

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

VI. Schluss

Ein Rückblick auf die gesamten im Vorstehenden unternommenen Untersuchungen lässt an wichtigsten Ergebnissen zunächst folgende negative Momente in der verfassungsrechtlichen Stellung der Länder hervortreten:

Die Länder sind nicht Mitglieder des Deutschen Reiches, ihr Vorhandensein wird für die Bildung der Repräsentativ- Organe des einheitlichen deutschen Volkes, welche die Regierungsmacht ausüben, nicht berücksichtigt und ebenso bei der Handhabung der obersten Gewalt durch das Volk selbst (Referendum) ausser acht gelassen:

der Bestand der Länder wird von der Reichsverfassung nicht gewährleistet, die Reichsgewalt findet an ihrer Existenz keine Schranke, ihre Gebietsgrenzen sind für die Reichsgesetzgebung nicht unverrückbar, ihre innere Organisation unterliegt nicht ihrem eigenen, freien Ermessen.

Sind diese negativen Elemente im Rechtscharakter der Länder aus den Bestimmungen der Weimarer-Verfassung annähernd fest und unzweifelhaft zu erkennen, so unterliegen die positiven Momente mehr der Elastizität des Verfassungsgesetzes. In der äusseren Form stellt die Reichsverfassung von 1919 die Verfassung eines " Bundesstaates " dar; an ihren Anfang stellt sie einen Abschnitt mit der Ueberschrift " Reich und Länder " der von vornherein eine Zuständigkeitsverteilung zwischen " Oberstaat " und " Gliedstaaten " vermuten lässt. Nach der für die Gesetzgebungskompetenzen des Reiches angewandten Enumerationsmethode müsste es den Anschein gewinnen, als wenn die Präsuntion für die Zuständigkeit der Länder streiten würde, und auch der Gesichtspunkt scheint für eine " bundesstaatliche " Organisation zu sprechen, dass die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden obliegen sollte. Die Untersuchungen haben aber festgestellt, dass tatsächlich alle Gebiete staatlicher Tätigkeit in den Rahmen der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reiches fallen;

wenn auch in verschiedenen Schattierungen , so wird doch das gesamte staatliche Leben zur Interessensphäre des Reiches erklärt- was der Autonomie der Länder verbleibt, ist von verhältnismässig geringer Bedeutung und bleibt ihnen gewissermassen nur precario. Aehnlich liegt es hinsichtlich der Verwaltung ; das bundesstaatliche Prinzip der Vollziehung der Gesetze des Gesamtstaates durch die Einzelstaaten, - wozu bei Wahrung des " Staatscharakters" der letzteren eine blosser Obergeraufsicht durch den Oberstaat treten könnte - wird teils direkt durchbrochen durch den grossen und mit einfachem Gesetz leicht zu erweiterndem Umkreis der reichseigenen Verwaltung, teils indirekt durch die Ausgestaltung der Reichsaufsicht. Auch die Rechtspflege wird, obwohl die Aufrechterhaltung der " Landesgerichte" ausdrücklich in der Verfassung gewährleistet wird, nicht von den Ländern, sondern vom Reich beherrscht, soweit der Staat überhaupt auf dem Gebiete der verfassungsmässig garantierten Unabhängigkeit der Justiz Aufgaben zu erfüllen hat. Noch am weitesten von dem direkten Eingriff des Reiches geschützt, sind die Länder durch die Festlegung der Grundsatzkompetenz in der Reichsverfassung. Die Pflege des geistigen Lebens und die Massnahmen der Agrarpolitik sind nach der Rv 1919 im Grunde das letzte Residuum der einstigen Selbstständigkeit der deutschen Territorien geworden; denn die Grundsatzkompetenz (Art. 10) erlaubt dem Reiche nur, Richtlinien zu geben, die einen angemessenen Spielraum für die Tätigkeit der Landesgesetzgebung lassen.

In diesem, - allerdings sehr bescheidenen Umfange - ist die formell durch die Art. 5 und 12 aufrechterhaltene " Staatsgewalt" der Länder auch materiell anerkannt .

Untersuchungen, die zur Klärung der staatsrechtlichen Stellung der Länder des Deutschen Reiches beitragen wollen, können nicht ganz die theoretische Frage, welcher juristi-

schen Kategorie die Länder nach der Verfassung vom 11. August 1919 einzuordnen seien, ausseracht lassen. Das Problem des staatsrechtlichen Charakters der Länder lässt zunächst die Frage aufwerfen "Sind die Länder Staaten"? Diese Frage führt hinein in das Grundproblem des Staatsrechtes, das Problem der Aufzeigung desjenigen Kriteriums, welches eine Gebietskörperschaft zum "Staate" macht. Es ist die gleiche Frage, welches für die Bundesstaatstheorien, auf die eingangs hingewiesen wurde, ausschlaggebend war. ¹⁾ Galt ursprünglich ²⁾ besonders seit Bodin die "Souveränität" als Charakteristikum des Staates, so wurde sie später, um den Gliedstaaten des Bundestaates die Staatlichkeit belassen zu können, als nicht wesentlich für den Begriff des Staates dargestellt. An die Stelle der Souveränität ist in der herrschenden Meinung als Kriterium des "Staates" die "ursprüngliche Herrschergewalt" getreten. ³⁾ Wenzel stellt fest, dass dieses Merkmal, so häufig es auch verwendet werde, doch bei keinem Schriftsteller näher erklärt würde und dass ihm verschiedenen Bedeutungen beigelegt würden.

"Prüfen wir aber seine Verwendung bei den einzelnen Schriftstellern, so lassen sich drei verschiedene Bedeutungen feststellen, die vielfach nicht erkannt und auseinandergehalten werden, sodass die um den Staatsbegriff Streitenden aneinander vorbeireden. Einmal wird der Ausdruck "ursprüngliche Herrschergewalt" im Sinne von souveräner Herrschergewalt gebraucht ihr Gegensatz, abgeleitete Herrschaft, bezeichnet dann die Herrschaft jedes nichtsoveränen Gebildes. Andere bedienen sich dieser Ausdrücke, um die Art der geschichtlichen Herkunft der Herrschaftsverfassung zu bezeichnen. Abgeleitet ist die Herrschaft, die durch Akte ihrer Vorbesitzer begründet worden ist und ursprünglich jede auf gesetzlichen oder aussergesetzlichen Wege entstandenen Herrschaft. Endlich wird ohne Rücksicht auf die geschichtliche Herkunft ursprüngliche Herrschaft diejenige benannt, die in ihrer Geltung auf dem eigenen Willen des herrschenden Verbandes beruht und als abgeleitete diejenige, die sich auf den Willen einer übergeordneten Macht gründet. Diese dritte Bedeutung meinen die meisten, wenn sie von der ursprünglichen Herr-

1) Vergl. Meyer-Anschütz S. 5. Fussnote 6

2) Ueber den Begriff der Souveränität neuerdings Wenzel juristische Grundprobleme; s. die auf S. 183 in der Fussnote angegebene Literatur-Wenzel erläutert die Souveränität (S. 180) als "Die Verneinung der Unterordnung der obersten Instanzkleiner-Gemeinschaft in bezug auf die Geltung ihrer Normen unter den Willen eines höheren Normensetzers."

3) (Ursprüngliche Herrschergewalt und der "Staatsbegriff" in Festgabe für BERGBOHM S. 159 ff.)

schaft als der spezifischen Differenz des Staates sprechen." ¹⁾

Hiernach kann man das Merkmal der ursprünglichen ^{herrscher} Staatsgewalt dort finden, „wo dem herrschaftlichen Verband die Macht zukommt, seine (materielle) Grundverfassung durch eigene Normen zu regeln, kurz ausgedrückt, wo ihm die Verfassungsautonomie zusteht.“

Als ein Kennzeichen der ursprünglichen Herrschaft ist mithin die Verfassungsautonomie anzusehen, wobei jedoch noch mancher "zweifellose Nichtstaat" hindurchschlüpfen könnte, deshalb - "damit auch dieser Rest angefangen wird, muss zur Verfassungsautonomie noch ein gewisser Umfang, eine gewisse Quantität von Herrschergewalt hinzutreten. Beide Merkmale, Verfassungsautonomie und Fülle von Herrschaftsfunktion müssen zusammentreffen, damit ein Gebietsverband als Staat erscheint." Als objektiver Massstab für die nähere Bestimmung des sonst schwer abgrenzbaren Merkmals der Fülle von Herrschergewalt beim nächstsoveränen Gebietsverband "wird" ein solches Mass von Herrschergewalt bezeichnet, "wie es im allgemeinen der souveräne Staat besitzt."

"Der nicht souveräne Gebietsverband ist nur dann Staat, wenn er seinem Gesamteindruck, dem Gesamtgepräge des souveränen Staates entspricht. Dieses Gesamtgepräge wird aber charakterisiert durch das Zusammentreffen von Verfassungsautonomie und Fülle von Herrschergewalt." ¹⁾

2)

An anderer Stelle sagt derselbe Autor:

"Die Einbussen der Herrschaft, die die Länder seitdem (d. i. seit August 1919) erlitten haben ~~und nach der Verfassung noch erleiden sollen~~, sind jedoch so erheblich, dass man nicht mit Bestimmtheit das Vorliegen der staatlichen Herrschaftsfülle behaupten kann. Andererseits lässt sich ebenso-

1) Wenzel "Ursprüngliche Herrschergewalt und der Staatsbegriff" Festgabe für Bergbohm S. 165 ff.

2) Wenzel, Juristische Grundprobleme, Seite 333 (.

wenig mit Bestimmtheit sagen, dass die Herrschaftsfülle nicht mehr vorliege. Mit anderen Worten: die Länder befinden sich weder deutlich diesseits noch deutlich jenseits der Grenze von Staat und Nichtstaat, sie stehen auf dieser Grenze. Sie sind in den Rand des Staatsbegriffes eingetreten, in jenen Grenzstreifen, wo die Gebilde ebensogut Staaten wie Nichtstaaten sein können, wo die Gründe für und gegen die Staatsnatur sich die Waage halten. Bei Mangel einer massgeblichen Instanz würde es hier Ansichtssache sein, ob die Länder Staaten im Sinne des allgemeinen Begriffes sind oder nicht."

Als eine solche massgebliche, letzte Instanz ist der "Willen des Rechtes" zu erachten:

"Die Sprache des Rechtes, die Bezeichnung als "Staat" oder mit ähnlichen Ausdrücke, bildet für die Regel den Wegweiser. Ihm ist jedoch nur insoweit zu folgen, als die Homogenität mit zweifellosen Exemplaren des Begriffes überhaupt noch in Frage kommt. Wo sie offenbar fehlt, haben wir es nicht mit dem allgemeinen Staatsbegriffe, sondern mit, von ihm verschiedenen Recht nur gleichbenannten Gebilden zu tun. Der in der Bezeichnung oder sonstwie angesprochenen Wille des Rechtes gewinnt aber für die Abgrenzung Bedeutung, wo es sich um Fälle handelt, die im Randstreifen des Begriffes stehen, bei denen also die innere Homogenität mit zweifellosen Staaten, sich weder bejahen noch sicher verneinen lässt. Hier ist der Wille des Rechtes die letzte Instanz, die allgemein gültig über die Zugehörigkeit des Zweifelfalles zum allgemeinen Staatsbegriffe entscheidet. Hat er sich für die Staatsnatur ausgesprochen, so ist das Gebilde Staat im Sinne des allgemeinen Begriffes, umgekehrt fällt es nicht unter diesen, wenn das ^{es} Recht/als einen Nichtstaat bezeichnet. Für subjektives Meinen ist hier kein Raum mehr."¹⁾

L) Wenzel, Jur, Grundprobleme S. 334 (nicht unterstrichen)

Hiernach sind durch die Entwicklung nach der Reichsverfassung von 1919 die Länder in den "Grenzstreifen" eingetreten, in welchem sich die "Grenzfall Staaten" und die "Grenzfall-Nichtstaaten" befinden und innerhalb dessen "Willen des Rechtes" entscheidenden Instanz ist. Das Reich hat die Länder als "Staaten" qualifiziert. "Damit ist massgeblich entschieden, dass sie noch zu den Staaten im allgemeinen Sinne gehören. Sie Länder sind also auch nach der inzwischen vorgenommenen und in der Verfassung weiter vorgesehenen Herrschaftsminderung noch Staaten im Sinne des allgemeinen Begriffes. Sie sind Grenzfall-Staaten."

Diesen Ausführungen möchte ich Ihrem Ergebnis nach beitreten. Es deckt sich mit dem Inhalt der in dieser Abhandlung im einzelnen unteruchten Verfassungsbestimmungen (vergl. insbesondere Art. 5 und 12) und steht auch weder im Widerspruch zu Art. 1 (vgl. die Ausführungen hierzu im Eingang) noch zu der Tatsache, dass die "Gliederpersonen" in der Verfassung als "Länder" bezeichnet werden.

Tatsächlich ist mit der Feststellung der formellen Aufrechterhaltung des Staatscharakters der Länder freilich nicht viel erreicht. Wie den Ländern belassene Staatseigenschaft scheint zwar deren historisch-politischen Stellung gerecht zu werden, wird aber angesichts des geringen Masses der ihnen materiell noch verbliebenen Rechte zu einem recht blassen, blutleeren Begriff.

Die in der Reichsverfassung von 1919 vorgesehene Lösung wird daher weder von den Anhängern des Föderalismus noch von denen des Einheitsstaates für befriedigend gehalten und wird wohl auch deshalb nicht als endgiltig angesehen werden können, weil sie praktisch zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. (Vgl. in dieser Beziehung die Luther'sche (des früheren Reichskanzlers) Denkschrift "Reich und Länder" des Bundes zur Erneuerung des Reiches). Untersuchungen, in welcher Hinsicht sie zu ändern wäre, schweben daher auch von Amtswegen (Länderconferenz unter Vorsitz der Reichsregierung). Das Ergebnis bleibt abzuwarten. Dass die Möglichkeit bestände, Änderungen auch im Wege des Referendums herbeizuführen, dürfte juristisch nicht zu bestreiten sein; über die politische Zweckmässigkeit einer solchen Befragung ist hier ^{nicht} in Erörterung einzutreten.
