung anzuschliessen, die (Triepel) die praktische Bedeutung des Einspruchsrechtes darin sieht, dass die Reichsregierung schon bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfes mit dem Einspruch rechnen muss und sich schon rechtzeitig darüber Klarheit verschaffen wird.

Auch gibt die Verfassung dem Reichsrate bezw. den Ländern Gelegenheit, bei der Vorbereitung des Gesetzes, wie bei der Einbringung Stellung zu nehmen.

Nach Art. 33 RV. 1919 sind die Länder berechtigt in die Sitzungen des Reichstages und seiner Ausschüsse Bevollmächtigte zu entsenden und den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstande der Verhandlung darlegen."Wenn auch diese Bevollmächtigten als Landesorgane anzusehen sind und die Notwendigkeit der Verbindung mit dem Reichsrate nicht besteht, stellt aus praktischen Gründen doch die Geschäftsordnung des Reichsrates vom 3.12. 1919 diese Verknüpfung durch folgende Bestimmung her: "Die Reichsregierung benennt dem Reichstage die Bevollmächtigten der Länder zum Reichsrat und bezeichnet sie insoweit die Länder nicht etwas anderes bestimmt haben, zugleich als Bevollmächtigte der Länder zu den Verhandlungen des Reichstages."

Der Reichsrat kann also durch die Anwesenheit seiner Bevollmächtigten im Reichstage, die gegebenenfalls mit dem Einspruch des Reichsrates zu drohen in der Lage wären, einen Einfluss auf die Entschliessungen des Reichstages ausüben. Triepel folgert hieraus, dass sich praktisch das Verhältnis zwischen Reichstag und Reichsrat gelegentlich ebenso gestalten könnte wie vormals

das Verhältnis zwischen Reichstag und Bundesrat; "denn es kommt auf eines heraus, ob das Parlament seine Haltung einrichtet nach den Wünschen einer Körperschaft, die in einem Einspruch, oder nach den Forderungen einer Körperschaft, die ihm die Versagung der Zustimmung in Aussicht stellt."

Ausser solchen mehr politischen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gesetzes-Vorbereitung, stehen dem Reichsrate aber verfassungsmässige Rechte auf Gesetzes-Initiative zu.

Die Reichsverfassung von 1919 kennt zwei Arten der Initiative, vergl. Triepel (a.a.O.S. 478) "Initiativrecht im Sinne der Reichsverfassung wäre also das Recht, entweder unmittelbar beim Reichstage eines Gesetzesvorlage einzubringen oder die Reichsregierung zur Beförderung eines Entwurfes an den Reichstag zu veranlassen. Das erste kann man als unmittelbare, das zweite als mittelbare Initiative bezeichnen. "Für den Reichsrat ergibt sich indirekt aus den Art. 68 ("Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstages eingebracht") und 69 nur ein "mittelbares Initiativrecht" Art.69 begründet ein gewisses Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen Reichsregierung und Reichsrat in dem von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung vor ihrer Einbringung beim Reichstage dem Reichsrate Kenntnis zu geben ist, dessen abweichende Auffassung gegebenenfalls die Reichsregierung darlegen muss, ebenso wie im Falle der Einbringung von Gesetzesvorlagen des Reichsrates, die nur durch Vermittlung der Reichsregierung erfolgen kann, die Reichsregierung - die zur Einbringung in jedem Falle verpflichtet ist - ~~und~~ auch ihre abweichende Auffassung gleichzeitig zur Darlegung zu bringen hat. Der Wortlaut des Art. 69 ist geeignet, die rechtliche Sachlage zu verschleiern. Nach Ansicht Triepels sei der erste Satz der lautet: "Die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung bedarf der Zustimmung des Reichsrates " schief ausgedrückt; denn aus dem nächsten Satz : "Kommt eine Uebereinstimmung zwischen

der Reichsregierung und dem Reichsrate nicht zustande, so kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen, hat aber hierbei die abweichende Auffassung des Reichsrates darzulegen" sei "in nächternem Deutsch" zu folgern: "Die Reichsregierung bedarf bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen der Zustimmung des Reichsrates nicht." Immerhin ist nach Artikel 69 verfassungsmässig erforderlich, dass sich der Reichsrat mit den Regierungsentwürfen, bevor sie an den Reichstag gelangen, befasst.

Bei den Verhandlungen über die Entwürfe für die neue Reichsverfassung hat es sich wie schon erwähnt, in bezug auf die Vertretung der Länder um "Staatenhausprinzip" oder "Reichsrats-Prinzip" [1] gehandelt, dergestalt, dass nach der Meinung des Reichsministers Preuss ein Staatenhaus dem Vorbilde des amerikanischen Senates folgend als parlamentarisches Oberhaus und zwar nur bei der Gesetzgebung mitwirkte, während bei Durchführung des Reichsrats-Systems das Schwergewicht der Ländervertretung bei der Reichsverwaltung liegen sollte, Reichsminister Preuss führte im Verf. Ausschuss hierzu aus:

"Hätten die Deutschen Einzelstaaten (bei den Beratungen im Staatenausschuss) das überwiegende Gewicht auf vollen Anteil an der Gesetzgebung gelegt, dann hätten sie das Staatenhaus akzeptiert und logischer Weise akzeptieren müssen. Da sie aber den entscheidenden Wert auf den Anteil an der Verwaltung, legen, so haben sie das Reichsratsprinzip vorgezogen "ferner:

"Das Staatenhaus-System scheint mir, ohne die Verfassung partikularisch unerträglich zu überlasten nur dann möglich, wenn die Einzelstaaten auf eine andere als nur beratende oder begutachtenden Mitwirkung bei der Verwaltung verzichten. Dazu sind sie so viel ich weiss, nicht bereit; sie verlangen weitgehende Mitwirkung an der Verwaltung und die kann ihnen nur im Rahmen des Reichsrats-Systems und bei einer stark beschränkten Mitwirkung des Reichsrates an der Gesetzgebung eingeräumt werden."

Die Mitwirkung des Reichsrates an der Gesetzgebung ist von der Reichsverfassung, wie dargelegt worden ist, ausserordentlich eingeschränkt.- Entspricht nun die Beteiligung an der Reichsverwaltung dem Reichsrats-System und findet der Reichsrat hier

1) Anschütz, D.Jur. Zeitg. v.1919, S.114 ff.

einen Ausgleich gegenüber seinen verfassungsmässig geringen legislativen Befugnissen?

Art. 67 der RV 1919 umschreibt generell die Mitwirkung des Reichsrates bei der Verwaltung. Der Reichsrat ist hiernach über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten. die Reichsratsausschüsse sollen bei wichtigen Beratungen zugezogen werden.

Was die Führung der Reichsgeschäfte anlangt, so ist nicht die Rede --und kann es auch nicht sein nach der veränderten Grundlage des Reiches-von einer Verantwortlichkeit der Reichsminister gegenüber dem Reichsrate, wie sie für den Reichskanzler gegenüber dem Bundesrate als der eigentlichen Reichsregierung bestand. Eine Ministerverantwortlichkeit kann z.Zt. nur gegenüber der Volksvertretung, dem Reichstage, möglich sein. Die Ausübung der Reichsaufsicht, die nach der RV 1871 dem Bundesrate und dem Kaiser zustand, ist nach Art. 15 RV 1919 auf die Reichsregierung der Weimarer Verfassung übergegangen. Bei dem aus der abhängigen Reichsaufsicht folgenden Verordnungsrecht der Reichsregierung ist als wesentliche Beteiligung des Reichsrates an der Verwaltung die Zustimmung des Reichsrates vorgesehen, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht. (Art. 77).

Es wird also hier die Zustimmung des Reichsrates nur für eine besondere Kategorie der Ausführungsverordnungen verfassungsmässig festgelegt; sieht das betr. Gesetz die Ausführung nicht durch die Landesbehörden vor, so kann nach der Verfassung der Reichsrat auf die diesbezüglichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften keinen Einfluss mehr nehmen, mögen sie noch so tief in die Verhältnisse der Länder eingreifen. Er wird in solchen Fällen also schon vor Verkündigung des Gesetzes die aus der Art der Durchführung möglichen Wirkungen für ev. Geltendmachung seines Einspruchsrechtes berücksichtigen müssen. Ausnahmen von der Bestimmung des Art. 77 gibt die Verfassung selbst in Bezug auf Post- und Eisenbahnverordnungen. In den Art. 88 und 91 wird die Zustimmung des

Reichsrates auch für solche Verordnungen gefordert, deren Ausführung nicht Landesbehörden, sondern der reicheiegenen Verwaltung zusteht und zwar handelt es sich auf dem Gebiete des Postwesens um Verordnungen, welche Grundsätze und Gebühren für die Benützung der Verkehrseinrichtungen festsetzen; in Bezug auf das Eisenbahnwesen um Verordnungen, welchen den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen regeln. In beiden Fällen kann kraft dieser besonderen Delegation die Reichsregierung bezw. der zuständige Reichsminister, auf den das Verordnungsrecht mit Zustimmung des Reichsrates übertragen werden kann neben Verwaltungsvorschriften auch Rechtsnormen festsetzen. (Wie z.B. Rechtsnormen im Eisenbahn-Bau und Betriebs-Ordnung vom 4. November 1904 RGBl S.387 - §§ 74 - 76 Bahnpolizei u.s.w.)

Abgesehen von diesem Mitwirkungsrecht des Reichsrates bei einzelnen Kategorien von Ausführungverordnungen erscheint die in Art. 67 bezeichnete Anteilnahme des Reichsrates an der Verwaltung rechtlich unbedeutend. Nach der Geschäftsordnung des Reichsrates übt dieser das Informationsrecht des Art. 67 dadurch aus, dass er Mitglieder der Reichsregierung und Vertreter von Reichsministerien zur Teilnahme an Sitzungen des Plenums und den Ausschüsse einladen kann. Was die Bestimmung des Art. 67, dass bei Beratungen über wichtige Gegenstände von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrates zugezogen werden sollen anlangt, so bemerkte Giese[1] hierüber: "Eine Nichtbeachtung dieser letzteren Vorschrift hat keine unmittelbaren Rechtsfolgen". Zusammenfassend stellt sich die verfassungsmässig festgelegte Mitwirkung des Reichsrates an der Verwaltung als ein blosses Informations-und Beratungsrecht dar; darüber hinaus steht ihm eine positive Anteilnahme an der Verwaltung des Reiches nur bei allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die zur Ausführung von

1) Giese, Komm. von 1921 bei Art. 67.

von Reichsgesetzen, durch Landesbehörden ergehen, sowie bei Post- und Eisenbahnverordnungen verfassungsmässig zu. Poetzsch[1] weist darauf hin, dass der Einfluss des Reichsrats bei der Ver.-einfachten Gesetzgebung - also bei Verordnungen der Reichsregierung auf Grund von Ermächtigungsgesetzen - grösser ist, als bei der formellen Gesetzgebung nach der Verfassung.

Nach Inkrafttreten der Reichsverfassung ergangene Reichsgesetze haben die verfassungsmässigen Befugnisse des Reichsrates erweitert. So schreibt § 7 der Reichabgabenordnung (also im Umkreis der reichseigenen Verwaltung) die Zustimmung des Reichsrates vor für Verordnungen der Reichsregierung über die Gewährung von Rechtshilfe an ausländische Steuerbehörden zur Ausgleichung in-und ausländischer Besteuerung.[2]

Eine von den verfassungsmässigen Funktionen des Reichsrates abweichende Aufgabe weist das Landessteuergesetz vom 30.März 1920 (RGBl S. 402) dem Reichsrate zu.[3] Nach § 6, Absatz 2 dieses Gesetzes hat der Reichsrat auf Antrag des Reichsministers der Finanzen oder der Landesregierung zu entscheiden über die Frage, ob Landes- oder Gemeindesteuern geeignet sind, die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen und ob überwiegende Interessen der Reichsfinanzen der Erhebung der Steuern entgegenstehen. Während über die Frage, ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbart ist, der Reichsfinanzhof die Entscheidung trifft, soll die Wahrung der überwiegenden Interessen der Reichsfinanzen gegenüber den Landessteuern dem Reichsrate, also der Vertretung der Länderinteressen, überlassen bleiben.

Des weiteren werden von neueren Reichsgesetzen dem Reichsrat häufig Funktionen" als Wahl - und Vorschlag -Körperschaft" überwiesen.[2] (so für Wahlen verschiedener Beiräte, Wahlen zum

1) Poetzsch, Jahrbuch 13
2) Poetzsch, Jahrbuch 13, gibt auf S.200 ff. eine Zusammenstellung von Verwaltungshandlungen des Reichsrates nach neueren Reichsgesetzen. (bis 1924).
3) Ebenso im zur Zeit gültigen Finanz-Ausgleichsgesetz vom 23. Juni 1923 § 6, Absatz 2.

Reichsversicherungsamt; 5 Beisitzer des Staatsgerichtshof bezw. 2 Beisitzer für Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern; in den Reichswirtschaftsrat; für die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung u.a.m.

Schliesslich kann nicht ausser Acht gelassen werden, dass gegenüber dem Verfassungsmässig geringen Einfluss des Reichsrates auf die Reichswillens-Bildung die politische Bedeutung des Reichsrates eine grössere ist.

Vergl. Bilfinger[1] : "Von der politischen Kraft des Reichsrates gegenüber dem Reichstag wird häufig gesagt, dass sie praktisch über die formale Rechtslage hinausgewachsen sei, ja, dass der Reichsrat dem alten Bundesrat an Bedeutung nur wenig nachstehe. Manche Beobachtungen können zugunsten solcher Einschätzung des Reichsrats verwertet werden."

1) Bilfinger, "Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens."