

HANS NAWIASKY

GRUNDPROBLEME
DER REICHsverFASSUNG

ERSTER TEIL
DAS REICH ALS BUNDESSTAAT

GRUNDPROBLEME DER REICHsverFASSUNG

ERSTER TEIL
DAS REICH ALS BUNDESSTAAT

VON

DR. HANS NAWIASKY
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT
MÜNCHEN



SPRINGER-VERLAG BERLIN HEIDELBERG GMBH 1928

ALLE RECHTE, INSBESONDERE DAS DER ÜBERSETZUNG
IN FREMDE SPRACHEN, VORBEHALTEN.

COPYRIGHT 1928 BY SPRINGER-VERLAG BERLIN HEIDELBERG
URSPRÜNGLICH ERSCHIENEN BEI JULIUS SPRINGER IN BERLIN 1928
SOFTCOVER REPRINT OF THE HARDCOVER 1ST EDITION 1928

ISBN 978-3-642-51769-3 ISBN 978-3-642-51809-6 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-642-51809-6

KARL VON AMIRA
IN HERZLICHER VEREHRUNG
ZUGEEIGNET

Vorwort.

Meine Schrift: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München 1920, ist längst vergriffen. Sie beruhte auf Vorlesungen, die im ersten Semester nach Inkrafttreten des Weimarer Gesetzeswerkes an der Universität München gehalten worden waren. Ihr Zweck war, in großen Zügen in den politischen Gehalt der Verfassung einzuführen.

Als einer der ersten Versuche, zu der neuen Grundlage unserer öffentlichen Rechtsordnung Stellung zu nehmen, fand die Arbeit eine überaus freundliche Aufnahme. Der Mangel jeglicher Literatur und richtunggebender Staatspraxis hatte ihre Abfassung erschwert und erleichtert. Sie mußte und konnte versuchen, rein aus eigenem heraus, in groben Strichen ein Bild des umgestalteten deutschen Staatswesens zu entwerfen. Im großen und ganzen scheint es ihr gelungen zu sein, das Wesentliche richtig zu erfassen und dadurch auch ein wenig zu der praktischen Einführung der Verfassung beizutragen. Insbesondere hat sich das nach dem Wortlaut des Gesetzes einigermaßen undeutlich gestaltete Amt des Reichspräsidenten tatsächlich ganz in der Richtung entwickelt, wie es damals vorahnd dargestellt wurde.

Seither sind siebeneinhalb Jahre vergangen. Das Schrifttum über die Verfassung ist angeschwollen in Kommentaren, systematischen Bearbeitungen, zahllosen Einzelschriften. Eine umfängliche Staatspraxis hat sich entwickelt. Lebhaft, z. T. leidenschaftliche Kritik setzte ein, Bestrebungen zur Aus- und Umgestaltung wurden lebendig. Dazu kommt das der Weimarer Verfassung eigentümliche Moment einer gewissen Unstarrheit, Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit, aus der sich eine Problematik und Dynamik ergibt, wie sie in ähnlicher lebendiger Fülle bei einer Verfassung selten zu finden ist. Wer durch seinen Beruf dazu veranlaßt ist, sich fortdauernd mit dem Gesetz zu beschäftigen, es immer wieder von einem anderen Betrachtungsstandpunkt aus nachdenklich ins Auge zu fassen, dem offenbaren sich stets neue Seiten und Züge, die in das Gesamtbild einzuordnen eine nicht aussetzende reizvolle Aufgabe bleibt.

Aus all dem ergab sich für den Verfasser die Unmöglichkeit, jene kurze einführende Betrachtung aus dem Jahre 1920, etwa angepaßt an den Stand eines späteren Jahres, in zweiter Auflage erscheinen zu lassen. Es mußte zum unabweiselichen Bedürfnis werden, das in der Zwischenzeit von anderen und ihm selbst Erarbeitete für eine ganz neue Darstellung zu verwerten. Der knappe Rahmen, der dazumal ein Vorzug war, hätte nunmehr eine unsachliche Einengung bedeutet. Denn wissenschaftliche Betrachtung eines politischen Gegenstandes kann sich nicht damit begnügen, ex cathedra eine bestimmte Meinung als die schlechthin richtige vorzutragen. Sie muß vielmehr bemüht sein, die verschiedenen Auffassungen zu Wort kommen zu lassen, um aus ihrem Widerspiel heraus die feste Linie aufzuweisen, auf der fußend ein einigermaßen sicherer Standpunkt gewonnen werden kann. Nur so ergibt sich für Verfasser und Leser die Möglichkeit der Kontrolle, ob halbwegs einwandfrei beobachtet und beurteilt worden ist.

Daß trotzdem ein Anspruch darauf nicht erhoben werden kann, ein unbedingt unanfechtbares Ergebnis erzielt zu haben, ist durch die Natur einer politischen Betrachtung gegeben. Denn es fehlen hier anders wie bei einer rein rechtlichen

Erörterung die positiv gegebenen, jedem Streit entrückten Grundlagen. Gleichwohl ist deshalb noch nicht der Schluß zu ziehen, daß wissenschaftlich überhaupt nichts mehr auszumachen sei. Denn es hat doch einen guten Sinn, einen Standpunkt außerhalb und über den Parteien zu wählen und von diesem aus die gesellschaftlich-politischen Tatbestände deutend und würdigend zu betrachten. Sonst wäre auch eine wissenschaftliche Geschichtsschreibung nicht möglich, die sich nicht mit einer Feststellung der Tatsachen begnügt, sondern in ihnen einen Sinn aufzuzeigen bemüht ist. Allerdings muß man sich darüber klar sein, daß dabei stets letzten Endes ein Beurteilungsstandpunkt zugrunde gelegt wird, der streng objektiv nicht beweisbar oder widerlegbar ist und von dem nur innere Folgerichtigkeit verlangt werden kann und auch verlangt werden muß.

Von der neuen Darstellung wird im folgenden der erste Teil vorgelegt, der sich mit dem bundesstaatlichen Aufbau des Reiches befaßt. Der zweite und dritte Teil wird den inneren Aufbau der Reichsgewalt und die Stellung der Einzelperson im Staate zum Gegenstand haben. Die Stoffgliederung soll jedesmal die sein, daß zunächst der geltende Rechtszustand, zur Verdeutlichung vielfach mit dem früheren verglichen, in großen Umrissen geschildert, dann die Kritik und die anschließenden Reformbestrebungen in ihren verschiedenen Richtungen behandelt werden, endlich gestützt auf diese Grundlagen eine Würdigung des Gesetzes, der dagegen erhobenen Einwendungen und der dazu gemachten Abänderungsvorschläge versucht wird. Die Begründung dieses Aufbaus ergibt sich aus dem oben Gesagten von selbst.

Die Arbeit war ursprünglich Mitte Dezember 1927 abgeschlossen. Während des Druckes wurde vom 16. bis zum 18. Januar in Berlin die Länderkonferenz abgehalten. Als unmittelbarer Auftakt erschien in rascher Folge ein reiches Schrifttum. Einzelne Veröffentlichungen schlossen sich ihr an. Soweit dieses Material bis Ende Januar 1928 vorlag, wurde es nachträglich an den in Betracht kommenden Stellen eingearbeitet. Eine vollständige Umgliederung, wie sie vielleicht durch das Indenvordergrundtreten der Einheitsstaatsbewegung hätte veranlaßt sein können, war dagegen nicht möglich. Es blieb bei dem ursprünglichen Aufbau, der im allgemeinen nur mit unitarischen oder föderalistischen Tendenzen **im Rahmen des Bundesstaates** rechnet. Für dieses konservative Verhalten mußte aber auch die Erwägung den Ausschlag geben, daß die Aussichten auf baldige Verwirklichung des Einheitsstaates von vornherein sehr skeptisch beurteilt wurden.

München, Anfang Februar 1928.

Hans Nawiasky.

Inhaltsverzeichnis.

Vorwort	Seite V
Verzeichnis der Abkürzungen	XII

Erster Abschnitt: Der Rechtszustand.

A. Grundfragen.

§ 1. Das Reich als zusammengesetzter Staat	1
1. Meinungsverschiedenheiten über die Natur des Reichs. 2. Der juristische und politische Staatsbegriff. 3. Der rechtliche Staatsbegriff und seine Anwendung auf Reich und Länder. 4. Der politische Staatsbegriff und seine Anwendung auf Reich und Länder. 5. Rückwirkungen der zusammengesetzten Natur auf die Stellung beider Teile in politischer und rechtlicher Beziehung. 6. Belege für das Auseinandergehen beider Staatsbegriffe.	
§ 2. Das Reich als Bundesstaat.	4
1. Die Möglichkeiten der Neugestaltung Deutschlands nach dem Zusammenbruch. Der Zerfall in selbständige Staaten. 2. Der Einheitsstaat. Unitarismus und Föderalismus. Zentralismus und Dezentralisation. 3. Der Staatenbund. 4. Der Bundesstaat. 5. Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat. 6. Die bundesstaatliche Struktur Deutschlands. 7. Die Gründe dafür.	

B. Reich und Länder.

I. Fragen.

§ 3. Die bundesstaatliche Teilung der Gewalten	8
1. Wesen der Gewaltenteilung im Bundesstaat. 2. Bestimmung des materiellen Einflusses beider Seiten. 3. Der Weg der Machtverteilung: reinliche Scheidung, gegenseitige Durchdringung. 4. Ein Streitpunkt über den Bundesstaatsbegriff. 5. Gesichtspunkte für die Darstellung: Vergleich mit der Vergangenheit. 6. Fragen- gruppen. 7. Das statische und dynamische Moment.	

II. Die Aufgabenteilung.

§ 4. Vorfragen. Auswärtige Angelegenheiten. Heerwesen.	12
a) Vorfragen: 1. Einteilungsgesichtspunkte. 2. Vermischung derselben in beiden Reichsverfassungen. 3. Wahl des Gesichtspunktes für die Darstellung. b) Die auswärtigen Angelegenheiten: 4. Die Teilung im alten Reich. 5. Der Einfluß der Gliedstaaten im alten Reich. 6. Die Teilung im neuen Reich. 7. Die Kolonien. 8. Der Einfluß der Gliedstaaten im neuen Reich. 9. Das Verhältnis zum päpstlichen Stuhl. c) Das Heerwesen: 10. Die alte Verfassung. 11. Die neue Verfassung. 12. Die Berücksichtigung der Länder. 13. Würdigung der Neuordnung.	
§ 5. Innere Angelegenheiten. Justiz. Änderungen der Aufgabenteilung	19
d) Die inneren Angelegenheiten: 1. Begriffliches. Einteilung nach den Mitteln in Polizei und Staatspflege. 2. Einteilung nach Lebensgebieten in Hoheits- und Betriebsverwaltung. 3. Aufteilung nach der alten Verfassung. 4. Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs nach der neuen Verfassung. 5. Arten der Gesetzgebungszuständigkeit. Zuständigkeit der Länder. 6. Entwicklung der allgemeinen Verwaltung. 7. Verkehrswesen. 8. Würdigung der Neuordnung. 9. Verschiebungen der Zuständigkeiten im Ausnahmezustand zugunsten des Reichs. 10. Desgleichen zugunsten der Länder. 11. Konsequenzen. e) Die Justiz: 12. Die frühere Ordnung. 13. Die jetzige Ordnung. f) Änderung der Aufgabenteilung: 14. Die Zuständigkeitshoheit des Reichs und ihre Gestaltung im einzelnen.	

III. Die Teilung der Mittel.

§ 6. Die Teilung der Mittel.	26
1. Persönliche und sachliche Mittel. 2. Die Personalverteilung früher und jetzt. Die grundsätzliche Bedeutung der Verschiebung. 3. Teilung der Finanzen. Die frühere	

Ordnung. 4. Die jetzige verfassungsmäßige Ordnung auf dem Gebiet der Gesetzgebung. 5. Die Durchführung durch die einfache Gesetzgebung. Der Finanzausgleich. 6. Die jetzige Ordnung der Finanzverwaltung. Grundsätzliche Würdigung dieser Ordnung. 7. Das dynamische Moment.

IV. Der Einfluß der Glieder auf das Reich.

- § 7. **Allgemeines. Der Einfluß der Glieder auf den Bundeswillen** 32
 a) Allgemeines: 1. Bedeutung der gegenseitigen Einwirkung. 2. Die Einflußmöglichkeiten der Gliedstaaten. b) Der Einfluß auf den Bundeswillen. Zunächst der frühere Rechtszustand. 3. Die obersten Machtfaktoren nach der alten Verfassung. 4. Die Struktur des Bundesrats im besonderen. 5. Preußische Einflüsse außerhalb des Bundesrats. 6. Die Verteilung der politischen Macht unter den Reichsorganen. Der Reichstag. 7. Stellung des Bundesrats. 8. Stellung des Kaisers. 9. Stellung des Kanzlers. 10. Zusammenfassung.
- § 8. **Der Einfluß der Glieder auf den Bundeswillen nach der neuen Ordnung** . . . 39
 1. Die obersten Machtfaktoren. 2. Die Struktur des Reichsrats. 3. Dessen innere Zusammensetzung. 4. Die politische Wirklichkeit. 5. Die Machtverteilung unter den Reichsorganen. Der Reichsrat in der Gesetzgebung. 6. Der Reichsrat in der Verwaltung. 7. Einfluß der tatsächlichen politischen Verhältnisse. 8. Hebung der Stellung des Reichsrats durch ererbte Befugnisse und die Spezialgesetzgebung. 9. Änderungen in der Stellung des Reichsrats.
- § 9. **Die Mitwirkung der Glieder bei der Durchführung des Bundeswillens.** . . . 45
 1. Die frühere Ordnung. 2. Die Reichsaufsicht. 3. Der tatsächliche Einfluß der Länder. 4. Die neue Ordnung. 5. Das dynamische Moment.

V. Der Einfluß des Reichs auf die Länder.

- § 10. **Allgemeine Gesichtspunkte** 47
 1. Einfluß auf die Entschlüsse der Länder. Beteiligung an der Durchführung ihres Willens. 2. Einfluß auf Organisation, Funktionen, Bestand der Länder.
- § 11. **Die positive Ordnung** 49
 a) Beteiligung des Reichs an der Willensbildung der Länder: 1. Altes und neues Recht. b) Die Durchführung der Landesgesetze durch Reichsbehörden: 2. Altes und neues Recht. c) Der Einfluß des Reichs auf die politische Organisation der Länder: 3. Altes Recht und politische Wirklichkeit. Das Indigenat. Verfassungsgerichtsbarkeit. 4. Neues Recht. Stellung der landfremden Reichsangehörigen. 5. Unterschied zwischen Landesangehörigen und landfremden Reichsangehörigen. 6. Verfassungsstreitigkeiten. 7. Normativbestimmungen über den politischen Aufbau der Länder. 8. Rechtscharakter der Länder. 9. Spielraum für die Gestaltung der Landesverfassungen. 10. Normativbestimmungen über das Gemeinwesen.
- § 12. **Die positive Ordnung (Fortsetzung). d) Der Einfluß des Reichs auf die Funktionen der Länder** 55
 1. Gesichtspunkte. 2. Justizverweigerung nach altem Recht. 3. Überordnung von Reichsgerichtshöfen über die Landesgerichte. Schwierigkeiten einer ähnlichen Verwaltungsorganisation. 4. Die Reichsaufsicht. 5. Neues Recht. Justizverweigerung. Normalisierung der Justiz, insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit. 6. Reichsaufsicht. 7. Wichtigste Änderungen in bezug auf die Reichsaufsicht. 8. Die Reichsaufsicht in der Republik. 9. Reichsaufsicht und richterliche Unabhängigkeit.
- § 13. **Die positive Ordnung (Fortsetzung). e) Der Einfluß des Reichs auf den Bestand der Länder** 60
 1. Existenz und Integrität der Länder im alten Reich. 2. Aufhebung einzelner Länder. 3. Gebietsänderungen. 4. Friedensverträge. 5. Reichsfremdes Staatsgebiet. 6. Die neue Ordnung. Verhältnis zum Ausland. 7. Grundsatz für das Innere des Reichs. 8. Durchführung. 9. Beurteilung in unitarischer oder föderalistischer Richtung. Reichsunmittelbares Gebiet. 10. Reichsfremdes Landesgebiet. 11. Verfassungsänderungen. 12. Ablehnung einer Lesart. 13. Bedenken in bezug auf die Gültigkeit der neuen Bestimmungen.
- § 14. **Die positiv-rechtliche Ordnung (Fortsetzung). f) Die Reichsexekution** . . 66
 1. Die alte Verfassung. 2. Die Einzelheiten. 3. Praktisch-politische Bedeutungslosigkeit. 4. Die neue Regelung. 5. Zusammenhang mit dem Ausnahmezustand. 6. Einschaltung der Gerichte. 7. Praktisch-politische Bedeutung.

VI. Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern.

- § 15. **Darstellung** 69
 1. Allgemeines. 2. Das alte Recht. 3. Würdigung. 4. Das neue Recht. 5. Würdigung.

C. Die föderativen Bestandteile der Reichsverfassung.

- § 16. Zusammenfassung 73
 1. Begründung der Aufstellung. 2. Bedeutung von „föderalistisch“ und „föderativ“. 3. Formale Momente. 4. Das Gebiet der staatlichen Funktionen. 5. Rechtsstreitigkeiten, Reichsexekution, Ausnahmezustand. 6. Schutz der Interessen der Länder. 7. Der Reichsrat. 8. Verstreute Vorschriften. 9. Schlußbemerkung.

Zweiter Abschnitt: Reformbestrebungen.**A. Grundsätzliches.**

- § 17. Vorbemerkungen 76
 Die Aufgaben der Betrachtung.
 § 18. Ansatzpunkte und Richtungen der Reformbestrebungen 76
 1. Die Verfassung als Ergebnis des Gleichgewichts der Kräfte. 2. Unklarheiten. Elastizität. 3. Zwei Typen von Verfassungen. 4. Ein charakteristisches Moment beider Typen in Deutschland. 5. Die zwei Richtungen der Reformbestrebungen.

B. Die Träger der Reformbestrebungen.

- § 19. Die unitarische Front 79
 1. Die Arbeiterparteien. 2. Deutschdemokraten und Zentrum. 3. Deutsche Volkspartei. Die völkischen Gruppen. 4. Die Weimarer Koalition. Das Reichsbanner „Schwarz-rot-gold“. 5. Der Reichstag. 6. Die Reichsministerialbureaucratie. 7. Die Reichsminister. 8. Die zentralen wirtschaftlichen Organisationen.
 § 20. Die föderalistische Front 83
 1. Bayerische Volkspartei. 2. Staatenbündische Einstellung der bayerischen Bevölkerung. 3. Bayerischer Bauernbund. 4. Deutschhannoveraner. 5. Deutschnationale Volkspartei. 6. Echter und hegemonialer Föderalismus. 7. Gründe für die Schwäche der föderalistischen Position in den Parteien. 8. Landtage. 9. Landesregierungen. 10. Landesbureaucratie. 11. Die besondere Stellung Bayerns.

C. Unitarische Kritik und Reformwünsche.

- § 21. Die unitarische Kritik an der geltenden Verfassung 88
 1. Die halbe Arbeit der Reichsverfassung. 2. Die Widersprüche in der Verfassung. 3. Schwierigkeiten der Außenpolitik. 4. Divergenzen der Innenpolitik. Beseitigung der ursprünglich vorgesehenen Kautelen. 5. Mangelnder Schutz der Grundrechte. 6. Verländerung von Reichsorganen und Reichsbehörden. 7. Unproduktive Kosten. 8. Die Verwaltungsreform. Die preußisch-deutsche Frage. 9. Verhinderung beruflicher Freizügigkeit. 10. Allgemeine nationale Einwände.
 § 22. Unitarische Reformwünsche 94
 a) Allgemeines: 1. Das Ziel und die Etappen seiner Erreichung. b) Ausnützung verfassungsrechtlicher Möglichkeiten: 2. Fragenkomplexe. Die Gesetzgebung. 3. Verwaltungsprobleme. 4. Unmittelbare Reichsverwaltung. 5. Verwaltungsgerichtsbarkeit. 6. Lückenloser Schutz. 7. Über- oder Nebenordnung der Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit. 8. Der unitarische Standpunkt. Seine Aussichten. 9. Probleme des Reichsverwaltungsgerichts. 10. Angliederung an das Reichsgericht. 11. Schutz der Grundrechte durch den Reichsstaatsgerichtshof. 12. Beschlüsse des Deutschen Juristentags. 13. Handhabung der Reichsaufsicht. 14. Finanzwesen.
 § 23. Unitarische Reformwünsche (Fortsetzung) 104
 c) Umgestaltung der Reichsverfassung: 1. Auswärtige Angelegenheiten. 2. Heerwesen. 3. Innere Angelegenheiten. 4. Justizwesen. 5. Verteilung der finanziellen Mittel. 6. Landesangehörigkeit der Reichsbeamten. 7. Einfluß der Länder auf das Reich. 8. Einfluß des Reichs auf die Länder. 9. Zusammenfassung.

D. Föderalistische Kritik und Reformwünsche.

- § 24. Föderalistische Kritik 111
 1. Die wichtigsten Quellen. 2. Die unbefriedigende Lösung des Verfassungsproblems. 3. Die Grundidee des Bundesstaats. 4. Die besonderen in den deutschen Verhältnissen gelegenen Gründe einer bundesstaatlichen Ordnung. 5. Mangelnde Berücksichtigung dieser. 6. Unitarismus und Zentralismus. 7. Außenpolitische Folgen. 8. Die finanzielle Seite. 9. Ethische Momente. 10. Die preußisch-deutsche Frage.
 § 25. Föderalistische Reformwünsche 118
 a) Allgemeines: 1. Verbindung mit rein reaktionären Bestrebungen und Abkehr. 2. Revision der Weimarer Verfassung. 3. Gesichtspunkte für die Gliederung der Darstellung. b) Forderungen in bezug auf die Verteilung der Auf-

gaben: 4. Auswärtige Angelegenheiten. 5. Heerwesen. 6. Innere Angelegenheiten. Gesetzgebung. 7. Innere Verwaltung. 8. Verkehrswesen. c) Forderungen in bezug auf die Verteilung der Mittel: 9. Personalkörper. 10. Finanzausgleich. 11. Finanzverwaltung.

- § 26. Föderalistische Reformwünsche (Fortsetzung)** 127
 d) Einfluß der Länder auf das Reich: 1. Willensbildung des Reichs. Gesetzgebung. 2. Verwaltung. 3. Stellung der einzelnen Länder im Reichsrat, insbesondere Preußen. 4. Durchführung der Reichsgesetze. e) Einfluß des Reichs auf die Länder: 5. Uniformierung der Landesverfassungen. 6. Gemeindewahlrecht. 7. Eingriffe in den Gebietsbestand der Länder. 8. Fortsetzung. Bericht des bayerischen Ministerpräsidenten auf der Länderkonferenz. 9. Reichsaufsicht. Reichsexekution. Ausnahmebefugnisse.

E. Amtliche Zusammenfassung der Reformbestrebungen.

- § 27. Die Länderkonferenz vom Januar 1928** 132
 1. Anlaß der Konferenz. 2. Anlage derselben. 3. Verlauf der Verhandlungen. 4. Amtliche Feststellung des Ergebnisses. 5. Beurteilung.

Dritter Abschnitt: Würdigung.

- § 28. Die Erklärung der bestehenden Ordnung im allgemeinen** 138
 1. Einleitung. 2. Die Gründe der bundesstaatlichen Gestaltung in Deutschland. 3. Die monarchischen Grundlagen von Bismarcks Föderalismus. 4. Der Einbau der Volksvertretung. 5. Die Funktion des Nationalbewußtseins im Umsturz. 6. Die naturgemäße unitarische Tendenz des Umsturzes, durch Bismarcks Reichsbau gefördert. 7. Gegenwirkungen. Demokratie und Föderalismus. 8. Die ursprünglichen Tendenzen der Verfassung und ihre Abschwächung. 9. Zusammenfassung. 10. Vorbemerkung zur weiteren Darstellung. 11. Bezeichnung „Länder“ oder „Bundesstaaten“?

- § 29. Erklärung und Würdigung der Aufgabenteilung** 145
 1. Auswärtige Angelegenheiten. 2. Heerwesen. 3. Verkehrsanstalten. 4. Hoheitliche innere Verwaltung (Gesetzgebung, Verwaltung, Art. 48, Reichsfonds). 5. Justiz. 6. Änderung der Aufgabenteilung. Das Postulat einer klaren Aufgabenteilung.

- § 30. Erklärung und Würdigung der Teilung der Mittel** 155
 a) Teilung des Personals: 1. Grundsätzliches. 2. Landesangehörigkeit der Reichsbeamten und der Heeresangehörigen. b) Teilung der finanziellen Mittel: 3. Unhaltbarkeit des Finanzausgleichs. 4. Formelle Ordnung. 5. Inhaltliche Regelung. Aufteilung der Steuererträge oder Steuerquellen? 6. Verteilung der Mittel nach Maßgabe der Verteilung der Aufgaben. 7. Stellung der Gemeinden. 8. Abfindung für übernommene Verwaltungszweige. 9. Reichsfinanzverwaltung. 10. Rückübertragung an die Länder?

- § 31. Erklärung und Würdigung des Einflusses der Länder auf das Reich** 162
 1. Das Schicksal des Föderalismus in der Gesamtentwicklung des deutschen Staates. 2. Der unitarische Fortschritt in der neuen Verfassung. 3. Mängel der inneren Struktur des Reichsrats. 4. Unklarheit seiner Rechtsstellung. 5. Abhilfe. Stellung des Reichsrats gegenüber der Gesetzgebung. Föderative Gestaltung des Volksentscheids. Stellung des Reichsrats in der Verwaltung. Zusammenfassung. 6. Mitwirkung der Länder bei Durchführung des Reichswillens. 7. Änderungen.

- § 32. Erklärung und Würdigung des Einflusses des Reichs auf die Länder** 167
 a) Die Normativvorschriften über die Landesverfassungen: 1. Die Gründe für das Fehlen in der alten Verfassung und die tatsächliche politische Lage. 2. Notwendigkeit einer Bindung im demokratisch-republikanischen Bundesstaat. 3. Das Maß der Bindung im einzelnen. 4. Bindung des Gemeindewahlrechts. b) Der Einfluß auf die Funktionen der Länder: 5. Verwaltungsgerichtsbarkeit. Reichsaufsicht. c) Der Einfluß auf den Bestand der Länder: 6. Die Gründe der Neuordnung. 7. Durchführung der Neugliederung. 8. Neugliederungsprojekte. Ihre grundsätzliche Bewertung. Freie Reichsländer. 9. Die Stellung Preußens. 10. Exklaven, Enklaven, Kondominate. d) Reichsexekution: 11. Hauptfragen der Reichsexekution. e) Garantie der Stellung der Länder: 12. Das Problem.

- § 33. Das preußisch-deutsche Problem** 175
 1. Der Kern des Problems und die fünf möglichen Lösungen. 2. Der Einheitsstaat, die Auflösung Preußens. 3. Der ausgeglichene Bundesstaat, die Aufteilung Preußens. 4. Das preußische Übergewicht, die Aufhöhung Preußens. 5. Reichsland Preußen, die Aufhebung Preußens. 6. Die Hebung der Provinzen, die Auflockerung Preußens. 7. Ergebnis: Die derzeitige Unlösbarkeit des Problems. Die Zukunft.

§ 34. Das bayerisch-deutsche Problem	185
1. Der Ausgangspunkt. 2. Die historische Entstehung des Problems. 3. Die Gründe der Betonung der bayerischen Eigenart. 4. Bayern im alten Reich. 5. Die Entwicklung der Nachkriegszeit. 6. Die heutige Einstellung in Bayern. 7. Der Zusammenhang mit dem preußisch-deutschen Problem. 8. Versuch einer isolierten Betrachtung. 9. Betrachtung beider Fragen in ihrer Verknüpfung. 10. Derzeitige Unlösbarkeit des Problems. 11. Wirkungen des österreichischen Anschlusses. 12. Bayern und der Finanzausgleich.	
§ 35. Abschließende Betrachtung	193
1. Aufgabe der Weimarer Verfassung und Lösungsversuch des Gesetzgebers. 2. Ungelöste Fragen und offene Wege. 3. Föderativstaat und Dezentralisation durch Selbstverwaltung. 4. Zusammenfassung.	
Schlagwortverzeichnis	198
Schriftstellerverzeichnis	199
Artikelverzeichnis	200

Verzeichnis der Abkürzungen.

Abs. = Absatz.

A. M. = Anderer Meinung.

Archiv öff. R. = Archiv des öffentlichen Rechts.

Art. = Artikel der Reichsverfassung.

Bayerisches Verfassungsrecht = NAWIASKY: Bayerisches Verfassungsrecht. München 1923.

BGBI. = Bundesgesetzblatt.

Bundesstaat = NAWIASKY: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. Tübingen 1920.

DJZ. = Deutsche Juristenzeitung.

Föderativer Gedanke = NAWIASKY: Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung. Polit. Zeitfragen. München 1921.

Grundgedanken = NAWIASKY: Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München 1920.

GSlg. = Gesetzsammlung.

GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt.

JurW. = Juristische Wochenschrift.

ProtA. = Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1920.

RGBl. = Reichsgesetzblatt.

RMBl. = Reichsministerialblatt.

Rv. = Reichsverfassung.

a. Rv. = alte Reichsverfassung, von 1871.

S. hinter § oder Artikel = Satz, sonst = Seite des Buches.

Veröff. d. Staatsrechtsl. = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.

Ziffern bei Literaturangaben oder Gesetzblättern = Seite, hochgestellte kleine Ziffern = Anmerkungen; römische Ziffern = Absatz; Ziffern ohne Zusatz = Artikel der Reichsverfassung

Erster Abschnitt.

Der Rechtszustand.

A. Grundfragen.

§ 1. Das Reich als zusammengesetzter Staat.

Schrifttum: Die bekannten Werke über die allgemeine Staatslehre von GEORG JELLINEK, REHM, KELSEN, WALDECKER, HELFRITZ; die Darstellungen und Kommentare zum alten deutschen Staatsrecht von ANSCHÜTZ, HAENEL, LABAND, GEORG MAYER (ANSCHÜTZ), SEYDEL, ZORN, und zum neuen deutschen Staatsrecht von ANSCHÜTZ, ARNDT, BREDT, FINGER, FREYTAGH-LORINGHOFEN, GIESE, HATSCHKE, HUBRICH, WALTER JELLINEK, MEISSNER, POETZSCH, RICHARD SCHMIDT, STIER-SOMLO, WALDECKER, WITTMAYER; THOMA, Artikel Staat im Handb. d. Staatsw. 4. Aufl.; NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920; DERSELBE, Artikel Staatenbund und Bundesstaat im Wörterbuch d. Völkerrechts; DERSELBE, Der föderative Bundesstaatsbegriff in Zeitschr. f. Schweizerisches Recht N.F. XLIV; DERSELBE, Bayerisches Verfassungsrecht, München 1923.

1. Das Deutsche Reich ist ein zusammengesetzter Staat. Neben dem Reich stehen die Länder, neben der Einheit, dem Zentralstaat, die Vielheit der Gliedstaaten.

Das war im Zeitpunkt des Erscheinens der Weimarer Verfassung bestritten und wird auch heute noch nicht allgemein anerkannt. Es gab damals viele und gibt heute wenige, die das Reich als einen Einheitsstaat mit weitgehender Dezentralisation betrachten. Für diese Auffassung kommen hauptsächlich zwei Gründe in Betracht. Ein formeller: der Name Länder. Ein sachlicher: die überragende Stellung der Zentrale, die gegenüber der Versailler oder Bismarckschen Verfassung sehr gestärkt worden ist.

Aber der erste Punkt kann nicht entscheidend sein, denn es handelt sich doch nur um eine Etikette, nicht um den Inhalt. Zudem ergibt sich aus den Beratungen über die neue Benennung, daß damit über das Wesen der Glieder nichts bestimmt werden sollte (ProtVA. 23ff., 401). Endlich kommt diese Bezeichnung auch schon im früheren Rechtszustand vor; man sprach unbedenklich von Landeshoheit, Landesherrn, Landesgesetzen, Landesfarben usw. Auch, was den zweiten Punkt angeht, ist darauf zu verweisen, daß schon für die Zeit nach 1871 vereinzelt ein Einheitsstaat als gegeben erachtet wurde; vgl. z. B. ZORN, Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. S. 63ff. 1894).

2. Um sich darüber klar zu werden, ob wir es heute mit einem zusammengesetzten Staat, anders ausgedrückt, einer Staatenverbindung, zu tun haben, muß man sich über das Wesen eines Staates im Gegensatz zu dem der anderen ihm eingegliederten Gemeinwesen, der sog. Selbstverwaltungskörper, Rechenschaft abgeben. Denn treffen die Merkmale des Staatsbegriffes auf die Länder zu, so ist die an die Spitze gestellte These gerechtfertigt, das Reich ein zusammengesetzter Staat. Anderenfalls sind die Länder nur Selbstverwaltungskörper; das Reich muß dann ein Einheitsstaat sein.

Es gibt einen juristischen und einen politischen Staatsbegriff, je nachdem man vom Rechtssystem oder von der Welt der Wirklichkeit ausgeht. Der erste muß normativ sein, weil das Recht ein Inbegriff von Normen ist, der zweite muß soziologisch sein, weil es sich um gesellschaftliche Tatsachen handelt. Wegen dieser Wesensverschiedenheit können beide Begriffe sich unmöglich decken. Daraus folgt

jedenfalls soviel, daß die tatsächlichen Gegebenheiten nicht notwendigerweise immer gleichzeitig beiden Begriffen müssen untergeordnet werden können (wobei natürlich jeder Begriff nur vom Standpunkt seiner Betrachtungsweise angewendet werden kann). Daß daraus weiter gefolgert oder daß unabhängig davon gelehrt wird, der Staatsbegriff könne überhaupt nur für eine der beiden Anscheidungsarten in Frage kommen, und zwar soll es die juristische sein — vgl. KELSEN, *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*, Tübingen 1922; *Allgemeine Staatslehre*, S. 3ff., Berlin 1925 — kann hier nicht näher verfolgt werden.

3. Die herrschende rechtliche Staatsdefinition betrachtet den Staat als das unter einer Herrschergewalt auf einem bestimmten Gebiet vereinigte Volk. Man kann zwar der Meinung sein, daß diese Bestimmung, soweit sie das Gebiet aufnimmt, ungenau und daher unrichtig ist, weil die staatliche Herrschaft in ihrer kardinalen Äußerungsform, dem Rechtssatz, nicht an den Gebietsgrenzen haltmacht, soweit sie das Volk erwähnt, tautologisch, weil die Herrschaft als eine rechtliche das Volk als die Gesamtheit der Rechtssubjekte in sich begreift (vgl. Bundesstaat 18ff.). Aber um allen gerecht zu werden, sei die herrschende Definition als Probierstein verwendet.

Die Frage lautet also: Haben die Länder eine Herrschergewalt, ein Gebiet, ein Volk? Die Herrschergewalt ist zweifellos in der Gesetzgebungsbefugnis der Länder gegeben. Diese wird von Reichs wegen grundsätzlich nicht geordnet, sondern vorausgesetzt. Das Reich regelt nur seine eigene Gesetzgebungsbefugnis in Art. 6—13 und spricht von der Landesgesetzgebung bloß, soweit sie sich damit berührt (Art. 12, 13). Was das Reich nicht für sich in Anspruch nimmt, bleibt also den Ländern kraft ursprünglichen, nicht abgeleiteten Rechtes. Zum Überfluß wird dies in dem deklarativen Art. 5 noch ausdrücklich ausgesprochen. Er sagt:

„Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt.“

Daß dieser Satz wirklich nur erklärende, nicht gestaltende Bedeutung hat, kann wohl daraus geschlossen werden, daß sich die RV. im folgenden mit der Landesgesetzgebung nicht *ex professo* befaßt; sie hält sich also offenbar dazu nicht für berufen.

Will man Verwaltung und Rechtspflege nicht nur als Anwendung der in der Rechtssatzung liegenden Herrschergewalt, sondern selbst als gleichwertige Bestandteile dieser ansehen — vgl. hierüber Bundesstaat 15f., Bayerisches Verfassungsrecht 52, Steuerrechtliche Grundlagen 34ff. — so verfügen die Länder zweifellos über beide Machtvollkommenheiten. Man braucht nur an die Ausführung der Landesgesetze und die Rechtspflege in Landesrechtssachen zu denken; auch das hat der gerade erwähnte Art. 5 im Auge. Überdies ist die Ausführung der Reichsgesetze in Verwaltung und Gericht regelmäßig als Landessache erklärt (Art. 14, 103).

Auch die beiden anderen Staatselemente der Länder werden von der Reichsverfassung vorausgesetzt. Art. 2 S. 1 sagt:

„Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder“.

Art. 110 spricht aus:

„Die Staatsangehörigkeit im Reiche und in den Ländern wird nach den Bestimmungen eines Reichsgesetzes erworben und verloren.“

Sonach sind die Elemente des juristischen Staatsbegriffs bei den Ländern gegeben (vgl. Bayerisches Verfassungsrecht § 13).

4. Wie steht es nun mit der Anwendbarkeit des politischen Staatsbegriffs auf die Länder? Man kann diesen Begriff etwa bestimmen als die Erscheinung, daß auf einem räumlichen Gebiet äußere Macht über eine Mehrheit

von Menschen mit Ausschließung jeder anderen davon unabhängigen äußeren Macht geübt wird. Besonderer Nachdruck liegt hierbei auf dem Ausschluß jeder anderen äußeren Macht, sofern ihre Betätigung unabhängig vom eigenen politischen Willen ist. Aus diesem Grunde sind die Gemeinden und Gemeindeverbände keine Staaten; in ihrem Bereich setzt sich der Staatswille selbständig durch. Nicht aufgehoben wird der Staatscharakter aber, wenn die fremde Machtausübung von dem Gemeinwesen selbst gestattet wird; denn dann handelt es sich soweit nicht um eine von ihm unabhängige Macht. Daher heben völkerrechtliche Bindungen den Staatscharakter nicht auf. Gleiches muß aber auch von den Gliedern eines zusammengesetzten Staates, einer Staatenverbindung, gelten. Hier erfolgt die Machtausübung durch den Bund grundsätzlich nicht gegen den Willen der Glieder, sondern mit deren Willen; sie ist also — in diesem Sinne zunächst — nicht unabhängig von den Gliedern.

Sonach steht die Zusammenfassung der Länder durch das Reich der Annahme ihres politischen Staatscharakters nicht negativ im Wege. Fragt sich also, ob die übrigen Begriffselemente positiv bei ihnen gegeben sind.

Die Tatsache einer äußeren Machtausübung, verkörpert durch die Landesvolksvertretung, die Landesregierung und ihren Behördenapparat, steht außer Zweifel. Es gibt weiter ein Landesgebiet und eine Landeseinwohnerschaft. Somit sind alle Begriffserfordernisse erfüllt. Die Länder sind also auch Staaten im politischen Sinn.

5. Alsbald meldet sich ein Einwand. Er richtet sich zunächst gegen die Anwendbarkeit des politischen Staatsbegriffs auf die Länder. Dann berührt er aber auch den juristischen Staatsbegriff.

Vergleicht man die tatsächliche Macht der Länder mit jener des Reichs, so ist die erstere, von Zeiten innerer Erschütterungen abgesehen, verhältnismäßig sehr klein. In der Richtung nach außen hin, besonders gegenüber fremden Staaten, verschwindet sie sozusagen ganz. Reicht dann dieses Minimum von Macht aus, um das stolze Wort „Staat“ ohne weiteres anzuwenden? Und später wird sich noch zeigen, daß selbst dieses Quentchen Macht gar nicht gewährleistet ist, daß vielmehr die maßgebenden Faktoren des Reiches davon weitere Stücke abrechen und sich zulegen können. Unter diesen Umständen ist es begreiflich, daß man den politischen Staatscharakter der Länder schlechthin in Abrede stellt. Unterstützt wird diese Auffassung noch durch den Vergleich mit der vorrevolutionären Machtverteilung.

Nun ist zuzugeben, daß die Länder heute eine selbständige Staatspolitik weder nach außen noch nach innen treiben können. In der ersten Richtung sind sie im wesentlichen ganz ausgeschaltet, in der zweiten stark beengt. Aber war es denn früher grundsätzlich anders? Konnten im Kaiserreich die Einzelstaaten sich nach außen und auch nach innen wirklich vollkommen frei bewegen? In letzterer Beziehung denke man doch nur an die Justizgesetzgebung, an die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Und selbst wenn man zeitlich noch weiter zurückgeht bis in die Ära des Deutschen Bundes: waren die damaligen Mittel- und Kleinstaaten reale Machtzentren? Auch ein Blick auf die Schweizer Kantone und nordamerikanischen Unionsstaaten lehrt uns, daß man an das Machtelement nur bescheidene Anforderungen stellen darf, wenn man die zahlreichen mehr oder minder kleinen Glieder eines zusammengesetzten Staates im politischen Sinn Staaten heißen will.

An diesem Punkt entwickelt sich der Ansatz zu einer grundlegenden Erkenntnis. Die Verbundenheit der Teile eines zusammengesetzten Staates bewirkt notwendig ein Auf-einander-angewiesen-sein, eine gegenseitige Ergänzung der Zentralgewalt und der Glieder. Vergleicht man diesen Komplex mit einem einfachen Staat, dem sog. Einheitsstaat, so bildet er erst in seiner Gesamtheit, der Zentralstaat mit allen Gliedstaaten zusammen, ein vollwertiges Gegenstück. Für sich betrachtet

erscheinen daher die einzelnen Gliedstaaten, aber ebenso auch der Zentralstaat, als, Teilstaaten, die erst vereint sich zu einem Vollstaat zusammenfügen.

Wie bereits angedeutet, gilt das gleiche auch in juristischer Beziehung. Was man politisch Machtbereich nennt, heißt rechtlich Zuständigkeit. Im zusammengesetzten Staat haben der Zentralstaat auf der einen Seite und die Gliedstaaten auf der anderen nur jeder eine Teilzuständigkeit. Diese Teilzuständigkeit ist, näher betrachtet, alternativ oder komplementär; d. h. jedes Stück möglicher Zuständigkeit steht entweder der einen oder der anderen Seite zu. Die Zuständigkeiten aller Beteiligten zusammengenommen ergeben erst die Vollzuständigkeit eines Staates. Also liegt auch, rechtlich betrachtet, so etwas wie eine Mehrheit von Teilstaaten vor, die sich auf einen Vollstaat ergänzen.

6. Schließlich als Ergebnis des Vorausgegangenen noch einige Bemerkungen über das oben grundsätzlich hervorgehobene Auseinandergehen der beiden Staatsbegriffe.

Nach der von dem Verfasser vertretenen Auffassung gehörten Gebiet und Volk nicht in den juristischen Staatsbegriff; dagegen sind sie notwendige Bestandteile des politischen. Denn für die tatsächliche Macht, um die es sich hier handelt, spielt die räumliche Unterlage des Behördenapparates eine wesentliche Rolle, und der Begriff des Volkes als einer gewissermaßen unbegrenzten Vielheit von Menschen unterscheidet den Staat von der Familie oder Hausgemeinschaft. Es scheint eine Vermischung normativer und soziologischer Betrachtung zu sein, wenn die politisch notwendigen Elemente auch auf das juristische Gebiet transponiert werden.

Abgesehen davon aber ist für den politischen Staatsbegriff die Tatsächlichkeit der Machtübung entscheidend, während es für den rechtlichen Begriff nur auf den Geltungsanspruch ankommt. Daher kann beispielsweise ein gesellschaftliches Gebilde, dessen leitende Faktoren vollkommen abhängig von einem anderen politischen Machtzentrum sind, zwar juristisch allen Erfordernissen des Staatsbegriffs genügen, ohne politisch auf diese Bezeichnung Anspruch erheben zu können. Und daher kann weiter die Bindung durch Vorschriften drückendster Art, sagen wir es gerade heraus, durch einen Gewaltfrieden, juristisch auf Willenseinigung des Geknebelten mit seinen Bedrückern, auf einen „Vertrag“ zurückgeführt werden, während sie politisch betrachtet ein einseitiger Gewaltakt bleibt. Rechtlich ist danach das heutige Deutsche Reich ein Staat, der sich freiwillig gewaltige Lasten aufgeladen hat, politisch eine ihrer Staatlichkeit beraubte, durch Gewalt und Trug gefesselte Gemeinschaft wehrloser Menschen. Und die ungeheure Aufgabe unserer Staatslenker ist es, diese politische Ohnmacht durch die Mittel der Politik — also durch Klugheit — in politische Macht, d. h. Freiheit umzuwandeln, woraufhin dann das Rechtsbild und das Bild der Tatsächlichkeit sich wieder entsprechen würden.

§ 2. Das Reich als Bundesstaat.

Schrifttum: Vgl. § 1; ANSCHÜTZ und BILFINGER, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Veröff. d. Vereinigung d. deutschen Staatsrechtslehrer H. 1; TREPPEL, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907; DERSELBE, Artikel Deutscher Bund, Hwb. d. R.w.; NAWIASKY, Grundgedanken der Reichsverfassung, München 1920; DERSELBE, Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung. Polit. Zeitfragen, 3. Jg., H. 7. München 1921; SCHULZE, Das neue Deutsche Reich. Dresden 1927; KOELLREUTTER, Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat. Tübingen 1927; THOMA, Die Forderung des Einheitsstaates, Heidelberg 1928.

1. Nach dem Zusammenbruch gab es für die politische Neugestaltung in Deutschland vier Möglichkeiten: die Auflösung des Reichs und sein Zerfall in selbständige Staaten, die Rückbildung in einen Staatenbund, die schärfere Zusammenfassung in einen Einheitsstaat, die Beibehaltung der mittleren Linie, des Bundesstaats.

Die erste Möglichkeit — der Zerfall des Reichs — war das Ziel der französischen Politik in der ersten Nachkriegszeit und ist noch heute der verborgene

Gedanke gewisser französischer Kreise. Leider begegnet er sich auch gelegentlich mit innerdeutschen Bestrebungen, die in recht verschiedenen Kreisen und Ideenverbindungen aufgetaucht sind und noch auftauchen. Auch die von sehr kurzichtigen Gehirnen erörterte Möglichkeit einer zeitweisen Trennung des wieder konsolidierten Südens von dem „bolschewisierten“ Norden gehört in diesen Zusammenhang und war nur Wasser auf der Mühle unserer westlichen Nachbarn. Es ist mit ein Verdienst der Weimarer Verfassung und der sie schützenden Reichsregierungen verschiedenster Zusammensetzung, daß solche Pläne von außen und innen auf absehbare Zeit erledigt sind.

2. Blieben noch die drei anderen Wege. Die Durchführung des Einheitsstaates ist nicht erfolgt; dies ergibt sich schon aus der im vorausgegangenen Paragraphen dargelegten zusammengesetzten Natur des heutigen Staatswesens. Daß Bestrebungen auch in diesem Sinne am Werke waren und sind, worauf sie sich gründen, was sie im Auge haben, woran sie bisher scheiterten, wird noch ausführlich zu betrachten sein (vgl. 2. und 3. Abschnitt). Hier ist nur auf einige Irrtümer aufmerksam zu machen, die es erklären, warum auch heute noch, ohne daß dabei immer eine ausgesprochene politische Tendenz im Spiele sein muß, von dem Einheitsstaat der Weimarer Verfassung gesprochen werden kann.

Es handelt sich um gewisse Verwechslungen verwandter Begriffe. Sehr häufig ist die Verwechslung von unitarischem (oder unitaristischem) und einheitsstaatlichem Aufbau und ihren Gegenstücken föderalistischer und bundesstaatlicher Organisation. Beide Ausdruckspaare sind aber nicht identisch, sondern bedeuten jeweils Verschiedenes. Das zeigt sich sofort, wenn man sich daran erinnert, daß schon bei der Bismarckschen Reichsgründung unitarische neben föderalistischen Elementen in die Verfassung eingefügt waren, obwohl der zusammengesetzte Charakter des Staatswesens außer Zweifel stand. Diese gegensätzlichen Elemente wirkten sich in der Folgezeit weiter aus, es spielte sich ein zäher Kampf zwischen beiden Richtungen ab, der ungeachtet einiger Rückschläge in einem langsamen, aber stetigen Vordringen des unitarischen Gedankens zum Austrag kam. Das Reich von 1914 bot in diesem Betracht ein ganz anderes Bild wie jenes von 1871. Nur zwei Gegenüberstellungen. Die Bismarcksche Verfassung kannte ursprünglich eine Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung nur auf Teilgebieten des bürgerlichen Rechts, seit 1900 gilt bekanntlich das umfassende Werk des Bürgerlichen Gesetzbuchs. 1870/71 zeigten uns das Erlebnis des deutsch-französischen Krieges als Kampf der verbündeten deutschen Armeen, 1914 das Erlebnis des Weltkrieges als Kampf des einheitlichen deutschen Heeres. Damit haben wir den Anfang- und Endpunkt der Entwicklung klar vor Augen!

Unitarisch bedeutet das Hervorheben der gemeinsamen, einheitlichen Elemente in einem zusammengesetzten Staatsbau, föderalistisch das Hervorheben der Besonderheiten der verbundenen Glieder in einem zusammengesetzten Staatsbau (vgl. unten S. 73 f.). Letzterer ist also beiderseits begriffliche Voraussetzung. Es gibt daher unitarische und föderalistische Tendenzen nur in einem zusammengesetzten Staat. Demgegenüber ist der Einheitsstaat das genaue Gegenteil, die Leugnung jeder zusammengesetzten Natur, jeder besonderen Existenz der Glieder.

Eine gleich häufige Verwechslung wirft Zentralismus und Einheitsstaat, Dezentralisation und zusammengesetzten Staat je in einen Topf. Der Begriff Zentralismus — und demgemäß sein Gegenstück Dezentralisation — hat einen doppelten Sinn. Einmal bedeutet er verwaltungstechnisch eine bestimmte Verteilung der Machtbefugnisse unter die verschiedenen Stufen einer Behördenorganisation, beispielsweise zwischen dem Ministerium, den Mittel- und den Unterbehörden. Man spricht von Zentralismus, wenn die Fülle der Entscheidungs- und Befehlsgewalt an der Spitze des Apparates vereinigt ist und den anderen Stellen nur ein Mindestmaß von Bewegungsfreiheit eingeräumt wird. Zweitens gebraucht

man die Ausdrücke in einer politischen Bedeutung und hat dabei den Gegensatz von Staatsbehörden und Selbstverwaltung im Auge; Beispiel: französischer Zentralismus, weil die Gemeinden nicht viel anderes sind als Ausführungsbehörden der Regierungsstellen — englische Dezentralisation mit ihrer freiest gestalteten örtlichen Selbstverwaltung.

Nach beiden Richtungen besteht ein Zusammenhang mit dem Gegensatz von Einheitsstaat und zusammengesetzten Staat nicht (unverständlich ist mir die Polemik von BILFINGER, *Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens* S. 11¹ gegen meine Ausführungen in *Der föderative Gedanke* S. 140).

Bei der verwaltungstechnischen Organisation ist das klar; hier handelt es sich auch bei der Dezentralisation um einen zusammengehörigen Behördenaufbau, nicht um getrennte Willensorganisationen. Wenn man daher richtigerweise von Zentralismus und seinem Gegenstück im zusammengesetzten Staat spricht, kann die Frage der einzelstaatlichen Selbständigkeit nicht gemeint sein. Es kann sich vielmehr — abgesehen von der Machtausstattung der Behördenstufen innerhalb des Zentralstaatsapparates — höchstens um die Zuständigkeitsabgrenzung bei jenen Dienstzweigen handeln, bei denen die gliedstaatlichen Behörden als Unterorgane der zentralstaatlichen fungieren, damit aber auch der Sache nach Zentralstaatsorgane sind. Dann steht aber gar nicht mehr das Verhältnis der beiden Staatsgewalten in Frage.

Bei der politischen Zentralisation und Dezentralisation spielt der Gesichtspunkt Einheitsstaat und zusammengesetzter Staat gar keine Rolle, es ist von vorneherein nur an den Einheitsstaat gedacht. Die hier als Dezentralisation auftretende Selbstverwaltung kann allerdings unter organisatorischen Gesichtspunkten dem Föderativsystem gegenübergestellt werden, indem man etwa die Frage aufwirft, welche dieser beiden Formen die Selbständigkeit der Teile mit der Geschlossenheit des Ganzen besser vereinigt. Dabei ist es — nebenher bemerkt — gar nicht ausgemacht, ob nicht eine weitgehende Selbstverwaltung die tatsächliche Bewegungsfreiheit der räumlichen Gebiete größer gestalten könnte, als der zusammengesetzte Staat es regelmäßig tut. Aber der politische Aufbau bleibt ein grundsätzlich anderer, weil die freieste Selbstverwaltung stets der Staatsspitze untergeordnet ist, während der zusammengesetzte Staat neben der Spitze der Zentralgewalt noch die selbständigen Spitzen der Gliedstaatsgewalten aufweist. In diesem Sinne ist auch die Änderung an dem Entwurf der neuen Verfassung bezeichnend und bedeutungsvoll, welche in Art. 1 die Gründung der Staatsgewalt auf das „deutsche“ Volk strich und sonach neben dem Reichsvolk das Staatsvolk der einzelnen Länder als Grundlage des Staatsbaues anerkannte.

Zusammenfassend ist also zu sagen: Mag auch das heutige Reich unitarischer im Aufbau und zentralistischer in der Verwaltungsübung sein als das alte Reich, ein Einheitsstaat ist damit gleichwohl nicht gegeben.

3. Als loseste Form eines Beieinanderbleibens der deutschen Einzelstaaten kam der Staatenbund in Betracht. MAX VON SEYDEL stand mit seiner Auffassung des Bismarckschen Reiches als Staatenbund ziemlich allein da. Nachträglich hat er einen Bundesgenossen in WITTMAYER, *Die Weimarer Reichsverfassung* 102ff. 1922, gefunden. Sonst sah man das Reich allgemein als Bundesstaat an. Dagegen kann man sich das Wesen des Staatenbundes sehr gut klarmachen an den politischen Verhältnissen vor 1866, dem Deutschen Bund. Die Verbindung der deutschen Einzelstaaten im Deutschen Bund war im wesentlichen hergestellt durch den Bundestag. Dieser war nichts anderes als eine Gesandtenkonferenz. Dort wurden die Beschlüsse über die außen- und innenpolitischen Fragen gefaßt. Die Beschlüsse waren zunächst nur für die Regierungen bindend, da ja auch nur diese beteiligt waren. Um das deutsche Volk zu binden, mußten sie erst in Akte der Einzelstaaten, insbesondere auch in einzelstaatliche Gesetze umgewandelt werden, und erst in diesem

Stadium erfolgte eine Mitwirkung der Volksvertretungen, der Einzelstaatsparlamente, erst jetzt war eine Einflußnahme der Erwählten der Bevölkerung möglich. Grundsätzlich waren also die Staaten in ihrem politischen Eigenleben unberührt, das Maß ihrer Abhängigkeit war nicht in organischen Rechtssätzen niedergelegt, sondern richtete sich rein tatsächlich nach den bestehenden und wechselnden Spannungs- und Machtverhältnissen. Der Bund trat zwar nach außen in der Regel als geschlossene Einheit auf und konnte eigene Vertretungen im Ausland haben; aber die Vertretungen der Einzelstaaten blieben unberührt; soweit eine gemeinsame Kriegführung in Frage kam, war sie Gegenstand einer Koalition, analog wie jetzt bei dem Vielverband. Nach innen hin gab es keine Bundesgesetze, die die Staatsangehörigen der im Bund vertretenen Staaten unmittelbar verpflichtet und berechtigt hätten, und infolgedessen auch keine Bundesangehörigkeit. Soweit in Gesetzgebung und Verwaltung einheitlich vorgegangen werden sollte, konnte dies nur im Wege langwieriger Vereinbarungen oder der umständlichen Parallelgesetzgebung erfolgen, so daß selbst das immer stärker zutage tretende Bedürfnis nach einheitlichem Recht nur in wenigen Punkten wie im Handels- und Wechselrecht auf die geschilderte Art befriedigt werden konnte.

4. Die vierte Möglichkeit, der Bundesstaat, wurde oben als ein Mittelweg charakterisiert. Er ist dies insofern, als er zwischen dem Staatenbund und einem — dezentralisierten — Einheitsstaat steht.

Vom Staatenbund scheidet ihn das Vorhandensein einer eigenen Zentralgewalt, die in gewisser Beziehung unabhängig ist von der Staatsgewalt der Gliedstaaten, eigene Organe hat, die Weisungen von dieser Zentralstelle bekommen, eine eigene Gesetzgebung, welche die Rechtsverhältnisse der Einwohner unmittelbar regelt, eine eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit, die in Bundesangelegenheiten den Einwohnern unmittelbar gegenüber treten, infolgedessen regelmäßig eine eigene Bundesangehörigkeit.

Durch alle diese Punkte nähert er sich dem Einheitsstaat; unter Umständen, in gewissen Beziehungen, auf gewissen Sachgebieten gleicht er ihm überhaupt vollkommen. Das tritt ein, sofern eine Wirksamkeit der Gliedstaaten ganz ausgeschaltet ist, wie hauptsächlich gewöhnlich im Verhältnis nach außen, aber auch in gewissen inneren Angelegenheiten. Man spricht hier von den unitarischen Elementen des Bundesstaates (vgl. oben S. 5).

Auf anderen Gebieten des staatlichen Lebens aber fehlt diese Geschlossenheit vollständig, treten neben oder an Stelle der Zentralgewalt Teilstaatsgewalten in Erscheinung, verfügen diese über eine eigene Gesetzgebung, eine eigene Verwaltung, eine eigene Gerichtsbarkeit, es zeigt sich eine eigene Gliedstaatsangehörigkeit, entfaltet sich eine selbständige innere Politik. Unter Umständen stehen zwar der Zentralgewalt gewisse Mittel zu Gebote, um im Notfall die Zusammengehörigkeit der Teile geltend zu machen, insbesondere einer Gefährdung derselben entgegenzuwirken. Aber im normalen Verlauf sind die Einzelstaaten, soweit ihre Zuständigkeit reicht, der Einflußsphäre der Zentralgewalt entzogen, stellen sie eigene politische Kraftmittelpunkte dar. In dieser Beziehung nähert sich der Bundesstaat dem Staatenbund, entfernt er sich vom Einheitsstaat auch mit weitestgehend dezentralisierten Einrichtungen. Man spricht hier von den föderalistischen Elementen des Bundesstaates (vgl. oben S. 5).

Es leuchtet ein, daß hier die komplizierteste Form des politischen und staatlichen Lebens gegeben ist. In gewissen Belangen sind Regierung und Volk auf einheitliche Willenskundgebungen, einheitliche politische Lebensäußerungen abgestellt — in anderen gehen die territorialen Gebiete auseinander.

5. Staatenbund und Bundesstaat können kraft der geschilderten teilweisen Verwandtschaft auch ineinander übergehen. Die Bewegung kann sich in thesi nach beiden Richtungen vollziehen, praktisch aber kommt nur der Weg der strafferen

Zusammenfassung, also vom Staatenbund zum Bundesstaat, in Betracht. Stellt sich nämlich heraus, daß die gemeinsamen Zwecke einer Mehrzahl von Staaten durch die losere Organisation des Staatenbundes nicht nachhaltig genug erfüllt werden können, so ist eine straffere Zusammenfassung der naturgemäße Ausweg und damit der bundesstaatliche Aufbau gewiesen. So ist es in der Schweiz 1848 gegangen, so in den Vereinigten Staaten 1789. Das war auch der Lösungsweg der deutschen Frage von 1815 über 1866 zu 1871.

Die umgekehrte Bahn, weg vom Bundesstaat und hin zum Staatenbund, liegt nicht in der Natur des politischen Geschehens. Denn streben die Glieder auseinander, weil ihnen die bundesstaatliche Bindung zu drückend erscheint, und begnügen sie sich nicht mit einer Schmälerung der Bundeszuständigkeiten und des Einflusses der Zentralgewalt, dann führt das Streben ins Freie von selbst zu einer gänzlichen Zerreißung der staatlichen Verknüpfung, die politische Gemeinschaft wird einfach gesprengt.

6. Woran zeigt sich nun die bundesstaatliche Struktur des Deutschen Reiches, die nach weit überwiegender Ansicht schon 1871 bestand und 1919 — sofern man nicht ausnahmsweise, wie oben erörtert, einen dezentralisierten Einheitsstaat annehmen will — außer Frage steht?

Alle angegebenen Merkmale des Bundesstaates sind in beiden Verfassungen verwirklicht. Schon die Betrachtung über die zusammengesetzte Natur des Reiches hat uns für die Weimarer Verfassung bezüglich der Länder ihre eigene Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege, ihr Gebiet, ihre Staatsangehörigen aufgewiesen. Daß die gleichen Elemente auf Seite des Reiches gegeben sind, wurde nicht besonders erwähnt, weil darüber Zweifel nicht bestehen. Nochmals sei auf die in gewisser Beziehung als geradezu klassisch zu nennende Formulierung in Art. 5 hingewiesen:

„Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt.“

Aber auch die Versailler Verfassung weist in allen angegebenen Punkten die gleichen Erscheinungen auf.

Sonach ist dargetan, daß die zusammengesetzte Form des Deutschen Reiches die eines Bundesstaates ist.

B. Reich und Länder.

I. Fragen.

§ 3. Die bundesstaatliche Teilung der Gewalten.

Schrifttum: Vgl. §§ 1 und 2; insbesondere NAWIASKY, Grundgedanken der Reichsverfassung S. 36ff. und Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung S. 145ff.

1. Betrachtet man den Bundesstaat rein vom politischen Standpunkt aus, so kann man ihn auch ansehen als die Vereinigung mehrerer Einzelstaaten in der Weise, daß sie einen Teil der politischen Macht an einen neuen aus ihnen und neben ihnen gebildeten zentralen Staat übertragen. Es ist auch der umgekehrte Fall möglich, daß ein Einzelstaat aus sich Teilstaaten ausscheidet, aber ohne die Zusammenhänge vollständig zu lösen, sondern unter Belassung eines Teiles der Aufgaben und Machtbefugnisse beim alten Staat. Das ist der Weg, den Deutsch-Österreich mit seiner Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 beschritten hat.

2. Die Frage der Machtverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten wirft nun zunächst zwei verschiedene gewichtige Probleme auf, ein inhaltliches, materielles und ein äußeres, formelles, das übrigens wieder in das erstere umschlagen kann. Einmal kommt es darauf an, welches Maß von Einfluß dem Bund, welches Maß den Gliedern zugewiesen werden soll. Die Frage läßt sich aber nicht nach

einem oder mehreren etwa konkurrierenden Schemata grundsätzlich lösen. Da handelt es sich einfach um die Machtausstattung beider Gegenpole, und diese wird höchst realistisch durch die tatsächlichen Machtverhältnisse bestimmt werden. Also ist darüber nichts Allgemeines auszumachen.

3. Das andere Problem betrifft den Weg der Machtverteilung, nicht deren Inhalt. Geschichtlich sind im wesentlichen zwei Formen gewählt worden. Entweder die vollkommene Trennung, die reinliche Scheidung. Jeder Teil hat seinen Tätigkeitsbereich, seine Machtsphäre und seine eigenen Organe. Man kann von einem getrennten Nebeneinanderleben sprechen. Das ist die in den Vereinigten Staaten von Nordamerika verwirklichte Form, wo ja auch innerhalb des Zentralstaates die Teilung der Gewalten am reinsten durchgeführt ist. Notwendig sind nur Einrichtungen, die dafür sorgen, daß keine Übergriffe nach der einen oder anderen Seite stattfinden.

Die zweite Form besteht in folgendem. Es findet zwar auch eine Scheidung der Aufgaben und Befugnisse zwischen dem Bund und den Gliedern statt, die Zuständigkeiten werden gegenseitig abgegrenzt. Aber den Gliedstaaten wird ein Ersatz gewährt für ihre Opfer an politischer Macht, indem ihnen ein maßgebender Einfluß auf die Ausübung der Macht des Bundes zugewiesen wird. Sie werden zunächst an der Beistellung der Bundesorgane und an der Bundesregierung beteiligt. Im Gegensatz zu dem System der reinlichen Scheidung kann man von einem System der gegenseitigen Durchdringung sprechen.

Dieses System gewinnt naturgemäß dort Bedeutung, wo die Machtabtretung von den Einzelstaaten auf den Bund nicht abstrakte Staatswesen trifft, sondern unmittelbar konkrete Menschen, also z. B. die Fürsten im monarchischen Bundesstaat, wie dies im Deutschen Reich von 1871 der Fall war. Bismarck hat darauf hingewiesen, daß die Bundesfürsten durch ihren Anteil an der Reichsleitung mehr an Macht gewannen, als sie an das Reich abgaben. Gewiß, das frühere Reich war formell-juristisch keine Monarchie, keine Einherrschaft, sondern eine Mehrherrschaft, eine Oligarchie, Republik (vgl. JELINEK, Staatslehre S. 712), da die oberste Staatsgewalt sicher nicht beim Kaiser lag, sondern den verbündeten Regierungen zugeschrieben wurde. Aber es wird später (im zweiten Teil) noch zu zeigen sein, daß sich das Wesen der monarchischen und republikanischen Staatsform nicht in juristische Formeln auflösen läßt, sondern auf politischem Felde liegt. Und so kann es auch nicht wundernehmen, daß die politische Machtverteilung im Reich eine außerordentliche Stärkung der monarchischen Stellung zur Folge hatte.

In dem Einfluß der Glieder auf die Bildung der Bundesorgane und die Bundesregierung erschöpft sich das System der Durchdringung aber noch nicht. Es macht sich noch in anderer Weise geltend. Es kommt nicht nur die Teilnahme der Glieder an der Willensbildung des Bundes in Frage, sondern auch die Teilnahme beider an der Lösung derselben Aufgaben. Vielfach ist nämlich die beiderseitige Mitwirkung so geordnet, daß dem Bunde — bei uns also dem Reich — nur die Gesetzgebung zugewiesen ist, den Gliedstaaten dagegen der Vollzug durch Verwaltung und Gericht. Eine solche Heranziehung der Gliedstaaten bedeutet die Übertragung eines starken Einflusses auf die tatsächliche Ausübung der Macht. Denn sie haben es jetzt in der Hand, der Verwirklichung der Bundesgesetze Richtung und Farbe zu geben. Über die praktische Bedeutung dieser Möglichkeiten wird noch gelegentlich zu sprechen sein (vgl. S. 45ff.). Neben der Aufteilung der Staatsfunktionen zwischen Zentral- und Gliedstaatsgewalt kann auch ein Zusammenwirken beider an derselben Funktionsart in Betracht kommen; Hauptbeispiel: grundsätzliche Gesetzgebung durch den Bund, ergänzende durch die Einzelstaaten.

Das System der gegenseitigen Durchdringung, des beiderseitigen Zusammenwirkens findet sich neben dem Deutschen Reich auch in der Schweiz.

4. An dieser Stelle kann auf eine Meinungsverschiedenheit hingewiesen werden.

die in engem Zusammenhang mit den hier erörterten Fragen steht und sich auf den Begriff des Bundesstaates bezieht. Es wird gerne die Auffassung vertreten, daß für den Bundesstaat der Einfluß der Glieder auf die Willensbildung im Bunde wesentlich sei (vgl. GEORG JELLINEK, Staatslehre S. 769 ff., WALTER JELLINEK, Archiv für Rechtsphilosophie Bd. 15, S. 128). Danach würden von unserem Schema nur jene Staatenverbindungen dem bundesstaatlichen Typus zugehören, die nach dem System der Durchdringung aufgebaut sind. Das System der reinlichen Scheidung fiele eigentlich aus dem Begriff heraus.

Um dieser Konsequenz zu entgehen, hat man einen eigenartigen Ausweg gefunden. Man wird sehr genügsam in bezug auf die Anforderungen an den gliedstaatlichen Einfluß auf die bündische Willensbildung. Man bescheidet sich damit, daß bei der Zusammensetzung eines beschließenden Bundesorganes in arithmetischer Weise auf die Gliedstaaten Rücksicht genommen wird. Wenn die schweizerische Verfassung in jedem Kanton 2 Mitglieder des Ständerates, die nordamerikanische in jedem Unionsstaat 2 Mitglieder des Senates wählen läßt, so sei damit zum Ausdruck gebracht, daß die Einzelstaaten als solche ihren Willen bei der obersten Bundesfunktion, bei der Gesetzgebung, geltend machen könnten.

Aber sind denn diese lokal gewählten Abgeordneten irgendwie Vertreter der Gliedstaatspersönlichkeiten, deren örtlichem Bezirk sie entstammen? Besteht überhaupt ein Zusammenhang ihrer wirklichen Tätigkeit in der betreffenden Kammer mit dem Willen ihres Heimatstaates? Die Frage ist glatt zu verneinen. Die Betreffenden machen nicht die amtliche Stimme ihres Landes, sondern ihr eigenes Votum als Mitglieder der Volksvertretung geltend. Sie unterscheiden sich nach ihrer Funktion in gar nichts von den Abgeordneten des anderen Hauses, deren Wahlbezirk in dem gleichen Gliedstaat gelegen ist.

Sonach ergibt sich, daß dieses angebliche Begriffselement des Bundesstaates nicht zu halten ist, mag man die Sache politisch ansehen wie hier oder juristisch, wie dies in dem Buche „Der Bundesstaat als Rechtsbegriff“ S. 95f. geschehen ist.

5. Nach dieser Abschweifung in die allgemeine Staatslehre zurück zu dem positiven deutschen Staatsrecht. Wir sahen, die Hauptinteressenten an der Machtbetätigung des Gliedstaates im Bunde waren die fürstlichen Träger der Einzelstaatsgewalt gewesen. Diese waren infolge des Umsturzes abgetreten. Wäre es nicht naheliegend, daß nunmehr beim Neubau des Staates die Form der reinlichen Scheidung beider Sphären in den Vordergrund träte oder mindestens an Bedeutung gewönne? Der Zusammenhang mit dem Problem des Ausgleichs zwischen unitarischen und föderalistischen Bestrebungen liegt zutage. Aber andererseits ist zu beachten, daß es sich nicht etwa um einen vollständigen Neuaufbau handeln konnte, und daher ist es klar, daß die Entscheidung wesentlich durch das geschichtlich Gewordene mitbestimmt sein mußte.

Dieser Gesichtspunkt gibt uns einen Wink für die Anlage unserer Betrachtungen über die positive Ordnung der Machtverteilung im deutschen Bundesstaat. Um ein klares Bild zu gewinnen, kann es sich nicht nur darum handeln, den jetzigen Rechtszustand zu betrachten, es läßt sich vielmehr nicht umgehen, auch einen Blick in die Vergangenheit zu werfen. Daher müssen wir zunächst die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Reich und Gliedstaaten nach der alten Verfassung betrachten und dann, was in der neuen Verfassung daraus geworden ist.

Man könnte nun so vorgehen, daß zunächst versucht wird, ein Bild der politischen Organisation des alten Reiches im ganzen zu zeichnen und dann als Gegenstück dazu das Bild des neuen Reiches. Aber ein derartiges Verfahren würde das Gedächtnis zu sehr in Anspruch nehmen und darum an Anschaulichkeit einbüßen. Daher empfiehlt es sich, das ganze Thema in große Fragenkomplexe zu zerlegen und innerhalb dieser Teile den Vergleich durchzuführen.

6. Welche Fragengruppen sind zweckmäßig zu bilden? Der Bundesstaat

ist ein zusammengesetzter Staat. Hier stehen die Einzelstaaten, dort der Zentralstaat; auf der einen Seite die Länder, auf der anderen das Reich. Zusammengefaßt aber bilden beide Teile den deutschen Staat.

Daraus ergibt sich eine doppelte Blickrichtung der Betrachtung. Einmal gilt es die Teilung ins Auge zu fassen — dann die Verbindung.

Die Teilung bezieht sich sowohl auf die Aufgaben, die jedes Glied zu erfüllen hat, als auch auf die Mittel, die ihm hierfür zu Gebote stehen. Die Verbindung aber wird durch die lebendigen Kräfte hergestellt, die hinüber und herüber wirken und darauf Einfluß nehmen, wie die Aufgaben beiderseits besorgt und die Mittel verwendet werden. Also handelt es sich um den Einfluß auf das Funktionieren des anderen Teiles und, da dieses wesentlich durch seine Organisation bestimmt ist, auch um den Einfluß auf den Aufbau.

7. Bei alledem ist eines zu beachten. Das Recht kann man ja als etwas Starres, Statisches betrachten. Die Bewegungserscheinungen, die wir beobachten, gliedern sich dann dem Gesichtspunkt der Möglichkeiten ein. Ob von ihnen Gebrauch gemacht wird, interessiert an sich nicht, sondern erst dann, wenn ein Ergebnis erzielt ist. Denn damit hat sich der bisherige Zustand geändert, ist Vergangenheit geworden, an seiner Stelle steht eine veränderte Gegenwart, die als solche Bestandteil der positiven Ordnung und darum wieder von selbst Objekt der Betrachtung ist.

Ganz anders liegen die Dinge, politisch angesehen. Das maßgebende Moment der Macht interessiert von vornherein unter dem Gesichtspunkt seiner Auswirkungen. Daher steht das Handeln, das Geschehen, die Bewegung im Vordergrund. Also muß die Betrachtung sich auf das Dynamische einstellen.

Wir haben bereits gesehen, daß auch die alte Reichsverfassung den Gesetzen des Werdens, der Umbildung ausgesetzt war. Es wurde darauf verwiesen, daß das Bild von 1871 am Anfang der Entwicklung ein wesentlich anderes war als jenes von 1918, dem Endpunkt. Und zwar verlief die Bewegungslinie vom stark betonten Föderalismus in der Richtung eines sich weniger auffällig bemerkbar machenden, aber um so sicherer wirkenden Unitarismus. Die Neugestaltung von 1919 bedeutete einen auffallenden Ruck weiter auf der unitaristischen Bahn. Jede Revolution ist aufdringlich und läßt daher die schrittweise vorgehende Evolution leicht als Stillstand erscheinen.

Aber die treibenden Kräfte der Umwälzung von 1918/19 liefen sich bald tot. Die Gegenkräfte begannen sich zu regen, wie auf anderen Gebieten, so auch in der Frage Föderalismus—Unitarismus, im Sinne der früheren Ordnung. Diese Gegenbewegung setzte schon zur Zeit der Beratung des Verfassungswerkes in Weimar ein und so versteifte sich die unitaristische Tendenz sehr rasch, der föderative Gedanke gewann an Boden. Die Folge war, daß beide gegensätzliche Richtungen in die Verfassung eindringen, ohne daß eine klare Synthese gefunden wurde. Daraus erklärt sich das Unklare, Schillernde, Widerspruchsvolle im Bau und in der Textform der Verfassung. Man denke nur an den Vorspruch, wonach „das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen“ — die Länder werden nicht erwähnt! — „und von dem Willen beseelt, sein Reich . . . zu festigen . . . sich diese Verfassung gegeben“ hat, und an die Schlußformel, die nur „das Deutsche Volk“, also die geschlossene Einheit, erwähnt, auf der einen Seite. Auf der anderen Seite aber steht der wiederholt angezogene Art. 5, der die Staatsgewalt in Reichsangelegenheiten und in Landesangelegenheiten vollkommen gleichberechtigt nebeneinander stellt.

Ist so die neue Verfassung von vornherein mit Ansatzpunkten für gegensätzliche Entwicklungsbestrebungen behaftet, so ist es klar, daß die vorhandenen auseinanderlaufenden politischen Strömungen sich hier einstimmen mußten. Damit steht die Weiterbildung des Verfassungszustandes sofort unter Kampfesvorzeichen, und das dynamische Moment gewinnt eine über das Maß normaler Verfassungs-

wandlung hinausreichende Bedeutung. Dem muß eine auf die Wirklichkeiten gerichtete Betrachtung Rechnung tragen.

So sind die Gesichtspunkte vorgezeichnet, nach denen ein lebensvolles Bild unseres zusammengesetzten Staatskörpers entworfen werden muß.

II. Die Aufgabenteilung.

§ 4. Vorfragen. Auswärtige Angelegenheiten. Heerwesen.

Schrifttum: Vgl. §§ 1 und 2; insbesondere Der föderative Gedanke S. 145ff.; SMEND, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat. Festgabe für O. MAYER 1916, S. 247ff.; BILFINGER, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Tübingen 1923; POETZSCH, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. d. öff. Rechts XIII, 1925; APELT, Vom Bundesstaat zum Regionalstaat. Berlin 1927.

a) **Vorfragen.** 1. Man kann die Aufgabenteilung zwischen Bund und Gliedstaaten nach zwei Gesichtspunkten betrachten. Entweder fragt man nach den formellen Funktionen, die beiden Teilen zugewiesen sind, also nach ihren Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege. Oder man interessiert sich für die sachlichen Angelegenheiten, die jedes zu besorgen hat.

2. Die alte Reichsverfassung verbindet beide Gesichtspunkte in einer nicht gerade sehr organischen Weise. Abschnitt II handelt von der Reichsgesetzgebung, Abschnitt VI bis XII von einzelnen Sachgebieten ohne Ausscheidung der Funktionen. Bei jenen Sachgebieten, die nicht behandelt sind, ergeben sich nach diesem System Lücken, die nur teilweise aus den Bestimmungen der Abschnitte III bis V über die Reichsorgane ausgefüllt werden können. Eine große Rolle spielte daher die Praxis, die sich aus der Entstehungsgeschichte, dem Einfluß der mächtigen Persönlichkeit des Schöpfers der Verfassung, der Gestaltung der Bedürfnisse entwickelte.

Die neue Reichsverfassung ist durch den Gesichtspunkt der Funktionsenteilung stark bestimmt. Im ersten Abschnitt „Reich und Länder“ behandelt sie nach den allgemeinen Bestimmungen zunächst die Zuständigkeiten bei der Gesetzgebung (Art. 6—13), dann die Verwaltung (Art. 14—16). An die organisatorischen Abschnitte (zweiter bis vierter) reiht sie drei weitere mit den Überschriften: „Die Reichsgesetzgebung“, „Die Reichsverwaltung“ und „Die Rechtspflege“. Aber zwischendurch geht doch der rein sachliche Gesichtspunkt, besonders stark in dem auch äußerlich vielfach an die Bestimmungen und den Wortlaut der alten Verfassung angelehnten Abschnitt über die Reichsverwaltung. Dazu kommt dann noch der ganze zweite Hauptteil über „Die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, der ein großes Staatsprogramm aufstellt, dessen nähere Formulierung an alle staatlichen Tätigkeitsformen mit Anforderungen herantritt. In allen Teilen aber wird der Gesichtspunkt, Reichs- und Landesangelegenheiten gegeneinander abzugrenzen, nicht reinlich geschieden von der Absicht, das Funktionieren des Reichs in seiner eigenen Sphäre genauer zu ordnen.

3. Diesen Vorbildern kann eine Darstellung nicht folgen, die ein klares Bild des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern zu entwerfen hat. Sie muß vielmehr streng systematisch vorgehen. Von den beiden oben angegebenen Möglichkeiten aber soll jene gewählt werden, die dem im Vordergrund stehenden Gesichtspunkt, der politischen Anschauungsweise, besser entspricht. Kein Zweifel, daß dies die Gliederung nach der sachlichen Natur der Angelegenheiten sein muß. Wieweit es sich dabei um Gesetzgebung, wieweit um Vollzug durch Verwaltung oder Rechtspflege handelt, ist in zweiter Linie Gegenstand des Interesses.

Die naturgemäße Gruppierung des Stoffes ist dann die nach auswärtigen Angelegenheiten, Heerwesen, inneren Angelegenheiten und Justiz. Das Finanzwesen ist unter dem Gesichtspunkt der Mittelverteilung gesondert zu betrachten.

b) **Die auswärtigen Angelegenheiten.** 4. Wie in jedem Bundesstaat, lag schon nach der alten Verfassung der Schwerpunkt der Außenpolitik beim Reich. Bei der Beurteilung dieser Regelung ist zu beachten, daß der tiefinnerste Grund der festen Vereinigung von Einzelstaaten in einem Bundesstaat gerade darin besteht, ihre Machtstellung nach außen durch Zusammenfassung aller Kräfte in der Hand der Zentralgewalt möglichst zu stärken. Deswegen war hier die vergleichsweise stärkste Mediatisierung der Gliedstaaten durchgeführt. Die Führung der großen Politik ging vom Reich aus, die auswärtige Vertretung erfolgte im wesentlichen durch Reichsgesandte und Reichskonsuln, das Reich empfing die Gesandten der fremden Mächte, durch das Reich erfolgte der Abschluß der großen Staatsverträge, insbesondere der Bündnisse.

Aber in all diesen Belangen handelte es sich nur um die Lage des Schwerpunktes. Im einzelnen gab es auf allen Gebieten auch Rechte der Einzelstaaten. Überall war die Rücksicht auf die höfischen Interessen der Monarchen mit im Spiel, sollten Empfindlichkeiten geschont werden. Es mochte eine allzu große Zumutung an die Dynastien der Mittelstaaten sein, wenn künftig nur der König von Preußen als Deutscher Kaiser Vertreter bei auswärtigen Höfen und Regierungen besaß und deren Vertreter empfing, wobei zu beachten ist, daß in der Monarchie der Gesandte u. a. auch persönlicher Repräsentant seines Souveräns ist. So hatten auch die Einzelstaaten ein aktives und passives Gesandtschaftsrecht, ein passives Konsulatsrecht, sie konnten Staatsverträge auf den ihnen vorbehaltenen Gebieten der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung schließen.

Aber es war nicht etwa daran gedacht, ihnen einen wirklichen Einfluß auf die Außenpolitik einzuräumen. Bestehende Einrichtungen brauchten sie nicht abzubauen, neue aufzustellen dagegen wäre wohl kaum geduldet worden. Auch ließ man beispielsweise den einzelstaatlichen Gesandtschaften im Ausland und den fremden an den inländischen Höfen keinen ernstlichen Bewegungsspielraum. Wenn dem bayerischen Gesandten beispielsweise vertragsmäßig das Recht zustand, den Reichsgesandten im Verhinderungsfall zu vertreten, so hielt man sich in Repräsentationsangelegenheiten streng an die Vereinbarung. In Sachen der Politik aber war der wirkliche Vertreter der älteste Botschaftsrat der Reichsgesandtschaft. Überdies hatte BISMARCK noch seine besonderen Mittel und Wege. Er machte es sich zur Regel, die Bundesfürsten der größeren Staaten teils durch eigene unmittelbare schriftliche Berichterstattung, teils durch ihre Bundesratsbevollmächtigten in Berlin auf dem laufenden zu erhalten, so daß ihre Gesandten im Ausland von vornherein stark im Hintertreffen standen. Allenfalls mochten sie noch über ihre eigenen Wahrnehmungen berichten. Wenn es aber einer gewagt hätte, aktiv hervorzutreten, der große Meister der Außenpolitik hätte dafür gesorgt, daß eine Wiederholung solchen Beginnens ausgeschlossen gewesen wäre. Aber das war wohl überhaupt nicht vonnöten.

5. Es soll hier gleich noch ein Punkt berührt werden, der eigentlich in einen späteren Zusammenhang gehört: der Einfluß der Gliedstaaten auf die Außenpolitik durch ihre Beteiligung an der Willensbildung des Reiches. Die Verfassung sah in Art. 8 einen besonderen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten vor, in dem die außerpreußischen Königreiche und zwei weitere alljährlich zu wählende Bevollmächtigte der anderen Staaten vertreten waren und dessen Vorsitz Bayern zustand. Diese Körperschaft war gleichsam als Überwachungsorgan der von den preußischen Faktoren als führende Reichsorgane (Kaiser, Kanzler) geleiteten auswärtigen Politik gedacht. Aber seine Bedeutung blieb praktisch auf dem Papier. Auch die Zustimmung des Bundesrats als Ganzem zu einem Angriffskrieg und zu Staatsverträgen, die den Bereich der Reichsgesetzgebung berührten (Art. 11), hatte kein wirklich bestimmendes Gewicht, da er an seine formelle Entscheidung nur mit gebundenen Händen herantreten konnte; fehlte ihm doch der

Einfluß auf die vorausgehenden politischen Schritte, die in der Sache maßgebend waren. So wirkten auch diese Mitbestimmungsrechte der Gliedstaaten nur im Sinne einer betonten Rücksichtnahme auf die regelmäßige Orientierung der Mittelstaatsregierungen über die Richtgedanken der Reichspolitik.

All dies erklärt es, wieso der große Reichskanzler seine geniale Außenpolitik trotz der zahlreichen formellen Einflußmöglichkeiten der Gliedstaatsgewalten ohne jede Störung und Beirung von dieser Seite in gerader Linie führen konnte. Erklärt es aber auch weiter, daß nach dem Rücktritt des Meisters der Betrieb der auswärtigen Geschäfte allein von Berlin aus durch die wenig geschickten Hände seiner Nachfolger betätigt wurde. Waren sie doch einfach die bequemen Erben der von ihm kunst- und kraftvoll aufgebauten Monopolstellung der Reichsleitung in äußerer Beziehung, ohne die Fähigkeit, „zu erwerben“ und darum zu „besitzen“, was er an Geist hineingelegt hatte. So wurde die Vorkriegs- und Kriegspolitik von dem Deutschen Reich als Einheit geführt.

6. Die neue Reichsverfassung sah sich der Neuordnung unserer Frage in einer Lage gegenübergestellt, in der es sich einzig und allein darum handelte, die Folgen zu liquidieren, mit welchen die Vorkriegs- und Kriegspolitik das Reich, und zwar als solches belastet hatten. Dilettantische Versuche einer Landesregierung — des bayerischen Revolutionsministerpräsidenten EISNER —, günstigere Ergebnisse zu erzielen, waren kläglich gescheitert. Die Rücksichten auf die deutschen Höfe waren weggefallen. Die Einsicht, daß, wenn überhaupt, nur eine einheitliche Außenpolitik die Wirkungen der Katastrophe mildern konnte, war allgemein. Der unitaristischen Tendenz standen also keine Gegenkräfte im Wege.

Daher das Ergebnis. Nach Art. 6 Z. 1 hat das Reich „die ausschließliche Gesetzgebung über die Beziehungen zum Ausland“. Nach Art. 78 I ist „die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ausschließlich Sache des Reichs“. Damit ist das aktive und passive Gesandtschaftsrecht der Glieder, das passive Konsulatsrecht, das Recht, Staatsverträge zu schließen, grundsätzlich gefallen. Nur eine bescheidene Ausnahme hat sich nach in Art. 78 II hinübergerettet:

„In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs.“

Mit Rücksicht auf die wesentliche Einengung der Gesetzgebungszuständigkeit der Gliedstaaten hat diese Befugnis nur mehr nebensächliche Bedeutung, und dazu unterliegt sie der Überwachung des Reichs, ist also von ihm in Abhängigkeit geraten.

Demgegenüber kann es nicht viel bedeuten, wenn Art. 78 IV verspricht, daß „das Reich im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern die erforderlichen Einrichtungen und Maßnahmen“ trifft, „um die Vertretung der Interessen zu gewährleisten, die sich für einzelne Länder aus ihren besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten ergeben“.

Im Wesentlichen hat heute das Reich das Monopol der Außenpolitik. Der Rechtszustand ist in der Hauptsache der gleiche, wie er beispielsweise in der Schweiz und den Vereinigten Staaten schon seit langem war.

Nun gibt es aber einen französischen Gesandten in München. Er erschien eines Tages, unangemeldet, aber auch unerwünscht. Er berief sich auf einen wenig beachteten Satz im Eingang des Versailler „Vertrages“: „Mit dem Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags nimmt der Kriegszustand ein Ende. Von diesem Augenblick an werden . . . die amtlichen Beziehungen der alliierten und assoziierten Mächte mit Deutschland und dem einen oder anderen der deutschen Staaten wieder aufgenommen“. Formell geht der Vertrag der Verfassung vor (Art. 178 II). Der Eindringling muß daher geduldet werden. Aber die bayerische Regierung hat ihm amtlich keine Beachtung geschenkt. Die Spekulation der französischen Politik auf bayerische Geneigtheiten erwies sich als verfehlt.

7. Ergänzend ist hier noch der Kolonien zu gedenken. Die alte Reichsverfassung erwähnt sie nur ganz nebensächlich (Art. 4 Z. 1), obwohl Deutschland welche besaß; 1871 hatte man eine Ausdehnung nach Übersee noch nicht im Auge. Die neue Reichsverfassung gedenkt ihrer ausdrücklich und sorgfältig, sowohl bezüglich der Gesetzgebung wie der Verwaltung (Art. 6 Z. 2, 80). Und sie tut recht daran — sofern man überhaupt Kolonialpolitik billigt. Auch das neue Reich hält seine kolonialen Ansprüche feierlich aufrecht. Daß ausschließliche Zuständigkeit des Reichs vorgesehen wird, ist selbstverständlich. Einzelstaatsbesitz an Eingeborenengebieten ist noch niemals von irgendeiner Seite verlangt worden.

8. Oben wurde für die alte Verfassung die Frage des Einflusses der Glieder auf die Führung der Reichspolitik erwähnt. Wir wissen bereits im allgemeinen, daß die formelle Anteilnahme der Länder an der Willensbildung des Reichs seither erheblich gemindert worden ist. Ihr Vertretungsorgan, der Reichsrat, ist nur mehr ein schwacher Abglanz des alten Bundesrates. Allerdings entspricht das tatsächliche Kräfteverhältnis zwischen Reichsregierung und Länderregierungen nicht ganz der Ordnung auf dem Papier. Trotz der verfassungsrechtlichen Erfolge des Unitarismus ist der Föderalismus noch keineswegs altersschwach und knieweich. Merkwürdigerweise hat sich dies gerade auf außenpolitischem Gebiet gezeigt.

Der Grund liegt in der verschiedenen parteimäßigen Zusammensetzung der Reichsregierung und einzelner Landesregierungen, wie sie sich aus den Mehrheitsverhältnissen der in Betracht kommenden Volksvertretungen ergeben hat. Die im Reichstag zur Opposition gehörigen Parteien haben es gelernt, ihre etwaige Mehrheitsstellung in einem Landtag zur Herbeiführung außenpolitischer Resolutionen auszunützen. Das farbte dann auf die Landesregierung ab, die ihre Stimme parlamentarisch und im amtlichen Wege erhob. Die Reichsregierung sah sich durch solche Vorstöße allmählich veranlaßt, mit den Landesregierungen in Fragen der auswärtigen Angelegenheiten mehr und mehr Fühlung zu suchen. Sie schuf zu diesem Zweck, an Vorkommnisse der früheren Zeit anknüpfend, von Fall zu Fall ein besonderes Forum neben dem Reichsrat, die Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder. Dieses Forum wurde dann zu einer dauernden Einrichtung, von der später zu sprechen sein wird (vgl. S. 42).

Allerdings ging es hier ebenso wie beim alten Bundesrat. Mehr oder weniger wird die Versammlung der Ländervertreter vor vollendete Tatsachen gestellt, mag nun die Form gewählt werden, daß die Reichsregierung ihre vollzogene Politik verteidigt oder die Billigung ihrer bereits sachlich festgelegten, nach außen noch nicht kundgegebenen Beschlüsse herbeizuführen sucht. In der Außenpolitik handelt es sich ja, obwohl ihr Gegenstand, die Gestaltung der Machtverhältnisse, ein sehr brutales Problem darstellt, um so unendliche feine Erwägungen, um ein so verwickeltes Spinnen, Aufrollen und Zerreißen von Fäden, daß nur der bestimmt, der am Rade sitzt, nicht der, dem hie und da einmal Gelegenheit geboten wird, das Spinnprodukt in Augenschein zu nehmen.

Auch die andere Möglichkeit der gegenseitigen Durchdringung von Bundes- und Gliedstaatsfunktionen tritt mit außenpolitischen Rückwirkungen in Erscheinung, nämlich die landesbehördliche Handhabung und Ausführung von Reichsgesetzen. Die polizeilichen Befugnisse der Länder auf den Gebieten des Staatsangehörigkeits-, Freizügigkeits-, Ein- und Auswanderungs-, Auslieferungswesens, der Paßangelegenheiten und der Fremdenpolizei, ja auch auf den verschiedensten Gebieten der Wirtschaftspolizei und sozialen Verwaltung geben den Einzelstaatsbehörden die Möglichkeit zu Maßnahmen, die auf das Verhältnis des Reiches zu fremden Staaten sehr empfindlich einzuwirken vermögen. Auch in diesen Beziehungen müssen mitunter Auseinandersetzungen und Abmachungen zwischen der Reichs- und den Landesregierungen stattfinden, welche den letzteren einen gewissen Einfluß sichern.

9. Eine nicht unerhebliche Rolle auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten kommt schließlich dem Verhältnis zu dem Oberhaupt der katholischen Kirche, dem Papste, zu.

Alle Erscheinungen des diplomatischen Verkehrs mit fremden Staaten haben hier ihr Gegenstück: Entsendung und Empfang von Gesandten, Spezialmissionen, Notenwechsel, solenne Verträge. Ehedem gab es einen preußischen und einen bayerischen Gesandten beim Vatikan, einen päpstlichen Nuntius in München, Bayern hatte einen feierlichen Vertrag mit dem Papst, das Konkordat von 1817, für Preußen galt auf Grund von Vereinbarungen mit der Kirche eine Zirkumskriptionsbulle von 1821.

Die neue Verfassung schweigt über diesen Punkt, und bei den verschiedenen grundsätzlichen Möglichkeiten, das formale Verhältnis zwischen der römisch-katholischen Weltkirche und den territorial beschränkten Staaten aufzufassen, ergeben sich aus diesem Schweigen Unklarheiten.

Der tatsächliche Zustand ist der, daß an die Stelle des preußischen Gesandten bei der Kurie ein Reichsgesandter getreten, der bayerische Vertreter aber geblieben ist. Der päpstliche Stuhl seinerseits hat einen Nuntius in Berlin und in München. Ursprünglich war nur die Rede davon, auf Grundlage der neuen Reichsverfassung ein Reichskonkordat zu schließen, dem Umstand entsprechend, daß nunmehr die Grundsatzgesetzgebung in bezug auf die Stellung der Religion und der Religionsgesellschaften Reichssache geworden war. Aber die bayerische Landesregierung legte Wert auf ein unmittelbares Abkommen mit Rom und, da die Reichsregierung keinen Einwand erhob, kam das neue Konkordat (vom 29. März 1924, genehmigt durch Gesetz vom 15. Januar 1925, GVBl. S. 53) unter Zustimmung des bayerischen Landtags zustande.

Die Behandlung der Rechtsfrage hängt davon ab, welche grundsätzliche Stellung man einerseits dem päpstlichen Stuhl, andererseits den Verträgen mit ihm beimißt. Daß der Papst kein Staat ist und nur gewisse staatsähnliche völkerrechtliche Befugnisse besitzt, ist unbestritten. Je nachdem man aber den Ton auf die Ähnlichkeit oder Verschiedenheit legt, kommt man zu einer gegensätzlichen Beantwortung der Frage, ob die deutschen Länder mit der Kurie Gesandte wechseln können oder nicht. Entsprechend steht es aber auch mit der Abschlußmöglichkeit von Konkordaten. Sind diese ihrem rechtlichen Wert nach gleichbedeutend mit Verträgen unter verschiedenen fremden Staaten? Oder sind sie Abmachungen, die an sich nur moralisch oder politisch verpflichten und daher allein durch die staatliche Gesetzgebung rechtliche Kraft erlangen? Oder sind sie endlich Verträge mit einem besonderen Rechtsobjekt, die aus ihrer Vertragsnatur heraus ihre bindende Kraft entnehmen (DYROFF in Münchner Neueste Nachr. v. 12. XII. 1924). Aber auch bei Zutreffen der ersten Annahme erhebt sich nach dem Wortlaut der Reichsverfassung der weitere Zweifel, ob die Verträge mit dem Papst unter Art. 78 fallen. Denn dort ist nur von Beziehungen „zu den auswärtigen Staaten“, von Verträgen mit diesen die Rede.

Es ist klar, daß in diesem Zusammenhang auf die angedeuteten Fragen nicht näher eingegangen werden kann. Es genügt vielleicht darauf zu verweisen, daß es vertretbar ist, weder den Gesandtschaftsverkehr mit dem Papst noch die Verträge mit der Kurie den Vorschriften des Art. 78 zu unterstellen. Danach wäre dann gegen das Verhältnis zwischen dem Vatikan und Bayern ein grundsätzlicher Einwand nicht zu erheben. Eine ganz andere Frage ist natürlich die, ob das jüngste Konkordat inhaltlich mit der Reichsverfassung restlos übereinstimmt, bzw. in welcher Weise eine Änderung der Reichsgesetzgebung — z. B. im Fall des Erlasses gewisser in der Verfassung vorgesehener Durchführungsgesetze — auf die Gültigkeit einzelner Konkordatsartikel einwirken würde.

c) **Das Heerwesen.** 10. Das wichtigste Mittel der auswärtigen Politik als der Regelung der Machtstellung des eigenen Staates im Verhältnis zu fremden Staaten

ist naturgemäß das Heer. Weil wir jetzt nach dem Gewaltfrieden kein der Stärke nach in Betracht kommendes Heer mehr haben, können wir auch kein unserer Größe entsprechendes Gewicht in die Wagschale werfen.

Die frühere Reichsverfassung kannte in unmittelbarer Fortsetzung der Wehrverfassung des alten römischen Reiches deutscher Nation theoretisch das System der Kontingente der Einzelstaaten. Praktisch allerdings waren abgesehen von Preußen nur die Kontingente der drei Königreiche geblieben, wobei Bayern mit starken Vorrechten ausgestattet war. Diese Vorrechte des größten der Mittelstaaten gipfelten in der weitgehenden Selbständigkeit seiner Militärverwaltung besonders auch in etatmäßiger Hinsicht und dem Oberbefehl des Königs von Bayern im Frieden. Alle nicht genannten Kontingente dagegen waren im Wege eines Systems von Militärkonventionen durch Preußen aufgesogen worden, so daß der Hegemoniestaat auf diesem Gebiet seine Macht weit über sein Staatsgebiet hinaus — im Südwesten bis zum Bodensee — ausgedehnt hatte. Aber auch gegenüber den Kontingenten der anderen drei Königreiche stand dem Kaiser im Kriege der Oberbefehl zu, und das gleiche galt für Sachsen und Württemberg für den Friedenszustand.

11. Die neue Verfassung hat alle grundsätzlichen Befugnisse der Einzelstaaten wie alle verfassungsmäßigen Sonderrechte radikal beseitigt. Auch die preußische Vormachtstellung wurde hier wie auf allen anderen Gebieten restlos aufgehoben. Wir haben heute ein einheitliches Reichsheer mit eigener Gesetzgebung (Art. 6 Z. 4) und Verwaltung (Art. 79), einheitlichem Oberbefehl (Art. 47), einheitlicher Offiziersernennung (Art. 46). Die früheren selbständigen Kontingentsverwaltungen wurden aufgelöst, ein Verlust, der besonders in Bayern schmerzlich empfunden wurde. Aber die Reichsverfassung ermöglicht gleichwohl ein Eingehen auf die Besonderheiten der Reichsteile, indem Art. 79 S. 2 der Wehrverfassung „die Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten“ ans Herz legt.

Diese Ordnung hat ihre eigene Vorgeschichte. Als nach der ersten vorläufigen Konsolidierung der Verhältnisse anfangs 1919 an die Regelung der Heeresfrage herangetreten werden mußte, bestand zwischen den Landesregierungen der früheren Kontingentsstaaten Einigkeit über die Schaffung eines einheitlichen Reichsheeres. Einmal war die Erinnerung an den gemeinsamen Krieg unmittelbar lebendig. Ferner war es klar, daß der Vielverband eine erhebliche Einschränkung der Wehrmacht diktieren werde. Angesichts der unabwendbaren Tatsache der Verreichlichung war es das Gebot einer klugen Politik, sich bei der Neuordnung einen möglichst großen Einfluß zu sichern. So kam es auf Grund von Verhandlungen im Frühsommer 1919 zu einer „Vereinbarung über die Gestaltung der künftigen deutschen Heeresmacht“ (abgedruckt bei PILOTY, bayerische Verfassungsurkunde S. 267ff. und TRIEPEL, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht S. 38f.), welche die Grundlage für die gesetzliche Regelung bilden sollte. Das Wehrgesetz vom 23. März 1921 (RGBl. S. 329) hat den zwei Jahre früher ausgestellten Wechsel, wie wohl gesagt werden muß, in freigelegter Weise eingelöst (vgl. §§ 12—17).

12. Im wesentlichen handelt es sich um 4 Punkte, in denen den Wünschen der Länder Rechnung getragen ist.

a) Die Bestellung eines Landeskommendanten erfolgt auf Verlangen jedes Landes (vgl. Wehrgesetz §§ 12, 13), für Bayern ist die Stelle obligatorisch gemacht und außerdem bestimmt, daß der Landeskommendant zugleich Befehlshaber des bayerischen Verbandes sein muß. Die Bezeichnung „Landeskommendant“ ist eine denkbar ungünstige; denn sie deutet auf ein Befehlsverhältnis, während tatsächlich im wesentlichen ein Mittlervhältnis gegeben ist. Die Aufgaben des Landeskommendanten beziehen sich nämlich auf Unterrichtung der Landesregierung über alle wichtigen Vorgänge, welche die landsmannschaftlichen Interessen berühren, Vertretung dieser Interessen bei der Stellenbesetzung im Benehmen mit der Landes-

regierung, endlich Regelung der landsmannschaftlichen Abzeichen mit Zustimmung des Reichswehrministeriums und der Landesregierung. Ausdrücklich ist noch hervorgehoben, daß die Befehlsverhältnisse durch die Bestellung eines Landeskommandanten nicht berührt werden.

Eine glückliche Einrichtung wird man diesen zwiespältigen Posten nicht nennen können. Es ist immer eine schiefe Position für einen Offizier, wenn er nicht nur zu befehlen und zu gehorchen, also zu handeln, sondern zu verhandeln hat. Und gar noch in Fragen, die in die Politik einschlagen. Die Gefahr des Ausgleitens auf dieser schiefen Ebene ist zu groß. Generalleutnant von Lossow ist dieser Gefahr im Jahre 1923 leider unterlegen.

Die Ernennung des Landeskommandanten erfolgt durch den Reichspräsidenten auf Vorschlag der Landesregierung. Die Gegenzeichnung sichert aber auch dem Reichswehrminister einen maßgebenden Einfluß. Kommt ein Einverständnis über die Person nicht zustande, so muß mangels jeder anderen positiven Vorschrift die Ernennung einfach ausgesetzt bleiben. In bezug auf die Enthebung ist der Landesregierung gesetzlich kein Mitwirkungsrecht eingeräumt. Jedoch hat die Reichsregierung gelegentlich der Lösung der Lossowkrise im Frühjahr 1924 der bayerischen Regierung eine Befragung zugesichert. Es war dies eine politische Zusage, die bisher noch nicht in eine Rechtsnorm umgewandelt worden ist. Näheres hierüber wird noch später zu sagen sein (vgl. S. 119ff.).

Neben der Mitwirkung bei Bestellung des Landeskommandanten hat die Landesregierung gegebenenfalls auch ein Vorschlagsrecht für den dienstältesten ihm beigegebenen Heeresverwaltungsbeamten.

b) Der landsmannschaftliche Charakter ist bei der Bildung der Verbände und kleineren Truppeneinheiten zu wahren, Führer, Beamte und Mannschaften sollen möglichst dem betreffenden Lande entstammen. Auch hier genießt Bayern den Vorzug, daß sein Anteil einen in sich geschlossenen Verband des Reichsheeres unter einheitlicher Führung bildet (tatsächlich eine Division). Die Truppen garnisonieren grundsätzlich in ihrem Heimatland, die Standorte werden im Einvernehmen mit der Landesregierung bestimmt. Auch in der Bezeichnung der Truppen muß die landsmannschaftliche Zugehörigkeit zum Ausdruck gelangen (§§ 14, 15 Wehrges.).

c) Eingehende Vorschriften sorgen dafür, daß die wirtschaftlichen Interessen der Länder seitens der Heeresverwaltung entsprechend berücksichtigt werden (§ 16 Wehrges.).

d) Endlich haben die Landesbehörden das Recht, im Falle öffentlicher Notstände oder einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung die Wehrmacht zur Hilfeleistung anzufordern (§ 17 Wehrges.).

13. Man sieht also, daß die theoretisch durchgreifende Vereinheitlichung des Heerwesens, die anscheinend jeden föderativen Einschlag auf diesem Gebiet beseitigt, in der Praxis viel weniger scharfe Folgerungen gezogen hat. Die Berücksichtigung der Wünsche und Interessen der Länder geht hier sogar so weit, daß durch die neue Ordnung für Bayern zwar kein Reservat, aber doch ein richtiges Sonderrecht geschaffen worden ist. Das heißt, Bayern hat zwar keine eigene Militärgesetzgebung und -Verwaltung mehr, wohl aber — im Gegensatz zu allen anderen Ländern — das Recht auf seinen geschlossenen Verband unter Befehl des bayerischen Landeskommandanten, wobei Ausnahmen in der Regel nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung Platz greifen dürfen. Allerdings ist dieses Sonderrecht nicht verfassungsmäßig, sondern nur gesetzlich festgelegt. Aber nach Lage der inneren politischen Schwergewichtsverhältnisse ist nicht anzunehmen, daß an der tatsächlichen, auf jener erwähnten Vereinbarung beruhenden Ordnung etwas zu Ungunsten der Länder geändert werden wird. Die praktischen Wirkungen der Aufhebung der Kontingentsverfassung sind nach alledem wohl sehr stark abgemildert, der Unterschied gegen früher liegt letzten Endes mehr in der Form als in der Sache.

§ 5. Innere Angelegenheiten. Justiz. Änderungen der Aufgabenteilung.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4; insbesondere Grundgedanken S. 38ff.; Der föderative Gedanke S. 147ff.

d) Die inneren Angelegenheiten. 1. Unter dem Begriff innere Angelegenheiten oder innere Verwaltung faßt man herkömmlich alle Staatsaufgaben zusammen, die nicht einem der vier anderen Gebiete: Außenpolitik, Heerwesen, Justiz und Finanz angehören. Diese Sonderaufgaben haben sich allmählich aus dem früher ungeschiedenen Komplex der Staatstätigkeit abgelöst, vor allem im Wege der Aufstellung selbständiger Behörden, und der große Rest, der übrig blieb, erschien dem gegenüber als der einheitliche Kern, gewissermaßen der Schwerpunkt des staatlichen Apparates.

Die Innenverwaltung umschließt kraft ihres zusammenfassenden Charakters sehr Verschiedenes und gliedert sich dementsprechend in eine Reihe von Zweigen. Nach den Mitteln, mit denen sie arbeitet, kann man Polizei und Staatspflege unterscheiden, je nachdem der Staat seine Macht anwendet und daher mit Befehl und Zwang auftritt oder Leistungen darbietet, sei es Dienste seiner Organe, sei es sachliche Gewährungen. Beide Arten von Mitteln werden auf den verschiedensten Lebensgebieten verwendet, bald voneinander getrennt, bald in unlöslicher Verknüpfung. Derselbe staatliche Zweck kann das eine Mal obrigkeitliche Regelung der privaten Tätigkeit, das andere Mal positive Unterstützung derselben erfordern. Das gilt selbst für jene Gebiete, bei denen die eine Form ganz im Vordergrund steht, wie etwa bei der Sicherheitspolizei, wo Befehl und Zwang an der Tagesordnung ist, aber gleichwohl die Fürsorge nicht ganz entbehrt werden kann, und als Gegenstück bei der Armenpflege, wo die öffentliche Leistung ihren markantesten Anwendungsfall aufweist, ohne der Zwangsmittel vollständig entraten zu können. Es folgt daraus, daß die Einteilung der Staatstätigkeit nach der Art der angewandten Mittel quer durch die einzelnen Lebensgebiete hindurchschneidet und daher für die praktische Gliederung der Dienstzweige im allgemeinen nicht maßgebend sein kann. Demgemäß wird ihr auch bei der Aufgabenteilung zwischen Reich und Ländern nicht die entscheidende Rolle zufallen.

2. Hierbei muß es sich vielmehr um die verschiedenen Lebensgebiete handeln. Die wirtschaftlich-technische und gesellschaftliche Entwicklung hat nun dazu geführt, die beiden großen Gebiete der Hoheits- und Betriebsverwaltung voneinander zu trennen. Die Bezeichnungen sind nicht besonders treffend, da sie keinen klaren Gegensatz ausdrücken. Man versteht unter Betriebsverwaltung die Führung von wirtschaftlichen Einrichtungen zur Gütererzeugung, Güterbewegung oder Gütervermittlung, wie sie besonders bei den Verkehrsanstalten, aber auch bei Bergwerken, Forsten, Manufakturen, Fabriken, Kreditinstituten usw. gegeben sind. Wenn es sich dagegen nicht um unmittelbare Beteiligung am Wirtschaftsprozeß handelt, rechnet man die öffentliche Tätigkeit zur Hoheitsverwaltung ohne Rücksicht darauf, ob dabei obrigkeitliche Funktionen ausgeübt werden, wie besonders das Beispiel des mittleren und höheren Schulwesens, der öffentlichen Sammlungen zeigt.

Unter den Betriebsverwaltungen kommt den öffentlichen Verkehrsanstalten eine besondere Stellung zu, weil bei ihnen zu der wirtschaftlichen Seite noch eine zweite, die machtpolitische tritt. Man denke nur an die Bedeutung der Eisenbahnen und des Telegraphen im Kriege.

Die Hoheitsverwaltung kann etwa gegliedert werden in die Sorge für die öffentliche Sicherheit, die Behandlung der persönlichen Angelegenheiten, wie Staatsangehörigkeit, Paßwesen, Freizügigkeit und dgl., das Gebiet der Wirtschaftsfragen, der sozialen Angelegenheiten, des Bildungswesens und des religiösen Lebens.

3. Nach diesen einleitenden Bemerkungen nun zur Betrachtung der positiven Aufgabenverteilung im früheren und heutigen Reich.

Die alte Verfassung hatte das Post- und Telegraphenwesen in Gesetzgebung und Verwaltung in die Hände des Reichs gelegt und dadurch zu großer Blüte gebracht. Allerdings reichte die Reichspostverwaltung nur in Südhessen, Baden und in Elsaß-Lothringen über die Mainlinie, während Bayern und Württemberg sich ihre Landespostverwaltung vorbehalten hatten und auch in bezug auf die Regelung ihres Binnenverkehrs gesetzgeberische Rechte besaßen. Alle anderen Verkehrswege lagen in den Händen der Einzelstaaten; von der Sorge für die Berücksichtigung der militärischen Bedürfnisse kann hier abgesehen werden. Insbesondere war der Gedanke BISMARCKS auf Schaffung einer Reichseisenbahn nicht durchgedrungen und nur durch die Ausdehnung der preußischen Staatsbahnen auf außerpreußisches Gebiet ein größeres Verkehrsnetz in Nord- und Mitteldeutschland hergestellt worden.

Auf allen übrigen Gebieten der Staatstätigkeit beschränkte sich die Zuständigkeit des Reichs im wesentlichen auf die Gesetzgebung, und zwar in solchen Belangen, in denen sich ein starkes Bedürfnis nach einheitlicher Regelung geltend gemacht hatte. Hierher gehörten vor allem von persönlichen Angelegenheiten die Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet, die Staatsangehörigkeit, Paßwesen und Fremdenpolizei, das Presse-, Vereins- und Versammlungswesen, das Gesundheitswesen, auf wirtschaftlichem Gebiet das Gewerbewesen, Zoll- und Handelspolitik, Geld-, Bank-, Maß- und Gewichtswesen, Eisenbahnrecht, Schifffahrt, schließlich auf sozialem Gebiet das Heimatsrecht einschließlich der Armenfürsorge, die Sozialpolitik und Sozialversicherung, wobei gerade die letzteren unendlich wichtigen Materien ausdrücklich gar nicht erwähnt sind. Den Einzelstaaten blieb auch in bezug auf die angeführten Angelegenheiten vielfach noch eine ergänzende Gesetzgebung. Auf allen übrigen Gebieten aber waren sie vollkommen frei, insbesondere galt dies für den größten Teil des Polizeiwesens, den gesamten Unterricht und Kultus, die Behördeneinrichtung, die Landwirtschaft und den Bergbau. Dazu kam dann noch, daß die Durchführung dieser Gesetzgebung, auch soweit es sich um Reichsgesetze handelte, in Verwaltung und sogar größtenteils auch in der Rechtspflege ihnen unter normalen Verhältnissen vollkommen überantwortet blieb. Nur im Falle einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit in irgendeinem Teil des Reichsgebiets konnte der Kaiser durch Verhängung des Belagerungszustands den Übergang der vollziehenden Gewalt auf Reichsorgane herbeiführen (Art. 68, vgl. unten S. 23 ff.).

Sonach lag der Schwerpunkt der inneren Angelegenheiten zweifellos auf Seite der Gliedstaaten, denen auf diese Weise allein schon ein reiches Feld staatlichen Eigenlebens gesichert war.

4. Ein ganz anderes Bild entrollt sich uns, wenn wir die neue Verfassung betrachten. Der Krieg hatte schon eine gewaltige Verschiebung auf dem Gebiet der Ernährungswirtschaft und der Bedarfsdeckung herbeigeführt. Die Übergangswirtschaft hat diesen Zustand verlängert und von da führte der Weg in die Verfassung. Eine weitere, durch den Krieg entstandene zentrale Aufgabe war die Fürsorge für die Kriegsoffer aller Art. Aber auch auf den anderen Gebieten der Wirtschaft- und Sozialpolitik trat eine Ausweitung der Reichszuständigkeit ein. Wohlfahrtspflege, Bevölkerungspolitik, Mutterschafts-, Säuglings- und Kinderfürsorge, Arbeitsrecht und Arbeitsnachweis, Wandererfürsorge, Bergbau, Bodenrecht, Bodenverteilung, Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, Grundbesitzbindung, Wohnungswesen, Bevölkerungsverteilung, die Sozialisierung in ihren verschiedenen Erscheinungsformen, das Enteignungsrecht, See-, Binnenschifffahrt und Seefischerei, Kraftfahrzeugverkehr, Luftverkehr, der Bau durchgehender Landstraßen, Berufsvertretungen und Beamtenrecht bilden Gegenstand der Reichsgesetzgebung. Dabei machte man indessen nicht halt. Auf allgemein polizeilichem Gebiet wurde der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, soweit ein Bedürfnis nach einheitlicher Regelung besteht, in Anspruch genommen. Desgleichen das

ganze Gebiet des Bildungs- und Religionswesens wenigstens nach der grundsätzlichen Seite.

5. Diese ungeheure Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs, hauptsächlich in Art. 7, 9 und 10, aber auch in einzelnen Artikeln des zweiten Hauptteils enthalten, ist zwar durchwegs nicht ausschließlicher Natur. Die neue Verfassung unterscheidet in verfeinerter Technik vier Arten der legislativen Kompetenz: die ausschließliche, welche für Landesgesetze keinen Raum läßt, die konkurrierende, bei der das Reich den Vorrang hat, solange und soweit es aber davon keinen Gebrauch macht, Landesrecht gilt und auch neu geschaffen werden kann, dann zwei Sonderfälle der konkurrierenden Gesetzgebung, nämlich die Bedarfsgesetzgebung, soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, und endlich die Grundsatzgesetzgebung, bei der die Anpassung an die Verhältnisse in den einzelnen Ländern von vornherein deren gesetzlicher Regelung überwiesen wird. Was von keiner dieser vier Gruppen erfaßt wird und demgemäß ganz den Ländern überlassen bleibt, kann man als die fünfte Gruppe der ausschließlichen Landesgesetzgebung bezeichnen. Nach der oben beispielsweise mitgeteilten Zuständigkeitserweiterung in Verbindung mit dem alten Besitzstand kann man sich aber leicht begrifflich machen, daß den Gliedstaaten nur ein recht dürftiger Rest an selbständiger Gesetzgebung geblieben ist. Im Wesen handelt es sich um die Kultivierung vor der Hochflut des Reichs geschützter höher gelegener Binnengebiete oder Inseln, bei denen die Pflege landschaftlicher Sonderheiten in den Vordergrund tritt. Darüber hinaus dagegen steht den Ländern eine gesetzgeberische Betätigungsmöglichkeit nur von Reiches Gnaden zu. Denn das Reich kann sich entweder der ganzen Materie ohne weiteres bemächtigen oder die Bedürfnisfrage bzw. das Gebiet der grundsätzlichen Regelung so abgrenzen, daß die Bewegungsfreiheit der Länder auf ein Mindestmaß zurückgeführt wird.

6. Auch auf dem Gebiet der Verwaltung wird ein energischer Schritt nach vorwärts getan, allerdings mehr in theoretischer Beziehung. Art. 14 ermöglicht es nämlich durch einfaches Reichsgesetz, die Ausführung aller Reichsgesetze an reichseigene Verwaltungsbehörden zu übertragen: dabei kommt nur das Gebiet der Grundsatzgesetzgebung nicht in Frage, weil es sich hier nicht um die Ausführung von Reichsgesetzen, sondern der ergänzenden Landesgesetze handelt. Nach dieser Ermächtigung wäre es möglich, ein ausgebautes Netz von mittleren und unteren Reichsbehörden der inneren Verwaltung zu errichten und neben die Landesbehörden zu stellen. Bisher ist von dieser Fähigkeit kein Gebrauch gemacht worden, und es kann auch angenommen werden, daß davon auf absehbare Zeit kein Gebrauch gemacht werden wird. Einmal würden die Länder gegen die Aushöhlung einer ihrer letzten Machtpositionen einen Kampf bis aufs Messer führen und dann müßten sachlich ungeheure Schwierigkeiten hinsichtlich der Regelung des Zusammenwirkens der beiden Behördensysteme entstehen, man denke nur an die Erzwingung der reichsbehördlichen Anordnungen durch die Landesvollstreckungsbeamten (Näheres vgl. unten S. 95). Von der Kostenfrage ganz zu schweigen. In Betracht kommt dagegen die Erlassung reichsrechtlicher Normativbestimmungen über die Einrichtung von Sonderverwaltungsbehörden mit gleichzeitiger Unterstellung dieser unter eine Reichszentralbehörde, wie dies nach dem Vorbild der Sozialversicherung auf dem weiten Gebiet der sozialen Fürsorge verschiedentlich geschehen ist. Neuerdings hat man auch reichsunmittelbare Selbstverwaltungskörper eingerichtet, so z. B. für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Gesetz vom 16. Juli 1927, RGBl. I, S. 187). Außerdem ist die bereits früher vorhandene Möglichkeit, im Fall innerer Unruhen von Reichs wegen in die Verwaltung der Länder einzugreifen, die Ausnahmebefugnisse des Reichs, beibehalten worden; darüber im Zusammenhang später (vgl. S. 23 ff.).

Im übrigen hat sich bereits eine rückläufige Bewegung geltend gemacht, die

ihren Ausgangspunkt von der empfindlichen Kostenfrage genommen hat. Die dritte Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924 (RGBl. I, S. 74) erklärt, daß „die Aufgaben der Wohlfahrtspflege, des Schul- und Bildungswesens und der Polizei den Ländern nach Maßgabe näherer reichsrechtlicher Vorschriften zu selbständiger Regelung und Erfüllung überlassen“ werden. Hinzugefügt wird, daß vor der Überlassung an die Länder die entgegenstehenden reichsrechtlichen Vorschriften aufgehoben werden sollen. Die Aufgaben der Wohlfahrtspflege werden anschließend im einzelnen aufgezählt und es wird weiter bemerkt, daß die Lasten der Wohlfahrtspflege auf die nach Maßgabe einer besonderen Verordnung zu bildenden Fürsorgeverbände, die Kosten der Erfüllung der sonstigen bezeichneten Aufgaben auf die Länder und nach näherer Bestimmung des Landesrechts auf die Gemeinden übergehen sollen (§ 42).

Durchgeführt ist von diesem Programm bisher die Neuordnung des Fürsorgewesens — Verordnung vom 13. Februar 1924 (RGBl. I, S. 100) — und die teilweise Entlastung des Reichsetats von den Kosten der Landespolizei. Das letztere ist eine rein finanzielle Maßregel. Auch bei dem ersteren handelt es sich um die Abwälzung gewisser bisher vom Reich zentral verrechneter Ausgaben. Dagegen ist in bezug auf die gesetzgeberische Seite und die Verwaltungsfrage eine grundsätzliche Änderung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern nicht eingetreten; auch haben in dieser Richtung gar keine vordringlichen Wünsche bestanden. Demgemäß ist es ganz unklar, was die grundsätzliche Formulierung der Steuernotverordnung eigentlich besagen will. Um so mehr gilt dies von dem Gebiet des Schul- und Bildungswesens, bei dem ja Änderungen der Reichsverfassung selbst in Frage kämen. Die Neubearbeitung des Reichsschulgesetzes deutet aber nicht darauf hin, daß die bisherige grundsätzliche Ordnung der Zuständigkeiten eine Verschiebung erfahren soll.

7. Sehr energisch wurde in bezug auf Gesetzgebung und Verwaltung des Verkehrswesens der Weg der Unitarisierung beschritten. Das gesamte Post- und Telegraphenwesen wurde auf das Reich übernommen, so daß die süddeutschen Reservate und Sonderrechte gänzlich fortgefallen sind. Aber auch der Staatsbahnbesitz aller deutschen Länder wurde vom Reich an sich gezogen — vgl. hierüber die sehr interessante Schrift von STEILER, Die deutschen Eisenbahnen unter der alten und der neuen Reichsverfassung, Stuttgart 1924 — und ebenso die Wasserstraßen und Seezeichen.

Der Bismarcksche Gedanke der Reichseisenbahn hat sich allerdings auf Grund der Londoner Abmachungen über den Dawesplan vom Hochsommer 1924 eine wenig erwünschte Umbiegung gefallen lassen müssen. Unter Aufrechterhaltung der Eigentumsrechte des Reichs wurde das Recht des Betriebes auf 40 Jahre an die Deutsche Reichsbahngesellschaft übertragen, um auf diese Weise in den Dienst der Reparationsleistungen gestellt zu werden. Wenn auch der deutsche Charakter des Unternehmens durch mancherlei Garantien im großen und ganzen gesichert scheint, so ist doch dem Reiche die freie Disposition über seine wichtigste Verkehrsanstalt aus der Hand genommen worden.

Bevor die neue Regelung zustande kam, ergaben sich übrigens nicht unerhebliche Schwierigkeiten aus der bisherigen Rechtslage. Einmal war den früheren Eisenbahnländern in dem Übernahmevertrag zugesichert worden, daß keine Veräußerung oder Verpfändung ohne ihre Zustimmung erfolgen dürfe. Ob eine Verpfändung vorliege, konnte fraglich sein, während eine Veräußerung wegen des Eigentumvorbehaltes ausschied. Ferner hatte das Sachverständigengutachten, auf Grund dessen das Londoner Abkommen getroffen wurde, von der Möglichkeit mehrerer zusammenarbeitender Eisenbahnsysteme in Deutschland gesprochen und so die Möglichkeit der Bildung von Landeseisenbahngesellschaften gestreift, die beispielsweise in Bayern Anklang fand. Aber die Gefahr einer eigenen Bahngesellschaft für das besetzte Gebiet (Regiebahn) warnte vor solchen Zerlegungsexperi-

menten. Endlich schreibt Art. 89 RV. vor, daß die Eisenbahnen vom Reich „als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten“ seien; das verlangte den unmittelbaren Staatsbetrieb. Aber diese Schwierigkeiten wurden schließlich dadurch überwunden, daß das Reichsbahngesetz vom 30. August 1924 (RGBl. II, S. 272) mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit, die durch parlamentarische Verhandlungen hinter den Kulissen im letzten Augenblick gesichert worden war, zustande kam.

8. Alles in allem hat in der neuen Ordnung der Unitarismus gerade auf dem Gebiet der inneren Angelegenheiten einen riesigen Sprung nach vorwärts gemacht. Wenn nicht die Länder die politische Verwaltung und damit noch immer einen maßgebenden Einfluß auf die Durchführung der Reichsgesetzgebung in der Hand behalten hätten, wären sie praktisch auf das Niveau von größeren Selbstverwaltungskörpern herabgesunken.

9. Angedeutet wurde bereits, daß die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern auf dem Gebiet der Innenverwaltung eine wesentliche Verschiebung erfährt, wenn es sich um außerordentliche Notstände handelt (vgl. S. 20, 21). Für diesen Fall überträgt die alte wie die neue Reichsverfassung dem an der Spitze des Reichs stehenden Faktor, früher dem Kaiser, jetzt dem Reichspräsidenten, besondere weitgehende Befugnisse zur Wiederherstellung der bedrohten oder gestörten Sicherheit und Ordnung (Art. 68 der alten, 48 II bis V der neuen RV.). Die Ausübung dieser Machtvollkommenheiten berührt die gegenseitige Stellung der obersten Reichsorgane und ermöglicht tiefeinschneidende Eingriffe in die ganze Rechtsordnung und damit in die Verhältnisse der Staatsbürger. Es wird daher noch eine nähere Darstellung des Rechtsinstitutes erforderlich sein. Einzelne Punkte aber gehen über diesen engeren sozusagen innerstaatsrechtlichen Rahmen hinaus und wirken auf das Verhältnis zwischen Reich und Ländern hinüber. Auf diese Fragen muß schon, der späteren Erörterung vorgehend, im jetzigen Zusammenhang eingegangen werden.

Das alte Recht ermächtigte den Kaiser, zutreffendenfalls jeden Teil des Bundesgebiets mit vorläufiger Ausnahme von Bayern in Kriegszustand zu erklären. Es galt dann das preußische Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851, GS. S. 451, welches den Übergang der vollziehenden Gewalt auf die Militärbefehlshaber und die Unterordnung der Zivilbehörden unter diese vorschrieb. Damit war die Landesverwaltung einem Reichsorgan unterstellt. Das neue Recht ermächtigt den Reichspräsidenten ohne nähere Einschränkung, im ganzen Reichsgebiete (einschließlich Bayerns) die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten. In dieser Ermächtigung, die man gewöhnlich als Ausnahmebefugnis bezeichnet, ist ebenfalls das Recht enthalten, die vollziehende Gewalt auf Militärorgane zu übertragen. An die Seite der sog. Militärdiktatur ist — gerade ermöglicht durch die absichtlich unbestimmte Fassung des Ermächtigungsartikels — die Einrichtung der sog. Zivildiktatur getreten. Ihr Wesen besteht gleichfalls darin, daß die Landesbehörden einem Reichsorgan untergeordnet werden.

Es ist bezweifelt worden, ob Art. 5 der Reichsverfassung, wonach die Staatsgewalt in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt wird, eine solche Machterweiterung der Reichsorgane gestatte. Aber demgegenüber ist zu bemerken, daß Art. 48 die Wiederherstellung der im Deutschen Reiche erheblich gestörten oder gefährdeten öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Reichsangelegenheit erklärt hat. Danach wäre es möglich, das ganze Gebiet der Polizei im Ausnahmezustand von Reichs wegen zu regeln und durch Reichsorgane verwalten zu lassen. Wenn man sich darauf beschränkt, unter Belassung des Landespolizeirechts nur ergänzende Vorschriften zu treffen und unter Belassung der Landespolizeiorgane diese nur einem Reichsbeauftragten unter-

zuordnen, so erscheint das dann den Ländern gegenüber als eine schonende Maßnahme.

Die sonach im Ausnahmezustand gegebene Zuständigkeitsverschiebung zugunsten des Reichs hat aber ihre Grenzen; es soll im folgenden nur mehr von dem heutigen Recht gesprochen werden, das uns ja vornehmlich interessiert. Wie der ganze Ausnahmezustand sicherheitspolizeilichen Zwecken dient, ist auch die Wirksamkeit der eingesetzten Reichsorgane auf dieses Gebiet beschränkt. Demgemäß können wohl Beschlüsse der Landesorgane, welche der Wiederherstellung der Ruhe und Ordnung im Wege stehen, vorübergehend beiseite geschoben, kann den Landesorganen selbst u. U. die Betätigung auf polizeilichem Gebiet verwehrt, können eigentliche Polizeibeamte des Dienstes enthoben werden u. dgl. Aber unzulässig ist es, etwa Landesverfassungen oder die auf ihrer Grundlage eingesetzten Organe, insbesondere die Landesregierungen zu suspendieren, da diese Einrichtungen nicht nur polizeilichen Zwecken des Landes dienen, sondern auch noch für die übrigen Angelegenheiten da sind; unzulässig, Landtagsverhandlungen zu verbieten, Landesorgane, welches Dienstzweiges immer, dauernd abzusetzen, neue dauernd anzustellen u. dgl. m. Bei dem Einschreiten des Reichs in Thüringen und Sachsen im Herbst 1923 wurden diese Schranken nicht immer genügend beachtet.

10. Auf der anderen Seite aber enthält der Art. 48 auch Machterweiterungen der Länder gegenüber dem Reich. Abs. III gestattet den Landesregierungen, unter drei Einschränkungen — bei Gefahr im Verzug — für ihr Gebiet — einstweilig — die gleichen Maßnahmen zu treffen wie der Reichspräsident. Demzufolge können sie auch über das Reichsrecht und, soweit polizeiliche Gesichtspunkte in Betracht kommen, über die Reichsbeamtschaft disponieren. Die drei Einschränkungen haben folgende Bedeutung: Von Gefahr im Verzug kann nur die Rede sein, wenn es gefährlich wäre, zuzuwarten, bis das normale Organ, der Reichspräsident, eingreift, sei es, daß dieser nicht erreichbar oder verhindert ist oder daß der Zeitpunkt des Losschlagens der Abwehraktion keine Minute Verzögerung verträgt. Die Anordnungen einer Landesregierung dürfen nicht über ihr eigenes Staatsgebiet hinausgreifen. Einstweilig sind die Maßnahmen insofern, als der Reichspräsident jederzeit selbst eingreifen kann, indem er seine eigenen Verfügungen ganz oder teilweise an ihre Stelle setzt oder die Aufhebung der als unnötig erachteten Anordnungen der Landesregierung verlangt. Das letztere Recht steht auch dem Reichstag zu, wie er ja auch die Außerkraftsetzung der Maßnahmen des Reichspräsidenten fordern kann (Art. 48 III, IV).

11. Die im vorstehenden in ihren wichtigsten Zügen dargestellten Verschiebungen, die das Ausnahmerecht zwischen Reichs- und Landeszuständigkeit nach beiden Richtungen eintreten läßt, enthalten eine Fülle von Ansätzen zu Streitfragen und politischen Reibungen. Der Hauptgrund liegt darin, daß Art. 48 eigentlich nur Grundzüge gibt, deren Durchführung genauester Regelung bedürfte. Tatsächlich sieht Abs. V auch ein Reichsgesetz vor, welches das Nähere bestimmen soll. Man hat aber absichtlich davon abgesehen, dieses Gesetz alsbald zu erlassen. Denn seine Aufgabe kann es nur sein, die „Diktaturbefugnisse“ des Reichspräsidenten und der Landesregierungen näher zu umgrenzen und einzuschränken und dazu wollte man erst ruhigere Zeiten abwarten. Ob man aber daran gut getan hat, kann immerhin bezweifelt werden. Denn die nicht ungefährlichen Konflikte zwischen dem Reich und Bayern haben sich fast jedesmal an den unklaren Bestimmungen des Art. 48 entzündet.

Zum Art. 48 liegt bereits ein ziemlich erhebliches Schrifttum vor; hiervon sei beispielsweise angeführt:

GRAU, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen. Berlin 1922; SCHMITT und JACOBI, Die Diktatur des Reichspräsidenten. Veröff. d. Vereinigg. d. Staatsrechtslehrer H. 1; NAWIASKY, Die Auslegung des Art. 48 der RV., Archiv öff. R. N.F. S. 1ff.; PILOTY

GRAU, NAWIASKY in Verhandlg. des 33. deutsch. Juristentags (Heidelberg) 1925; NAWIASKY in „Das Recht“ H. 20 von 1924; weitere Literatur in den Kommentaren von ANSCHÜTZ und GIESE.

e) **Die Justiz.** 12. Einer der stärksten Hebel für die bundesstaatliche Lösung der deutschen Verfassungsfrage in den Jahren von 1848 bis 1871 war die allgemeine Überzeugung von der Notwendigkeit der Rechtseinheit auf den wichtigsten Gebieten des persönlichen und Wirtschaftslebens. Denn der oben S. 6 besprochene umständliche Weg von Parallelgesetzen der Gliedstaaten auf Grund regierungsseitig vereinbarter Entwürfe bot keinerlei Gewähr für die Erreichung dieses Zieles.

Während die Verfassung von 1871 die Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs für Strafrecht und gerichtliches Verfahren von vornherein uneingeschränkt vorsah, wurde die Schaffung eines einheitlichen bürgerlichen Rechts an Stelle der Beschränkung auf Obligations-, Handels- und Wechselrecht Ende des Jahres 1873 (Ges. vom 20. Dezember, RGBl. S. 379) ins Auge gefaßt. So kam es zu den großen Gesetzbüchern auf dem Gebiet des Strafrechts, des Strafprozesses, des Zivilprozesses, Konkursrechtes, der freiwilligen (unstreitigen) Gerichtsbarkeit und endlich an der Jahrhundertwende auch auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechtes. Diese Gesetzgebung war nicht durchwegs absorptiv, ausschließlich im Sinn der heutigen Terminologie, dergestalt, daß das Landesjustizrecht ganz verschwunden wäre. Aber es fand eine klare Grenzscheidung in der Weise statt, daß alle wichtigen Angelegenheiten von Reichs wegen einheitlich geregelt wurden, den Gliedstaaten dagegen nur eine Ergänzungsgesetzgebung auf den partikularer Ordnung bedürftig erscheinenden Gebieten verblieb.

Ein anderer Weg wurde bezüglich der Rechtspflege eingeschlagen. Hier handelte es sich vor allem um das Richterernennungsrecht und die wegen der Unabhängigkeit zwar an sich nur formal-dekorative, volkpsychologisch aber nicht unerhebliche Frage, in wessen Namen die Rechtsprechung erfolgen sollte. Darum ließ man die Justizverwaltung und Gerichtsbarkeit im Besitz der Länder, sorgte aber durch Normativbestimmungen für eine einheitliche Gerichtsverfassung, vor allem soweit es sich um das Reichsrecht handelte, und schuf endlich zur Wahrung der Rechtseinheit eine oberste richterliche Stelle in Gestalt des Reichsgerichts.

13. Die neue Verfassung verhielt sich auf diesem Gebiete durchaus konservativ. Man spürt deutlich den Geist des Reichsjustizamtes, das bemüht war, stürmische Umwälzungen in dieser hochwichtigen Sphäre des Staatslebens zu vermeiden. So bildet die Justiz eine Oase in der geschilderten Verödung der Landesherrslichkeit. Sowohl in bezug auf die Zuständigkeit der Gesetzgebung wie der Gerichtsbarkeit hat sich nichts Wesentliches geändert.

f) **Änderungen in der Aufgabenteilung.** 14. Zur Abrundung des Bildes der Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern ist nun noch die Beachtung des dynamischen Momentes geboten. Im vorausgegangenem wurde der heutige Rechtszustand erörtert und die Verschiebungen gegenüber der Vergangenheit gewürdigt. Wie steht es mit der Zukunft?

Diese Frage soll hier nicht im Sinne einer Prüfung der Entwicklungswahrscheinlichkeiten, also sachlich, sondern im Sinne einer Übersicht über die verfassungsmäßig in Betracht kommenden Faktoren und ihre Einflußmöglichkeiten, also formell untersucht werden. Von einer Wahrscheinlichkeitsrechnung könnte überhaupt erst die Rede sein, wenn das Verhältnis zwischen Zentralgewalt und den Gliedern durch Analyse und anschließende Synthese in seiner Gesamtheit erfaßt worden ist.

Das Entscheidende ist, daß die Zuständigkeitshoheit beim Reiche steht. Der schlichte Satz des Art. 76, daß die Verfassung im Wege der Gesetzgebung geändert werden kann, bedeutet gleichzeitig die Befugnis des Reiches, die Aufgabenverteilung zwischen der Zentralgewalt und den Landesgewalten ohne Mitwirkung der letzteren zu verschieben. Eine solche Verschiebung vollzieht sich nämlich einfach durch

Änderung jener Verfassungsartikel, welche die Grenzziehung zum Gegenstand haben (also Art. 6—14, usw.). Es ist hier ausdrücklich zu betonen, daß es einen anderen Weg überhaupt nicht gibt. Weder können die außerordentlichen Befugnisse des Reichspräsidenten nach Art. 48 dazu ausgenützt werden noch könnte einstimmiger Beschluß sämtlicher Länder das allergeringste erzielen. Um so wichtiger ist es zu wissen, welche Faktoren an der verfassungsändernden Gesetzgebung beteiligt sind und welches Maß von Einwirkung jedem einzelnen zusteht.

Wir würden späteren Erörterungen vorgreifen, wenn die Frage an dieser Stelle eingehend behandelt werden sollte. Es muß genügen, kurz darauf zu verweisen, daß an der Verfassungsgesetzgebung mitzuwirken haben in erster Linie der Reichstag, dann die Reichsregierung, der Reichspräsident, der Reichsrat und gegebenenfalls das Reichsvolk. Von all diesen Faktoren ist nur einer gleichsam von Natur aus föderalistisch gestimmt, das Vertretungsorgan der Länder, der Reichsrat, während alle übrigen das unitarische Element darstellen. Also kommt es vornehmlich auf den Einfluß des Reichsrates an.

Bereits früher ist gelegentlich bemerkt worden, daß die Stellung des Reichsrates gegenüber jener seines Vorgängers in der alten Verfassung, des Bundesrates, erheblich gemindert worden ist. Ohne auf das Nähere einzugehen, kann so viel gesagt werden, daß es in keinem Fall endgültig auf die Zustimmung des Reichsrates ankommt, daß er vielmehr nur ein aufschiebendes Einspruchsrecht hat, auf Grund dessen, wenn der Reichstag mit Nachdruck auf seinem Standpunkt beharrt, letzten Endes eine Volksabstimmung durch den Reichspräsidenten herbeigeführt werden muß (Art. 76 II).

Daraus ergibt sich nun, daß Verschiebungen in der Zuständigkeitsabgrenzung, wenn die anderen Faktoren sich nicht verständigen, von der Stellungnahme der Mehrheit der Wählermassen abhängig sind. In dieser Beziehung ist die neue Verfassung theoretisch mit einem starken Tropfen demokratischen Öls gesalbt. Praktisch wird nun, wie sich später zeigen wird, die Anrufung des Volksentscheides, wenn irgend möglich, umgangen, da keiner der antragsberechtigten Faktoren im vornherein eigentlich weiß, auf welchen Ausfall er rechnen kann. Besonders der immer noch einem gewissen Konservativismus leicht zugängliche Reichsrat fühlt sich naturgemäß nicht eigentlich berufen, das unmittelbare Eingreifen der Stimmberechtigten zu fördern, und durch diese angeborene Zaghaftigkeit wird seine Stellung in der Frage noch über das an sich verfassungsmäßig gegebene Kleinmaß hinaus geschwächt. Realpolitisch betrachtet liegt die Entscheidung über unitarische Erweiterung oder föderalistischen Abbau der Reichszuständigkeit doch zum Schluß in den Händen der politischen Parteien.

III. Die Teilung der Mittel.

§ 6. Die Teilung der Mittel.

Schrifttum: Vgl. §§1, 2 und 4; insbesondere Der föderative Gedanke S. 150; HENSEL, Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Berlin 1922; MARKULL, Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich 1923 mit Nachtrag. Berlin 1924; HENSEL, Steuerrecht, 2. Aufl. S. 16 ff. Berlin 1927; SCHULZE, Das neue Deutsche Reich. Dresden 1927; LOTZ, Der Finanzausgleich und Bayern. Tübingen 1927.

1. Zur Verfolgung seiner Zwecke braucht jedes Gemeinwesen, also auch der Staat, persönliche und sachliche Mittel. In ersterer Richtung handelt es sich um die Beamtenschaft aller Arten und Grade einschließlich der Angehörigen der Wehrmacht, in letzterer Richtung vor allem um Geldeinkünfte.

2. Was die Personalfrage anlangt, so verfügte das Reich früher nur über die Bureaucratie der Zentralstellen, ferner über die Beamten der auswärtigen Verwaltung bei den Gesandtschaften und Konsulaten, endlich über die Post- und Tele-

graphenbeamten, ausgenommen in Bayern und Württemberg. Alle übrigen Staatsbeamten waren solche der Gliedstaaten. Auch die Heeresangehörigen standen in Landesdiensten, abgesehen von der reichseigenen Kriegsmarine.

Nunmehr sieht es anders aus. Dem Reiche gehört das Gesamtpersonal der Post- und Telegraphenverwaltung, der Riesenapparat des Eisenbahnpersonals — in dieser Beziehung spielt die Gründung der Reichsbahngesellschaft keine Rolle —, das ganze Heer und endlich die Beamten der Reichsfinanzverwaltung und der Versorgungsämter; von den kleineren Behörden kann ganz abgesehen werden. Gerade die zahlstarken Personalkörper sind also durch die Bank auf das Reich übergegangen, ein sehr wesentlicher Teil der öffentlichen Beamtenschaft steht in seinem Lager.

Zunächst allerdings kommt Art. 16 in Betracht, der für die Reichsbeamten in den Ländern das Erfordernis der Landeszugehörigkeit zur Regel macht (Näheres S. 46). Es ist der gleiche Grundsatz ausgesprochen, den wir früher für die Zusammensetzung des Heeres kennen gelernt haben. Daher hat sich im Anfange nach außen hin nicht viel geändert. Dieselben Beamten usw., die früher Landesangestellte waren, versehen ihren Dienst nunmehr als Reichsangestellte. Aber allmählich wird sich der Wechsel des Dienstherrn von selbst geltend machen. Die Gleichheit der Ausbildung, der Beförderung, der Dienstanweisungen wird langsam auch zu einer Gleichheit der geistigen Einstellung führen. Auch bei der alten Reichspost bestand ein Einfluß der Landesregierungen auf die persönlichen Verhältnisse der subalternen Beamten. Das hinderte nicht, daß sie im Laufe der Zeit zu einem einheitlichen Körper zusammengeschweißt wurden.

Die Verfügung über die großen Personalstände bedeutet aber auch einen nicht unerheblichen Machtzuwachs. Es soll hier nicht die Rede sein von dem Kapitel der sog. Ämterpatronage. Darüber wird noch gelegentlich gesprochen werden. Es kommt zunächst auf etwas anderes an. Die Macht eines Staates beruht nicht so sehr auf seinen abstrakten Institutionen, sondern auf den lebendigen Menschen, die in ihnen tätig sind. Es ist leicht einzusehen, daß das Dienstverhältnis auf die Beamten, die es umfaßt, seelisch und geistig einwirkt, daß sich innere Zusammenhänge bilden und allmählich verdichten. Wes Brot ich ess', des Lied ich sing'! Das braucht kein Vorwurf zu sein, es ist ebenso eine psychologische Erfahrungsregel. Der Wirkungsradius des Reichsgedankens ist durch die personelle Ausdehnung der Reichsverwaltung zweifellos gekräftigt worden.

3. Was die finanzielle Ordnung anbelangt, so handelt es sich um Probleme, die in jedem Bundesstaat auftauchen. Jeder solche zusammengesetzte Staat muß seine besondere Finanzverfassung haben, die die greifbaren Mittel unter die Zentralgewalt und die Gliedstaaten einschließlich der den letzteren eingebauten Selbstverwaltungskörper aufteilt. Hier kann nicht jedem Machtträger ein Zugreifen nach eigenem Belieben überlassen werden; denn alles geht ja aus der Tasche derselben Steuerzahler. Man bezeichnet diese Ordnung bei uns neuerdings im Anklang an schweizerische Verhältnisse als „Finanzausgleich“; im benachbarten Österreich spricht man von „Bundesfinanzverfassung“ und der auf dieser beruhenden „Abgabenteilung“.

Nach der alten Verfassung war das Reich nur zum Teil mit eigenen Einnahmen ausgestattet. Hierher gehörten vor allem die Einkünfte der Reichsbetriebe, insbesondere des Post- und Telegraphenwesens einschließlich der Ausgleichsbeträge seitens Bayerns und Württembergs, ferner die Zölle und indirekten Steuern. Dagegen wurde die längste Zeit zähe daran festgehalten, obwohl die Verfassung die entgegengesetzte Möglichkeit von vornherein vorsah, daß die direkten Steuern den Gliedstaaten zuflossen. Erst kurz vor dem Krieg und während desselben wurde diese Grenzscheidung nicht mehr aufrechterhalten, vielmehr wurde durch den Wehrbeitrag, die Besitzsteuer (eine Vermögenszuwachssteuer) und die Kriegsabgaben

das Gebiet der direkten Steuern auch zugunsten des Reiches betreten. Allerdings waren es nicht etwa die normalen Abgaben, die nunmehr von den Ländern auf das Reich überführt worden wären, sondern neu eingeführte Steuern mit Sondercharakter. Der noch verbleibende Ausgabenüberschuß des Reiches über seine Einnahmen mußte durch Zuschüsse der Gliedstaaten, sog. Matrikularbeiträge, gedeckt werden, die man etwa mit den Mitgliederbeiträgen eines Vereins vergleichen könnte. Übrigens kamen später auch als Abzugsposten hiervon Überweisungen des Reichs an die Gliedstaaten zur Einführung (vgl. Art. 70 in der ursprünglichen Fassung und jener des Gesetzes vom 14. Mai 1904. RGBl. S. 169, die sog. Franckensteinsche Klausel).

Aber auch soweit das Reich eine eigene Finanzgesetzgebung hatte, besaß es doch keine eigene Finanzverwaltung. Die Zölle, Verbrauchs- und Verkehrssteuern wurden durch die Behörden der Gliedstaaten eingehoben und an die Reichskasse abgeführt, und die Reichsstellen beschränkten sich auf die Abrechnung und Kontrolle dieser Gebarung. Auch hierbei war der maßgebende Gesichtspunkt, daß die Ernennungsrechte der Bundesfürsten nicht geschmälert werden sollten.

4. Hat unsere frühere Betrachtung ergeben, daß die Verteilung der Aufgaben zwischen dem Reich und den Ländern durch die neue Verfassung eine starke Verschiebung im unitarischen Sinne erlebt hat, so kann es dann nicht überraschen, daß die gleiche Entwicklung auch in bezug auf die Verteilung der Mittel Platz gegriffen hat. In dieser Beziehung war eine selbständige Entscheidung gar nicht mehr möglich, es waren einfach die Folgerungen zu ziehen. Dazu kam noch die Notwendigkeit, für die großen Lasten, die der Krieg aufgehäuft hatte und die sein unglücklicher Ausgang zufolge des Gewaltfriedens ins Riesenhafte, nie Dagewesene gesteigert hat, von Reichs wegen aufzukommen. Mit Rücksicht darauf konnte sich das Reich keinerlei Beschränkungen auferlegen, mußte die Länder überall in zweite Linie setzen. Wer sich diese Zusammenhänge einmal klargemacht hat, wird sich über den Wandel nicht sonderlich wundern.

Das Reich hat nunmehr freie Hand, alle Abgaben und sonstigen Einnahmen, die es braucht, für seine Zwecke in Anspruch zu nehmen (Art. 8). Die betreffende Gesetzgebung ist in der Verfassung nicht als ausschließlich erklärt. Gleichwohl ist gewiß nicht daran gedacht, daß wie in anderen Fällen der konkurrierenden Gesetzgebung ein Land befugt sein sollte, eine nichtgeregelte Frage in einem Reichssteuergesetz für sein Landesgebiet durch eigene Gesetzgebung zu ordnen. Der nicht ausschließliche Charakter der Reichsgesetzgebung könnte nur in dem Sinne gemeint sein, daß neben dem Reich auch die Länder gleichartige Steuern erheben dürfen (BEYERLE, Föderalistische Reichspolitik S. 45. 1924). Dieser Möglichkeit ist aber durch § 2 des gleich zu besprechenden Finanzausgleichgesetzes ein Riegel vorgeschoben worden. Denn hier wird bestimmt, daß die Inanspruchnahme von Steuern für das Reich die Erhebung gleichartiger Steuern durch Länder und Gemeinden ausschließt, es sei denn eine gegenteilige reichsgesetzliche Ermächtigung ergangen. Auch die Erhebung von Zuschlägen zu Reichssteuern wird an eine besondere reichsgesetzliche Zulassung geknüpft. Der Art. 8 ermächtigt die Reichsgesetzgebung aber weiter, auch diejenigen Steuern zu regeln, die nur teilweise für Reichszwecke in Anspruch genommen werden. Wenn also das Reich einmal auf eine Einnahmequelle auch nur teilweise seine Hand gelegt hat, so steht ihm die Gesetzgebung darüber uneingeschränkt zu, und es hängt von seinem freien Ermessen ab, ob es eine ergänzende Partikulargesetzgebung gestatten will oder nicht.

Kraft dieser Machtvollkommenheit brauchen sich die direkten Reichssteuern nicht mehr auf bisher gliedstaatlich nicht ausgenützte Einnahmequellen zu beschränken, sie können stattdessen einfach die Landessteuern beiseite schieben und sich an ihre Stelle setzen. Für solche Fälle spricht die Verfassung nur die gut gemeinte Mahnung aus, daß auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rück-

sicht genommen werden soll (Art. 8 S. 2). Natürlich! Denn sonst bedürfte es ja gar keiner förmlichen und feierlichen Verfassungsreform, um die Länder von der finanziellen Seite her ganz auszuhöhlen und den Einheitsstaat kurzer Hand zu dekretieren.

Aber diese finanzrechtliche Omnipotenz genügt der neuen Verfassung gar nicht einmal. Selbst soweit den Ländern eine eigene Finanzhoheit belassen wird, ist diese von reichsgesetzlicher Reglementierung nicht ganz verschont. Denn hier setzt eine Grundsatzgesetzgebungszuständigkeit des Reiches ein, die über die Zulässigkeit, ja sogar über die Erhebungsart der Landesabgaben Bestimmungen treffen kann, soweit die Reichsinteressen nach bestimmten Richtungen hin — Schädigung der Einnahmen oder Handelsbeziehungen, Doppelbesteuerungen, verkehrshindernde Belastungen von Verkehrswegen und Einrichtungen, steuerliche Differenzierung von Waren nach ihrer Herkunft, Schaffung von Ausfuhrprämien, schließlich ganz allgemein in sozialpolitischer Hinsicht — berührt werden (Art. 11).

5. Die gegebenen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten sind unter dem Druck der Verhältnisse und gemäß einer immanenten Tendenz jeder nicht gehemmen Finanzverwaltung sehr bald energische Wirklichkeiten geworden. Nachdem die Reichssteuergesetzgebung zunächst in ausgiebiger Weise für sich gesorgt hatte, suchte dann das Landessteuergesetz vom 30. März 1920 (RGBl. S. 402) eine grundsätzliche Ordnung des Verhältnisses zwischen Reich, Ländern und Gemeinden herbeizuführen. Auf den so geschaffenen Grundlagen baute eine periodisch auftretende, durch den ununterbrochenen Kampf der zugunsten des Reichs depostierten Finanzgewalten um größere Selbständigkeit und reichlichere Beteiligung gekennzeichnete und beeinflusste weitere Gesetzgebung auf, die heute noch keineswegs ihren Abschluß gefunden hat. Seit der Novelle vom 23. Juni 1923 (RGBl. I, S. 483) führt das Gesetz den Titel „Finanzausgleichsgesetz“; dieser Name bedeutet — sachlich betrachtet — eigentlich noch Zukunftsmusik, da von einem wirklichen Ausgleich, bei dem beide Teile, Reich und Länder, von ihrem Standpunkt aus gleichartige Zugeständnisse gemacht hätten und darum auf gleicher Linie stünden, bislang noch nicht die Rede ist.

Bei dieser Sachlage erscheint eine eingehende Erörterung der positiven Ordnung verfrüht; ein endgültiger Charakter kommt ihr noch keineswegs zu. Darum muß es genügen, einige Hauptpunkte der bis jetzt (Ende 1927 Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9. April 1927, RGBl. I, S. 91) getroffenen Regelung herauszuheben.

Das Wesentliche ist folgendes. Das Reich hat sich bisher nicht entschließen können, den Ländern und den von ihnen abhängigen Selbstverwaltungskörpern ausreichende Steuerquellen zur eigenen Bewirtschaftung zu überlassen. Daraus ergibt sich die zwingende Folgerung, daß die Fehlbeträge durch Überweisungen aus dem Aufkommen der Reichssteuern ausgeglichen werden müssen. Auf diese Weise ist die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft mit der Finanzgebarung des Reiches irgendwie verquiekt. Im Gegensatz zu früher erscheinen heute die Länder als Kostgänger des Reiches. Daß dieses finanzielle Abhängigkeitsverhältnis auch auf das politische Gebiet übertragen werden kann, ist ebenso der Hintergedanke gewisser unitaristisch und zentralistisch eingestellter Faktoren wie die Befürchtung der föderativ orientierten Kräfte.

Wenn von all' den zahlreichen weniger ausschlaggebenden Steuern abgesehen wird und nur die ganz großen ins Gewicht fallenden in Betracht gezogen werden, so ergibt sich folgendes Bild. Den Ländern überlassen ist ein Teil der Ertragsteuern, insbesondere die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer. Dagegen wird die Kapitalertragsteuer vom Reich beansprucht und ist nunmehr in die Einkommensteuer eingebaut. Die letztere, wenn vom Einkommen der juristischen Personen erhoben, als Körperschaftssteuer bezeichnet, und die Vermögenssteuer fließen dem Reiche

zu. Das gleiche gilt von der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie den übrigen Verkehrs- und den Verbrauchssteuern. Nach welcher Seite die Wage ausschlägt, ist sonach klar, und darum muß der Ausgleich durch recht kräftige Überweisungen aus der Reichskasse an die Länder hergestellt werden. Die Höhe der Hundertsätze, mit denen die Beteiligung erfolgt, bildet naturgemäß Gegenstand zähesten Kampfes zwischen dem Reichs- und den Landesfinanzministern, wobei nach den bisherigen Erfahrungen der Reichstag gewöhnlich geneigt ist, sich auf die Seite des Reichsministers zu schlagen.

Wie stark der unitarische Zug der geltenden Finanzverfassung ist, soll noch durch einige weitere Angaben beleuchtet werden. Zunächst ist die Tatsache zu unterstreichen, daß einzelne Steuern als Reichssteuern erhoben werden, obwohl ihr ganzer Ertrag — abgesehen von einem kleinen Abzug als Vergütung der Verwaltungskosten — den Ländern bzw. Gemeinden zufließt. Hierher gehören die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und die Rennwettsteuer, von denen das Reich nur 4 vH des Aufkommens zurückbehält. Aber auch von der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten Länder und Gemeinden volle drei Viertel, also den Löwenanteil. Nur bei der gleichfalls der Verteilung unterliegenden Umsatzsteuer ist der Anteil der Kostgänger sukzessive auf 30 vH ermäßigt worden.

Weiter verdienen die Bestimmungen Beachtung, welche auf Grund des Art. 11 RV. die Landesabgaben gewissen Normativbestimmungen unterwerfen. Das Finanzausgleichsgesetz schließt — wie bereits erwähnt (S. 28) — die Erhebung von den Reichssteuern gleichartigen Steuern durch Länder und Selbstverwaltungskörper sowie von Zuschlägen zu Reichssteuern durch diese ohne reichsgesetzliche Ermächtigung aus (§ 2), verbietet ihnen Abgaben, die die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen geeignet sind (§ 3), schreibt die Ausnützung der ihnen zur Verfügung stehenden Steuern nach Maßgabe ihres Steuerbedarfes vor (§ 7), ordnet die Erhebung von Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern durch die Länder oder Gemeindekörper unter Angabe der zulässigen Steuermerkmale und sonstiger Beschränkungen an (§§ 8, 10—12 in Verbindung mit dem Gesetz über den Geldentwertungsausgleich auf bebaute Grundstücke v. 1. Juni 1926, RGBl. I, S. 251), bindet die nach Merkmalen des Wertes erhobenen Ertragsteuern an die für die Reichsvermögenssteuer festgestellten Einheitswerte (§ 9), sieht die Möglichkeit einer Fahrzeugsteuer zum Zwecke der Wegeunterhaltung unter Angabe gewisser Normativbestimmungen und Regelung des Verhältnisses zur Kraftfahrzeugsteuer vor (§ 13), verpflichtet die Gemeinden zur Erhebung von Vergnügungssteuern im Rahmen einer Grundsatzregelung durch den Reichsrat (§ 14), gestattet ihnen — aber nur unter genau angegebenen Bedingungen, insbesondere Steuersenkungen bei den Ertragsteuern — eine örtliche Biersteuer (§ 15), schließt Sondersteuern auf einzelne Betriebsmittel der Landwirtschaft oder des Gewerbes aus (§ 17), schreibt endlich eine Wertzuwachssteuer bei Veräußerung von Grundstücken vor (§ 18). Weiter ist die Bestimmung des § 1 Z. 2 des Gesetzes zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9. April 1927, RGBl. I, S. 91 hervorzuheben, wodurch die Länder verpflichtet werden, durch Änderung ihrer Gesetzgebung dafür zu sorgen, daß gewisse Mehrüberweisungen aus dem Aufkommen an Reichssteuern zur Senkung der Ertragsteuern unter das mit einem bestimmten Datum gegebene Maß verwendet werden. Zu erwähnen ist ferner das in § 5 Finanzausgleichsgesetz vorgesehene Genehmigungsrecht des Reichsfinanzministers zu kommunalen Steuerordnungen — bzw. landesrechtlichen Mustersteuerordnungen für die Gemeinden.

Es ist fraglich, ob alle diese Normativbestimmungen wirklich durch die Reichsverfassung gedeckt und daher juristisch verbindlich sind oder ob einzelne von ihnen nur mehr weniger nachdrücklich ausgesprochene Wünsche der Reichsfinanzgesetzgebung enthalten. Auf diese Rechtsfragen kann natürlich hier nicht eingegangen werden: vgl. darüber z. B. Bayerisches Verfassungsrecht S. 527f., POETZSCH, DJZ.

1927, S. 704ff. Aber ob nun auch die eine oder andere Vorschrift eine weniger große Tragfestigkeit besitzt, die außerordentliche Einschnürung der finanziellen Bewegungsfreiheit der Länder liegt auf der Hand. Als ein wichtiges Überwachungsmittel hat noch § 61 des Finanzausgleichsgesetzes der Reichsfinanzverwaltung ein weitgehendes Auskunfts- und ein beschränktes Einsichtsrecht in bezug auf Landes- und Gemeindesteuern verliehen, das insbesondere auch finanzstatistischen Zwecken dient.

Auch außerhalb des Finanzausgleichs setzt sich die Mediatisierungstendenz fort. Der einheitlichen Bewertung des Vermögens für Zwecke der Reichs-, Landes- und Gemeindebesteuerung geschah bereits Erwähnung (§ 9 des Finanzausgleichsgesetzes). Ihrer Durchführung dient das Reichsbewertungsgesetz vom 10. August 1925, RGBl. I S. 214. An der Festsetzung der Einheitswerte sind auch die Organe der Länder und Gemeinden beteiligt. Man hat daher von einer Verwaltungsgemeinschaft dieser Faktoren gesprochen. Immerhin ist zu beachten, daß diese Gemeinschaft nicht auf freiwilligem Zusammenschluß, sondern auf Oktroyierung durch das Reich beruht. Eine Weiterführung wird diese Politik in einem bereits gesetzlich angekündigten Rahmengesetz zur Regelung der Realsteuern und des Geldentwertungsausgleichs bei bebauten Grundstücken finden (§ 1 Z. 2 des Gesetzes vom 9. April 1927 RGBl. I, S. 91).

Hält man all dies zusammen, so muß man wirklich einen Siegeszug des Unitarismus auf staatsfinanziellem Gebiet feststellen (vgl. weiter S. 103 f.).

6. Gleiche Fortschritte wie auf dem Gebiet der Finanzgesetzgebung hat das Reich auch auf jenem der Finanzverwaltung gemacht. Die Reichsverfassung selbst tat den ersten Schritt durch Inanspruchnahme der reichseigenen Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern (Art. 83). Da deren Erträgnis ausschließlich für die Reichskasse bestimmt war, lag ein sachlicher Grund für die kommissarische Landesverwaltung nicht vor. Die übrigen Steuern sollten nach wie vor durch die gliedstaatliche Verwaltung erhoben werden, aber nach vom Reich aufgestellten Grundsätzen und unter seiner Aufsicht (Art. 84). Dabei blieb es aber nicht. Kaum war die Reichsverfassung ins Leben getreten, so erging auf Betreiben des damaligen Reichsfinanzministers ERZBERGER das Gesetz vom 10. September 1919 (RGBl. S. 1591) über die Reichsfinanzverwaltung, wonach alle Reichssteuern durch Reichsbehörden verwaltet werden und diesen auf Antrag einer Landesregierung die Verwaltung der Landessteuern übertragen werden kann. Damit wurde das Verhältnis geradezu umgekehrt. Bevor das Gesetz noch in Leben umgesetzt werden konnte, wurde es entsprechend dem ursprünglichen Plan wieder in die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 (RGBl. S. 1993) als deren Bestandteil aufgenommen und gilt in dieser Form weiter. Die Länder haben von der ihnen gebotenen Möglichkeit zunächst zum größten Teil Gebrauch gemacht und auf ihre eigene Finanzverwaltung mindestens teilweise Verzicht geleistet. So vollzog sich praktisch die Aufstellung der neuen Reichsbehörden in der Regel durch Übergang der bisherigen Landessteuerbeamten, soweit solche vorhanden waren, auf das Reich, und nur, sofern ein ausgebildeter Finanzapparat fehlte, wie beispielsweise in den meisten preußischen Landkreisen, kam es zur völligen Neueinrichtung. Der mit der Organisation verbundene Zuwachs eines riesigen Beamtenkörpers ist bereits entsprechend gewürdigt worden.

Neuerdings haben sich seitens der Länder Gegenbestrebungen entwickelt, die einerseits darauf gerichtet sind, für ihre Zwecke wieder eigene Finanzbehörden ins Leben zu rufen, andererseits darüber hinaus die gesamte Finanzverwaltung in die Hand zu bekommen und damit auch die Reichssteuern, wie früher, zu erheben. Was die letzteren Pläne anbelangt, so sind sie in einem späteren Zusammenhang zu würdigen (vgl. S. 161f.). Dem Wiederaufbau der Finanzverwaltung für eigene Zwecke der Länder dagegen steht weder verfassungsrechtlich noch vom Standpunkt der

einfachen Gesetzgebung aus irgendein Hindernis im Wege. Allerdings ergeben sich sachliche Schwierigkeiten, von denen später die Rede sein wird (vgl. S. 126).

Diese hin- und hergehende Entwicklung verdient noch eine grundsätzliche Würdigung, die übrigens über den engeren Ressortgesichtspunkt hinausführt. Das frühere System der Reichssteuergesetzgebung und Landessteuerverwaltung entsprach dem Gesichtspunkt der gegenseitigen Durchdringung von Bundes- und Gliedstaatsangelegenheiten. Die Einführung der reichseigenen Finanzbehörden lief in der Richtung der reinlichen Scheidung, fiel aber durch die kommissarische Verwaltung der Landesabgaben in die alte Linie, wenn auch mit vertauschten Rollen, zurück. Sofern die Aufstellung selbständiger Landessteuerbehörden zur Durchführung käme, wäre dem Grundsatz der scharfen Trennung restlos Rechnung getragen. Daß die Aussichten für das Durchdringen dieses Prinzips im allgemeinen im republikanischen Bundesstaat günstiger stehen, wurde schon betont (vgl. S. 10). Auf dem Gebiet der Verkehrs- und Heeresverwaltung hat es sich bereits durchgesetzt. Allerdings werden wir noch sachliche Momente kennen lernen, die wieder nach der anderen Richtung weisen.

7. Nun noch ein Blick auf das dynamische Moment. Selbstverständlich kommt hier zunächst die Tatsache der Zuständigkeitshoheit des Reiches und der verhältnismäßig geringfügige Einfluß des Reichsrates auf die Handhabung derselben in Betracht. Da das Nötige bereits bei der Teilung der Aufgaben (§ 5 Z. 14) besprochen wurde, kann einfach auf das Gesagte verwiesen werden. Die Rechtslage bezüglich der Teilung der Mittel ist aber noch weiter zugunsten des Reichs verschoben. Denn, wie wir gesehen haben, bedarf die Erweiterung der Machtsphäre der Zentralgewalt auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung zum großen Teil einer Änderung der Verfassung überhaupt nicht, da die einfache Reichsgesetzgebung hierzu ermächtigt ist (Art. 8). Bezüglich der Reichsverwaltung aber bietet die allgemeine Regel des Art. 14 über die Durchführung der Reichsgesetze die erforderlichen Handhaben. Es ist allerdings gerade gelegentlich der Schaffung von reichseigenen Finanzbehörden gesagt worden, dafür sei ungeachtet des Art. 14 verfassungsänderndes Gesetz und damit, worauf es politisch ankommt, erhöhte Mehrheit erforderlich. Diese Behauptung wird darauf gestützt, daß die Verfassung selbst in Art. 83 und 84 die Beteiligung der Reichs- und Landesbehörden auf unserem Gebiete geregelt habe. Daher berühre jede Änderung den verfassungsmäßig geregelten Zustand. Demgegenüber haben aber die entscheidenden Faktoren die — rechtlich sehr anfechtbare — Auffassung festgehalten und durchgesetzt, daß die genannten Artikel an der allgemeinen Regel des Art. 14 nichts hätten ändern wollen.

So kommt man zum Ergebnis, daß die Machtabgrenzung zwischen Reich und Ländern auf dem in gewisser Beziehung ausschlaggebenden Gebiet der finanziellen Angelegenheiten im wesentlichen in die Hand der jeweiligen Reichstagsmehrheit und damit in die Hand der sich auf diese stützenden Reichsregierung gelegt ist. Es hängt also praktisch von der Auffassung der Regierungskoalition ab, ob die weitere Entwicklung mehr im föderalistischen Sinne läuft als bisher oder ob der unitarische Kurs unverändert gefahren werden soll.

IV. Der Einfluß der Glieder auf das Reich.

§ 7. Allgemeines. Der Einfluß der Glieder auf den Bundeswillen.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4, insbesondere Grundgedanken S. 48 ff.; Der Bundesstaat S. 41 ff.; Der föderative Gedanke S. 155 ff.; BILFINGER, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Rechtswillens. Tübingen 1923.

a) Allgemeines. 1. Die Aufgabenteilung und die Teilung der Mittel im zusammengesetzten Staat bedeutet, politisch gesehen, zugleich eine Verteilung der Macht. Denn nach der sachlichen, personellen und finanziellen Zuständigkeit richtet sich

das Maß des unmittelbaren Einflusses, der jedem Teile neben dem anderen zugewiesen ist. Es gibt aber außerdem noch eine mittelbare Einflußmöglichkeit, welche in der Einwirkung besteht, die jedem Teile auf die Schlußfassungen des anderen zukommt. Denn wenn man in der Lage ist, die Willensbildung eines anderen mit zu bestimmen, so bedeutet das eine Erweiterung des eigenen Willensbereiches, einen Zuwachs an Willensgeltung. Daher ist das Bild des gegenseitigen Verhältnisses zwischen Bund und Gliedstaaten erst abgeschlossen, wenn ihre gegenseitigen Einwirkungen erfaßt worden sind. Mit ANSCHÜTZ könnte man dem Selbstbestimmungsrecht das Mitbestimmungsrecht an die Seite stellen (Veröff. d. Staatsrechtsl. H. 1, S. 10); es kommt für beide Teile, Reich und Länder, in Betracht.

2. Zunächst soll der Einfluß der Gliedstaaten auf das Reich ins Auge gefaßt werden. Diese Frage wird bei Betrachtung von zusammengesetzten Staaten gerne in den Vordergrund gestellt. Mißt man ihr doch, wie wir gesehen haben, häufig die Bedeutung eines Kriteriums für das Vorhandensein eines Bundesstaates zu (vgl. oben § 3, Z. 4, S. 10).

Die Einflußmöglichkeiten der Gliedstaaten sind verschiedene. Im Mittelpunkt steht und am meisten beachtet ist die Mitwirkung bei der Willensbildung des Bundes. Hierbei handelt es sich um zwei Fragengruppen. Einmal um die Beteiligung der Glieder bei der Besetzung der Bundesorgane; ihre Beurteilung erfordert ein Eingehen auf die Bundesorganisation im ganzen. Dann um die Zuständigkeiten der föderativ gestalteten Organe; erst aus ihnen erhellt der wirkliche Einfluß der Glieder auf die Führung der Bundesgeschäfte.

Daß auch außerhalb der formellen Organisation des Reiches ein Einfluß der Gliedstaaten ausgeübt werden kann, darf allerdings nicht übersehen werden. Jedoch handelt es sich dabei um nicht scharf zu erfassende Möglichkeiten, auf die daher im folgenden nur gelegentlich Bezug genommen wird. Ihre Konstruktion als Einflußrechte versucht — im Anschluß an SMEND in der Festgabe für O. MAYER — BILFINGER in dem oben angegebenen Buch. Wieweit es sich hier wirklich um Rechte im juristischen Sinn oder nur um in der Idee des Bundesstaatsverhältnisses begründete politische Ansprüche handelt, kann hier nicht dargelegt werden.

Neben der Mitwirkung bei der Willensbildung kommt aber auch die Mitwirkung bei der Durchführung des Bundeswillens in Betracht. Dieser Punkt hat uns ja schon in anderem Zusammenhang beschäftigt: bei der Erörterung der Wege der Machtverteilung, wo das System der reinlichen Scheidung und der gegenseitigen Durchdringung einander gegenübertraten (vgl. § 3, Z. 3, S. 9).

Bei allen Punkten ist wieder die Gegenüberstellung des Einst und Jetzt sowie die Berücksichtigung des dynamischen Moments geboten.

Man könnte schließlich auch die Ordnung der Streitigkeiten zwischen Bund und Gliedern in diesen Zusammenhang stellen, sofern hier die Frage auftaucht, ob den letzteren Rechtsbehelfe gegen Anforderungen des ersteren zur Verfügung gestellt sind, ob sie sich also gegen unberechtigte Ansprüche wehren können. Andererseits aber kommt in dieser Angelegenheit auch die Geltendmachung von Forderungen des Reichs an die Länder in Betracht, so daß der Gegenstand ein doppeltes Gesicht hat und daher besser für sich behandelt wird.

b) Der Einfluß auf den Bundeswillen, zunächst der frühere Rechtszustand. 3. Nach dem früheren Rechtszustand unterschied man gewöhnlich vier politisch maßgebende Faktoren entsprechend den vier Hauptorganen des Reichs. Der Vollständigkeit halber muß man aber von fünf obersten Machträgern sprechen, da das Reichsvolk mit zu rechnen ist, wenn es auch nur im Augenblick der Wahlen handelnd auftrat. Die vier Hauptorgane waren dann der Reichstag, der Bundesrat, der Kaiser und der Kanzler.

Von diesen war der Reichstag, vom gesamten Volk im Reich gewählt, zweifellos unitarisch, bildete die Verkörperung der Reichseinheit. Der Bundesrat, die

Fortsetzung des alten Bundestages von 1815 bis 1866, eine Versammlung der Bevollmächtigten der einzelstaatlichen sog. verbündeten Regierungen und in persönlicher Beziehung der deutschen Fürsten und der Senate der freien Städte, war zweifellos föderalistisch, stellte die Verkörperung der bundesstaatlichen Zusammensetzung dar. Der Kaiser als Vorsitzender des Reichs, das „Bundespräsidium“, erscheint zunächst als Verkörperung der Reichseinheit. Der Reichskanzler, sein erster Gehilfe und einziger Minister, war zunächst Organ des Reiches und verkörperte damit ebenfalls die Reichseinheit.

Danach überwiegt auf den ersten Blick das unitarische Element, indem dem Bundesrat als föderativem Organ Reichstag, Kaiser und Kanzler als unitarische Faktoren gegenüberstehen. Aber nur auf den ersten Blick. Denn der Kaiser war nicht nur Vorsitzender des Reichs, sondern auch König von Preußen, Herrscher des weitaus größten Gliedstaats mit vier Siebentel des Reichs an Gebiet und Bevölkerung, gerade wegen dieser Stellung zum Bundesvorsitz berufen. Und entsprechend war der Kanzler nicht nur des Reiches Minister, sondern zugleich, wenn auch nicht von Rechts wegen, so doch tatsächlich notwendiger Führer der preußischen Stimmen im Bundesrat und darum Außenminister und Ministerpräsident des größten Gliedstaates. (Von den zwei vorübergehenden Versuchen der Trennung beider Ämter kann hier abgesehen werden.)

Zufolge dieser Zusammenhänge ergibt sich eine gewaltige Verschiebung des politischen Schwergewichts. Die größte Machtfülle lag bei Organen, die ihre Wurzeln nicht im Reichsboden, sondern im Boden der Gliedstaaten hatten. Weiter ist damit aber auch gegeben, daß unter allen Gliedstaaten einer eine alle überragende Stellung besaß, daß Preußen die Vormacht, die Hegemonie zufiel. Diese besondere Position kam dann folgerichtig noch in einer Reihe von anderen Einrichtungen des Reichs zum Ausdruck, vor allem in der Stellung Preußens in dem föderalistischen Organ, dem Bundesrat. Über diesen sind daher einige Worte geboten.

Vorher ist aber noch auf einen Punkt zu verweisen, der für die spätere Entwicklung bedeutungsvoll sein mußte, die Tatsache nämlich, daß alle föderalistisch wirkenden Organe Regierungsstellen waren. Dadurch wurde die naturgemäße unitarische Einstellung der Volksvertretung noch besonders gefördert.

4. Im Bundesrat waren alle Gliedstaaten mit zusammen 58 Stimmen vertreten — von Elsaß-Lothringen kann hier füglich abgesehen werden. Die Stimmen waren auf die einzelnen Staaten nicht etwa mit arithmetischer Gleichheit, sondern nach ihrer Größe, allerdings nicht mathematisch, vielmehr nach einem geschichtlich in den Verhältnissen des alten Deutschen Bundes begründeten Schlüssel verteilt. Preußen hatte danach nur 17, etwas weniger als ein Drittel, statt etwa 32 oder die absolute Mehrheit, aber genügend, um jede Verfassungsänderung allein hintanzuhalten, wozu 14 Stimmen verfassungsmäßig (Art. 78 I) ausreichend waren. Die süddeutschen Mittelstaaten Bayern, Württemberg, Baden und Hessen verfügten zusammen über 16 Stimmen, mit Sachsen über 20, und eine ebenso starke Gruppe bildeten die übrigen, man kann sie vielleicht als die Kleinstaaten bezeichnen, mit zusammen 21 Stimmen. Allerdings befand sich ein großer Teil der Kleinstaaten in politischer und wirtschaftlicher Abhängigkeit von Preußen — man denke nur an die beherrschenden preußischen Staatsbahnen — und verschaffte so dem größten Staat das tatsächliche Übergewicht. Er wurde fast nie überstimmt, hatte überdies in einigen besonders wichtigen Fragen ein absolutes Veto, so z. B. bezüglich der Gesetzgebung über Heer und Kriegsmarine, über Zölle und Verbrauchssteuern (Art. 5 II) und bezüglich der Durchführung der Zoll- und indirekten Steuergesetze (Art. 37). Ferner war der Vorsitz im Bundesrat Sache des Reichskanzlers, kam also Preußen zu. Übrigens galt es als Tradition, wenn immer möglich, keine Kampf Abstimmungen vorzunehmen, sondern eine Einigung herbeizuführen. Dabei ließen sich die süddeutschen Regierungen im allgemeinen die preußische Führung gern ge-

fallen; bot sie ihnen doch zugleich den Schutz ihrer eigenen politischen Stellung, die Gewähr der monarchisch-konstitutionellen Verfassung, und sicherte ihnen die Behauptung ihrer Sonderrechte. Man konnte geradezu von dem Grundsatz der Solidarität der monarchisch-konstitutionellen Regierungen als einer der Tragsäulen des Reichsbaus sprechen. Über diese Zusammenhänge wird noch an anderer Stelle zu sprechen sein (vgl. S. 118, 181, 193).

Die geistige Atmosphäre im Bundesrat war durch seine persönliche Zusammensetzung bestimmt. Die Einzelstaaten waren durch ihre höhere Beamtenschaft vertreten, so daß dort eine Elite des deutschen Beamtentums mit seiner traditionellen, durch eine gewisse sachliche Selbständigkeit charakterisierten Stellung versammelt war, während die politische Orientierung durch die konstitutionell-monarchischen Regierungen und die ähnlich gerichteten Senate der Hansstädte erfolgte. Wenn hier der Einfachheit wegen von den letzteren abgesehen werden kann, da für sie mutatis mutandis das gleiche gilt, war das Verhältnis dieser Regierungen in erster Reihe durch das Verhältnis zu ihren Fürsten und erst in zweiter Linie durch die innerpolitisch-parlamentarischen Gestaltungen in den Ländern bestimmt. So handelte es sich tatsächlich im wesentlichen um eine Gesandtenkonferenz monarchischer Mittel- und Kleinstaaten, verbunden mit der Vertretung der preußischen Großmacht. Die Ausschaltung des parteipolitischen Elements war noch überdies durch das Verbot der gleichzeitigen Mitgliedschaft zu Bundesrat und Reichstag verbürgt, ein Verbot, das nicht einmal bei der letzten, nicht mehr zur Auswirkung gelangten Verfassungsreform der sterbenden Monarchie im Oktober 1918 aufgehoben wurde.

5. Der spezifisch preußische Einfluß machte sich aber nicht nur durch den Kaiser und Kanzler — innerhalb und außerhalb des Bundesrats —, sondern auch auf den Kaiser und Kanzler, nämlich als preußisches Staatsoberhaupt und insbesondere auf den letzteren als preußischen Ministerpräsidenten geltend. Einmal bestand eine gewisse Abhängigkeit vom preußischen Landtag und, da dort in beiden Kammern — in der zweiten dank des plutokratischen Dreiklassenwahlrechts — Adel und Besitz dominierten, von dieser politischen Oberschicht. Dann war der Reichskanzler auch auf das preußische Ministerium in mannigfacher Beziehung angewiesen, in dem er wegen der kollegialen Organisation nicht Untergebenen zu befehlen, sondern sich mit Gleichgestellten auseinanderzusetzen hatte. Eine dritte Quelle des preußischen Einflusses lag darin, daß es — wie wir gesehen haben — keine politische Reichsverwaltung gab, daß die Durchführung der Reichsgesetze vielmehr durch die Gliedstaatsbehörden zu erfolgen hatte und daher durch deren geistige Verfassung mitbestimmt war. Naturgemäß fiel dabei der Bureaucratie des größten Staates ein ausschlaggebender Einfluß zu.

6. Soviel über die Organe des Reichs. Wie war nun die politische Macht unter sie verteilt?

Der Reichstag, der Vertreter der breiten Schichten des deutschen Volkes, war formell nur an der Gesetzgebung und der Feststellung des Staatshaushaltes beteiligt. Dadurch kam ihm allerdings ein gewisser Einfluß, vor allem auf innerpolitischem Gebiet, zu. Gegen seinen Willen war die Führung der Geschäfte in dieser Richtung unmöglich. Denn hier geht es ohne Betätigung der Gesetzgebungsmaschine und ohne finanzielle Neuausgaben nicht ab.

Das letztere gilt ja auch auf dem Gebiet der Außenpolitik, besonders wenn wir das Heer und die Kolonien mit einrechnen. Die Gesetzgebung dagegen spielt hier eine weniger wichtige Rolle. Immerhin wären auch da gewisse Einflußmöglichkeiten gegeben gewesen. Aber im wesentlichen wurde davon kein Gebrauch gemacht.

Das hatte hauptsächlich zwei Gründe. Einmal ist in Sachen der Außenpolitik jeder Volksvertretung das Mitsprechen erschwert. Es fehlt gewöhnlich an der in-

timeren Kenntnis der für die Gesamtlage maßgebenden Verhältnisse auf der Weltbühne. Ein mehr oder weniger dichter Schleier des Geheimnisses liegt über den Vorgängen, die für die seitens der Staatsleitung zu treffenden Entschlüsse maßgebend sind. Nur sehr lange Befassung mit allen in Betracht kommenden außerordentlich verwickelten Beziehungen schafft die Voraussetzungen für ein sicheres Gehen auf diesem glatten Parkett.

Dazu kam für das deutsche Parlament noch ein besonderer Umstand. Je heller die Sonnenseite, desto tiefer der Schatten. Beinahe zwei Jahrzehnte leitete die Außenpolitik des Reiches ein Riese, dem keiner auf diesem Gebiete im entferntesten gewachsen war. Mag man der Ansicht zuneigen, daß er auf dem ureigensten Felde seines Genius niemand aufkommen ließ oder daß es keiner wagte, sich ihm an die Seite zu stellen, Tatsache ist jedenfalls, daß der Reichstag keine Männer hatte, die ihr Interesse auf dieses Gebiet konzentrierten. Und daher fehlte es an Kennern des Gegenstandes, auch als es notwendig gewesen wäre. Nur die wirtschaftlichen Fragen der Beziehungen zur Außenwelt hatten Sachverständige in der deutschen Volksvertretung.

Zu alledem war der Reichstag in keiner Beziehung selbständig, vielmehr in jedem Punkt an die Mitwirkung des Bundesrats gebunden, der demnach als föderalistische und konservative Bremsvorrichtung fungieren konnte. Höchstens in negativer Richtung konnte der Reichstag selbständig handeln, nämlich die Vorschläge der Reichsleitung ablehnen und damit durchkreuzen. Dagegen gab es auch seitens des Bundesrats keine Abhilfe. Aber welch' unbefriedigende und unvolkstümliche Lage. Der Geist, der stets verneint! So konnte der deutsche Parlamentarismus — im Gegensatz zu anderen Ländern — nicht zur Entfaltung gelangen. Der Verdacht der Unfruchtbarkeit haftete ihm an und erbte sich fort bis in die neue Ordnung, wo die geschilderten Hemmungen gefallen waren.

7. Anders der Bundesrat. Zunächst war er ein gesetzgebender Faktor, genau wie der Reichstag. Wenn die Theorie häufig einen Unterschied herausfinden und dem Bundesrat eine höhere rechtliche Stellung im Gesetzgebungsprozeß zusprechen wollte, so ging sie dabei fehl. Denn es bestand juristisch vollkommenes Gleichmaß ihres Einflusses, jeder Teil konnte allein einen gesetzgeberischen Akt verhindern, keiner allein einen derartigen Akt erzwingen. Aber tatsächlich, politisch gab der Umstand dem Bundesrat ein Übergewicht, daß er über die sachverständige Arbeit der Beamtenschaft in den obersten Reichsämtern verfügte. Die Vorlagen der Reichsleitung traten ja stets nur als Bundesratsvorlagen in Erscheinung. So war es natürlich, daß die allermeisten Reichsgesetze aus der Werkstatt hervorgingen, die dem Bundesrat zu Gebote stand, und daß er auch auf das Stadium der parlamentarischen Bearbeitung einen entscheidenden Einfluß ausübte.

Über das Gebiet der Gesetzgebung hinaus aber war der Bundesrat in hervorragender Weise an der Leitung der Verwaltung beteiligt durch die Verordnungsgewalt, d. h. die Befugnis, auf Grund gesetzlicher Ermächtigung Rechtsvorschriften zu erlassen, durch das Recht, allgemeine Anweisungen an die Behörden zu geben, über die Einrichtungen der Reichsverwaltung zu entscheiden, an den Ernennungen und anderen Regierungsakten des Kaisers und Kanzlers mitzuwirken.

Alles in allem war der Bundesrat, das föderative Organ, bedeutend stärker als der Reichstag.

8. Der Kaiser war nicht das sog. „Reichsoberhaupt“, denn diese Stellung schrieb man den verbündeten Regierungen, also der Gesamtheit der Fürsten zusammen mit den Senaten der freien Städte zu, sondern der „Vorsitzende“ des Reichs, sein Titel eine kraftvoll werbende Bezeichnung für das geschlechtslose „Bundespräsidium“. Er sollte nicht Vorgesetzter der anderen Monarchen sein, sondern nur der erste unter Gleichen.

So erklärt es sich, daß seine Stellung auf dem Gebiet der Gesetzgebung eine

vergleichsweise nebensächliche war. Auf ihren Inhalt hatte er überhaupt keinen Einfluß. Erst wenn sie durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag zustande gekommen war, oblag ihm die formelle Ausfertigung und der Verkündigungsbefehl. Allerdings hatte er eine nicht zu unterschätzende mittelbare Ingerenz auf die gesetzgebende Tätigkeit, weil ihr Funktionieren von den kaiserlichen Willensentschlüssen abhängig war. Oblag doch dem Bundespräsidium Berufung, Vertagung, Schließung und Auflösung des Reichstags und die entsprechenden Funktionen in bezug auf den Bundesrat.

Von ausschlaggebender Bedeutung aber war der Einfluß des Kaisers auf die Durchführung der Reichsgesetze, die ganze Reichsverwaltung mit ihrem obersten Chef, dem Reichskanzler, war ihm unterstellt, ihm stand die Ernennung des Kanzlers und aller übrigen Reichsbeamten zu, er hatte die Reichsaufsicht über die Länder. Nach außen hin hatte er das Reich zu vertreten, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten zu schließen, Gesandte abzuordnen und zu empfangen. Kriegserklärung, wenn anders es sich nicht um einen Angriffskrieg handelte, wozu der Bundesrat zustimmen mußte, und Friedensschluß waren seine Sache. Dazu kam seine Stellung als Bundesfeldherr, die ihm den Oberbefehl über die ganze deutsche Wehrmacht — mit Ausnahme Bayerns im Frieden — und damit im Zusammenhang das Recht, den Kriegszustand im ganzen Reiche — wieder mit Ausnahme Bayerns — zu verhängen, endlich die Durchführung der vom Bundesrat zu beschließenden Reichsexekution gegen pflichtvergessene Bundesmitglieder übertrug.

Alle diese Rechte bekamen indessen erst ihren richtigen Nachdruck durch die Personalunion mit der preußischen Krone. Dadurch gewann der Kaiser auch eine sehr maßgebende sachliche Einwirkung auf die Reichsgesetzgebung, denn die preußischen Stimmen im Bundesrat standen zu seiner Verfügung, und alles, was sich sonst aus der preußischen Übergewichtsstellung an meßbaren und unmeßbaren Einflüssen herleitete, kam ihm zugute. Innerhalb des preußischen Staates selbst aber hatte das Königtum eine vergleichsweise sehr starke, geschichtlich begründete Position. Denn dieser Staat war durch seine Dynastie aus kleinen Anfängen im Wege einer zielbewußten, erfolgreichen Politik und Kriegführung auf die Höhe seiner Macht geführt worden. In heißem Kampfe mit dem Parlament hatte das Königtum dank Bismarcks überlegener Energie auf der ganzen Linie gesiegt, das Heer war unbedingt in seiner Hand, was sinnfällig in der von Gegenzeichnung freien Kommandogewalt zum Ausdruck kam. Erst diese preußische Kontingentsherrlichkeit war es ja, die dem kaiserlichen Oberbefehl wirksame Kraft verleihen konnte. Wenn nun auch auf der Gegenseite eine gewisse Abhängigkeit von den preußischen Faktoren, Adel, Besitz und einem sozial geschlossenen Beamtentum mit starker Tradition, in Frage kam, so wirkte dies doch auch wieder im Sinne einer Betonung der preußischen Seele im deutschen Kaiser.

Zusammenfassend kann man unter Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Umstände die wirkliche Machtstellung des Kaisers etwa folgendermaßen formulieren. Auf dem Gebiet der inneren Politik hatte er seinen Einfluß mit den spezifisch preußischen Faktoren, den im Bundesrat zur Geltung kommenden nicht-preußischen Kräften und dem Reichstag zu teilen. Dagegen war er in bezug auf die äußere Politik im wesentlichen selbständig. Das dabei verwendete Personal bestand aus Männern seiner Wahl, und er verfügte, was von ausschlaggebender Bedeutung war, bedingungslos über die Wehrmacht.

All' dies aber gilt nur vorbehaltlich seines Verhältnisses zum Reichskanzler.

9. Der Kanzler stand im engsten Verhältnis zum Kaiser. Einerseits war er in bezug auf seine Berufung und Entlassung vollkommen von ihm abhängig, bedurfte also seines fortgesetzten Vertrauens. Andererseits aber hatte er, abgesehen von der Kommandogewalt, das Recht der Gegenzeichnung und damit der Zustim-

mung zu allen Regierungsakten, für die ihn die Verantwortung traf. So trat er seinem Herrn als gleichberechtigter Faktor gegenüber, und es war letzten Endes eine Frage der stärkeren Persönlichkeit, wer von beiden seine Meinung durchzusetzen mußte.

Dabei konnte es je nachdem eine Stärkung oder eine Schwächung der Stellung des Kanzlers bedeuten, daß sich in seiner Hand so viele verschiedenartige Aufgaben vereinigten. Eine Stärkung für den kraftvollen Mann, der auf seine Verantwortlichkeiten pochte, eine Schwächung für den ängstlichen oder weichen, der sich den Schwierigkeiten zu entwinden suchte. Was kam doch alles da zusammen! Der Reichstag, der dem Kanzler auf innerpolitischem Gebiet Schwierigkeiten bereiten konnte, obwohl der Minister nicht auf sein Vertrauen angewiesen war; außenpolitisch machte sich dieser Einfluß, wie wir sahen, wenig bemerkbar. Weiter der Bundesrat, dessen Vorsitz er führte und in dem er die preußischen Stimmen zur Hand hatte. Dann die Stellung als Chef der ganzen Reichsverwaltung, der insbesondere die Ausarbeitung der wichtigen Reichsgesetze und die Schaffung der großen Einrichtungen des Reichs anvertraut war. Die Ressortleiter waren nur seine Gehilfen, seine Stellvertreter, mit Recht Staatssekretäre genannt, die ihm demgemäß nur in reinen Fachangelegenheiten die Verantwortung abnehmen konnten. Schließlich das Amt des preußischen Ministerpräsidenten und damit die Leitung der inneren Politik und der Gesamtverwaltung eines Staates von respektabler Größe. All das zusammen genommen, eine ungeheure Fülle von Aufgaben, die nur ein Riese auf seine Schultern nehmen konnte.

So war das Amt ja ursprünglich nicht gedacht gewesen. Der Bundeskanzler sollte nur etwa das sein, was der Präsidialgesandte am Bundestag in Frankfurt war, ein Organ des preußischen Ministers des Äußeren. Als jedoch die Nationalliberalen ein verantwortliches Reichsministerium verlangten, da bot man ihnen als Kompromiß die Verantwortlichkeit des einen Reichskanzlers. Damit hatte sich aber die Stellung von Grund aus verwandelt. Denn jetzt mußte die Abhängigkeit von einem preußischen Vorgesetzten fallen, der Kanzler mußte sein eigener Vorgesetzter werden, also zugleich preußischer Außenminister und Ministerpräsident sein. So erklärt sich diese ungeheure, zentrale Stellung des einen, einzigen Organs. Bismarck konnte sie sich zutrauen, wenn selbst ihm auch manchmal die Bürde der Geschäfte zu viel wurde und er Abspaltungen versuchte. Wie aber, wenn eine schwächere Person auf diesen Posten gestellt wurde? Mußte da nicht die Gefahr bestehen, daß sich der Zusammenhalt der Teile lockerte, die einzelnen Zweige selbständig wurden und schließlich die Einheitlichkeit des Ganzen verloren ging?

10. Es tut not, das Ergebnis dieser Betrachtungen kurz zusammenzufassen. Nach der alten Verfassung war, politisch gesehen, die auswärtige Politik des Reiches vornehmlich Sache des Kaisers und Kanzlers, in denen sich der Gedanke der Reichseinheit mit dem föderativen, vermittelt durch die Personalunion mit preußischen Ämtern, vermählte. Die Innenpolitik war Gegenstand des Zusammenwirkens einer ganzen Fülle von Faktoren: hier standen Kaiser, Kanzler, die preußischen Faktoren, die Einzelstaatsregierungen und schließlich der Reichstag nebeneinander in bezug auf die Gesetzgebung und Feststellung der großen Richtlinien; die Verwaltung aber war gemeinsames Betätigungsgebiet des Reichs, Preußens und der Gliedstaaten. Worauf es in diesem Zusammenhang ankommt: Jedenfalls war so, vom Standpunkt der Bundesglieder aus betrachtet, eine andauernde Regierung gegen ihre Interessen ausgeschlossen. Auch die preußische Führung wirkte bei aller zusammenfassenden Bedeutung doch im Sinne des bundesstaatlichen Gedankens, da sie einer Lösung der Reichsorgane von der gliedstaatlichen Fundamentierung des ganzen Baues grundsätzlichen Widerstand bot.

§ 8. c) Der Einfluß der Glieder auf den Bundeswillen nach der neuen Ordnung.

Schrifttum: Vgl. §§1, 2 und 4; insbesondere Grundgedanken S.53ff.; Der föderative Gedanke S.155ff.

1. Entsprechend der Fünffzahl der obersten Machtträger des alten Reiches weist auch die Verfassung des neuen Reiches eine Fünffzahl entscheidender politischer Faktoren auf. Reichsvolk und Reichstag sind geblieben, der Bundesrat ist durch den Reichsrat, der Kaiser entsprechend der republikanischen Staatsform durch einen Reichspräsidenten, der Kanzler durch die aus dem Kanzler neuen Stils und die neben ihm stehenden Reichsminister gebildete Reichsregierung ersetzt. Ein grundsätzlicher Unterschied gegenüber der bisherigen Ordnung zeigt sich von vornherein darin, daß das Reichsvolk nunmehr auch Reichsorgan ist, da es durch die Volksgesetzgebung unmittelbar staatlichen Willen äußert.

Reichsvolk und Reichstag sind von Geburt aus unitarisch, der Reichsrat föderalistisch, Reichspräsident und Reichsregierung unitarisch. Das wäre ja zunächst das gleiche äußere Bild wie früher: alle übrigen gegen einen! Aber während früher ein Blick hinter die Kulissen ein anderes inneres Bild ergab, da in dem „Vorsitzenden“ und dem Kanzler des Reiches ein föderatives, weil preußisches Herz schlug, wirken ihre Ersatzfunktionäre rein im Sinne ihrer Tendenz, sind vollkommen von den Einzelstaaten gelöst, ausschließliche Reichsorgane geworden. Nunmehr haben die unitarischen Faktoren wirklich das Übergewicht.

Schon diese einfachen Tatsachen bedeuten von vornherein eine ungeheure Verschiebung der Machtverhältnisse. Drei Punkte kennzeichnen die Veränderung aufs schärfste. Einmal ist die preußische Vormachtstellung gefallen. Wie gründlich dabei vorgegangen wurde, wird sich noch zeigen. Zweitens ist der Einfluß der Gliedstaaten auf die Geschicke des Reiches ausgehöhlt worden. Drittens ist der Schwerpunkt der politischen Macht entscheidend nach der Seite der Parteien gerückt; denn diese dominieren im Volk, im Reichstag, aber auch in der Regierung.

2. In diesem Zusammenhang ist die Struktur des Reichsrats näher zu betrachten. Die übrigen Organe werden unser Interesse stärker in Anspruch nehmen, wenn von dem inneren Aufbau der Reichsgewalt zu sprechen sein wird (vgl. den zweiten Teil). Hier kommt es zunächst nur darauf an, daß sie da sind und dann weiter, wie sie mit dem Reichsrat zusammenspielen.

Da Preußen seine Sonderstellung verloren hat, kann ihm ein unmittelbarer Einfluß nur mehr gleich den übrigen Einzelstaaten im Reichsrat zukommen. In diesem ist eine Neuregelung des Stimmenverhältnisses erfolgt, ganz losgelöst von der historischen Grundlage. Als Grundsatz gilt, daß jedes Land eine Stimme hat, bei den größeren entfällt auf 700000 Einwohner je eine Stimme. Ein Überschuß von mindestens 350000 Einwohnern gibt eine weitere (Art 61 in der Fassung des Ges. vom 24. März 1921, RGBl. S. 440). Nach diesem Grundsatz wäre die preußische Mehrheit gegeben; denn Preußen ist trotz aller Verstümmelungen durch den Gewaltfrieden immer noch größer an Bevölkerungszahl als alle übrigen Einzelstaaten zusammen; nach der Volkszählung vom 16. Juni 1925 fallen von den 63 Millionen Einwohnern des Reichs auf Preußen allein 39 Millionen, also über 60 vH. Um diese preußische Mehrheit zu verhindern, ist die Höchstzahl der Stimmen für ein Land mit zwei Fünftel der Gesamtzahl begrenzt. Dazu kommt noch eine weitere Benachteiligung Preußens, von der alsbald die Rede sein wird.

Die Stimmenverteilung wird periodisch nach jeder Volkszählung neu festgesetzt. Dermalen sind 68 Stimmen vorgesehen, und zwar kommen auf Preußen 27, auf Bayern 11, auf Sachsen 7, Württemberg 4, Baden 3, Thüringen, Hessen, Hamburg je 2, auf die restlichen zehn Länder (Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Bremen, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz, Waldeck, Schaumburg-Lippe) je 1.

Das Stimmenverhältnis wäre danach für Preußen günstiger als früher. Aber der größte Einzelstaat hat seinen bestimmenden Einfluß auf die Geschäftsführung verloren, da der Vorsitz auf ein Mitglied der Reichsregierung übergegangen ist (Art. 65), das, weil von keinem Gliedstaat entsendet, selbst nicht Reichsratsmitglied ist und kein Stimmrecht hat. Dazu kommt dann noch die Sonderbestimmung zum Nachteil Preußens, daß die Hälfte seiner Stimmen — nach Ablauf eines längst verflissenen Übergangszustandes (Art. 168) — den preußischen Provinzialverwaltungen zufällt (Art. 63 I S. 2). Damit wird der Reichsrats einfluß des preußischen Ministeriums auf 14 sichere Stimmen zurückgeführt (die überschüssige Stimme wurde nämlich der Regierung zugeteilt), der Vorsprung vor dem an Land viermal, an Bevölkerung fünfmal so kleinen Bayern beträgt also nur mehr 3 Stimmen.

Allerdings kann die preußische Regierung regelmäßig auf einen Teil der Provinzialstimmen rechnen. Denn die Provinzialvertreter, welche der gleichen politischen Richtung angehören wie die Mehrheitsparteien, die das Ministerium gestellt haben, werden bei der Abstimmung gewöhnlich auf Seite der Regierungsvertreter stehen. Aber jede Stimme der parteipolitisch anders orientierten Provinzialvertreter geht nicht nur für die Staatsregierung verloren, sondern hebt darüber hinaus je eine Regierungsstimme auf. Das preußische Durchführungsgesetz, dem die Regelung der Einzelheiten überlassen ist (Ges. v. 3. Juni 1921, GesSlg. S. 379), sucht zwar dieser Gewichtsverminderung des preußischen Einflusses entgegenzuwirken, indem es die Stimmführung in den Reichsratsausschüssen den Regierungsvertretern vorbehält und für die Vollversammlung „zwecks Herbeiführung einheitlicher Stimmabgabe“ eine gemeinschaftliche Beratung der Gegenstände der Tagesordnung wünscht. Aber die freie Stimmabgabe der Provinzen läßt sich dadurch nicht beseitigen (Preuß. Ges. § 8 II) und so ergibt sich häufig genug das Bild der preußischen Stimmzersplitterung. Daß sie im Zusammenhang mit dem Ausschlußmonopol der Regierung auch zu unerwarteten Überraschungen im Endergebnis führen kann, wird noch zu zeigen sein (vgl. auch unten S. 128f. und 176f.)

Ihr Vorbild hat diese Sonderregelung in § 88 der Frankfurter Verfassung vom 28. März 1849, wonach die Hälfte der Mitglieder des Staatenhauses durch die Regierung, die Hälfte durch die Volksvertretung, und zwar in Staaten, welche aus mehreren Provinzen oder Ländern mit abgesonderter Verfassung oder Verwaltung bestanden, von den einzelnen Provinzialständen zu ernennen waren. (In den Staaten, die nur ein Mitglied zu entsenden hatten, war der Volksvertretung in der Weise ein Einfluß gesichert, daß ihr die Auswahl aus einem Dreivorschlag der Regierung zustand, § 89.) Warum auf dieses Vorbild aber nur bei Preußen zurückgegriffen wurde, hat seine besonderen Gründe, die noch ausführliche Erörterung finden müssen (vgl. S. 174ff.).

3. Auch was die innere Zusammensetzung des Reichsrates betrifft, sind einschneidende Änderungen zu verzeichnen. Vor allem besteht keinerlei Schranke gegen den Eintritt von Parlamentariern im allgemeinen und von Reichstagsabgeordneten im besonderen. Das wäre schon aus dem Grunde nicht am Platze, weil die Besetzung des Reichsrats verfassungsmäßig politisiert ist. Die geborenen Vertreter der Länder sind nämlich die Mitglieder ihrer Regierungen (Art. 63 I S. 1). Diese sind aber kraft des in Art. 17 für die Landesverfassungen festgelegten parlamentarischen Prinzips in der Hauptsache aus den Landesvolksvertretungen hervorgegangen. Wegen dieser Rekrutierung des Reichsrates ist es auch begreiflich, daß über die Instruierung der Stimmen nichts gesagt ist. Die Regierungschefs sind ja selbst die Stimmführer. Immerhin wäre es verfassungsmäßig möglich, daß bei Ländern, denen mehrere Stimmen zufallen, die einzelnen Vertreter verschieden votieren; denn jedes Land kann für jede Stimme einen selbständigen Vertreter entsenden. Bisher sind allerdings solche Fälle noch nicht vorgekommen.

Man sieht also, daß der Reichsrat ganz unähnlich seinem Vorgänger einen parla-

mentarischen Einschlag erhalten hat. Diese Abwandlung geht aber noch weiter. Hierher gehört ja auch die Bestellung der halben preußischen Stimmen durch die Provinzialvertretungen. (Wenn das preußische Durchführungsgesetz die beamteten Chefs der Provinzialverwaltungen, die Landesdirektoren, Landeshauptmänner, mit der Vertretung der Provinzen betraut hätte, dann wäre von dieser Seite her der parlamentarische Einschlag auf die Verantwortlichkeit gegenüber dem Provinzialausschuß eingeschränkt worden.) Ferner wird dem Reichsrat die Autonomie in bezug auf die Regelung seines Geschäftsganges eingeräumt (Art. 66 II). Auch die Stellung der Mitglieder der Reichsregierung ist, abgesehen von ihrer Betrauung mit dem Vorsitz, parlamentsähnlich geregelt. Sie haben das Recht, aber auch die Pflicht, an den Voll- und Ausschusssitzungen teilzunehmen, müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden und können Anträge stellen (Art. 65, 66). Von besonderer Bedeutung indes ist die Vorschrift, daß die Vollsitzungen in der Regel öffentlich sind (Art. 66 III). Das wirkt auf den Charakter der Verhandlungen entscheidend ein. Denn was jetzt gesprochen, beantragt, angenommen, abgelehnt wird, kommt in die Tageszeitungen und damit zur Kenntnis des breiten Publikums. Also muß auf diesen Zuhörerkreis Rücksicht genommen werden. Andererseits kann man sich auch um Unterstützung von dieser Seite bewerben.

Worin liegt nun die grundsätzliche Bedeutung dieser Neuerungen? Man kann sie folgendermaßen charakterisieren. Der Reichsrat ist nach dem Plan der Verfassung nicht mehr eine geheime Ratsversammlung, in der fachkundige Beamte ihre Beherrschung der Materie in gemessener Form zum Ausdruck bringen, sondern eine öffentliche Tribüne, auf der die leitenden Staatsmänner der Länder ihrem politischen Standpunkt in weit vernehmlicher Weise Geltung verschaffen können. Wenn man das berücksichtigt, so kommt man zu dem Ergebnis: Der Reichsrat greift seinem Gedanken nach in dieser Beziehung weit über den Bundesrat zurück in die Zeiten seines glanzvollen Vorfahren, des alten Reichstags des heiligen römischen Reiches deutscher Nation, auf dem die Staatshäupter selbst erschienen und ihre Interessen mit allem Nachdruck verfolgten.

4. In der politischen Wirklichkeit ist allerdings von dieser Idee wenig zu bemerken. Tatsächlich sind zwar überall die Minister der Länder als deren Vertreter benannt. Aber außerdem wurde die alte Einrichtung der stellvertretenden Bevollmächtigten beibehalten und nur in der Weise umgebildet, daß die früheren beamteten Bevollmächtigten formell auf die Stellvertreterrolle beschränkt wurden. Sachlich indes ist es im wesentlichen beim Alten geblieben. Denn die Stellvertreter leisten die eigentliche Arbeit, da der Reichsrat ständig versammelt ist und eine ungeheure Fülle von Stoff zu erledigen hat. Die Landesminister können naturgemäß ihren dauernden Aufenthalt nicht nach Berlin verlegen. So dominiert doch wieder das höhere Berufsbeamtenamt mit seiner neutralen Färbung und leidenschaftslos entscheidenden Fachkunde, soweit nicht politisch gestaltete Instruktionen der einzelnen Landesregierungen bestimmend eingreifen.

Für den gewöhnlichen Bedarf ist damit auch vollauf gedient. Für gesetzestech-nische und Verwaltungsfragen wird jeder den Sachkenner dem Politiker vorziehen. Anders aber, wenn Angelegenheiten von großer politischer Tragweite zur Entscheidung stehen. Da sind die mitten im blutwarmen Leben stehenden führenden Staatsmänner der Einzelstaaten am Platze. Man überlege sich doch nur, welcher andere Widerhall der reichsrätlichen Stimme zukäme, wenn beispielsweise alle oder eine große Zahl der verantwortlichen Regierungschefs der einzelnen Länder sich in öffentlicher Verhandlung in bestimmter Richtung ausgesprochen hätten! Es ist vollkommen klar, daß hier nicht ausgenützte, weil zu wenig erkannte Möglichkeiten liegen, den Ländern im Aufbau der Reichsorganisation einen wirksamen Einfluß zu verschaffen.

Bemerkenswert ist, wie wenig man in den äußeren technischen Einrichtungen

der neuen verfassungsrechtlichen Ordnung Rechnung getragen hat. Der Reichsrat verfügt für Zwecke seiner Amtsführung über einige Räume im Reichstagsgebäude; im wesentlichen sind es dieselben, die seinerzeit für den Bundesrat vorbehalten waren. Für die Vollsitzungen steht daher gar kein Saal bereit, sie finden vielmehr in einem größeren Zimmer statt, in das ein Zulaß des Publikums überhaupt nicht vorgesehen ist. Es werden daher auch keine Eintrittskarten ausgegeben. Selbst für die Pressevertreter ist in einer so unzulänglichen Weise gesorgt, daß nur eine ganz geringe Zahl von ihnen Platz finden kann. Die „Öffentlichkeit“ der Vollsitzungen ist also eine Farce. Daß dieser Zustand der Verfassung ins Gesicht schlägt, liegt auf der Hand. Es wäre vor allem Sache des Reichsrats selbst, sich darum anzunehmen, daß seine äußere Geltung entsprechend in Erscheinung tritt.

So hat sich die alte Bundesratstradition unvermerkt gegenüber dem Willen der neuen Verfassung zu behaupten verstanden. Die neuen Bedürfnisse aber brachen sich eine besondere, verfassungsmäßig gar nicht vorgesehene Bahn. Wie bereits erwähnt (S. 15), hat sich der Brauch herausgebildet, daß die Reichsregierung von Zeit zu Zeit die Ministerpräsidenten der Länder zusammenberuft, um sich vor Entscheidung grundlegender Fragen der inneren Politik und solcher der auswärtigen Angelegenheiten, die auf jene zurückwirken können, mit ihnen auseinanderzusetzen. Formell haben diese Beratungen ja nur informativischen Charakter und können verfassungsmäßig keinen anderen haben. Daher wird auch nicht abgestimmt. Aber es wird doch der größte Wert darauf gelegt, bei diesen Anlässen die Zustimmung der leitenden Staatsmänner der Länder zu erlangen. Wäre diese außerverfassungsrechtliche Einrichtung, die neuerdings nur in § 26 der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924 (RMBI. S. 173) eine interne offizielle Anerkennung gefunden hat, notwendig, wenn man sich auf die verfassungsrechtlich gewollte Struktur des Reichsrates besinnen wollte? Allerdings mag noch ein Nebenpunkt eine gewisse Rolle spielen. Die Halbierung bzw. Paralyse der preußischen Regierungsstimmen durch die preußischen Provinzialvertretungen im Reichsrat scheidet bei der Landesministerialkonferenz aus.

5. Nunmehr ist die Machtverteilung unter den obersten Reichsorganen zu betrachten. Hierbei ist allerdings eine so eingehende Prüfung, wie sie für das alte Reich anzustellen war, nicht mehr erforderlich. Denn die vier Organe Volk, Reichstag, Reichspräsident und Reichsregierung sind, wie oben betont, rein unitarisch, kommen also vom Standpunkt der Geltendmachung der Gliedstaatsinteressen nicht in Betracht. Allerdings kann der Reichspräsident unter Umständen eine ausgleichende Funktion ausüben, von der jedoch erst später (im zweiten Teil) die Rede sein kann. Es hat uns daher nur noch die Stellung des föderalistisch orientierten Reichsrates näher zu befassen.

Von vornherein ist festzustellen, daß der Reichsrat im Vergleich mit dem Bundesrat außerordentlich an Machtvollkommenheit eingebüßt hat. Während früher alle amtlichen Vorlagen an die Volksvertretung solche der „verbündeten Regierungen“ waren, also auf Bundesratsbeschluß beruhten, gehen heute die Regierungsvorlagen vom Reichsministerium aus. Sie müssen zwar zunächst dem Reichsrat unterbreitet werden. Aber sein Widerspruch hindert ihre Weiterleitung an den Reichstag nicht, nur muß der abweichende Standpunkt des Landesvertretungsorgans mitgeteilt werden. Daneben ist auch dem Reichsrat ein Initiativrecht gelassen, aber der Apparat der Reichszentralstellen steht ihm nicht zur Verfügung (Art. 68, 69). An den Beratungen des Reichstags nehmen zwar keine Kommissare des Reichsrats teil, jedoch können die einzelnen Länder Bevollmächtigte entsenden und Erklärungen abgeben lassen (Art. 33 II S. 2). Die Geschäftsordnung für den Reichsrat vom 20. November 1919 (RZBl. S. 1521) hat in § 9 zweckmäßigerweise als Regel Personalunion zwischen den Reichsrats- und Reichstagsbevollmächtigten der Länder ausgesprochen. Liegt ein Gesetzesbeschluß des Reichstages vor, so bedarf dieser nicht

der Zustimmung des Reichsrates entsprechend der früheren Ordnung. Der Reichsrat kann nur Einspruch erheben, also sein Veto einlegen. Aber dieser Einspruch hat nicht die Kraft, den Reichstagswillen zu brechen. Zunächst geht die Angelegenheit nochmals an den Reichstag zurück, der abermals Beschluß fassen muß. Vielleicht entschließt er sich, den Bedenken der Ländervertretung Rechnung zu tragen. Bleibt er aber bei seinem ursprünglichen Beschluß, so geht die Entscheidung nach einer ziemlich verwickelten Ordnung, die erst später genauer zu betrachten ist (vgl. 2. Teil) in die Hände von Reichspräsident und Reichsregierung über und kann schließlich zum Volksentscheid führen. Jedenfalls liegt der Ausschlag bei unitarischen Faktoren.

Wir sehen also, daß bei der Gesetzgebung die Gleichberechtigung der Ländervertretung mit der Volksvertretung verschwunden ist. Es ist sonach nur aus historischen Reminiszenzen zu erklären, wenn die übliche Formel für die Verkündung der Reichsgesetze lautet:

„Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit“ — manchmal heißt es auch „nach“ — „Zustimmung des Reichsrates hiermit verkündet wird.“

Von Rechts wegen kommt es auf diese Zustimmung gar nicht mehr an. Die Übung erklärt sich folgendermaßen. Nach dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919, RGBl. S. 169, welches der Reichsverfassung vorausgegangen ist, war der Nachfolger des Bundesrats und der Vorgänger des Reichsrats, der Staatenausschuß, tatsächlich dem Reichstag in bezug auf die Gesetzgebung ebenbürtig, und damals ist die Formel geprägt worden. Sie hat also die inzwischen eingetretene Machtverschiebung ahnungslos überdauert. Man hat allerdings neuerlich einen besonderen Rechtfertigungsgrund für die übliche Fassung darin gefunden, daß durch den formellen Beschluß des Reichsrats auf Nichterhebung des Einspruchs die Möglichkeit geschaffen werde, das Gesetz vor Ablauf der Einspruchsfrist zu verkünden; insofern liege also eine Zustimmung des Reichsrats vor (vgl. ANSCHÜTZ S. 219, Anm. 6). Die Formel bringt aber diese beschränkte Bedeutung der „Zustimmung“ nicht zum Ausdruck.

Nur in bezug auf den Haushaltsplan bedarf der Reichstag der Zustimmung des Reichsrates, wenn er Ausgaben erhöhen oder neu einsetzen will. Jedoch ist auch diese Zustimmung in ähnlicher Weise ersetzbar, wie der Einspruch des Reichsrats gegen Gesetze wirkungslos gemacht werden kann (Art. 85 IV und V). Allerdings wird das Gewicht der reichsrätlichen Stimme durch gewisse gesetzestechische Fehler etwas erhöht, worauf hier nicht näher eingegangen werden kann.

6. Auch in bezug auf die Verwaltung ist der Einfluß des Reichsrats gegenüber dem Bundesrat stark herabgedrückt worden.

Das früher dem Bundesrat zustehende Verordnungsrecht ist nunmehr Sache der Reichsregierung geworden (Art. 179 II) und auch die Erlassung von Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze ist auf sie übergegangen. Der Reichsrat ist in bezug auf die letzteren nur insofern zur Zustimmung berufen, als der Vollzug durch Landesbehörden erfolgt (Art. 77). Dabei ist es noch zweifelhaft, ob durch diese Bestimmung die Anweisungen mitumfaßt sind, welche die Reichsregierung in Ausübung ihres Aufsichtsrechtes über die Vollzugstätigkeit der Landesorgane (Art. 15 II S. 1) erläßt (vgl. darüber unten S. 58).

Im übrigen hat der Reichsrat bloß Anspruch darauf, durch die Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden gehalten und mit seinen Ausschüssen zur Beratung über wichtige Gegenstände herangezogen zu werden (Art. 67). In beiden Fällen handelt es sich also um kein entscheidendes Votum, vielmehr nur um die Gelegenheit zur Betonung seiner Stellungnahme, wie ja im Grunde genommen die Stellung des Reichsrats bei der Gesetzgebung auch nicht die eines wirklich entscheidenden Faktors ist.

7. Immerhin darf nicht übersehen werden, daß das Gewicht der reichsrätlichen

Stimme nicht allein von dem ihr zugemessenen formalen Recht, sondern ebenso sehr von der praktischen Gestaltung der politischen Kraft- und Spannungsverhältnisse, in erster Linie aber davon abhängt, ob die Reichsregierung und der Reichstag dem Kampf oder dem Ausgleich zwischen den Reichs- und den Länderinteressen den Vorzug geben und darum in friedlicher Zusammenarbeit oder in kühler Entfremdung der Vertretung des Ganzen und seiner Teile das Heil der Zukunft sehen. Die bisherige Erfahrung läßt eine einheitliche Richtung noch nicht erkennen. Auf Zeiten rücksichtsloser Nichtbeachtung folgten solche zartfühlender Rücksichtnahme und umgekehrt, ohne daß ein bestimmter Zusammenhang gerade mit der politischen Färbung der jeweiligen Mehrheitskoalition im Reichstag festgestellt werden könnte.

8. Das Bild von der Machtstellung des Reichsrates wäre aber nicht vollständig, wenn nicht dreierlei beachtet würde.

Einmal hat der Reichsrat über seinen unmittelbaren Vorgänger, den Staaten-ausschuß, vom alten Bundesrat her eine Reihe von Zuständigkeiten verschiedener Art, insbesondere Vorschlagsrechte für Ernennungen u. dgl., geerbt, die seinen Einfluß auf die Verwaltung über das von der Verfassung vorgesehene Normalmaß hinaus erhöhen.

Dann hat die Einzelgesetzgebung seine Stellung in manchen Punkten verstärkt. Schon in den Sondervorschriften der Reichsverfassung über die Gestaltung der Reichsverwaltung im 6. Abschnitt des 1. Hauptteils nähert sich der Reichsrat dem Bundesrat in bemerkenswerter Art. Es waren hier offenbar die Beharrungstendenzen der Ressorts, die stärker an die Vergangenheit angeknüpft haben. In der gleichen Richtung bewegte sich aber auch die nach der Reichsverfassung einsetzende Spezialgesetzgebung fort. Da und dort wurden dem Reichsrat entscheidende Befugnisse eingeräumt, wie sie seinem Vorgänger eigen waren. Ein besonders markantes Beispiel war die Regelung der vereinfachten Übergangswirtschaftsgesetzgebung, wofür der Weg der Verordnung der Reichsregierung unter Zustimmung eines Reichstagsausschusses und des Reichsrats eingeführt wurde (vgl. Gesetze vom 3. August 1920, RGBl. S. 1493, und vom 6. Februar 1921, RGBl. S. 139). Auf diesem seinerzeit praktisch recht bedeutsamen legislativen Gebiet war also die volle Parität mit dem Reichstag hergestellt. Ähnliche Einflußmöglichkeiten des Reichsrats sehen das Notgesetz vom 24. Februar 1923, RGBl. I, S. 147, und die Ermächtigungsgesetze vom 13. Oktober 1923, RGBl. I, S. 943, bzw. vom 8. Dezember 1923, RGBl. I, S. 1179, vor, um noch einige Beispiele zu nennen. Man wird in solchen gesetzgeberischen Akten zweifellos eine stärkere föderalistische Grundeinstellung erkennen müssen, als sie in dem gewissermaßen offiziellen Teil der Weimarer Verfassung Anerkennung gefunden hat.

Schließlich muß noch ein Punkt hervorgehoben werden. Es ist, wenn man die Stellung des föderativen Organes in anderen Bundesstaaten zum Vergleich heranzieht, doch immerhin zu beachten, daß dem Reichsrat gewisse Rechte zugebilligt sind, die bei jenen vollständig fehlen. Vor allem handelt es sich um seine Vorzugsstellung bei der Einbringung der Regierungsvorlagen, dann seine Vertretungsbefugnis im Reichstag und seine Beteiligung an eigentlichen Verwaltungsgeschäften. Ein Stück der alten Regierungsstellung ist dem Vertretungsorgan der Länder also noch geblieben, auch hier wirkt sich eine föderative Beharrungstendenz sichtlich aus.

Alles in allem aber ändert sich an dem vorausgeschickten Gesamturteil nichts: Die Vertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches hat sehr erheblich an Einfluß verloren.

9. Wie steht es nun mit der Gewährschaft dieser verminderten Rechte bzw. mit den formellen Möglichkeiten ihrer Erweiterung?

Im alten Recht konnte eine Verminderung der Rechtsstellung des Bundesrats niemals gegen dessen Willen, ja niemals gegen nur 14 Stimmen innerhalb dieser

Körperschaft beschlossen werden. Denn zu jedem Gesetz, ob einfach oder verfassungsändernd, war Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag erforderlich, jede Verfassungsänderung konnte durch die angegebene Stimmenzahl und daher beispielsweise von Preußen allein verhindert werden (Art. 5 und 78 I alte RV.). Umgekehrt wäre zu einer Vergrößerung der bundesrätlichen Befugnisse, die aber praktisch nicht in Betracht kam, die Zustimmung der einfachen Mehrheit der Volksvertretung erforderlich gewesen.

Im neuen Recht kann eine weitere Herabsetzung der Rechtsstellung des Reichsrats auch gegen seinen erklärten Willen durchgeführt werden. Da Verfassungsänderungen als Sonderfall der Gesetzgebung aufgefaßt sind, kommt als Abwehrmittel nur das aufschiebende Einspruchsrecht des Reichsrats in Frage. Als letzte Instanz kann hier aber immer auf dem Volksentscheid bestanden werden, wenn der Reichsrat von dieser Seite Hilfe erwartet (Art. 76). Ist so eine Verschlechterung der Lage des Reichsrats im Vergleich mit dem früheren Rechtszustand erheblich erleichtert, so entspricht es dieser Tendenz vollkommen, daß umgekehrt eine Verbesserung wesentlich erschwert ist. Die Entscheidung liegt der Hauptsache nach in der Hand des Reichstages, wobei die für Verfassungsänderungen vorgeschriebene erhöhte Mehrheit erforderlich ist (Art. 76).

Man sieht, daß die Entthronung des früheren „Trägers der Staatsgewalt im Reiche“ gründlichst besorgt wurde.

§ 9. d) Die Mitwirkung der Glieder bei der Durchführung des Bundeswillens.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4.

1. An früherer Stelle wurde dargelegt, daß im Deutschen Reich das Wirken der Zentralstaats- und der Gliedstaatsgewalten nach dem System der gegenseitigen Durchdringung geordnet ist. Das Wichtigste sei kurz wiederholt. Die Bismarcksche Verfassung verzichtete im allgemeinen auf untere und mittlere Reichsbehörden, überließ vielmehr den Vollzug der Reichsgesetze in aller Regel den Landesbehörden. Man wollte die Einflußsphäre der Einzelfürsten möglichst unangetastet lassen. Nur auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, der Kriegsmarine und des Post- und Telegraphenwesens — hier ausgenommen Bayern und Württemberg — schuf man einen bis nach unten hin ausgebauten reichseigenen Behördenapparat. Ebenso beschränkte man sich im Bereiche des Gerichtswesens auf die Sorge für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung über das Reichsrecht durch Schaffung einer obersten Instanz in Gestalt des Reichsgerichts. In den unteren Rechtsstufen blieben die Landesgerichte auch in Sachen des neuen gemeinsamen Rechtes zuständig; nur die Gerichtsverfassung und das Prozeßverfahren wurden reichsgesetzlich geregelt.

2. Naturgemäß mußte aber dafür gesorgt werden, daß die Reichsgesetze, deren Durchführung sonach im allerweitesten Umfang von den Ländern abhängig war, auch tatsächlich entsprechend vollzogen wurden. Zu diesem Behufe hatte das Reich das Recht der Aufsicht über diese Tätigkeit der Landesbehörden (Art. 4 alte RV.), das durch den Kaiser und Kanzler (Art. 17) und den Bundesrat (Art. 7 I Z. 3) ausgeübt wurde. Darüber wird aber erst im Zusammenhang mit dem Einfluß des Reichs auf die Länder näher zu sprechen sein (vgl. S. 56f.). Ähnlichen Zwecken wie die Reichsaufsicht diente auch die erwähnte instanzmäßige Unterordnung der Landesgerichte unter das Reichsgericht; auch darüber später noch Näheres (vgl. S. 55f.).

3. Durch die geschilderte Ordnung hatten die Einzelstaaten selbst auf dem Gebiete der einheitlichen Reichsgesetzgebung noch ein sehr erhebliches Maß von Einfluß auf die praktische Staatstätigkeit. Denn es stand ihnen die Möglichkeit offen, die Gesetze, so wie sie eigentliches Leben gewinnen, mit einem Einschlag ihres Geistes zu erfüllen. Dasselbe Gesetz, durch die preußische Verwaltung angewendet, be-

kommt vielfach ein ganz anderes Gesicht als beispw. in der Hand der badischen Behörden. Die Reichszentralstellen haben früher häufig genug darüber Klage geführt, daß der Geist, in dem die Behörden einzelner Gliedstaaten Reichsgesetze durchführten, nicht von dem Geiste gewesen sei, der die Gesetzesfeststellung beherrscht hatte. Aber es war doch gewöhnlich sowohl sachlich wie auch politisch sehr schwierig, von Reichsaufsichts wegen einzuschreiten. Das „bundesfreundliche“ Verhältnis zu dem betroffenen Staate stand der Eröffnung solcher innerbundesstaatlicher Feindseligkeiten im Wege.

4. Die neue Verfassung hat in diesen Beziehungen zwar grundsätzlich an die alte Ordnung angeknüpft, aber es doch nicht unterlassen, in einzelnen Richtungen erhebliche Änderungen vorzunehmen.

Zunächst spielt in unserem Zusammenhang die Ausdehnung der reichseigenen Verwaltung eine Rolle. Das einzelne wurde bereits früher berührt. In der auswärtigen Verwaltung sind die gliedstaatlichen Gesandtschaften, ausgenommen die bayrische beim päpstlichen Stuhl, verschwunden, die Militärverwaltung ist reine Reichssache geworden, das Post- und Telegraphenwesen wurde auch in Württemberg und Bayern verreichlicht, der Staatsbahnbesitz ging auf das Reich bzw. später auf die von ihm in gewisser Beziehung abhängige Reichsbahngesellschaft über, auf dem Gebiet der Wasserstraßen und Seezeichen trat das Reich an Stelle der Länder. Vor allem aber wurde das Finanzwesen des Zentralstaates ganz von den Einzelstaaten losgelöst, und zwar sogar über den in der Verfassung selbst vorgesehenen Umfang hinaus. Für das Versorgungswesen wurden reichseigene Behörden geschaffen, für die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung reichsunmittelbare Selbstverwaltungskörper. Auf allen diesen Gebieten ist also das System der reinlichen Scheidung an Stelle jenes der gegenseitigen Durchdringung getreten.

Eine gewisse mittelbare Rücksicht auf die Länder wurde allerdings durch die Bindung der Personalbesetzung genommen. Es ist, wie bereits kurz erwähnt (S. 27), vorgeschrieben, daß die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten in der Regel Landesangehörige sein sollen. Dem Personal selbst — Beamte, Angestellte, Arbeiter — ist sogar ein Anspruch auf Verwendung in ihren Heimatgebieten eingeräumt, soweit die Möglichkeit dafür besteht und nicht Rücksichten des Dienstes oder der Ausbildung entgegenstehen (Art. 16). Der Ausdruck „Heimatgebiet“ wird indes in der Regel nicht im Sinne der politischen, sondern der geographischen Einteilung verstanden; Heimatgebiet und Land können sich daher schneiden. Durch diese Bestimmungen ist aber doch zugleich eine Zuständigkeit der Landesregierungen geschaffen worden, die sich für die Einhaltung der Vorschriften interessieren können.

Bei der Ausschaltung der Landesverwaltung auf gewissen Sondergebieten hat das Reich, wie wir bereits gesehen haben (vgl. oben S. 21), nicht haltgemacht, vielmehr kann ganz allgemein die Vollziehung der Reichsgesetze durch einfaches Reichsgesetz reichseigenen Behörden übertragen werden (Art. 14). Jedoch wurde dieser Schritt bezüglich des vielleicht wichtigsten Gebietes, der inneren Angelegenheiten, bisher sorgfältig vermieden. Wenigstens für den Normalzustand. In Ausnahmeverhältnissen — vgl. oben S. 23 ff. — dagegen wurde auf Grund des Art. 48 in einzelnen Fällen — z. B. Sachsen, Thüringen — mitunter vorübergehend ziemlich energisch zugegriffen. Andererseits hat aber gerade wieder der Art. 48, wie ebenfalls gezeigt (vgl. S. 24), den Ländern gewisse Möglichkeiten gegeben, über ihre eigentliche Sphäre hinaus in das Feld der Reichsangelegenheiten hinüberzuwirken, wovon beispielsweise in Bayern einige Male ein wenig zurückhaltender Gebrauch gemacht wurde.

Zu erwähnen ist dann in diesem Zusammenhang noch die verfassungsmäßige Verpflichtung der Länder, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit einzuführen, wobei deren Verhältnis zu der ebenfalls vorgesehenen Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit zwar

offen blieb (Art. 107), aber doch die Schaffung einer Unterordnung im Wege einfachen Gesetzes ermöglicht wurde (Näheres unten S. 96ff.).

Viel besser dagegen ist die Lage der Gliedstaaten auf dem Gebiet der Justiz, wo sich ja im wesentlichen überhaupt nichts geändert hat.

5. Unter dem dynamischen Gesichtspunkt ist zunächst wieder davon auszugehen, daß die Rechtslage der Länder, soweit sie verfassungsmäßig bestimmt ist, von den Faktoren abhängt, die über Verfassungsänderungen zu verfügen haben. Wir wissen, daß die Entscheidung durchweg in die Hand der unitarischen Faktoren gelegt ist, während das Vertretungsorgan der Länder im wesentlichen nur verzögernd wirken kann (vgl. oben S. 26). Eine erhebliche Verschlechterung der Stellung der Länder bedeutet es aber, daß der Besitz der inneren Verwaltung, soweit es sich um den Vollzug der Reichsgesetze handelt, nicht einmal verfassungsmäßig gesichert ist, vielmehr zur Verfügung eines einfachen Reichsgesetzes steht. Umgekehrt kann eine Revision des geltenden Rechtszustandes zugunsten der Einzelstaaten regelmäßig nur durch Verfassungsänderung, also mit Zustimmung der erhöhten Mehrheit im Reichstag, erfolgen. Nur die Wiederherstellung der landesbehördlichen Verwaltung der Reichssteuern, abgesehen von den Zöllen und Verbrauchsabgaben, wäre im Wege eines einfachen Gesetzes möglich.

V. Der Einfluß des Reichs auf die Länder.

§ 10. Allgemeine Gesichtspunkte.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4; insbesondere Grundgedanken S. 45ff.; Bundesstaat S. 84ff.; Der föderative Gedanke S. 151ff.

1. Wenn man den Einfluß des Reichs auf die Glieder in paralleler Richtung zu dem Einfluß der Glieder auf das Reich suchen will, so müßte man einerseits nach der Mitwirkung des Zentralstaates an der Willensbildung der Einzelstaaten, andererseits nach seiner Beteiligung an der Durchführung ihres Willens fragen. Beide Punkte kommen auch tatsächlich in Betracht, nur spielen sie eine verhältnismäßig nebensächliche Rolle.

Die Einflußnahme des Reichs auf die Entschlüsse der Länder äußert sich nicht wie im umgekehrten Fall in einer Teilnahme seiner Organe an der Beschlußfassung der Gliedstaaten ähnlich wie etwa die Kommunalverfassung eine Mitwirkung von staatlichen Beauftragten an den Beratungen der Selbstverwaltungskörper kennt (sog. gemischte Selbstverwaltung, vgl. Bayer. Verf.-Recht, S. 422), sondern kommt nur in Zustimmungs- und ähnlichen Rechten zum Ausdruck. Aber gerade auf diesem Gebiet wird weitgehende Zurückhaltung geübt, weil auch derartige Befugnisse in den Gedankenkreis des Selbstverwaltungsrechtes gehören und daher dem bundesstaatlichen Regime widerstreben.

Was dann zweitens die Beteiligung des Reichs an der Durchführung des Willens der Gliedstaaten betrifft, so handelt es sich um diejenigen Sondergebiete, auf denen die Länder keine eigenen Ausführungsorgane besitzen und daher auf die Hilfe der Reichsbehörden angewiesen sind. Die Tätigkeit dieser Behörden erfolgt aber hier rein nach sachlichen Gesichtspunkten im Sinne einer rechtlich und technisch einwandfreien Lösung ihrer Aufgaben ohne Interesse an einer bestimmten Gestaltung der nur partikularrechtlich bedeutsamen Angelegenheiten. Sie ist daher ohne ausschlaggebende politische Bedeutung.

2. Der Schwerpunkt des Einflusses des Reichs auf die Gliedstaaten liegt auf anderem Felde. Der Einfluß ist dreifältig. Einmal bezieht er sich auf den politischen Aufbau der Länder, dann auf ihre Funktionen, endlich auf ihren Bestand.

a) Wenn der Zentralstaat eine Einwirkung auf die Organisation der Gliedstaaten ausübt, so will er sich nicht damit begnügen, ihre einzelnen Willensentschlüsse zu bestimmen, sondern er will schon von vornherein die Voraus-

setzungen regeln, unter denen diese überhaupt zustande kommen können. Der Einfluß greift also viel tiefer, die ganze Willensrichtung wird — wenigstens potentiell — festgelegt. Der Gedanke ist offenbar der, nicht nur im Sonderfall ein Auseinandergehen der Willensakte zu verhindern, sondern von vornherein eine gewisse Grundübereinstimmung sicherzustellen.

b) Ein Einfluß des Zentralstaates auf die Funktionen der Gliedstaaten dient ersichtlich ähnlichen Zwecken. Es soll dafür gesorgt werden, daß die Kraftentfaltung der Einheit und der Teile sich in der gleichen Richtung bewegen, sich nicht durchkreuzen oder gegenseitig aufheben.

Dieser Gesichtspunkt kommt sowohl bei dem System der reinlichen Scheidung wie bei jenem der gegenseitigen Durchdringung der Zuständigkeiten in Betracht. Im ersten Fall handelt es sich darum, dafür zu sorgen, daß auf dem Gebiet der partikularen Zuständigkeit nicht allgemein oder in einzelnen Gliedstaaten Wege eingeschlagen werden oder ein Verfahren geübt wird, wie es mit dem Vorgehen auf dem Gebiet der Bundeszuständigkeit allzu scharf kontrastieren würde. Gilt es doch zu bedenken, daß die Maßnahmen der verschiedenen nebeneinander wirkenden Staatsgewalten dieselben Einzelpersonen treffen und daher mehr oder weniger als eine Einheit aufgenommen und beurteilt werden.

Wenn andererseits die Durchführung von Bundesgesetzen durch Gliedstaatsorgane in Frage steht, hat der Bund ein selbstverständliches Interesse an der Art dieser Durchführung an sich wie an der Gleichheitlichkeit in allen Teilgebieten. Dabei ist nicht nur an eine Überwachung der eigentlichen Vollzugstätigkeit in Verwaltung und Rechtspflege, sondern auch der ergänzenden gliedstaatlichen Durchführungsgesetzgebung zu denken.

Die Überwachung kann nun auf zwei ganz verschiedenen Wegen erfolgen. Entweder sind gewisse hohe Zentralstaatsorgane mit der Aufgabe betraut, die Tätigkeit der einzelnen Landesinstanzen zu beobachten und, falls sie Anstände wahrnehmen oder darauf aufmerksam gemacht werden, bei den obersten Landesorganen ihre Abstellung zu verlangen. Dann stehen sich Zentralstaat und Gliedstaaten, vertreten durch ihre Repräsentationsorgane, als geschlossene Einheiten gegenüber. Man spricht von einer Aufsicht des Zentralstaats über die Gliedstaaten. Oder die Gliedstaatsbehörden sind im Stufenaufbau Zentralstaatsbehörden unterstellt, dann liegt eine planmäßige Behördenorganisation vor, deren Glieder von verschiedenen Seiten eingerichtet und besetzt sind, ohne daß ihr funktionelles Verhältnis dadurch berührt würde. Die Zentralstaatsbehörden fungieren in diesem Fall als Zentralbehörden, die Gliedstaatsbehörden als Mittel- und Unterbehörden.

c) Endlich der Einfluß auf den Bestand der Gliedstaaten. Das Naturgemäße ist, daß die Einzelstaaten damit rechnen können, daß ihre Existenz gegen Gefährdung oder Angriffe von welcher Seite immer durch die zusammengefaßte Kraft des Zentralstaates verbürgt wird. Darin liegt ja mit einer der Gründe für den Zusammenschluß mehrerer kleinerer staatlicher Gebilde zu einer bundesstaatlichen Einheit. Ein weiteres Moment kann sich dann innerhalb des Bundesstaates selbst aus dem Bedürfnis der kleineren Teilnehmer nach Schutz vor dem Übergewicht der größeren ergeben. Aus diesem Gesichtspunkt heraus ist der Zentralstaat an inneren Gebietsverschiebungen zwischen den Gliedstaaten nicht uninteressiert. Wenn aber in Fortentwicklung dieses Gedankens der Zentralstaat die Befugnis in Anspruch nimmt, von sich aus in die Gebietsverteilung oder gar in den Bestand der Gliedstaaten einzugreifen, so übt er bereits Funktionen aus, die sein Verhältnis zu den Teilen jenem zwischen einem Einheitsstaat und den ihm einverleibten Gemeinkörpern an die Seite stellen; die eigentlich bundesstaatliche Struktur tritt dann ganz in den Hintergrund.

§ 11. Die positive Ordnung.

Schrifttum : Vgl. §§ 1, 2 und 4, insbesondere Der föderative Gedanke S. 151ff.

a) Die Beteiligung des Reichs an der Willensbildung der Länder. 1. Wie liegen nun die Verhältnisse im deutschen Bundesstaat?

Zunächst die Beteiligung des Reichs an den Willensentscheidungen der Länder.

Die alte Reichsverfassung kennt keinen Fall, in welchem der Willensakt eines Einzelstaates in seiner Gültigkeit oder Wirksamkeit von der Zustimmung eines Reichsorgans abhängig wäre. Die neue Verfassung hat auf den Gebieten, auf denen sie grundsätzlich die Zuständigkeit des Reichs in Anspruch genommen, den Ländern aber noch einen Rest von Bewegungsfreiheit gelassen hat, manchmal noch einen besonderen Einfluß des Reichs vorbehalten: so gibt Art. 12 II der Reichsregierung das Recht, gegen Sozialisierungsgesetze der Länder, die so lange zulässig sind, als das Reich nicht selbst von seiner Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat, unter gewissen Voraussetzungen Einspruch zu erheben; diese Gesetze sind also von der in der Unterlassung des Einspruchs gelegenen Zustimmung der Reichsregierung abhängig. Nach Art. 18 II bedarf eine Einigung zwischen Ländern über Änderungen ihres Gebietes der Sanktion durch ein Reichsgesetz, also der Zustimmung aller an der Reichsgesetzgebung beteiligten Faktoren. Nach Art. 78 II bedürfen Verträge mit auswärtigen Staaten über Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, der Zustimmung des Reichs, die gemäß Art. 45 I S. 1 vom Reichspräsidenten mit Gegenzeichnung eines Reichsministers (Art. 50) zu erteilen ist.

Abgesehen von diesen Verfassungsbestimmungen hat die Einzelgesetzgebung in zahlreichen Fällen den Landesorganen übertragene Befugnisse an die Zustimmung von Reichsstellen gebunden. Besonders gilt dies von der sozialpolitischen Gesetzgebung, die in vielen Vorschriften eine Mitwirkung des Reichsarbeitsministers vorgesehen hat. Auch das Gesetz über den Finanzausgleich enthält ähnliche Bestimmungen.

Im ganzen genommen ist indes das Gebiet des unmittelbaren Einflusses des Reichs auf die Willensentscheidungen der Länder nicht sehr umfangreich.

b) Die Durchführung der Landesgesetze durch Reichsbehörden. 2. Die Durchführung des Willens der Länder durch Reichsbehörden kam unter der alten Reichsverfassung hauptsächlich bei den im Ausland befindlichen Reichsbehörden, den Gesandtschaften und Konsulaten, im Verhältnis zu den Einzelstaatsangehörigen in Betracht; vgl. alte RV. Art. 56 II und Gesetz vom 8. November 1867, BGBl. S. 137, betreffend die Organisation der Bundeskonsulate §§ 3, 13. Daneben ist noch zu erwähnen, daß gemäß §§ 3, 15, 17 EG. zum GVG. vom 27. Januar 1877, RGBl. S. 77, auch in Landesrechtsachen die Zuständigkeit des Reichsgerichts als Prozeßgericht letzter Stufe oder Kompetenzgerichtshof begründet werden konnte: dabei oblag dem Reichsgericht also der Vollzug von Landesgesetzen im Wege der Rechtspflege.

Unter der neuen Verfassung ist zufolge der Erweiterung der reichseigenen Behördenorganisation vor allem das große Gebiet des Vollzugs der Steuergesetze in Verwaltung und Rechtspflege getreten. § 19 der Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919, RGBl. S. 1993, gibt den Landesregierungen das Recht, die Übernahme der Verwaltung von Landesabgaben und von Landesvermögen durch die Reichsfinanzbehörden zu verlangen. Das gleiche gilt gemäß § 32 IV von der Bestellung des Reichsfinanzhofes als oberster Spruchbehörde für Landesabgaben, während die bei den Landesfinanzämtern errichteten Finanzgerichte offenbar unter § 19 mit gemeint sind. Von diesen Ermächtigungen ist in weitestem Umfang Gebrauch gemacht worden.

c) Der Einfluß des Reichs auf die politische Organisation der Länder. 3. Ein Einfluß des Reiches auf die politische Organisation der Länder ergab

sich nach der alten Reichsverfassung nur aus einigen mittelbar wirkenden Vorschriften. In der Hauptsache beließ sie allen Teilen volle Freiheit in der Bestimmung ihrer Verfassungszustände. Nur für Preußen war die monarchische Staatsform zwingend, da es ja den Deutschen Kaiser beizustellen hatte (HAENEL, Deutsches Staatsrecht S. 351). Theoretisch wäre es daher möglich gewesen, daß die 25 deutschen Staaten in ihrem politischen Aufbau sehr stark voneinander hätten abweichen können. Tatsächlich wiesen die verschiedenen Verfassungen in ihren einzelnen Bestimmungen vielfach ein besonderes Gepräge auf, und auch grundsätzlich mußte man drei Typen unterscheiden, die monarchisch-konstitutionelle Form der großen Mehrzahl, die monarchisch-ständische Form der beiden Mecklenburg und die aristokratisch-konstitutionelle der drei Hansastädte.

Viel weniger durchgreifend waren allerdings die tatsächlichen politischen Verschiedenheiten. Denn überall handelte es sich um ein Vorherrschen der um die Dynastien gruppierten, aus Adel, Besitz und Beamtentum zusammengesetzten oberen Schicht der Bevölkerung, während der Mittelstand und die unteren Klassen eine mehr passive Rolle im Staate spielten. Im großen und ganzen boten also die einzelnen Teile des Reichs ein ziemlich homogenes politisches Bild dar. Erwähnenswert ist noch, daß Eingriffe der Reichsgewalt in das Verfassungsleben der Einzelstaaten nicht ganz ausblieben. So wurde im Herzogtum Braunschweig der Regierungsantritt des Herzogs von Cumberland 1884—1913 wegen seiner Gegnerschaft zum preußischen Königshaus durch Bundesratsbeschlüsse von 1885 und 1907 hintangehalten, wobei allerdings formell das braunschweigische Regentschaftsgesetz vom 16. Februar 1879 zur Anwendung gelangte (vgl. MEYER-ANSCHÜTZ, 7. Aufl., S. 312, Anm. 20).

Die oben angedeuteten mittelbar wirkenden Normativvorschriften der Reichsverfassung bezogen sich einmal auf das für ganz Deutschland geschaffene gemeinsame Indigenat, insofern dieses eine unterschiedliche Behandlung von Angehörigen anderer Gliedstaaten in bezug auf festen Wohnsitz, Gewerbebetrieb, Zulassung zu öffentlichen Ämtern, Erwerbung von Grundstücken, Erlangung der Landesangehörigkeit, Genuß aller sonstigen bürgerlichen Rechte, Rechtsverfolgung und Rechtsschutz ausschloß (Art. 3 der RV.). Weiter handelte es sich um die Zuständigkeit des Bundesrats, Verfassungsstreitigkeiten in Ländern, in deren Verfassung nicht eine Behörde zu ihrer Entscheidung vorgesehen war, auf Anrufen eines Teiles gütlich auszugleichen oder, wenn dies nicht gelingen sollte, im Weg der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen (Art. 76 II). Dadurch war für die Einzelstaaten ein Antrieb gegeben, im eigenen Wirkungskreis eine Instanz zur Lösung von Verfassungsstreitigkeiten zu schaffen.

4. Die neue Reichsverfassung hat nicht nur die beiden genannten Ansätze aufgegriffen und ausgestaltet, sie hat vielmehr grundsätzlich, und zwar in sehr energischer Weise in die Verfassungsordnung der Gliedstaaten eingegriffen.

Das Indigenat der alten Ordnung erstreckte sich auf den bürgerlichen Rechtskreis der Einzelnen, wobei unter bürgerlichem Recht das Untertanenrecht, wie es OTTO MAYER gelegentlich genannt hat, also Justiz- und Verwaltungsrecht, zu verstehen ist. Demgegenüber bestimmt Art. 110 II:

„Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst.“

Die Einschränkung auf das bürgerliche Rechtsgebiet im angegebenen Sinne ist damit gefallen, das politische, staatsbürgerliche Rechtsgebiet, insbesondere Wahlrecht, Stimmrecht, Wählbarkeit, einbezogen worden. Das bedeutet einen außerordentlich weitgehenden Schritt nach der Richtung der Aufhebung aller Unterschiede zwischen den Landesangehörigen, jeder Reichsangehörige gewinnt damit aktiven Anteil an der politischen Gestaltung der Verhältnisse seines Aufenthaltslandes, in bezug auf seine Betätigung im öffentlichen Leben verschwindet der Unter-

schied zwischen Reichs- und Landesangelegenheiten gänzlich. Dadurch ist es z. B. möglich geworden, daß landfremde Reichsangehörige Abgeordnete der Volksvertretung ihres Aufenthaltsgebietes werden, theoretisch könnte sogar die ganze Volksvertretung oder ihre Mehrheit aus landfremden Mitgliedern bestehen. Praktisch allerdings macht sich vorläufig das Beharrungsvermögen noch viel zu stark geltend, als daß solche mit dem Gedanken eines Sonderdaseins der Länder nicht in vollem Einklang stehende Auswirkungen irgendeine Rolle spielen würden. Aber es ist immerhin bemerkenswert, daß so die Möglichkeit geboten ist, die Unterscheidung nach der Landesangehörigkeit auch gegenüber solchen Fragen zu verwischen, bei denen es sich um wesentliche Interessen der Länderindividualitäten handelt. Zum Überfluß, nur aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung erklärlich — vgl. darüber beispielsweise Bayerisches Verfassungsrecht S. 256f — schreibt noch Art. 17 I S. 2 ausdrücklich vor, daß für die Wahl zur Landesvolksvertretung alle reichsdeutschen Männer und Frauen wahlberechtigt sind. Übrigens hat auch die schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 in Art. 43 das System der Gleichstellung der Schweizer Bürger mit den Kantonsbürgern ausgesprochen.

5. Es entsteht nunmehr die Frage, ob denn überhaupt kein Unterschied zwischen landesangehörigen und nicht landesangehörigen Reichsdeutschen übrig geblieben ist, so daß also die Landesangehörigkeit nur mehr ein rein formeller Titel geworden wäre.

Auf den ersten Blick könnte man zu diesem Ergebnis gelangen, das auch von mancher Seite angenommen wird (vgl. z. B. GIESE, S. 304, Anm. 5). Auffallend bliebe dabei nur der Umstand, daß der erste Absatz des gleichen Artikels ausdrücklich die Aufrechterhaltung der Staatsangehörigkeit in den Ländern ausspricht und darüber hinaus noch das System festlegt, daß die Landesangehörigkeit das Primäre, die Reichsangehörigkeit das Sekundäre ist. Diese an sich nicht notwendige Ordnung hat sogar unter Umständen unangenehme Folgen nach sich gezogen, z. B. — wenn auch bestrittenermaßen — bezüglich der elsäß-lothringischen Landesangehörigen, die mit der erzwungenen Abtretung ihre Zugehörigkeit zum Reich auch dann verloren, wenn sie die französische Staatsangehörigkeit nicht erwarben und in einem anderen Lande des Reiches weilten, wo sie zeit lebens zu bleiben vorhatten (vgl. hierüber GUSTAV SCHWARTZ, Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914. Berlin 1925.) Aber abgesehen von diesen Sonderfragen müßte es doch merkwürdig anmuten, daß in einem Atemzug die Landesangehörigkeit feierlich verkündet und zugleich jeden Inhalts beraubt werden sollte.

Diese Erwägungen legen es nahe, sorgfältig zu prüfen, ob der Landesangehörigkeit nicht doch ein Rest von sachlicher Bedeutung geblieben ist. Auf diese Weise gelangt man auf den Weg der strengen Auslegung des zweiten Absatzes. Es ist dort die Rede davon, daß die landfremden Reichsangehörigen „die gleichen Rechte und Pflichten“ haben sollen wie die Landesangehörigen selbst. Mit diesen Kategorien sind aber noch nicht alle rechtlichen Beziehungen erschöpft. Die Landesangehörigkeit kann auch eine Rolle als Voraussetzung für den Erwerb von Rechten und Pflichten spielen, ohne daß ein solcher Erwerb automatisch, zwingend eintritt; vielmehr kann es sich um freie Entschließungen der Behörden handeln, die nur negativ durch das Erfordernis der Landesangehörigkeit der zu Bedenkenden gebunden sind. Hierher gehören beispielsweise Anstellungen im öffentlichen Dienst, Gewährung von Stiftungsgenüssen, Stipendien, Freiplätzen, verschiedenartige Nutzungen, freiwillige Unterstützungen u. dgl. In allen diesen Fällen ist eine Unterscheidung nach der Landesangehörigkeit durch Art. 110 II RV. nicht verwehrt.

Besonders wichtig ist des Gebiet der Anstellungen im öffentlichen Dienst. In diesem Falle ist — wohl unbeabsichtigt und unbemerkt — eine Rückbildung gegenüber dem früheren Verfassungszustand eingetreten. Das Indigenat hatte es

nämlich nicht auf subjektive Rechte und Pflichten der von ihm erfaßten Gebiete abgestellt, sondern den objektivrechtlichen Grundsatz der gleichen Behandlung ausgesprochen. Da die öffentlichen Ämter besonders genannt waren, bezog sich die Bindung der Behörden gerade auch auf diese Angelegenheit. Die neue Fassung kennt nun eine solche objektive Festlegung nicht mehr und, da es — von Ausnahmefällen abgesehen — ein Recht auf Anstellung im öffentlichen Dienst nicht gibt, ist die Gleichstellung der Landesfremden mit den Landesangehörigen reichsverfassungsmäßig nicht mehr gewährleistet. Dem entspricht der ausdrücklich festgelegte Vorzug der Landesangehörigen bei der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern (Art. 16). Ein Gegenargument kann übrigens aus Art. 128 I RV., wonach alle Staatsbürger ohne Unterschied zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen sind, nicht hergeleitet werden, weil hier das Verhältnis von Landesangehörigkeit und Landesfremdheit nicht ins Auge gefaßt ist.

Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit ergibt sich aus dem Wörtchen „in jedem Lande“. Diese Lokalisierung läßt es zulässig erscheinen, daß außerhalb des Landes weilende Landesangehörige mit Rechten bedacht werden, die man den sonstigen außerhalb lebenden Reichsangehörigen zuzubilligen keinen Anlaß hat. In diesem Sinne haben einzelne Länder den außerhalb aber in der Nähe ihrer Grenzen beschäftigten landeszugehörigen Beamten und Arbeitern das Wahl- und Stimmrecht in Landesangelegenheiten eingeräumt (vgl. preußisches Landeswahlgesetz vom 3. Dezember 1920, GS. S. 559, § 11 II, bayer. Landeswahlgesetz vom 12. Mai 1920, GVBl. S. 195, Art. 9, württembergische Verfassung § 4 III, badische Verfassung § 3 I; siehe zu der ganzen Frage Bayerisches Verfassungsrecht S. 255ff.).

Schließlich ist noch ein Punkt hervorzuheben. Die Reichsverfassung hält in Art. 110 I S. 2 daran fest, daß die Reichsangehörigkeit grundsätzlich auf der Landesangehörigkeit aufbaut, die letztere also das Primäre ist. Gewiß ein föderalistischer Gedanke. Und dieser Gedanke ist nun über das alte Recht hinausgehend verfassungsmäßig festgelegt. Wieder ein Fall, in dem das neue Recht — vielleicht dem Gesetzgeber unbewußt — das bündische Element verstärkt hat (vgl. Bayerisches Verfassungsrecht S. 253f.).

6. Die Reichszuständigkeit zur Lösung innerstaatlicher Verfassungsstreitigkeiten der Länder, für die landesrechtlich keine Instanz vorgesehen ist, auf Antrag eines der streitenden Teile wurde in Art. 19 beibehalten. Der subsidiäre Charakter der reichsrechtlichen Entscheidung ist geblieben, die Länder haben es demnach in der Hand, die Einmischung des Reichs fernzuhalten. Allerdings genügt nicht mehr die Bestimmung irgendeiner Behörde als entscheidende Stelle, es wird vielmehr ein Gericht verlangt. Das hängt damit zusammen, daß auch von Reichs wegen ein Gericht mit der Entscheidung betraut wurde, nämlich der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich (Durchführungsgesetz vom 9. Juli 1921, RGBl. S. 905).

Hier ist die Frage aufgeworfen worden, ob die subsidiäre Zuständigkeit des Reichsstaatsgerichtshofes nur dann ausgeschlossen wird, wenn das Land ein Gericht aufgestellt hat, das für die bestimmte einzelne Angelegenheit kompetent ist, oder ob es genügt, daß überhaupt eine landesrechtliche Verfassungsgerichtsinstanz besteht, mag deren Zuständigkeit auch auf gewisse Gruppen von Fällen beschränkt sein und die konkrete Angelegenheit nicht unter den Katalog fallen. Man wird die Frage in dem ersteren Sinn zu beantworten haben. Denn Zweck der Bestimmung ist ja, ein Sicherheitsventil für innerpolitische Spannungen zu schaffen (vgl. Bayrisches Verfassungsrecht S. 467; so auch für das frühere Recht HAENEL, Deutsches Staatsrecht S. 570, 1892).

7. Von kardinaler Bedeutung sind die Normativbestimmungen, welche die neue Verfassung über den politischen Aufbau der Länder in Art. 17 I aufstellt.

„Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung.“

Durch diese Vorschrift ist festgelegt die Staatsform als Republik, die Regierungsform als parlamentarisches System, die Bildung der Volksvertretung auf Grund breitesten Wahlrechts, die Gleichstellung der Reichsdeutschen mit den Landesangehörigen, die Gleichstellung der Frauen mit den Männern, das Wahlsystem als Verhältniswahl. Man könnte sogar noch weiter die Einrichtung der Volksvertretung nach dem Einkammersystem als vorgeschrieben ansehen, da die angegebenen Grundsätze über die Bildung des Vertretungskörpers kaum eine geeignete Grundlage für zwei verschiedene Kollegien abgeben können. Immerhin wäre es aber doch möglich, die Wahlkreise anders zu gestalten oder das Wahlalter anders abzustufen, so daß eine abweichende Zusammensetzung zweier Kammern nicht ausgeschlossen ist. Daneben kommt noch die Ergänzung der eigentlichen Volksvertretung durch ein nicht voll gleichberechtigtes, aber doch mit bedeutungsvollen Zuständigkeiten ausgestattetes, auf ganz anderer Grundlage — etwa Vertretung der Provinzialverbände oder Berufsstände — gebildetes Kollegium in Frage, wie es die preußische Verfassung in Gestalt eines Staatsrates geschaffen hat; von dieser Einrichtung wird ja noch zu reden sein. Zu bemerken ist nur von vornherein, daß eine nicht nach den Grundsätzen des Art. 17 gebildete „zweite“ oder „erste“ Kammer nicht das Recht haben könnte, der Landesregierung das Vertrauen zu entziehen, da sich eine solche Einrichtung mit der geforderten Abhängigkeit der Landesregierung von der Landesvolksvertretung nicht vertragen würde.

8. Zweifellos bedeuten diese Normativbestimmungen eine weitgehende Uniformierung der verfassungsrechtlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern. Ihr grundsätzlicher Aufbau ist derselbe, er gleicht einer dreistufigen Pyramide mit dem Volk als breiter Basis, der Volksvertretung als Mittelglied, der Regierung als Spitze, wobei die Abhängigkeit der einzelnen Stufen grundsätzlich von oben nach unten geht. Dieses Vorgehen des Reichs gegen die Länder erinnert sicherlich an die Gemeindeverfassungsgesetze in Einheitsstaaten, welche darauf abzielen, den dem Staat eingegliederten Körperschaften ein gewisses einheitliches Gepräge zu verleihen. Angesichts dieses Vergleichs erhebt sich die Frage: Kann man nach derartigen Eingriffen überhaupt noch von einem Staatscharakter der Länder sprechen?

Wenn man sich die vorgeschriebene Normalform näher ansieht, so weicht sie von der im einzelnen zwar stark unterschiedenen, in gewissen Grundzügen immerhin typisch übereinstimmenden Organisation von Gemeinden niederer oder höherer Ordnung doch recht erheblich ab. Denn bei allen Kommunalkörpern findet sich ein gewisses mehr oder minder großes Maß der Abhängigkeit der Selbstverwaltungsorgane von der Staatsregierung, mag es sich dabei um den sogenannten übertragenen oder eigenen Wirkungskreis handeln. Bei den Normativbestimmungen des Art. 17 ist das Gegenteil der Fall. Für die mit der Vollziehung betrauten Organe der Länder, die Landesregierungen, ist nicht nur eine Abhängigkeit von der Reichsregierung nicht vorgesehen, sie ist vielmehr geradezu ausgeschlossen, weil eine damit schlechterdings unvereinbare Abhängigkeit von den Landesvolksvertretungen vorgeschrieben ist. Die letzteren sind aber ihrer Natur nach jeder Befehlsgewalt von vornherein entzogen. In diesen Bestimmungen kommt demnach mit aller Schärfe der Gedanke zum Ausdruck, daß es sich in jedem Lande um ein selbständiges politisches Zentrum handelt, um eine eigene für sich bestehende Kraftquelle, in der sich die politischen Strömungen des Gemeinwesens vereinigen. Wir haben in voller Deutlichkeit eine Organisation vor Augen, die in eine von dem Aufbau des Reichs unabhängige Spitze ausläuft.

9. Nach dieser grundsätzlichen Feststellung erscheint es geboten, in umgekehr-

ter Richtung näher zu prüfen, inwieweit die Normativvorschrift des Art. 17 den Ländern freien Spielraum zur Gestaltung ihrer Verfassung gelassen hat. Zunächst ergibt sich, daß die Reichsverfassung über die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsfunktionen keinerlei Bestimmung trifft. Es ist vielmehr jedem Lande vollständig überlassen, mit welchen bezüglichen Rechten es seine Staatsbürgerschaft ausstatten will, von der Ablehnung jeder unmittelbaren Demokratie angefangen bis zur Einführung der obligatorischen Volksabstimmung über alle Verfassungsvorschriften oder gar alle Gesetze und sonst grundlegende Beschlüsse. Wenn alle deutschen Einzelstaatsverfassungen tatsächlich gewisse Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie kennen, so beruht diese Übereinstimmung auf keinerlei reichsverfassungsmäßigem Zwang, sondern auf der gleichheitlichen Einstellung zu den großen politischen Fragen, die nach der Staatsumwälzung allenthalben in Deutschland herrschend geworden war. Aus dem gleichen Grunde erklärt sich auch die überall erfolgte Übernahme des zwanzigjährigen Wahlalters für die Landesvolksvertretung, während Art. 17 auch in diesem Punkt freie Hand läßt (vgl. WALTER JELLINEK, Die deutschen Landtagswahlgesetze. Berlin 1926). In bezug auf die unmittelbare Demokratie geht die neue Reichsverfassung also viel weniger weit nach der uniformierenden Seite hin, wie etwa die schweizerische Bundesverfassung, die obligatorisches Verfassungsreferendum für alle Kantone vorschreibt (Art. 6).

Selbst die eingehenden Vorschriften über das Wahlrecht bieten noch sehr viel freie Gestaltungsmöglichkeit, wenn man beispielsweise nur bedenkt, wie verschiedenartig die Verhältniswahl im einzelnen ausgestaltet werden kann.

Was von der untersten Stufe der Pyramide gilt, trifft auch bei der mittleren und oberen zu. Die nähere Regelung des Parlamentsrechtes, insbesondere die Stellung des Vertretungskörpers gegenüber dem Volk einerseits, der Regierung andererseits gestattet weitgehende Variationen. Bezüglich der Staatsspitze ist es der Landesverfassung vollkommen freigestellt, ob sie durch einen Staatspräsidenten oder durch ein kollegiales Organ, ein sog. Direktorium, dargestellt werden soll, ferner ob daneben und an deren Stelle ein Ministerium eingesetzt wird, wie dieses innerlich verfaßt ist — etwa nach dem System des Übergewichts des Ministerpräsidenten oder der Gleichberechtigung aller Mitglieder oder eines Kompromisses zwischen beiden Möglichkeiten. Erforderlich ist nur, daß ein etwa dem Ministerium selbständig gegenüberstehendes die Staatsspitze verkörperndes Organ — Staatspräsident, Direktorium — an die Gegenzeichnung des ersteren gebunden sein muß, da sonst die Abhängigkeit der Landesregierung vom Vertrauen des Landesvertretungskörpers aufgehoben wäre.

Nach alledem ist es begreiflich, daß die 18 deutschen Landesverfassungen immer noch eine Musterkarte von Verschiedenheiten aufweisen, die nicht allzu erheblich hinter dem Bild der Zeit vor 1918 zurückbleibt.

10. Allerdings sind mit den bisher besprochenen Bestimmungen nicht alle Vorschriften der Reichsverfassung über den inneren Aufbau der Länder erschöpft. Zu erwähnen sind jedenfalls noch die Grundsätze, die über das Gemeindewesen der Länder von Reichs wegen aufgestellt sind.

Art. 127 erklärt:

„Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.“

Man kann im Zweifel sein, ob hier ein nur politisch bedeutsamer Grundsatz oder ein bindender Rechtsgrundsatz aufgestellt werden soll. Im letzteren Fall wäre es unzulässig und ungültig, wenn ein Land die kommunale Selbstverwaltung ganz beseitigen wollte. Aber da ein solches Unternehmen nach der gesamten traditionellen Auffassung unseres öffentlichen Lebens kaum in Frage kommen kann, ist bei der inhaltlichen Dürftigkeit des Verfassungssatzes mit

diesem nicht viel anzufangen. Vor allem überläßt er es nämlich den Ländern vollkommen, welchen Raum sie der Selbstverwaltung zugestehen wollen, ob sie ihr nur eine beschränkte Bedeutung einräumen oder ob sie sie etwa als einen Grund- und Eckstein des ganzen öffentlichen Apparates betrachten. Demgemäß ist auch über das Verhältnis von Bürokratie und Selbstverwaltung von Reichsverfassungen wegen nichts ausgemacht. Und doch wäre es vielleicht der Erwägung wert gewesen, ob nicht der Übergang zum demokratischen Staat organisch von unten aus in dem kleinen Kreise der gemeindlichen Lebensgemeinschaft hätte angesetzt werden sollen.

Innerhalb des sonach der Bestimmung der Länder überlassenen Gebietes der gemeindlichen Selbstverwaltung ist die Normativvorschrift des Art. 17 II bedeutungsvoll, welche die Grundsätze der Wahlen für die Landesvolksvertretung auch auf die Gemeindewahlen überträgt und nur die Festsetzung einer Aufenthaltsdauer bis zu einem Jahre zuläßt, um damit einen gewissen Zusammenhang zwischen Wählerschaft und Verwaltungsaufgabe zu sichern.

§ 12. Die positive Ordnung. Fortsetzung.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4; insbesondere Der föderative Gedanke S. 153ff.; TRIEPEL, Die Reichsaufsicht. Berlin 1917; DERSELBE, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. Tübingen 1923.

d) Der Einfluß des Reichs auf die Funktionen der Länder. 1. Die Gesichtspunkte, die hier in Betracht kommen, sind doppelter Natur: die Sorge einmal für eine gewisse Gleichheitlichkeit der Reichs- und Landeseinrichtungen und dann für die richtige Durchführung der Bundesgesetze. Daraus folgt, daß von Rechts wegen nicht nur der Ausführung der Reichsgesetze, sondern in gewissem Umfang auch der Ausführung der Landesgesetze Interesse zugewendet werden muß. Die Methode der Überwachung aber besteht — wie bereits früher angedeutet — entweder in dem Einbau der Gliedstaatsorgane in eine einheitliche Behördeneinrichtung, deren oberste Stufe durch ein Reichsorgan gebildet wird, oder in der Aufsicht von obersten Reichsstellen über die Staatstätigkeit der Länder, in ihren verschiedenen Erscheinungsformen als Ganzes angesehen (vgl. § 10 Z. 20b).

2. Indem wir zunächst das alte Recht betrachten, soll mit einem Spezialfall begonnen werden, der Abhilfe des Reichs gegen Justizverweigerung in den Ländern. Art. 77 der alten Verfassung sah hierfür — im Anschluß an Art. 29 der Wiener Schlußakte von 1820 — eine Intervention des Bundesrates vor. Voraussetzung war, daß auf gesetzlichem Wege ausreichende Hilfe nicht erlangt werden konnte. Der Bundesrat hatte dann erwiesene nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Landes zu beurteilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen und darauf die gerichtliche Hilfe bei der zuständigen Landesregierung zu bewirken. Der Form nach war zunächst ein Rechtsspruch zu fällen und sodann dessen Durchführung bei der betreffenden Landesregierung mit allen verfügbaren Mitteln, äußerstenfalls mit Zwang, in die Wege zu leiten (vgl. HÄNEL, S. 741).

Diese Abhilfemöglichkeit gegenüber Mängeln der landesrechtlichen Justiz hatte naturgemäß die Folge, daß die Länder peinlichst bemüht waren, ihre eigenen Einrichtungen durch sorgfältigste Ausgestaltung vor solchen unerwünschten Eingriffen zu sichern. Sie diente also in erheblichem Maße dem gleichheitlichen Ausbau des Reichs- und Landesjustizwesens.

3. Viel einschneidendere Folgerungen wurden im Lauf der Zeit aus der verfassungsmäßigen Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung zur Ordnung des gerichtlichen Verfahrens (Art. 4 Z. 13) gezogen. Durch die Reichsjustizgesetze von 1877 wurden nämlich eine Gerichtsorganisation und Prozeßeinrichtungen geschaffen, die nicht nur der Rechtspflege auf Grund des Reichsrechts, sondern in weitem Um-

fang auch jener auf Grund des Landesrechts zu dienen bestimmt waren. Soweit es sich dabei aber um die Handhabung des Reichsrechts handelte, wurde gleichzeitig auch die Sorge für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung damit verbunden. Der gegebene Weg war die Einsetzung oberster gerichtlicher Reichsinstanzen, denen die Landesgerichte als Unterinstanzen subordiniert wurden. Hierher gehörte vor allem die Zuständigkeit des Reichsgerichts in Zivil- und Strafsachen, dann aber auch die Einrichtung von Reichssondergerichten verschiedener Art, vor allem auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts wie des Bundesamtes für Heimatwesen, des Reichspatentamtes, des Reichsoberseeamtes, des Reichsversicherungsamtes, des Aufsichtsamtes für Privatversicherung u. dgl.

Der grundlegende Unterschied dieser Einrichtungen gegenüber der Reichsaufsicht besteht — abgesehen von dem oben hervorgehobenen Moment, daß sich Behördenstufen, nicht die Staaten als Einheit gegenüberstehen — vor allem darin, daß hier die übergeordnete Stelle nicht mit freier Entschließung der untergeordneten ihren Willen oktroyiert, sondern daß ihrer streng gebundenen Schlußfolgerung aus dem Gesetz nur im Widerspruchsfalle der Vorrang vor der gleichartigen Schlußfolgerung der unteren Instanz eingeräumt ist. Das voluntaristische Element ist also ausgeschaltet und daher die Empfindlichkeit von vornherein geschenkt.

Es liegt auf der Hand, daß dieser Vorteil bei der Einordnung gliedstaatlicher und Reichsbehörden in eine einheitliche Verwaltungsorganisation nicht gegeben sein kann. Darum wurde dieses Gebiet auch nur mit starker Zurückhaltung betreten; ein Beispiel bildet der sog. Ausnahmezustand, wie bereits an früherer Stelle dargelegt wurde (oben S. 23ff.).

4. Die Reichsaufsicht über die Länder erfaßt, wie hervorgehoben, deren gesamte Staatstätigkeit, also neben der Rechtspflege auch die Verwaltung und sogar die Gesetzgebung. Im einzelnen sind zwei verschieden gelagerte Fälle zu unterscheiden. Art. 4 der alten RV. unterwirft zwar der Reichsaufsicht einheitlich den gleichen Katalog von Angelegenheiten, für den er die Reichsgesetzgebung vorsieht. Aber damit wird tatsächlich Verschiedenes getroffen. Denn die Aufsicht greift sowohl Platz, bevor von dem Recht der Gesetzgebung Gebrauch gemacht worden ist, als auch nachdem dies bereits erfolgt ist.

Der Gegenstand der Aufsicht ist in beiden Fällen naturgemäß verschieden. Hat der Reichsgesetzgeber bereits gesprochen, so hat das Reichsaufsichtsorgan darüber zu wachen, daß das erlassene Reichsgesetz durch die Landesbehörden entsprechend durchgeführt, d. h. in Wirklichkeit umgesetzt wird. Ist dagegen ein Reichsgesetz noch nicht ergangen, so kann Objekt der Reichsaufsicht zunächst nur eine Tätigkeit der Landesbehörden bei Ausführung von Landesgesetzen sein. Daneben kommt dann auch die Überwachung der Landesgesetzgebung selbst in Betracht.

In welcher Richtung aber soll sich die letztere Beaufsichtigung bewegen? Es stehen sich zwei Anschauungen gegenüber, eine weitere, wonach dafür zu sorgen ist, daß die Reichsinteressen schlechthin durch Landesgesetz und Landesbehörde nicht beeinträchtigt werden (TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 437 ff., Streitigkeiten S. 73; ANSCHÜTZ, Kommentar zur RV. S. 74 f.) eine engere, wonach nur die Einhaltung der Reichsverfassung gesichert werden soll (HATSCHKE, I, S. 94, früher auch GIESE, 5. Aufl., S. 72).

TRIEPEL hat für beide Arten der Aufsicht verschiedene nähere Bezeichnungen vorgeschlagen, die sich auch seither durchgesetzt haben. Die Aufsicht vor Erlaß von Reichsgesetzen nennt er die „selbständige“, jene nachher die „abhängige“ Reichsaufsicht (weil sie vom Erlaß eines Reichsgesetzes abhängig ist).

In bezug auf die Einrichtung der Reichsaufsicht sei das Wichtigste hervorgehoben. Sie war gemäß Art. 17 zunächst Sache des Kaisers bzw. des gegenzeichnenden Kanzlers.

Über Mängel, welche bei ihrer Handhabung zutage gefördert wurden, hatte dann der Bundesrat entscheidende Beschlüsse zu fassen (ausdrücklich nur bezüglich der abhängigen Aufsicht in Art. 7 Z. 3 und 36 ausgesprochen). Bezüglich der Zölle und Verbrauchssteuern war noch die Einrichtung besonderer Reichsbeamter, die den Zoll- und Steuerämtern und den diesen übergeordneten Behörden der Gliedstaaten beigeordnet wurden, vorgesehen (Art. 36). Wenn die Beschlüsse des Bundesrates nicht freiwillig ausgeführt wurden, kam die Reichsexekution, die auf neuerlichen Beschluß des Bundesrats vom Kaiser zu vollziehen war, in Frage (Art. 19).

Grundsätzlich ist zu betonen, daß die abhängige Aufsicht naturgemäß viel intensiver gehandhabt werden kann als die selbständige. Da sie stets Gesetz und Gesetzesvollzug zu vergleichen hat, steht ihr ein fester Maßstab zu Gebote. Sie stützt sich auf rechtliche Argumentationen und wirkt daher ähnlich wie ein richterlicher Spruch. Es tritt von vornherein der Gesichtspunkt der Befehlsgebung auf Grund freien Entschlusses zurück, der Gesichtspunkt der Unterordnung, der Unterwerfung unter einen fremden individuellen persönlichen Willen wird wesentlich gemildert. Daher wird das Selbstbewußtsein der Landesfaktoren nicht notwendigerweise gekränkt.

Das Gegenteil gilt von der selbständigen Aufsicht, besonders falls sie sich nicht mit der Überwachung der Einhaltung der Reichsverfassung bescheidet. Aber selbst im letzteren Fall wird in eine Sphäre eingegriffen, die den Landesfaktoren ausschließlich zuzugehören scheint, da es sich ja um Landesgesetz bzw. Übereinstimmung von Landesvollzug und Landesgesetz handelt. Darum hat man in der Staatspraxis nur in sehr zurückhaltender Weise von ihr Gebrauch gemacht, so daß die Anschauung vertreten werden konnte, sie sei überhaupt nicht positiven Rechts geworden (vgl. hierüber MEYER-ANSCHÜTZ, S. 940 Anm.).

5. Nunmehr die Betrachtung des neuen Rechts. Die neue Verfassung baut zwar grundsätzlich auf dem alten Recht auf, weicht indessen im einzelnen nach verschiedenen Richtungen von der früheren Regelung ab.

Was das oben zuerst besprochene Gebiet der Justiz betrifft, so ist die ausdrückliche Zuständigkeit eines Reichsorgans zur Abhilfe gegen Rechtsverweigerungen fortgefallen. Obwohl der Ausbau der Reichsjustizgesetzgebung zweifellos das Bedürfnis nach einer solchen außerordentlichen Instanz stark eingeschränkt hat, so könnte doch theoretisch und praktisch ein Anlaß zu solchem Einschreiten immer noch vorkommen. Wenn gleichwohl verzichtet worden ist, so ist hier wieder einer der wenigen Fälle gegeben, in dem die neue Verfassung weniger unitarisch und mehr föderalistisch ist als ihre Vorgängerin. Immerhin ist zu beachten, daß die später zu erörternde Reichsaufsicht auch die Ausführung der Reichsgesetze durch die Justizbehörden der Länder betrifft, wobei sich allerdings sehr erhebliche Einschränkungen aus der besonderen Stellung der Gerichte ergeben. Weggefallen aber ist jedenfalls das Eingreifen durch förmliche Rechtssprüche im allgemeinen und die Zuständigkeit gegenüber der Rechtspflege in rein landesrechtlichen Fragen.

Im Gegensatz dazu ist die Normalisierung der Behördeneinrichtung noch gesteigert worden. Zunächst ist hervorzuheben, daß gewisse grundsätzliche Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes unmittelbar in die Reichsverfassung übernommen wurden (Art. 102—105). Neu und besonders zu betonen ist dann die bereits erwähnte (S. 46f.) Bestimmung des Art. 107, wonach im Reiche und in den Ländern Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen müssen. Hier wird also ein Zwang gegen die Gliedstaaten ausgeübt, ihre Verwaltung einer besonderen Rechtskontrolle zu unterstellen. Allerdings ist die Formulierung dieses Zwanges so, daß dem Ermessensspielraum der Landesgesetzgebung noch ziemlich freie Bahn gelassen ist, weil ja das „Nähere“ der gesetzlichen Regelung vorbehalten bleibt. Dabei ist es sehr zweifelhaft, ob der Schwerpunkt der Vorschrift auf dem „Schutz der einzelnen gegen

Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden“ oder auf der „Maßgabe der Gesetze“ gelegen ist, anders ausgedrückt, ob die Vorschrift einen allgemeinen Schutz für alle Fälle — die sog. Generalklausel — verlangt oder ob den Durchführungsgesetzen eine Auswahl der Fälle — Enumerationsmethode — überlassen bleiben soll. Ebenso enthält die Verfassung keine Bestimmung darüber, ob und in welchem Umfange das Reichsverwaltungsgericht als übergeordnete Instanz gegenüber den Landesverwaltungsgerichten tätig werden oder ob es nur in gewissen Fällen neben ihnen stehen soll (Näheres unten S. 96ff.).

6. Nun das wichtigste Gebiet der Reichsaufsicht. Hier ist die doppelte Richtung, die selbständige und die abhängige Aufsicht, beibehalten worden. Der Regierungsentwurf (§ 8) hatte auf die erstere verzichtet, aber der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung nahm sie wieder auf. So stehen beide in der Reichsverfassung unbezweifelbar nebeneinander (Art. 15 I):

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

Gewechselt hat also der Träger der Aufsicht. Nicht der sonst vielfach an die Stelle des Kaisers getretene Reichspräsident hat sie zu handhaben, sondern die Reichsregierung. Dadurch bekommt sie — kaum zu ihrem Vorteil — einen gewissen parteipolitischen Einschlag.

Über die selbständige Aufsicht ist nichts weiter gesagt. Die Streitfrage, ob sie sich die Interessen des Reichs oder nur die Beobachtung der Reichsverfassung hat angelegen sein zu lassen, ist demnach offen geblieben. Die abhängige Aufsicht ist näher geregelt.

Die Reichsregierung hat das Recht der unmittelbaren Anweisung (Instruktionsrecht) und der Inspektion der ausführenden Landesbehörden (Art. 15 II). In ersterer Richtung sind allgemeine Anweisungen zulässig, während konkrete Dienstbefehle ausgeschlossen sind. Fraglich ist, ob die genannten Anweisungen zu den in Art. 77 geregelten allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze gehören und demgemäß an die Zustimmung des Reichsrats gebunden sind. Ich möchte die Frage bejahen (anderer Ansicht z. B. ANSCHÜTZ, S. 77; TRIEPEL, Streitigkeiten, S. 84ff.); sonst müßte man diese Anweisungen im Gegensatz zu den Verwaltungsvorschriften setzen etwa in der Weise, daß sie nur eine Art der Bemänglung darstellten. Die Inspektion besteht in der Entsendung von Beauftragten zu den Landeszentralbehörden. Eine unmittelbare Inspektion der ausführenden Ämter ist nur mit Zustimmung der Landesregierungen gestattet (Art. 15 II). In dieser Beziehung ist also das sonst Vorbildlich gewesene Institut der Finanzkontrolleure nach Art. 36 II der alten RV. eingeschränkt worden.

Die Mängel, die sich auf dem einen oder anderen Wege herausstellen, werden der Landesregierung mit dem Ersuchen um Beseitigung bekannt gegeben (Mängelrüge). Die Landesregierung ist verpflichtet, dem Ersuchen nachzukommen. Hier liegt also ein Fall vor, in welchem die Reichsregierung den Landesregierungen übergeordnet ist, ein Befehlsrecht über sie hat. Es sei gleich hinzugefügt, daß dies der einzige Fall ist. Weigert sich die Landesregierung, dem Auftrag nachzukommen, so greift die Vorschrift des Art. 48 I ein.

„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.“ —

Reichsexekution. Über diese Einrichtung wird später im Zusammenhang zu sprechen sein (vgl. S. 66ff.). Nur ein Punkt sei hier hervorgehoben, die Unstimmigkeit nämlich, die darin besteht, daß die Überwachung Sache der Regierung, die Entscheidung über die Folgerungen daraus Sache des Präsidenten ist. Die Gegenzeichnung, an die er auch in diesem Fall gemäß Art. 50 gebunden ist, hat dabei sicherlich die negative Bedeutung, daß er nicht ohne Zustimmung der Regierung

einschreiten darf. Dagegen muß er ihrer positiven Forderung nicht unbedingt Rechnung tragen, da er sein Tun und Lassen auch selbst zu verantworten hat (vgl. 2. Teil).

7. Der wesentliche Unterschied gegenüber früher besteht in der Ausschaltung des föderativen Vertretungsorganes der Länder, des Reichsrates — von den allgemeinen Anweisungen im Sinne der oben vertretenen Ansicht abgesehen. An deren Stelle tritt das unitarische Organ der Reichsregierung bzw. des Reichspräsidenten unter Gegenzeichnung eines Mitgliedes der Reichsregierung.

Gegen die Beseitigung der Mitwirkung der Ländervertretung sind vom föderalistischen Standpunkt aus schwere Einwände erhoben worden. Ehedem konnte der beteiligte Gliedstaat sich vor der Handhabung von Aufsichtsmaßregeln im Bundesrat selbst zur Wehr setzen oder die Mithilfe anderer Länder anrufen. Nunmehr ist er einfach dem Befinden der Reichsregierung ausgeliefert. Aber die Verfassung gibt ihm unter bestimmten Voraussetzungen doch wieder neue Schutzmittel als Ersatz. Bestehen nämlich über die Frage, ob Mängel bei Ausführung der Reichsgesetze wirklich vorliegen, Meinungsverschiedenheiten, so ist der Standpunkt der Reichsregierung nicht schlechthin maßgebend. Vielmehr kann die Landesregierung die Entscheidung eines Gerichts, in der Regel des Staatsgerichtshofes anrufen (Art. 15 III S. 2). Dann aber steht sie in gleicher Parteistellung der Reichsregierung vor einer unabhängigen Instanz gegenüber. Es ist nur folgerichtig, daß auch die Reichsregierung ihrerseits diesen Prozeßweg beschreiten kann, um die strittige Angelegenheit aus dem politischen Fahrwasser in den gerichtlichen Hafen hinüber zu lotsen. Inwiefern in dieser Ordnung eigentlich eine stärkere Betonung des föderativen Prinzips gelegen ist, als nach dem früheren System, wird sich in einem anderen verwandten Fall noch zeigen (vgl. unten S. 68).

8. Schließlich erhebt sich die Frage, ob die Reichsaufsicht in der republikanischen Ordnung an Schwerkraft gewonnen hat. An sich wäre diese Möglichkeit sicher gegeben. Denn die zarten Rücksichten der monarchischen Regierungen auf einander haben einer etwas derberen Beurteilung der politischen Gegenseitigkeitsverhältnisse Platz gemacht. Auf zweierlei wird es wesentlich ankommen. Einmal darauf, ob die Reichsregierung und die einzelne Landesregierung im gleichen politischen Lager stehen oder nicht. Im zweiten Fall wird in der Regel größeres Feingefühl zutage treten; ausnahmsweise kann übrigens auch ein schärferes Durchgreifen gegenüber einer anders orientierten politischen Konstellation als zweckmäßig erscheinen. Zweitens wird aber die allgemeine Machtposition der Reichsregierung überhaupt entscheidend sein. Diese kann sehr wechseln. Es hat jedenfalls Zeiten gegeben, in denen der Respekt einzelner Landesregierungen gegenüber den obersten Reichsfaktoren nicht sehr erheblich war.

Dazu kommt aber noch ein Moment von wesentlicher Bedeutung. Die neue Ordnung hat, wie wir sahen, in ziemlich weitgehendem Umfang richterliche Instanzen zur Austragung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichs- und Landesstellen eingebaut. Die Wirkung einer solchen Einrichtung auf die Autorität der zur Aufsicht berufenen Reichsorgane kann wieder sehr verschieden sein. Entweder bedeutet die Möglichkeit einer außenstehenden Instanz eine Abschwächung der Wirksamkeit aufsichtsamtlicher Maßnahmen, weil man ihnen auf diese Weise ausweichen kann, oder sie kann geradezu eine wesentliche Verstärkung herbeiführen, weil der ins Unrecht Gesetzte dem einmal gefällten Richterspruch nicht mehr gut zu opponieren vermag. Ob diese oder jene Folge eintritt, wird natürlich wesentlich von der näheren Gestaltung der gerichtlichen Instanzen abhängen (vgl. hierüber unten S. 69ff.).

9. In bezug auf die Reichsaufsicht ist jetzt noch eine Spezialfrage zu erörtern, die bisher zurückgestellt wurde (vgl. S. 57). Wie oben erwähnt, bezieht sich die abhängige Reichsaufsicht auf die Durchführung der Reichsgesetze durch Verwaltung

und Gerichte. Bei den letzteren spielt aber ein besonderes Moment hinein, die richterliche Unabhängigkeit. Wenn die Reichsregierung Anstände gegen die eigentlich rechtsprechende Tätigkeit der Landesgerichte zu erheben hat, so kann sie gleichwohl ein unmittelbares Eingreifen der Landesregierungen nicht verlangen, soweit dieses rechtlich, und zwar zum größten Teil sogar reichsverfassungsrechtlich — vgl. Art. 102 bis 106 — unzulässig wäre. Es kommen hier also nur etwa ein Einschreiten wegen Justizverweigerung, die Anklage gegen Richter wegen Verletzung des Strafgesetzes und dergleichen außergewöhnliche Aktionen in Betracht. Daher ist der Schwerpunkt der Sorge für die richtige Anwendung des Reichsrechts durch die Landesgerichte auf die Einrichtung der instanzmäßigen Überordnung von Reichsgerichtshöfen über die Landesgerichte verwiesen worden.

§ 13. Die positive Ordnung. Fortsetzung.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4; NAWIASKY, Leipziger Zeitschrift XIII. Jg., Nr. 18; DERSELBE, Die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Gebietsgewalt der Länder in Hirths Annalen 1919, S. 1ff.; DERSELBE, Grundgedanken der Reichsverfassung S. 58ff.; DERSELBE, Bundesstaat S. 186ff.; DERSELBE, Der föderative Gedanke S. 152f.; DERSELBE, Bayer. Verfassungsrecht S. 28ff.; PREUSS, Artikel 18 der Reichsverfassung. Berlin 1922; LUCAS im Arch. d. öff. Rechts Bd. 42, S. 50ff. und Bd. 43, S. 200ff.

e) **Der Einfluß des Reichs auf den Bestand der Länder.** 1. Vielleicht in keinem Punkte ist der Unterschied zwischen dem früheren und dem jetzigen Rechtszustand größer als in bezug auf die Abhängigkeit des Bestandes der Länder von dem Willen des Reichs.

Der Schöpfer des Reichs hatte immer den größten Wert darauf gelegt, den Gedanken eines Bundes der Fürsten und freien Städte, die als berechnete Subjekte der Reichsgewalt anzusehen seien, lebendig zu erhalten. Daher war ein Eingriff in die Existenz oder Integrität der Gliedstaaten politisch ausgeschlossen; er hätte ja die Grundlagen des ganzen Baus erschüttert.

Es ist immerhin interessant, daß rechtlich die Lage durchaus anders war. Es bestand nämlich nach der früheren Verfassung keinerlei Hindernis, daß sich das Reich im Wege Rechtens in einen Einheitsstaat verwandelt hätte. Dazu hätte es genügt, durch Verfassungsänderung alle staatlichen Zuständigkeiten auf die Reichsgewalt zu übernehmen und dann die Organisation des Reichs entsprechend zu ändern. Praktisch allerdings kam eine solche Entwicklung kaum in Frage, da ja selbst bei überwiegender zentralistischer Strömung 14 Stimmen im Bundesrat ein unbedingtes Nein aussprechen konnten. Überdies hätten sich die Fürsten selbst depossedieren müssen.

2. Bestritten war es demgegenüber, ob von Rechts wegen einzelne Gliedstaaten gegen ihren Willen aufgehoben werden konnten. Es wurde dagegen geltend gemacht, daß ein solches Vorgehen die grundsätzliche Gleichheit der Mitgliedschaftsrechte aller Einzelstaaten am Reich verletzt hätte. Dieser Einwand ist aber nicht stichhaltig. Denn eine solche grundsätzliche Gleichheit konnte höchstens als politisches Postulat, nicht als rechtlich festgelegte Norm behauptet werden. Im Gegenteil, durch die Einräumung von mancherlei Vorrechten an einzelne Gliedstaaten war die rechtliche Ungleichheit ausdrücklich anerkannt. Es wäre also formalrechtlich durchaus möglich gewesen, von Reichs wegen die ganze Staatsgewalt eines Bundesglieds aufzuheben und der Reichsgewalt einzuverleihen oder diesen Staat einem anderen Einzelstaat anzugliedern. Nur gegenüber einzelnen Staaten schied eine solche rechtliche Möglichkeit aus, gegenüber den Staaten nämlich, denen der Art. 78 II der früheren Reichsverfassung zugute kam. Dieser besagte:

„Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden.“

Das waren die sog. Sonderrechte, wie sie vor allem zugunsten Preußens, Bayerns, Württembergs und Badens vorgesehen waren. Das in den einzelnen Sonderrechten verkörperte Maß von eigener Staatlichkeit war unantastbar, das Sonderrecht gewährte somit zugleich das Recht auf Existenz.

3. Was die Integrität der Einzelstaaten betraf, so sah keine Bestimmung der Reichsverfassung einen Eingriff vor. Es hätte also eine neue Verfassungsvorschrift geschaffen werden müssen, um die Handhabe zu bieten. Das Nein von 14 Stimmen im Bundesrat genügte wieder, um eine solche Änderung zu verhindern. Wie die Rechtslage also war, konnten sich Änderungen im Territorialbestand nur im Wege der freien Vereinbarung zwischen Gliedstaat und Gliedstaat vollziehen. Sie kamen in Form von Grenzberichtigungen auch wiederholt vor. Das Reich nahm darauf keine weitere Ingerenz. Erst wenn wegen einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse eine Rückwirkung auf die Zusammensetzung des Bundesrats fraglich geworden wäre, hätte die Reichsverfassungsgesetzgebung dazu Stellung nehmen müssen.

4. Von dieser Regel wurde gewöhnlich eine Ausnahme vertreten. Man neigte zu der Annahme, daß das Reich im Falle eines Friedensschlusses über das Gebiet der Gliedstaaten selbstherrlich hätte verfügen können. Die Befugnis hierzu leitete man aus der Zuständigkeit des Kaisers, das Reich völkerrechtlich zu vertreten und in seinem Namen Krieg zu erklären und Frieden zu schließen (Art. 11), ab. Diese Zuständigkeit sei ohne die besagte Befugnis undenkbar (MEYER-ANSCHÜTZ, S. 242).

Fragt man nach dem eigentlichen Zweck des Art. 11, so ergibt sich sofort, daß hier die Rechte des Kaisers gegenüber Bundesrat und Reichstag abgegrenzt werden sollten. Denn die weiteren Absätze beziehen sich auf die Einschränkung der kaiserlichen Rechte durch Zustimmungserfordernisse der beiden anderen Reichsorgane. Unmittelbar vor dem Zusammenbruch sind diese Erfordernisse im Sinne einer Einschränkung der kaiserlichen Gewalt erweitert worden.

Demgemäß handelte es sich um eine Kompetenzabgrenzung zwischen den Reichsorganen. Das Verhältnis zwischen Reich und Ländern war dabei nicht ins Auge gefaßt. Es fehlt also die ausreichende Grundlage für den Schluß auf eine so weitgehende Abweichung von der normalen Rechtsstellung der Länder. Auch der Gesichtspunkt der „Undenkbarkeit“ schlägt nicht durch. Gerade so wenig wie — nach der letzten Ordnung — von Rechts wegen Friedensbedingungen hätten übernommen werden können, denen Reichstag oder Bundesrat ihre Zustimmung nicht gaben, gerade so wenig konnte dies mit Gebietsabtretungen geschehen, denen das betreffende Land die Zustimmung versagte. Daß sich daraus unter Umständen politische Schwierigkeiten ergeben hätten, ist zweifellos; aber die gleiche Möglichkeit besteht auch sonst infolge der komplizierten Struktur einer bundesstaatlichen Ordnung. Naturgemäß wird übrigens das Schwergewicht der tatsächlichen Machtverhältnisse in solchen Fällen praktisch die notwendigen Zugeständnisse herbeiführen.

5. Eine Sonderfrage war noch die, ob ein Gliedstaat Gebiet erwerben konnte, das außerhalb des Reichsverbandes blieb, und ob zutreffendenfalls dazu die Zustimmung des Reichs erforderlich war. Das historische Beispiel war die Stellung des Großherzogtums Hessen im Norddeutschen Bund, das zufolge der von Napoleon III. geforderten Einhaltung der Mainlinie nur mit seinen nördlich des Flusses gelegenen Landesteilen dem Bunde angehörte.

Die Entscheidung der Frage hing davon ab, wie man den Art. 1 der Verfassung auslegte. Dieser bestimmt, daß das Bundesgebiet aus den einzeln aufgezählten 25 Staaten bestehe. Waren damit nun die Staaten mit ihrem Gebietsbestand von 1871 oder mit ihrem jeweiligen Bestand gemeint? Beide Auffassungen wurden vertreten. Stellte man sich auf den engeren Standpunkt, so war einerseits der Gebietserwerb durch ein Land ohne weiteres zulässig, andererseits bedurfte es eines beson-

deren Rechtsaktes des Reichs, um das betreffende Zuwachsstück in das Reichsgebiet aufzunehmen. Denn ein Einzelstaat konnte danach dem Reich ein Gebiet ebenso wenig nehmen wie aufdrängen (ANSCHÜTZ). Von der Grundlage des weitherzigeren Standpunktes aus dagegen mußte der Erwerb von vornherein dem Reichsgebiet zufallen und konnte daher ohne Zustimmung des Reichs überhaupt nicht vollzogen werden.

6. Nichts ist bezeichnender für die vollständige Änderung der politischen Grundlagen als die Stellungnahme der neuen Verfassung zu dem Problem der Existenz und Integrität der Länder. Hierbei ist aber zu unterscheiden.

Im Verhältnis zum Ausland überträgt das neue Recht die Verfügung über das Gebiet der Länder auf das Reich, bindet sie aber an die vorherige Zustimmung des betroffenen Gliedstaates (Art. 78 III). Dagegen ist selbst vom partikularistischen Standpunkt sachlich nichts einzuwenden.

Die Einschaltung der Länder gilt auch für den Fall eines Friedensschlusses. Das geht für das jetzige Recht noch deutlicher wie früher aus den positiven Bestimmungen hervor. Der heutige Art. 45, der den alten Art. 11 abgelöst hat, bezieht sich zweifellos nur auf das Verhältnis zwischen den Reichsorganen; denn sonst wäre beispielsweise der oben angeführte Art. 78 III ganz illusorisch, da Art. 45 III die Zuständigkeit von Reichspräsident und Reichstag für Verträge mit fremden Staaten vorsieht, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, wozu auch nach Art. 78 III S. 2 Grenzveränderungen von Belang gehören. An der vollen Gültigkeit des Art. 78 III sollte aber offenbar nichts geändert werden. Also gilt dieser Artikel in seinem ganzen Umfang neben Art. 45: m. a. W. das Zustimmungserfordernis der Länder wird durch den Fall des Friedensvertrages nicht berührt.

7. Ein ganz anderes Bild zeigt die Behandlung der Stellung der Länder im Innern des Reichs. Hier stoßen wir auf Art. 18 I S. 1, der bestimmt:

„Die Gliederung des Reichs in Länder soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen.“

Wenn man diesen Satz liest, so sollte man meinen, es handle sich nicht um Änderungen in der Zusammensetzung der bestehenden Einzelstaaten, aus denen das Reich tatsächlich aufgebaut ist, sondern um eine rein rationalistisch durchzuführende Dezentralisation eines Einheitsstaates in Provinzen. Hierbei wird noch als oberster Gesichtspunkt die Berücksichtigung von Gegenwartsfaktoren hingestellt unter Ausschaltung aller geschichtlichen Momente. Es sieht ganz so aus, als ob ohne jede Rücksicht auf die heutigen Verhältnisse jede beliebige Umgruppierung möglich wäre.

8. Für die Durchführung sind in Art. 18 folgende Grundsätze aufgestellt. In allen Fällen ist Reichsgesetz erforderlich. Eine freie Vereinbarung zwischen den beteiligten Ländern soll es überhaupt nicht mehr geben. Selbst wenn eine solche erzielt ist, bedarf es der Zustimmung des Reichs, und zwar durch einfaches Gesetz. Das Reich nimmt also an jeder Verschiebung der innerdeutschen Grenzen Anteil, obwohl sein eigener Herrschaftsbereich dadurch gar nicht berührt wird.

Einfaches Reichsgesetz genügt aber auch, wenn der Anstoß zur Gebietsänderung gar nicht von den Ländern ausgeht, sondern diese gegen den Willen der Länder von einem Teil der Bevölkerung angestrebt wird. Das Volk eines Landes ist also dessen Staatsgewalt nicht mehr bedingungslos unterworfen, sondern hat eine Art von Selbstbestimmungsrecht, das im Wege einer örtlichen Volksabstimmung geltend gemacht wird.

Ein Drittel der wahlberechtigten Einwohner eines veränderungslustigen Gebiets teiles kann die Abstimmung verlangen. Nach dem Ausführungsgesetz vom 8. Juli 1922, RGBl. I, S. 545, wird das Vorhandensein dieser Stimmenzahl aber schon auf Antrag einer geringeren Zahl durch eine amtlich durchgeführte Vorabstimmung fest-

gestellt. Sogar die Reichsregierung kann aus eigenem Antrieb die Vorabstimmung herbeiführen, eine Vorschrift, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit bezweifelt werden kann. Je nach dem Ausfall der Vorabstimmung kommt es dann zur eigentlichen Abstimmung. An ihr sind aber nicht nur die Einwohner des losstrebenden Gebiets beteiligt, es sei denn, daß es sich um eine Exklave, ein räumlich mit dem betreffenden Land nicht zusammenhängendes Gebiet, handelt, in welchem Falle durch Reichsgesetz Beschränkung der Abstimmung auf die Exklave angeordnet werden kann. Sonst muß die Abstimmung in dem ganzen Bezirk (nach preußischer Einteilung, bzw. in dem dem preußischen Bezirk entsprechenden Landesteil, z. B. dem bayerischen Kreis) erfolgen. Für die Annahme ist erforderlich jeweils Stimmenmehrheit der Wahlberechtigten, die zusammen mindestens drei Fünftel der abgegebenen Stimmen ausmachen müssen. Nach all' dem sind immerhin eine Reihe von Kautelen gegen nicht tiefer und breiter verwurzelte Änderungswünsche vorgesehen.

Selbst ohne Anstoß seitens der Länder oder der Bevölkerung kann das Reich von sich aus die Neugliederung in die Hand nehmen. Dazu ist aber der Weg eines verfassungsändernden Reichsgesetzes mit seinen erhöhten Mehrheiten erforderlich. Immerhin ist dieser Weg nicht so erschwert, als daß er nicht unter Umständen mit Aussicht auf Erfolg betreten werden könnte.

Die Umgestaltungen, die auf die eine oder andere Weise ins Leben gesetzt werden können, sind mannigfach: Teilung eines Landes in mehrere (beispielsweise Auflösung Preußens), Vereinigung mehrerer Länder (Bildung Thüringens), Bildung eines neuen Landes aus Teilen verschiedener Länder (Beispiel rheinische Republik), Anschluß von Teilen eines Landes an ein anderes (Pyrmont an Preußen). Zweifeln kann man, ob die gänzliche Einverleibung eines Landes in ein anderes (Koburg in Bayern) und die gänzliche Aufteilung eines Landes unter mehrere andere unter Art. 18 fällt, weil hier streng genommen nicht von der Änderung des Gebiets von Ländern — im Verhältnis zu dem aufzuhebenden Land — oder Neubildung von Ländern (Art. 18 I und III) bzw. von Abtrennung von Gebietsteilen (Art. 18 IV) die Rede ist. Will man sich diesem Zweifel anschließen, so käme für diese Fälle Art. 18 als streng auszulegende Sondernorm nicht in Betracht, es müßte vielmehr der allgemeine Grundsatz Platz greifen, daß das Reich an innerdeutschen Gebietsverschiebungen nicht beteiligt ist, sofern sie seine politische Struktur nicht berühren. Da nun die neue Verfassung von den konkreten Ländern an keiner Stelle Notiz nimmt, sondern nur allgemeine Bestimmungen für die Länder schlechthin trifft, so würden einzelne Fälle der Einverleibung oder Aufteilung auch ohne Zustimmung des Reichs vor sich gehen können.

9. Vergleicht man nun die neue Ordnung in bezug auf die Stellung der Länder im Innern des Reichs mit der früheren Regelung, so ergibt sich eine radikale Abkehr von den Bismarckschen Grundsätzen, wenn diese auch ausdrücklich in der alten Verfassung nicht festgelegt, sondern zum Teil nur durch das ganze politische System verbürgt waren. Es ist ein bezeichnender Zug des Bismarckschen Verfassungsbaus, daß die Gliedstaaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis mehr oder weniger nach Gesichtspunkten der Außenpolitik mit ihren starken formellen Rücksichten behandelt wurden. Auf unserem Gebiet mußte sich diese Einstellung in einer Schonung der Existenz und Integrität der Einzelstaaten, die nach den außenpolitischen Ereignissen der vorausgegangenen Zeit übrig geblieben waren, umsetzen. Die neue Verfassung stellt die innerpolitischen Gesichtspunkte in den Vordergrund und läßt daher ähnlichen Rücksichten weniger Raum.

Man könnte nun glauben, daß hier ein eklatantes Beispiel für den Gegensatz unitaristischer und föderalistischer Auffassung gegeben sei. Aber genauere Prüfung führt zu einem anderen Ergebnis. Die neue Verfassung gibt nämlich dem Reich die Machtvollkommenheiten in bezug auf das Dasein und die Gebietsgestaltung der

Länder nicht zu dem Ende und mit der Möglichkeit, durch ihre Ausnützung sich Gebietsteile durch Umwandlung in reichsunmittelbares Territorium direkt zu unterwerfen. Vielmehr kann auf Grund des Art. 18 immer wieder nur Landesgebiet geschaffen werden. Die Befugnisse des Zentralstaates sind diesem also nur im Dienste einer gleichmäßigeren Durchführung des föderativen Systems verliehen.

Reichsunmittelbares Gebiet ist nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassung nur in einem bestimmten Ausnahmefall möglich. Art. 2 S. 1 schreibt nämlich vor, daß das Reichsgebiet aus den Gebieten der deutschen Länder besteht. Ohne Verfassungsänderung kann demgemäß ein vorhandenes Land selbst mit seinem Willen nicht in Reichsland umgewandelt werden. Nur bezüglich anderer Gebiete, deren Bevölkerung die Aufnahme in das Reich kraft des Selbstbestimmungsrechtes begehrt (Art. 2 S. 2), ist nicht bestimmt, daß sie die Rechtsstellung eines Landes erhalten müssen. Bei ihnen wäre also die Form reichsunmittelbaren Territoriums nicht ausgeschlossen.

10. Was die Spezialfrage des außerdeutschen Gebietserwerbs eines Landes anbetrifft, so läßt sich darauf nach den neuen Bestimmungen eine ganz eindeutige Antwort geben. Sie ist nicht mit Sicherheit dem Art. 2 S. 1 zu entnehmen, wonach das Reichsgebiet aus den Gebieten der deutschen Länder besteht, weil man ja möglicherweise hierin eine Bezugnahme auf den Stand am Geburtstag der Verfassung finden könnte. Wenn man demgemäß aus dieser Bestimmung nichts in bezug auf das Schicksal neuen Gebietserwerbs eines Landes schließen wollte, so käme aber weiter die Bestimmung des Art. 78 II in Betracht, wonach Verträge der Länder mit auswärtigen Staaten — und praktisch müßte es sich wohl um einen solchen handeln — in jedem Fall der Zustimmung des Reichs bedürfen. Ausschlaggebend ist jedenfalls Art. 110 I S. 2:

„Jeder Angehörige eines Landes ist zugleich Reichsangehöriger.“

Danach kann es auch kein außerhalb des Reichsverbandes bleibendes Landesgebiet geben.

11. Die Analyse der Gebietsvorschriften der neuen Verfassung ergab eine auffallende Labilität des Bestandes und der Unversehrtheit der heutigen deutschen Gliedstaaten. Merkwürdig ist bei dieser Ordnung nur ein Punkt, die Tatsache nämlich, daß die Bildung von reichsunmittelbarem Gebiet im Einzelfall oder gar die Umwandlung des gesamten Gebietes in reichsunmittelbares und damit die Umbildung des Reichs zum Einheitsstaat trotz der starken unitaristischen Tendenzen zur Zeit der Beschließung der Verfassung nicht vorgesehen ist. Das ist abgesehen von der Gegenwirkung der Einzelstaaten, die bald nach der allerersten Konsolidierung der politischen Verhältnisse noch Ende 1918 einsetzte, nur daraus zu verstehen, daß Änderungen der Verfassung und damit eine Fortführung der Unitarisierung keinen sehr erheblichen Schwierigkeiten unterliegen. Insbesondere kann das föderalistische Organ, der Reichsrat, allein ohne Hilfe anderer Faktoren eine weitere Schwächung der Rechtsstellung der Länder bis zu deren vollständiger Aushöhlung oder gar Aufhebung nicht verhindern. THOMA nennt daher mit einem plastischen Ausdruck die Weimarer Verfassung das erste Beispiel eines „labilen Föderalismus“ (Die Forderung des Einheitsstaates S. 5).

Wenn die neue Ordnung ausdrücklich die Umgestaltung der innerdeutschen Staatenbildung in jeder beliebigen Weise — abgesehen von der Abschaffung der bundesstaatlichen Struktur überhaupt — im Wege eines verfassungsändernden Gesetzes in die Hand des Reiches legt, so hat sie damit eigentlich ganz unorganisch einen besonderen Fall herausgegriffen. Denn im Wege verfassungsändernden Reichsgesetzes kann ebenso auch die vorgesehene Schranke, die Erhaltung des bundesstaatlichen Charakters, ohne weiteres aufgehoben werden. So stellt sich dieser Fall bei näherer Betrachtung als ein Kompromiß zwischen den schärfsten Unitarisierungsbestrebungen und den föderalistischen Abwehrtendenzen dar, indem jenen zuliebe

ausdrücklich ein Weg gezeigt werden sollte, der auch ohne seine Erwähnung offen geblieben wäre, während diese sich zwar nicht gegen die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes einzelner Bevölkerungsteile, wohl aber gegen die Zugriffsmöglichkeit der ordentlichen Reichsorgane durchzusetzen vermochten.

12. Einer Lesart, die möglicherweise an die ausdrückliche Hervorhebung des Neugliederungsrechtes des Reiches im Verfassungsänderungswege geknüpft werden könnte, soll vorsorglich sofort entgegen getreten werden. Wenn man — einerlei wie man sonst politisch steht — an die neuerdings beliebt gewordenen Bestrebungen, unter dem Titel der Verteidigung der Verfassung den ehrlichen Verteidigern der Verfassung Schwierigkeiten zu bereiten, denkt, wird man solche Erwägungen nicht für unangebracht ansehen.

Es könnte der Versuch gemacht werden, folgendermaßen zu argumentieren: Die Verfassung sieht selbst den Fall eines verfassungsändernden Reichsgesetzes für die Neugliederung der Länder vor. Daraus ergibt sich als *argumentum e contrario* (Gegenschluß), daß ein andersartiger Eingriff in den Bestand der Länder, insbesondere die gänzliche Aufhebung aller Länder und dementsprechend die Aufrichtung des Einheitsstaates, auch nicht im Wege verfassungsändernden Reichsgesetzes zulässig ist. Sonach bliebe etwa nur die Zustimmung aller einzelnen Länder zu diesem Schritt übrig. Es ist ja gelegentlich behauptet worden, daß es verfassungswidrige Verfassungsänderungen gäbe (vgl. BILFINGER, Archiv des öff. Rechts N.F. Bd. 11 S. 182). Die grundsätzliche Unmöglichkeit dieser Auffassung wird später dargelegt werden (vgl. 2. Teil). Hier würde es sich aber gar nicht um einen Fall dieser theoretisch unhaltbaren These, sondern einfach um die aus einer anderen Verfassungsbestimmung abgeleitete Einschränkung der allgemeinen Regel des Art. 76 I S. 1 handeln. *Lex singularis derogat legi generali* (die Sondernorm hebt die allgemeine Regel auf)! Ein häufiger, obwohl leicht enthüllbarer Irrtum. Der angeführte Satz ist nur eine Auslegungsregel, die dem Willen des Gesetzgebers gerecht zu werden versucht. Ist daher der Wille des Gesetzgebers der gegenteilige, so kann sie keine Anwendung finden. So aber steht es offenbar hier. Art. 76 I S. 1 will eine ohne jede Einschränkung geltende Regel aufstellen. Dadurch unterscheidet er sich beispielsweise wesentlich von Art. 78 II der alten Reichsverfassung mit seinem Vorbehalt zugunsten der Sonderrechte. Sonach ist es von vornherein ausgeschlossen, aus anderen Verfassungsnormen eine Einschränkung herauskristallisieren zu wollen.

13. Im Gegensatz zu der im vorausgegangenen erfolgten Ablehnung einer Einschränkung der Verfassung muß einem anderen Zweifel in bezug auf die Gültigkeit von Verfassungsbestimmungen Ausdruck gegeben werden. Es ist nämlich in Frage zu ziehen, ob diejenigen Bestimmungen, welche einen Eingriff in das Gebiet der Länder ohne ihre Zustimmung vorsehen, also das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung und das selbständige verfassungsändernde Reichsgesetz, mit Rücksicht auf die juristische Entstehungsgeschichte der Verfassung rechtsgültig sein können.

Die Weimarer Verfassung fußt auf dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919, RGBl. S. 169. Dessen § 4 bestimmt:

„Die künftige Reichsverfassung wird von der Nationalversammlung verabschiedet. Es kann jedoch der Gebietsbestand der Freistaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden.“

Unbestrittenermaßen schloß diese Vorschrift ein unmittelbares Eingreifen der neuen Verfassung in das Gebiet eines Landes ohne dessen Zustimmung aus. Etwas Derartiges hätte die Nationalversammlung gültig nicht beschließen können. Mit welchem Recht konnte sie aber diesem Satz seine Bedeutung auf dem Umweg nehmen, daß sie zwar zunächst diese Eingriffe unterließ, aber die generelle Möglichkeit hierzu vorsah, von der sie dann sogar noch selbst hätte Gebrauch machen können? Man kommt daher zu dem Ergebnis, daß ohne Zustimmung eines Landes nach wie vor Eingriffe in seinen Gebietsbestand nicht zulässig sind (vgl. Annalen des Deutschen Reichs 1919, S. 1ff.; Bayerisches VerfR. S. 34f; a. A. ANSCHÜTZ, VerwArchiv Bd. 30, S. 344ff.).

§ 14. Die positive Ordnung. Fortsetzung.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4, insbesondere HAENEL, Staatsrecht S. 445ff.; MEYER-ANSCHÜTZ S. 937; NAWIASKY, Der föderative Gedanke S. 153f.; ANSCHÜTZ, Reichsverfassung S. 166ff.; ferner TRIEPEL, Die Reichsaufsicht. Berlin 1917; DERSELBE, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern in der Festschrift für Kahl. Tübingen 1923; KELSEN, Die Bundesexekution in der Festgabe für Fleiner. Tübingen 1927; HUGELMANN, Zeitschr. f. öff. Recht 1927, S. 513ff.

f) Die Reichsexekution. 1. Der Einfluß des Reichs auf die Glieder ist rechtlich so lange prekär, als dem Reich nicht die nötigen Mittel zu Gebote stehen, seine berechtigten Forderungen auch gegen den Willen der Länder durchzusetzen. Im heiligen römischen Reich deutscher Nation nannte man die zu dem Zweck der Erzwingung der Pflichterfüllung durch die Reichsglieder dem Kaiser zur Verfügung stehende Machtentfaltung Reichsexekution. Sie ist eine uns allen durch GOETHES Götz von Berlichingen vertraute Einrichtung, die eine gewisse traurige Berühmtheit erlangt hat. Von da ist sie dann auf mannigfachen Umwegen in Art. 19 der alten Reichsverfassung gelangt, der in lapidarer Weise vorsieht, daß die Bundesmitglieder, wenn sie ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, dazu im Wege der Exekution angehalten werden können. Gleichzeitig überträgt er den Beschluß dazu dem Bundesrat, die Vollstreckung dem Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers (Art. 17).

2. Wie man sofort sieht, fehlt es an jeder näheren Regelung der rechtlichen Voraussetzungen, der Entscheidung und der Vollstreckungsmittel. Diese lose Regelung ist zweifellos Absicht. Einmal wollte man der Reichsgewalt alle nach Lage des Falls in Betracht kommenden Wege offenhalten, dann die Empfindlichkeit der maßgebenden politischen Faktoren in den Ländern, insbesondere auch der Fürsten, schonen. Der erste Gesichtspunkt ist nicht ausgesprochen worden, obwohl er auf der Hand liegt; der zweite trat offen zutage, indem man aus Gründen „der internationalen Konvenienz“ die in der norddeutschen Bundesverfassung vorgesehene Ausdehnung der Exekution bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt in die Reichsverfassung nicht übernahm.

Die Voraussetzungen der Reichsexekution waren bei jeder Verletzung jeder rechtlichen Bundespflicht gegeben. Das Wort „verfassungsmäßig“ deckte unbestrittenermaßen auch jede mittelbar auf der Verfassung beruhende Verpflichtung. Mochte es sich um Handlungen oder Unterlassungen, um materielle Leistungen, gesetzgeberische, Verwaltungs-, Justizakte oder was sonst immer handeln, mochten die höchsten Landesorgane oder mit deren Zulassung bzw. Nichtentgegengetreten untergeordnete Behörden in Frage kommen, machte keinen Unterschied aus. Über diese Voraussetzungen mußte seitens des Bundesrats ein formeller Beschluß und daran anschließend ein weiterer Beschluß über die Einleitung des Zwangsverfahrens gefaßt werden. Damit ging dann die Angelegenheit in die Hand des Kaisers über, der unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers die Vollstreckungsmaßnahmen anzuordnen hatte. Als solche kam zweifellos die militärische Aktion, also Besetzung des Landes und Auferlegung allerhand damit zusammenhängender Belastungen in Frage. Nicht so zweifellos war es, ob das Reich auch unmittelbar in die Staatsgewalt des exequierten Gliedstaates hätte eingreifen, insbesondere im Wege der sog. Ersatzausführung jene Rechtsakte hätte erlassen dürfen, durch die der den Bundespflichten entsprechende Zustand herbeigeführt worden wäre.

3. Alle diese Punkte waren im wesentlichen doch nur von theoretischem Interesse und bedürfen daher mindestens in diesem Zusammenhang keiner näheren Untersuchung. Denn wie die Verhältnisse im Kaiserreich einmal gelagert waren, kam die praktische Ausführung der Exekution gegen ein Land und damit gegen dessen Landesherrn oder republikanisch-aristokratischen Senat gar nicht in Frage. Äußerstenfalls wäre es vielleicht zu jener formellen Entscheidung des Bundesrats gekommen, die eine Verletzung der Bundespflichten festgestellt hätte. Danach aber

hätte sich das betreffende Land sicherlich bereit gefunden, die von ihm geforderte Leistung zu erfüllen oder erwartete Haltung einzunehmen. Dafür sorgte die Solidarität der monarchisch- oder aristokratisch-konstitutionellen Regierungen. Überdies gab es auch noch andere Mittel, einen indirekten Druck auf ein eigenbrötlerisches Land auszuüben; man denke nur an die Verhängung des Belagerungszustandes gemäß Art. 68 mit der daran anschließenden Folge des Übergangs der vollziehenden Gewalt auf den militärischen Befehlshaber.

4. Die neue Reichsverfassung hat in der Regelung dieses Gegenstandes formell im wesentlichen den alten Rechtszustand übernommen. Nur in bezug auf die Zuständigkeiten wurde eine ähnliche Verschiebung durchgeführt wie bei dem in einem gewissen Zusammenhang stehenden Institut der Reichsaufsicht. Das Vertretungsorgan der Länder ist ausgeschaltet.

Art. 48 I bestimmt:

„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.“

Danach ist die Entscheidung über die Voraussetzungen der Reichsexekution über ihre Einleitung und die Art ihrer Vollstreckung nunmehr auf den Reichspräsidenten übergegangen, der aber stets im Einvernehmen mit der Reichsregierung (Art. 50) vorzugehen hat. Daß der Regierung hierbei ein gewichtiges Wort zufallen muß, geht schon aus ihrer Betrauung mit der Reichsaufsicht hervor, die ja sehr häufig den eigentlichen Anlaß zur Einleitung der Exekution bilden wird. Immerhin können sich aus der ungleichen Zuständigkeitsbestimmung unter besonderen Umständen auch Schwierigkeiten ergeben, auf die schon früher hingewiesen wurde (vgl. S. 58). Bei der Reichsexekution allerdings ließ sich die Übertragung auf den Präsidenten nicht umgehen, da er den Oberbefehl über das Heer führt (Art. 47) und dieses das wichtigste Instrument der Reichsexekution sein wird.

Nach der angeführten Verfassungsbestimmung scheint das Heer sogar das einzige Mittel zur Durchführung der Zwangsmaßnahmen gegen die Länder zu bilden. Man könnte daraus jedenfalls entnehmen, daß ein militärisches Aufgebot Platz greifen muß. Aber es muß sich wohl nicht nur um militärische Maßnahmen handeln, es besteht vielmehr kein Anhaltspunkt dafür, Staatsakte nichtmilitärischer Natur auszuschließen. Insbesondere wird eine Art von Ersatzausführung Platz greifen können, um den dem Rechte entsprechenden Zustand herzustellen. Manche glauben sogar auch nichtmilitärische Aktionen als die mildereren Mittel allein zulassen zu sollen (vgl. ANSCHÜTZ, Reichsverf. S. 169).

Bedeutet die Einschaltung der Reichsregierung neben den Reichspräsidenten schon einen mittelbaren Einfluß der parlamentarischen Faktoren, denen jene verantwortlich ist, so ist dieser Einfluß noch dadurch verstärkt, daß der Reichstag unmittelbar mit der Angelegenheit befaßt wird. Abs. III verpflichtet nämlich den Reichspräsidenten, von seinen Maßnahmen dem Reichstag unverzüglich Kenntnis zu geben und auf dessen Verlangen die getroffenen Maßnahmen wieder außer Kraft zu setzen. Auf diese Weise wird die Volksvertretung als Kontrollinstanz eingeschaltet, sie hat zwar keine unmittelbare Mitwirkung bei der Einleitung der Reichsexekution, sie kann aber positiv billigend oder negativ mißbilligend dazu Stellung nehmen. Nur im letzten Fall ist ihr Votum, mit dem sie dem betroffenen Lande Hilfe leistet, maßgebend.

5. Wie schon im früheren Rechte kann auch jetzt an Stelle der Reichsexekution, aber mit der gleichen Zielrichtung die Verhängung des Ausnahmezustandes über das Gebiet eines Landes treten. Beide Einrichtungen sind jetzt auch äußerlich in einen engen Kontakt gebracht, indem sie in dem gleichen Artikel (48) behandelt, zum Teil mit den gleichen rechtlichen Begleitumständen umgeben werden. Insbesondere ist der Einfluß des Reichspräsidenten, der Reichsregierung und des Reichs-

tags in beiden Fällen vollkommen gleich gestaltet. Das hat in der Praxis gelegentlich dazu verleitet, beide Aktionen miteinander zu vermengen; so im Oktober 1923 in Sachsen (vgl. ANSCHÜTZ a. a. O. und die dort angegebenen Schriften).

6. Die Ausschaltung des Reichsrates aus dem Entscheidungsprozeß über die Reichsexekution begegnet vom föderalistischen Standpunkt den gleichen Bedenken wie seine Eliminierung aus der Reichsaufsicht. Sie war auch sicherlich vom Gesetzgeber in unitarischem Sinne gemeint. Aber der Gesetzgeber ist nicht das Gesetz, und das Gesetz ist schließlich allein entscheidend. Man darf diese Bestimmung nur nicht isoliert betrachten, sonst kommt man zu einem ganz falschen juristischen Ergebnis. In einem Punkt nämlich ist die neue Reichsverfassung der Stellung der Länder viel günstiger als die alte. Die alte Reichsverfassung begnügte sich damit, den Gliedstaaten den Schutz des Bundesrates zur Verfügung zu stellen. Damit war den Interessen der größeren und größten zweifellos Genüge getan. Sie hatten den Bundesrat ja in der Hand. Anders die kleineren und kleinsten. Die waren der Mehrheit im Bundesrat schlechthin ausgeliefert.

Hier geht die neue Reichsverfassung einen anderen Weg. Sie gewährt den Ländern, und zwar jedem einzelnen, dem kleinsten wie dem größten, einen stärkeren, den gerichtlichen Schutz. Überall, wo Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Land entstehen, gibt sie es den streitenden Teilen in die Hand, die Entscheidung eines Gerichtshofes anzurufen. So nach Art. 13, wenn Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht entstehen, so, wie wir gesehen haben (S. 59), nach Art. 15, wenn diese Meinungsverschiedenheiten sich auf behauptete Mängel bei der Durchführung der Reichsgesetze beziehen, so ganz allgemein nach Art. 19 über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande. Es gibt nun aber m. E. kaum einen Fall, der hier nicht gedeckt wäre. Mindestens ist jede Streitigkeit verfassungsrechtlich-politischer Natur eine Streitigkeit nicht privatrechtlicher Art.

Nun ist folgendes zu beachten. Die Reichsexekution kann nur äußerstenfalls Platz greifen, wenn jedes andere Mittel versagt. Sie darf nicht in Lauf gesetzt werden, wenn ihre Voraussetzungen nicht klar gegeben sind, wenn also nicht feststeht, „daß ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt“ (Art. 48 I). Diese Voraussetzung fehlt aber, solange die Sache streitig ist, und streitig ist sie, falls das Land von seinem Rechte Gebrauch gemacht hat, einen obersten Gerichtshof zur Entscheidung anzurufen. Mit anderen Worten, das Land hat es in jedem Fall in der Hand, die Reichsexekution zu verhindern, wenn es den Weg der gerichtlichen Austragung des Streites betritt. Der Reichspräsident kann in diesem Fall zur Vollstreckung erst dann schreiten, wenn das Gericht zuungunsten des Landes entschieden hat und dieses sich auch jetzt nicht fügt. Dies geht ausdrücklich aus Art. 19 II hervor, wonach der Reichspräsident das Urteil des Staatsgerichtshofes vollstreckt. Er darf doch diesem Urteil ebensowenig wie ein sonstiges Vollstreckungsorgan vorgreifen. Der anderen Meinung, die z. B. von ANSCHÜTZ S. 169 vertreten wird, wonach die Entscheidung des Präsidenten nur vorläufig sei, bis das oberste Reichsgericht gesprochen habe, muß entgegengehalten werden, daß durch den sofortigen Vollzug der Exekution in aller Regel ein unwiederbringlicher Schaden entsteht, der, weil leicht vermeidbar, nicht gerechtfertigt werden kann.

Juristisch formuliert aber heißt das, die Bestimmungen über das Klagerecht des Landes nach Art. 13 II, 15 III, 19 I gehen als *leges speciales* dem Selbsthilfe-recht des Reiches nach Art. 48 I vor. Es könnte höchstens noch zweifelhaft sein, ob man nicht bei Gefahr im Verzug ein vorläufiges Exekutionsrecht des Reiches annehmen sollte.

Das Ergebnis ist, daß sich hier wieder ein — lange nicht beachteter — starker

föderalistischer Zug in dem Weimarer Gesetzeswerk offenbart, mag auch die Weimarer Versammlung sich dessen durchaus nicht bewußt gewesen sein.

7. Wieder taucht die Frage auf, ob sich die praktisch-politische Bedeutung der Reichsexekution in der republikanischen Ordnung gegenüber früher erhöht hat. Schon die bisherigen kurzen Erfahrungen seit der neuen Verfassung gestatten, diese Frage entschieden zu bejahen. Die Solidarität der Regierungen ist heute durchaus nicht verbürgt, da ihre Homogenität nicht mehr von vornherein feststeht. Die politische Zusammensetzung der einzelnen Landesparlamente und dementsprechend der aus ihnen hervorgegangenen Kabinette weist unter Umständen große Verschiedenheiten auf, die sich leicht zu scharfen Gegensätzen verdichten können und tatsächlich auch schon des öfteren verdichtet haben. Die Nichterfüllung von Anforderungen einer bestimmten Reichsregierung durch eine im feindlichen Lager stehende Landesregierung kann geradezu ein bewußtes Mittel des innerpolitischen Kampfes werden, worunter dann die Reichsinteressen aufs empfindlichste leiden können. Die Reichsregierung muß in solchen Fällen unter Umständen ihre verfassungsmäßigen Mittel gebrauchen, um dem Reiche zu verschaffen, was des Reiches ist. Naturgemäß wird die Entscheidung über die Anwendung dieser Mittel auch von politischen Erwägungen mitbestimmt sein. Es besteht die Gefahr, daß dabei das Maß der Stärke oder Schwäche des Widerstandes eine unerwünschte Rolle spielt. Um so wichtiger erscheint es danach, daß durch den Einbau unabhängiger gerichtlicher Instanzen den etwa vorhandenen Gegensätzen ihre politische Schärfe genommen und die rein rechtliche Seite in den Vordergrund geschoben werden kann. Bisher ist diese Möglichkeit der Abkühlung der Atmosphäre vielleicht nicht genügend oft ausgenützt worden.

VI. Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern.

§ 15. Darstellung.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2 und 4, insbesondere LABAND I, S. 234ff.; HAENEL S. 573ff.; MEYER-ANSCHÜTZ S. 931ff.; NAWIASKY, Bundesstaat S. 89ff., 97ff.; DERSELBE, Der föderative Gedanke S. 153ff.; ANSCHÜTZ, Reichsverf. Anm. zu Art. 13, 15, 19; TRIEPEL, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. Tübingen 1923.

1. Gegensätze zwischen dem Reich und den Ländern können entweder rein politischer oder politisch-rechtlich gemischter oder rein rechtlicher Natur sein. Für Gegensätze der ersteren Art wird eine verfassungsmäßige Austragung kaum vorgesehen sein, jeder Teil wird vielmehr zunächst im Rahmen seiner Zuständigkeit die Maßnahmen treffen, die seiner Auffassung entsprechen und, wenn sich aus einer solchen Uneinheitlichkeit des Vorgehens Schwierigkeiten nach innen oder außen ergeben, wird es Aufgabe der politischen Kräfte sein, einen Ausgleich herbeizuführen. Insbesondere wird es, wie noch zu zeigen sein wird, Sache des an der Spitze des Reichs stehenden Faktors sein, auf die Wiederherstellung des Einklangs hinzuarbeiten.

Es kann nun aber leicht vorkommen, daß politische Gegensätze zwischen Reich und Ländern auf das rechtliche Gebiet hinüber wirken. Es könnte beispielsweise heute geschehen, daß die Reichsregierung etwa unter Billigung der Reichstagsmehrheit einer mit ihr im politischen Streit liegenden Landesregierung die auf Grund des Finanzausgleichs gebührenden Steuerüberweisungen vorenthält (vgl. eine gelegentlich des Gegensatzes zwischen dem Reich und Bayern zur Zeit des Generalstaatskommissariats von KAHR durch das offiziöse Telegraphenbureau verbreitete Nachricht bei POETZSCH, Jahrb. d. öff. R. Bd. 13, S. 25), oder daß eine Landesregierung ihre Behörden anweist, ein ihr mißliebiges Reichsgesetz nicht durchzuführen (vgl. Bayern im Juli 1922 bezüglich des Republiksschutzgesetzes; POETZSCH ebenda S. 76ff.; Bayerisches Verfassungsrecht S. 208ff.) u. dgl. Um

dieses auf Hemmung der Aktionsfähigkeit des andern Teils gerichtete Verhalten nicht im grellen Lichte seines wahren Zieles zum Ausdruck kommen zu lassen, wird zum Schein ein Rechtsgrund herangeholt, auf den man sich zu stützen angibt. Damit ist dann die Form eines Rechtsstreites hergestellt. Das gleiche trifft von vornherein zu, wenn der politische Gegensatz sich auf die Handhabung der in der Reichsverfassung oder in einfachen Reichsgesetzen vorgesehenen Rechte oder die Erfüllung dort begründeter Pflichten eines der beiden Teile bezieht. Zu diesen Gegensätzen politisch-rechtlich gemischter Natur können schließlich rein rechtliche Meinungsverschiedenheiten kommen, bei denen politische Gesichtspunkte keine Rolle spielen, sondern die beiderseits zur Vertretung bestimmten Stellen vom Standpunkt ihres reinen Ressortinteresses aus eine verschiedene Haltung einnehmen.

In allen diesen Fällen, in denen rechtliche Gesichtspunkte bedeutsam sind, ist es denkbar und naheliegend, eine Instanz zu schaffen, die in autoritativer Weise eine Entscheidung fällt. Je unabhängiger diese Instanz von den Streitteilen ist, je mehr sie sich also einem Gericht nähert, desto leichter wird es zu erreichen sein, daß beide Parteien das Urteil als für sich maßgebend anerkennen.

Damit sind die wichtigsten Gesichtspunkte gewonnen, die bei der Regelung dieser Materie eine Rolle spielen können.

2. Die alte Reichsverfassung sprach ausdrücklich nur

„von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind“ (Art. 76 I).

Darin lag ein doppeltes: Einmal, daß privatrechtliche Kontroversen zwischen Ländern vor die normalen Gerichte gehörten. Logischerweise mußte das gleiche aber auch von derartigen Streitigkeiten zwischen einem Lande und dem Reich gelten. Zweitens war damit die Regelung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen einem Lande und dem Reich aus der Regelung ausgeschlossen.

Gleichwohl konnten die letzteren Fälle nicht ganz übergangen werden. Sie erscheinen zum Teil in einem anderen Zusammenhang der Verfassung, nämlich in Verbindung mit der Reichsexekution. Wegen dieses Zusammenhanges aber handelt es sich nicht um eine organische, systematische Ordnung der Angelegenheit, vielmehr ist, wie bereits angedeutet, nur ein Teil herausgegriffen worden. Es ist nämlich nur der Fall einer behaupteten Nichterfüllung von Pflichten der Gliedstaaten berührt. Dagegen ist keine Rede von dem umgekehrten Fall der Nichterfüllung von Pflichten des Reichs. Wie wir bereits wissen — vgl. oben S. 66 — hat der Bundesrat über die Voraussetzungen der Reichsexekution, also darüber förmlich Beschluß zu fassen, d. h. eine Entscheidung zu treffen, ob die rechtliche Verpflichtung eines Landes nicht erfüllt worden ist. In innerer Verbindung damit steht die Berufung des Bundesrats zur Beschlußfassung

„über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder den Vorschriften oder Einrichtungen“ (ergänze zur Ausführung der Reichsgesetze) „hervortreten“ (Art. 7 Z. 3).

Dem Bundesrat ist aber auch zugleich die Entscheidung der nichtprivatrechtlichen Streitigkeiten zwischen den Ländern gemäß Art. 76 I übertragen. Hält man das alles zusammen, so kommt man zu einer oberstrichterlichen Funktion des Vertretungsorgans der Gliedstaaten in staatsrechtlichen Fragen, die sich aus der föderativen Struktur des Reiches ergeben. Wenn man sich nun den nicht ausdrücklich deregulierten Fall einer seitens eines Gliedstaates behaupteten Rechtsverletzung durch das Reich überlegt und die Frage aufwirft, an welche Stelle sich der betreffende Gliedstaat wenden können, so wird man geneigt sein, auch hier die Adresse des Bundesrats anzugeben. Schließlich ließe sich die Antwort auch aus dem Wortlaut des Art. 7 gewinnen. Denn man könnte ohne weiteres einen Mangel bei der Ausführung der Reichsgesetze, wozu ja auch die Reichsverfassung selbst gehört, als

vorliegend erachten. Daß dieser Mangel den Reichsfaktoren zur Last fiel, schließt seinen Charakter als Mangel nicht aus. Die Legitimation des Gliedstaates aber wäre in Art. 7 II gegeben, wonach jedes Bundesglied befugt war, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, das Präsidium aber verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben. (Daß diese Auslegung der alten Reichsverfassung nicht aus der Entstehungsgeschichte der betreffenden Bestimmung abgeleitet werden kann, aus der z. B. LABAND I, S. 235 ff. den Sinn derselben zu erschließen sucht, kann angesichts der selbständigen Bedeutung des Gesetzes gegenüber dem Gesetzgeber nicht ausschlaggebend sein. Gerade ein von LABAND a. a. O. S. 244, Anm. I angeführtes Beispiel zeigt, daß auch ein Gliedstaat seine von dem Bundeskanzleramt abweichende Rechtsauffassung vor dem Bundesrat zur Geltung bringen konnte. Auch der Hinweis bei MEYER-ANSCHÜTZ S. 943, Anm. 1 auf die Zuständigkeit der kaiserlichen Dienstaufsicht gegenüber Reichsbehörden greift für den Fall nicht durch, daß der „Mangel“ den obersten Reichsorganen selbst zur Last fiel.)

3. Wie schon an anderer Stelle (vgl. oben S. 68) hervorgehoben, hatte die Einsetzung des Bundesrates als oberste staatsgerichtliche Instanz im Reich auch ihre Nachteile. Zweifellos vermochte diese Ordnung im Sinne des Ausgleichs von Gegensätzen zwischen den Gliedern des Reiches wirken und hat auch tatsächlich so gewirkt. Aber der Umstand, daß die Interessenten an der Entscheidung selbst mitbeteiligt waren, ferner daß mit verschiedenem Stimmgewicht beschlossen wurde, allgemeiner formuliert, daß die einzelnen Länder ihr ganzes politisches Schwergewicht in die Wagschale werfen konnten, hatte die Folge, daß die größeren und einflußreicheren sich diesem Forum beruhigt anvertrauen konnten, während die kleinen und kleinsten mehr oder weniger auf die Gunst der anderen angewiesen waren. Der reine Standpunkt des Rechtes hatte also keine unbedingt gesicherte Stätte. Interessant ist auch der Hinweis TRIEPELS (115 ff.), daß Preußen, zurückgreifend auf seine Politik von 1806 bis 1850, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern beantragt hat, der es sich während der Zeit seiner hegemonialen Stellung widersetzte; damals brauchte es für sich selbst keinen Rechtsschutz und nahm kein Interesse daran, ihn den andern zu sichern, jetzt hat sich die Sachlage gründlichst geändert.

4. Die neue Verfassung ist systematisch dazu übergegangen, für aus dem Bundesstaatsverhältnis hervorgehende Streitigkeiten streng gerichtliche Instanzen aufzustellen. Drei Vorschriften der Verfassung kommen in Betracht: Art. 13 II, 15 III und 19 I.

Art. 13 II bestimmt:

„Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes die Entscheidung eines Obersten Gerichtshofes des Reichs anrufen.“

Das Gesetz vom 8. April 1920, RGBl. S. 510, hat das Reichsgericht dazu berufen. Dreht es sich um Steuervorschriften, so ist nach § 6 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juni 1923, RGBl. I, S. 494, der Reichsfinanzhof zuständig. (Einen Spezialfall behandelt außerdem das sog. Besoldungssperrgesetz vom 21. Dezember 1920, RGBl. S. 2117; hier wird ein Reichsschiedsgericht vorgesehen.)

Art. 15 III bestimmt:

„Die Landesregierungen sind verpflichtet, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, zu beseitigen. Bei Meinungsverschiedenheiten kann sowohl die Reichsregierung als die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofes anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist.“

Von der letzteren Ermächtigung ist bisher nicht Gebrauch gemacht worden (vgl. aber auch TRIEPEL S. 104 ff.).

Art. 19 I bestimmt:

„... über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist.“

Hält man diese drei Bestimmungen zusammen, so ergibt sich bald, daß Art. 19 eine Generalklausel enthält, Art. 13 und 15 dagegen Sonderfälle betreffen. Art. 19 knüpft offenbar an Art. 76 der alten Verfassung an und erweitert diese inhaltlich durch Einschaltung des Reichs als Streitteil. Nach der Fassung der Vorschrift wären darunter alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Lande getroffen, auch diejenigen, die Art. 13 II und 15 III noch besonders behandeln. Denn sowohl der Streit über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Reichsrecht wie über die sachliche Begründung der Mängelrüge sind Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art. (In Art. 13 II sind allerdings nicht nur Streitigkeiten, sondern schon bloße Zweifel berücksichtigt; einige andere Besonderheiten hebt TRIEPEL S. 67f. hervor.) Da Art. 15 III S. 2 auch für den Regelfall die gleiche Instanz beruft, wie Art. 19, ist er, soweit er nicht die Bestimmung eines anderen Gerichtshofes im einfach-gesetzlichen Wege zuläßt, überflüssig. Dagegen ist die auf Grund des Art. 13 II erfolgte Zuständigkeitsbegründung von Reichsgericht und Reichsfinanzhof sachlich unzweckmäßig, da dadurch nur eine einheitliche Rechtsprechung in den wichtigsten Verfassungsfragen gefährdet wird. Eine Zusammenfassung aller dieser Zuständigkeiten beim Staatsgerichtshof wäre also dringend erwünscht (vgl. auch unten S. 102).

Auf die Ordnung des Verfahrens im einzelnen, insbesondere auch auf die Rechtswirkung des Urteils ist hier nicht einzugehen; vgl. über das Wichtigste TRIEPEL, Streitigkeiten S. 109ff.

Im Vergleich mit der früheren Ordnung ist zu betonen, daß die weite Fassung von Art. 19 auch den ehemals fraglichen Fall von rechtlichen Beschwerdepunkten eines Landes gegenüber dem Reich einbegreift. Insbesondere ist so das Gegenstück zu Art. 13 II, die Behauptung einer Landesregierung, ein Reichsgesetz sei nicht reichsverfassungsmäßig und greife beispielsweise zu Unrecht in den Bereich der Landesstaatsgewalt ein, möglicher Gegenstand eines Rechtsverfahrens geworden.

Vor allem ist noch ein bereits früher wiederholt gestreifter Punkt hervorzuheben, der praktisch-politisch sehr bedeutungsvoll ist. Sowohl im Falle der Mängelrüge der Reichsregierung wie bei jedem anderen Anspruch derselben gegen ein Land — etwa im Zusammenhang mit dem Ausnahmezustand auf Grund des Art. 48 — kann das letztere durch Erhebung des Rechtsstreites die Zwangsmaßnahmen des Reichs bis zur ordnungsmäßigen Entscheidung des Gerichtshofes aufhalten (vgl. oben S. 68). Nur bei Gefahr im Verzug werden vorläufige Vollstreckungsakte als zulässig anzusehen sein (gl. A. TRIEPEL S. 61ff., a. A. ANSCHÜTZ S. 78).

5. Zur Würdigung der neuen Ordnung braucht dem bisher Gesagten kaum etwas hinzugefügt werden. Für die Friedensbewahrung im Innern des Reichs ist zweifellos eine wertvolle Sicherung geschaffen, wenn für staatsrechtliche Streitigkeiten Austragsmöglichkeiten vorgesehen sind, die eine hohe Autorität des entscheidenden Spruchs gewährleisten. Die volle Ausnützung dieser Einrichtungen in allen etwa noch vorkommenden Konflikten erscheint als ein Gebot wahrer staatsmännischer Klugheit. Gewiß wird es nach Lage des Falls mitunter richtig sein, vorhandene Gegensätze durch gütliche Verständigung auszugleichen. Aber man darf nicht vergessen, daß in grundlegenden Meinungsverschiedenheiten ein Nachgeben von der einen oder anderen Seite häufig genug nur ein Hinweggleiten über augenblickliche Verlegenheiten bedeutet, während eine endgültige Austragung früher oder später doch nicht zu vermeiden ist. Je früher aber die wirkliche Entscheidung fällt, desto

früher ist der Anlaß zu immer erneuten Reibungen endgültig aus der Welt geschafft. Eine klare Rechtslage ist die einzig wirksame Bürgschaft für ein Gegenseitigsichvertragen.

C. Die föderativen Bestandteile der Reichsverfassung.

§ 16. Zusammenfassung.

Schrifttum: §§ 1, 2 und 4; insbesondere Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung.

1. In einem systematischen Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes wäre es am Platze, sowohl die unitarischen wie die föderalistischen Elemente der Verfassung säuberlich nebeneinander zu inventarisieren. In einer politischen Betrachtung dagegen hätte es keinen Zweck, die unitarischen Züge des Weimarer Gesetzeswerkes besonders zusammenzustellen, da sie der Öffentlichkeit ohnedies schärfer in die Augen stechen, als ihrer wirklichen Bedeutung für die Charakteristik des Ganzen entspricht. Es kann sich nur darum handeln, die weniger beachteten und doch gar nicht so nebensächlichen, föderalistischen Farbtöne stärker ins Licht zu rücken, um zu der sachlich notwendigen Korrektur des gewöhnlichen Vorstellungsbildes beizutragen.

2. Es ist zunächst wichtig, sich über die sprachliche Bedeutung des Wortes „föderalistisch“ oder „föderativ“ vollkommen klar zu werden. Oben wurde als dessen Sinn „das Hervorheben der Besonderheiten der verbundenen Glieder in einem zusammengesetzten Staatsbau“ bezeichnet (vgl. S. 5). Man sieht, daß diese Bestimmung mit dem unmittelbaren Wortsinn nichts zu tun hat. Denn nach diesem käme es einzig und allein auf die rechtliche Grundlage der zusammengesetzten Natur des Staates, nämlich darauf an, ob ein „Foedus“, ein „Bündnis“ oder „Bund“ abgeschlossen worden ist, während der Inhalt der gegenseitigen Rechtsbeziehungen vollkommen gleichgültig wäre. Ursprünglich hat ja auch das Wort diese Bedeutung gehabt, und daraus ergibt sich beispielsweise für die politische Terminologie der ersten Zeit der nordamerikanischen Verfassungskämpfe, daß die Föderalisten die Anhänger der Verbindung im Gegensatz zu den Anhängern der Selbständigkeit der Einzelstaaten waren (vgl. darüber beispw. NICHOLAS MURRAY BUTLER, Der Aufbau des Amerikanischen Staates, Berlin 1927). Wir würden diesen nordamerikanischen Föderalisten heute beinahe die Rolle der Unitarier zuteilen.

Daraus geht hervor, daß der Begriff „Föderalismus“ einen wesentlichen Bedeutungswandel erlebt hat und gegenwärtig mit der vertragsmäßigen Grundlage eines zusammengesetzten Staates in keinem notwendigen Zusammenhang mehr steht.

Dieser, der wissenschaftlichen Theorie längst geläufige Sachverhalt wird allerdings in der — mehr oder weniger oberflächlichen — Tagesliteratur häufig übersehen. So erklärt es sich auch, warum das Reich der Weimarer Verfassung von so vielen zunächst — freudig bewegt oder ängstlich besorgt — als Einheitsstaat angesehen wurde. Man vermißte einfach den Abschluß eines Bündnisvertrages und vergaß dabei ganz, daß die Berliner-Versailler Verträge von 1870 zwar die Gründung des Bismarckschen Reiches vorbereitet hatten, aber spätestens nach Erlaß des Gesetzes vom 16. April 1871, betreffend die Verfassung des Deutschen Reichs, nicht mehr dessen rechtliche Grundlage bildeten.

Das inhaltliche Moment, das man heute für den Begriff „föderalistisch“ als maßgebend ansieht, besteht darin, daß die Glieder eines Bundesstaates als solche in dessen Aufbau in Erscheinung treten. Man kann es auch darauf abstellen, daß es sich um Einrichtungen handelt, die den im Staatenbunde üblichen entsprechen, wobei einerseits die Ausübung obrigkeitlicher Gewalt über die Untertanen nur durch die Gliedstaaten, nicht durch deren Verband, andererseits die Beteiligung der Glieder an der Bildung der wichtigsten Organe des Verbands im Vordergrund steht (so

TRIEPEL, Unitarismus usw., S. 11f.). Auch in dieser Formulierung liegt der Schwerpunkt auf dem Erscheinen der Gliedstaaten als gesonderter Faktoren gegenüber der zusammenfassenden Funktion des Zentralstaates, und es wird nur gleichzeitig die Etymologie des Wortes durch Hinweis auf seine historische Herkunft angegeben.

3. Nach dem Vorausgegangenen kann das Fehlen eines grundlegenden Vertrages zwischen den Gliedstaaten nicht als Verneinung des Föderalismus angesehen werden, weil für dessen Gegebensein nicht die Form, sondern der Inhalt maßgebend ist. Gleichwohl sind aber in dem neuen Verfassungsrecht auch eine Reihe formaler Momente enthalten, die als föderalistisch angesprochen werden müssen.

Zunächst sei auf den Art. 5 verwiesen, der die Staatsgewalt in den Ländern ausdrücklich auf die Landesverfassungen zurückführt; seine bundesstaatliche Bedeutung wurde bereits gewürdigt (vgl. oben S. 2 und 5). In der gleichen Richtung ist die Änderung bedeutungsvoll, die im Texte des Art. 1 II vorgenommen wurde. Ursprünglich sollte es heißen: „Alle Staatsgewalt liegt beim Deutschen Volke“. Nunmehr lautet es: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Mit anderen Worten, der Grundsatz der Volkssouveränität ist geblieben, aber es ist nicht mehr nur das eine Deutsche, d. h. das Reichsvolk anerkannt, sondern daneben sind auch die Landesvölker als Quelle der Staatsgewalt erhalten geblieben (vgl. ANSCHÜTZ, Kommentar, S. 37ff.). Darum muß aber auch der Vorspruch: „Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen . . . hat sich diese Verfassung gegeben“, dahin aufgefaßt werden, daß das Reichsvolk — ganz richtig — nur als Geber der Reichsverfassung angeführt wird, also als Quelle der einen „Hälfte“ des neuen Verfassungsrechtes, während die anderen Teile, die Landesverfassungen, wie in deren Vorsprüchen in aller Form ausgedrückt, von den Landesvölkern, dem preußischen, bayerischen, württembergischen usw. ihren Ausgang nehmen. Das im heutigen Deutschland geltende Staatsrecht weist zwar bezüglich seines reichsrechtlichen Teiles nicht historisch auf eine Vereinbarung der Länder zurück, wie im Jahre 1871, aber seine Geltung beruht genau so wie früher auf den nebeneinander stehenden Verfassungen des Zentralstaates und der Gliedstaaten (vgl. Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 41ff., 139ff., 149ff., 165ff.; Bayerisches Verfassungsrecht, S. 62ff.).

Weiter ist formal bedeutungsvoll, daß die Reichsverfassung die Bezeichnung „Staat“ auf Reich und Länder anwendet, z. B. in Art. 5 bezüglich der Staatsgewalt, in Art. 110 bezüglich der Staatsangehörigkeit, in zahlreichen Artikeln des zweiten Hauptteils, daß in Art. 17 von einer „freistaatlichen“ Verfassung der Länder die Rede ist, welchen Ausdruck man niemals für Selbstverwaltungskörper selbst höchster Art verwenden würde.

4. Von sachlicher Bedeutung in föderalistischer Beziehung ist vor allem auf dem Gebiet der staatlichen Funktionen das selbständige Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Justizrecht der Länder im Bereich ihres Landesrechts, wie es Art. 5 deklarativ anerkennt. Auch die Zulassung einer freien, landesrechtlichen Ergänzungsgesetzgebung zu der konkurrierenden Reichsgesetzgebung in Art. 12 ist so formuliert, daß es ausgeschlossen ist, an eine Übertragung rechtsetzender Befugnisse nach dem Muster der Ermächtigungen für Gemeinden zu denken; heißt es doch: die Länder „behalten“ das Recht der Gesetzgebung. Ebenso ist die Ausführung der Reichsgesetze durch die Landesbehörden nach Art. 14 als eine staatliche, nicht kommunale Funktion anzusehen, da die Überwachung dieser Tätigkeit nicht als eine Art von Gemeindeaufsicht, sondern in der besonderen Form einer Aufsicht über Staaten geregelt ist (Art. 15). Das gleiche gilt von der verfassungsmäßigen Garantie der Landesgerichtsbarkeit auf den unteren Stufen auch für Fragen des Reichsrechts gemäß Art. 103.

5. Die Gleichstellung von Reichs- und Landesstaatsgewalt kommt weiter darin zum Ausdruck, daß beide Teile in Rechtsstreitigkeiten ebenbürtig einander vor obersten Gerichtshöfen gegenüberreten können (Art. 13 II, 15 III, 19 I). Auch

die Reichsexekution, bei der die Länder von vorneherein als der leidende Teil in Betracht kommen, ist so geordnet, wie dies bei Selbstverwaltungskörpern niemals der Fall wäre (Art. 48 I). Ähnlich sind in bezug auf die Verhängung des Ausnahmezustandes die Landesregierungen mit Rechten selbst gegenüber der Reichsverfassung bedacht, die sie wenigstens vorläufig auf den gleichen Rang erheben, wie den an der Spitze des Reichs stehenden obersten Funktionär (Art. 48 IV).

In all diesen Beziehungen hat sich bei der Einzelbetrachtung wiederholt gezeigt, daß in verschiedenen Punkten sogar eine Verbesserung der Stellung der Länder gegenüber dem früheren Recht eingetreten ist.

6. Ein besonderes Kapitel bilden jene Bestimmungen der neuen Verfassung, die dafür sorgen wollen, daß die Minderung der Position, welche die Länder erfahren haben, in ihrer Wirkung einigermaßen ausgeglichen oder gemildert wird. Hierher gehören die Vorschriften über den landsmannschaftlichen Charakter der in den einzelnen Gebieten verwendeten Reichsbeamtschaft (Art. 16) und die Beachtung der besonderen Interessen und Bedürfnisse der Länder im Heerwesen (Art. 79), die Bestimmungen über die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder in finanzieller Beziehung (Art. 8, S. 2), über die Wahrung ihrer Interessen bei Einrichtung der auswärtigen Vertretung (78 IV), bei Verwaltung der Reichsabgaben (83 II), bei der Post- und Bahnverwaltung (88 III, 93), bei Gestaltung der Wasserstraßenverwaltung (97 III).

7. Treten schon in den soeben angeführten Einrichtungen mannigfache Mitbestimmungsrechte der Länder an den Angelegenheiten des Reichs in Erscheinung, so ist doch die weitaus wichtigste Möglichkeit der aktiven Anteilnahme der Länder an der Ausübung der Reichsgewalt in der Schaffung eines besonderen Organs zu ihrer Vertretung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs in Gestalt des Reichsrats gelegen. Ungeachtet der Verminderung seiner Machtstellung gegenüber dem entsprechenden Organ der Bismarckschen Verfassung ist ihm doch positiv ein ziemlich erhebliches Maß von Einfluß geblieben, das in einzelnen Punkten, wie beispielsweise bei seinem Vorrang in bezug auf die Einbringung der Regierungsvorlagen, auch heute noch über die Rechte föderativer Vertretungsorgane anderer Bundesstaaten hinausgeht. Auch hat die Spezialgesetzgebung die Stellung des Reichsrats nicht unwesentlich verbessert. Schließlich ist zu beachten, daß die Organisation der Ländervertretung Veränderungen erfahren hat, die bei entsprechender Ausnützung danach angetan wären, die Bedeutung des Reichsrats in der breiten Öffentlichkeit über jene seiner Vorgänger hinaus zu erhöhen.

8. Eine letzte Gruppe von Verfassungsbestimmungen föderativen Charakters wird durch eine Reihe über das ganze Gesetz verstreuter Vorschriften gebildet, die zum Teil offen zutage liegen, zum Teil erst aus dem Versteck hervorgeholt werden müssen. Es sei verwiesen auf die Aufteilung des ganzen Reichsgebiets unter die Länder mit Ausschluß reichsunmittelbarer Territorien abgesehen von neuen freiwilligen Anschlüssen an das Reich (Art. 2, 18), auf die Sicherung der Unabhängigkeit der Landesregierungen gegenüber den Reichsfaktoren, von besonderen Fällen abgesehen (Art. 17; vgl. oben S. 53), auf den Vorrang der Landesstaatsgerichtshöfe vor dem Reichsstaatsgerichtshof (Art. 19), auf die Einschränkung des Begnadigungsrechtes der Reichsfaktoren (49), auf die Anerkennung eines beschränkten Rechtes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge (78 II) und des Zustimmungsrechtes zu Änderung der Landesgrenzen gegenüber dem Ausland (78 III), auf die Festlegung der grundsätzlichen Abhängigkeit der Reichsangehörigkeit von der Landesangehörigkeit (110 I), auf die Sicherung des Einflusses der Landesgesetzgebung in Religions- und Schulangelegenheiten (137 VIII, 146 II, 147 S. 1).

9. Diese Bestandaufnahme erhebt durchaus keinen Anspruch auf unbedingte Vollständigkeit. Aber sie genügt jedenfalls, um zu zeigen, daß der föderative Gedanke auch in der neuen Reichsverfassung eine ganz erhebliche Kraft entfaltet hat, die zumeist nicht voll gewürdigt worden ist.

Zweiter Abschnitt.

Reformbestrebungen.

A. Grundsätzliches.

§ 17. Vorbemerkungen.

Die vorausgegangenen Betrachtungen haben versucht, in großen Zügen ein Bild des gegenwärtigen Rechtszustandes zu entwerfen. Dabei wurde zum besseren Verständnis regelmäßig die Ordnung vor dem Umsturz vergleichsweise herangezogen und auf diese Art die eingetretene Umgestaltung herausgestellt. Gelegentlich ergab sich auch unmittelbar aus dem Gang der Darstellung Anlaß zu einer Würdigung der Gegenwart, der Vergangenheit, der Änderungen.

Wenn nun im folgenden die Reformbestrebungen behandelt werden sollen, so könnte man so vorgehen, daß man entsprechend der Gliederung des bestehenden Rechtszustandes die einzelnen daran anknüpfenden Beschwerden und Änderungsvorschläge der Reihe nach zum Vortrag bringt. Aber auf diese Weise ließe sich keine ausreichende Grundlage für ihre Würdigung gewinnen, auf die es ja letztlich ankommen muß. Dazu ist vielmehr ein Doppeltes erforderlich. Einmal muß man sich Rechenschaft darüber abgeben, wer die lebendigen Träger der Reformbestrebungen sind, weil deren Stellung im öffentlichen Leben erst die nötigen Anhaltspunkte gibt für die inhaltliche Beachtlichkeit und das politische Gewicht der von ihnen vertretenen Wünsche. Dann aber kann es nicht genügen, die einzelnen Beschwerdepunkte isoliert zu betrachten, weil sonst ihr innerer Zusammenhang und die tieferen Wurzeln, aus denen sie hervorgehen, unbeachtet blieben. Vielmehr muß die Gesamteinstellung der auf Veränderung drängenden Faktoren ins Auge gefaßt werden, wie sie in ihrer Kritik der positiven Ordnung zum Ausdruck kommt. Erst von dieser Grundlage aus lassen sich dann die Einzelheiten der erhobenen Forderungen richtig verstehen.

Es wäre nun naheliegend, sofort in eine Erörterung dieser Kritik und der darauf gestützten Reformwünsche einzutreten, also eine Antikritik anzuschließen. Wenn davon abgesehen wird, ist die Absicht maßgebend, zunächst das gesamte Material für die Beurteilung der neuen Verfassungszustände möglichst ohne jede subjektive Beigabe und Färbung zur Verfügung zu stellen, damit der Leser in die Lage versetzt wird, sich selbst eine unvoreingenommene Ansicht zu bilden. Erst mit dieser ausgerüstet, soll er dann im folgenden Abschnitt einer Würdigung der geltenden Ordnung, der an ihr geübten Kritik, der geforderten Änderungen gegenübergestellt werden.

§ 18. Ansatzpunkte und Richtungen der Reformbestrebungen.

1. Die geltende Verfassung ist, wie sich gezeigt hat, das Ergebnis des Ringens zwischen den Kräften, die auf den deutschen Einheitsstaat hingestremt, und jenen, die den Bestand der Einzelstaaten und damit die föderative Gliederung des Reiches verteidigt haben. Die Linie, die schließlich auf diese Weise zustande kam, ist nicht etwa durch einen gegenseitigen Ausgleich gewonnen worden, sondern einfach dadurch, daß das tatsächliche Gleichgewicht beider Gruppen sie zum Stehen brachte. So war es zu keinem wahren Frieden gekommen, die Gegner traten unversöhnt

vom Kampfplatz um die Verfassung ab, beiderseits entschlossen, auf der neu geschaffenen Grundlage ihre alten Bestrebungen unentwegt weiter zu verfolgen.

2. Dazu aber bietet die Verfassung selbst reichliche Ansatzpunkte. Sie enthält, wie wir bereits gelegentlich gesehen haben und immer wieder sehen werden, zahlreiche mehr oder weniger hervortretende Unklarheiten, die verschiedene Möglichkeiten der Handhabung und Entwicklung offen lassen und daher immer wieder zu dem Versuch reizen, bei dem Kampf um die Gestaltung der Verfassung nicht erreichte Positionen in dem Kampf um ihre Durchführung nachträglich zu erobern. Bei objektiver Beurteilung wird man aber auf der andern Seite auch anerkennen müssen, daß damit eine gewisse Elastizität des Gesetzeswerkes gegeben ist, die es gestattet, den weiteren politischen Kampf in rechtlich geordneten Bahnen, also in einem befriedeten Zustand zu führen, und es so überflüssig erscheinen läßt, sich zur Verfolgung seiner Ziele auf den Boden der reinen Gewalt zu stellen. So ist es vielleicht mit zu erklären, daß alle Putschversuche sich sehr rasch als erfolglos erwiesen haben, indem sie stets auf einen engen Kreis tatkräftiger Anhänger beschränkt blieben, während die große Masse derer, die jene Versuche ihrer politischen Richtung nach mit Sympathie begleiteten, sich doch nicht in einer so verzweifelten Stimmung befanden, daß sie sich aus ihrer Bequemlichkeit und Abneigung gegen Gewalttätigkeiten herausreißen ließen.

3. Der labile Charakter der Verfassungsordnung hat aber noch einen allgemeinen Grund, der nicht in der besonderen Situation gelegen ist, sondern allen Verfassungen eines bestimmten Typus eigen ist. Man kann nämlich unter den Verfassungswerken zwei Kategorien unterscheiden. Es gibt Verfassungen, welche die gegebenen politischen Machtverhältnisse zum Ausgangspunkt nehmen und einfach in eine rechtliche Form bringen, die also, wie man sich juristisch ausdrückt, einen vorhandenen Zustand kodifizieren. Solchen Verfassungen ist von vornherein ein gewisses Moment der Beharrung, der Sättigung eigen; es fehlt an einem Antrieb, Änderungen zu erstreben. Im Gegensatz dazu stehen die Verfassungen, die den Plan einer Neuverteilung der politischen Macht enthalten, sich von der Gegenwart abwenden und in die Zukunft weisen. Bei ihnen handelt es sich von vornherein um nichts Sicheres, Gefestigtes, sondern im Grunde genommen um einen Vorschlag, einen Gestaltungsentwurf, der von dem politischen Leben erst angenommen, verwirklicht, den tatsächlichen Bedürfnissen und Kräfteverhältnissen angepaßt werden muß. Die Bismarcksche Verfassung gehört der ersten Gruppe, die Weimarer der zweiten an. Darin gleicht die letztere einer anderen deutschen Verfassung, die ebenfalls nicht das Werk eines praktischen Staatsmannes war, sondern aus dem Schoß der Volksvertretung hervorgegangen ist, der Frankfurter Verfassung von 1849, die auch inhaltlich in manchen grundlegenden Punkten ihr Vorbild ist. Immerhin sei gleich hier bemerkt, daß die Frankfurter Verfassung auch für das Werk Bismarcks durchaus nicht bedeutungslos blieb, sondern daß wesentliche Stücke aus ihr übernommen wurden, man denke beispielweise nur an den Deutschen Reichstag mit seiner breiten Wahlrechtsgrundlage.

4. Wenn schon von einem Vergleich der drei deutschen Verfassungen die Rede ist, darf auch ein andres Moment, das gerade in unserem Zusammenhang von Belang ist, nicht unerwähnt bleiben. Es ist kein Zufall, daß jene beiden Verfassungen, die aus dem Schoße der gesamtdeutschen Volksvertretung hervorgingen, einen stark unitarischen Grundzug tragen, während die eine von dem Chef der mächtigsten deutschen Einzelstaatsregierung geschaffene betont föderalistisch gestaltet ist. Es war schon in anderem Zusammenhang davon die Rede, daß der Unterschied der inner- und außerpolitischen Blickrichtung dabei eine Rolle spielte (vgl. S. 63). Worauf es aber hier ankommt, ist der Hinweis auf die Tatsache, daß in einer Versammlung von Vertretern des deutschen Volkes aus allen seinen Teilen der Gedanke an die Einheit immer wieder mit elementarer Gewalt zum Durchbruch kommt,

während die Pflege der Besonderheiten mehr Sache bedächtiger Regierungsleiter zu sein scheint. So erklärt es sich ja auch, warum im heutigen Reichstag ohne Rücksicht auf die jeweilige sehr verschiedenartige Mehrheitsbildung die Gegenüberstellung der Landesinteressen gegen die Reichsinteressen stets nur sehr schwachen Widerhall findet.

Übrigens muß gleich hier angemerkt werden, daß der tiefste Grund für den föderalistischen Charakter der Bismarckschen Verfassung noch auf einem anderen Feld lag, von dem erst in späterem Zusammenhang zu sprechen sein wird (unten S. 139f).

5. Nach dem Gesagten ist es klar, daß die Reformbestrebungen in bezug auf die Struktur des Reichsbaues im wesentlichen nach zwei entgegengesetzten Richtungen auseinanderlaufen. Auf der einen Seite stehen jene, deren Ideal der Deutsche Einheitsstaat ist und die darum die unitarischen, das Gemeinsame betonenden Tendenzen (vgl. oben S. 5) unterstützen und weiterentwickeln wollen, nicht weil ihnen das Selbstzweck wäre, sondern weil sie darin Vorstufen des erstrebten Zustandes erkennen. Die Möglichkeit nämlich, daß es Gruppen gäbe, die den bundesstaatlichen Aufbau dauernd erhalten wissen wollten, aber in der geltenden Ordnung eine genügende Sicherung der gemeinsamen Interessen vermissen, scheidet angesichts der tatsächlichen Unitarisierung aus. So können die Anhänger einer straff organisierten Reichsgewalt bei Fortbestand der Länder nicht im Lager einer Reformgruppe stehen, sondern müssen, mit der betreffenden Regelung zufrieden, ihr gegenüber eine konservative Haltung einnehmen.

Auf der anderen Seite stehen jene Bestrebungen, die die Machtausstattung der Reichsgewalt für übertrieben ansehen, die daraus eine Gefährdung der Lebensfähigkeit der Länder, ihrer „Eigenstaatlichkeit“, ableiten und daher eine Änderung der getroffenen Machtverteilung zugunsten der Gliedstaaten, also in föderalistischem Sinne, verlangen.

Die Energie der gegenteiligen Bewegungen hat schon in der kurzen Spanne der Lebensdauer der Weimarer Verfassung sehr gewechselt. Dabei ist auffallend, daß nicht etwa gleichzeitig auf beiden Seiten eine Höchstspannung der Energien eintritt, die sich dann miteinander messen und nach erfolglosem oder wenig erfolgreichem Ausgang des Treffens wieder abklingen. Vielmehr bot der bisherige Verlauf das Bild eines Schaukelspiels, in dem bald die Seite der unitarischen Bestrebungen, bald jene der föderalistischen einen vorübergehenden Höhepunkt erreichte. Der Grund für diese Wellenbewegung liegt offenbar darin, daß die wirklich aktiven Kräfte auf beiden Seiten nicht allzu stark oder zahlreich sind und daß ihr jeweiliger Auftrieb daher von der Gunst der politischen Gesamtlage abhängt, die das eine Mal unitarischen, das andere Mal föderalistischen Forderungen stärkeren Widerhall sichert. Im großen und ganzen sind trotz aller Klagen oder Hoffnungen von beiden Seiten wesentliche Verschiebungen der tatsächlichen Rechtslage bisher nach keiner Richtung hin eingetreten.

Erst ein im Herbst 1927 von der staatsfinanziellen Seite her ausgelöster energischer Vorstoß der Unitaristen hat durch das Erwachen einer starken föderalistischen Abwehrbewegung zu einem gleichzeitigen Aufmarsch der Hauptstreikräfte geführt und so die Einberufung einer Konferenz der leitenden Staatsmänner der Länder für Mitte Januar 1928 nach der Reichshauptstadt veranlaßt, auf der das gesamte Problem offiziell erörtert und womöglich einer Klärung zugeführt werden sollte. In einzelnen Punkten ist ein solches Ergebnis auch erzielt worden. In den Hauptfragen aber blieb es bei einer der Form nach maßvollen, der Sache nach scharf betonten Gegenüberstellung des beiderseitigen Standpunktes. (Vgl. über die Konferenz als Ganzes unten § 27. Die sachlichen Ausführungen der einzelnen Redner werden, soweit erforderlich, an der systematisch zutreffenden Stelle berücksichtigt werden.)

B. Die Träger der Reformbestrebungen.

§ 19. Die unitarische Front.

Schrifttum: TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907; BERGSTRÄSSER, Geschichte der politischen Parteien, Mannheim 1926 und die dort angeführten Schriften.

1. Welches sind nun die positiven Kräfte, die in den beiden gegensätzlichen Lagern stehen?

Auf der unitarischen Seite, wie wir kurzweg sagen wollen, obwohl es sich ja vorwiegend um einheitsstaatliche Bestrebungen handelt, stehen von den politischen Parteien in erster Reihe die Sozialdemokraten. Ihrer praktischen Betätigung nach wirken in gleichem Sinne auch die Kommunisten, obwohl ihre eigentlichen Ziele nicht auf eine starke Reichszentralgewalt, sondern auf deren Zerstörung gerichtet sind. Im ganzen sind es also die typischen Arbeiterparteien, welche für die Aufhebung der Länder und die Schaffung des Einheitsstaates eintreten.

Begreiflich genug warum. Die Lage der Arbeiterschaft ist in dem ein einheitliches Wirtschaftsgebiet bildenden Reiche im großen und ganzen dieselbe, ihre Wünsche in bezug auf die Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse decken sich daher allenthalben. Soweit eine Einwirkung der Staatsgewalt in Frage kommt, muß sie überall das gleiche Ziel haben. Einheitliche Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung ist daher geboten. Tatsächlich ist auch die die Arbeiterschaft hauptsächlich interessierende Sozial- und Steuergesetzgebung und oberste Verwaltung dieser Zweige mehr und mehr auf das Reich übergegangen. Zu dieser einheitlichen Interessenslage tritt noch als wesentlicher Faktor das Moment der größeren Stärke und Einflußmöglichkeit zentraler, das ganze Reich umspannender Organisationen auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet. Der Arbeiter kann ja seine wirtschaftliche und gesellschaftliche Unterlegenheit gegenüber den besitzenden Klassen, mögen diese nun Groß- oder Kleinbesitzer sein, nur durch Zusammenschluß aller einzelnen zu großen Massenbildungen wettmachen. So ist die sozialdemokratische Partei von vornherein streng zentralistisch organisiert gewesen, und auch die wirtschaftlichen Organisationen, die Gewerkschaften, haben sich im Laufe der Zeit zielbewußt zu zentralen Gefügen zusammengeschlossen. Der politische und später auch der wirtschaftliche Einfluß dieser Vertretungen hat sich hauptsächlich gegenüber den zentralen Reichsfaktoren geltend machen können.

Dieser Tendenz zur Massenbildung und zur Konzentration der Führung in der Reichshauptstadt stehen aber auch gefühlsmäßige Abneigungen in erheblichem Maße nicht entgegen. Der größte Teil der Arbeiterschaft ist in der Industrie beschäftigt mit ihren gleichförmigen mehr oder weniger unerfreulichen Lebensbedingungen, die ein Verwachsen mit dem Standort nicht bewirken; dazu kommt bei vielen der häufige Wechsel der Arbeitsstelle. Eine feste Verbindung mit der außerhalb des Beschäftigungsortes gelegenen Heimat besteht meist nicht mehr. So ist die Arbeiterschaft in unserer heutigen Wirtschaft vielfach wurzellos geworden, ist losgelöst aus örtlichen und regionalen Zusammenhängen, das große weite Reich ist der einzige feste Punkt, mit dem sie sich gefühlsmäßig verbunden sieht.

2. Von den bürgerlichen Parteien stehen entschlossen im unitarischen Lager die Deutschdemokraten, die sich heute in der Hauptsache aus dem gebildeten und gewerblichen Mittelstand rekrutieren, in ihrer Einstellung durch die alte Tradition der fortschrittlichen Linken bestimmt.

Eine merkwürdige Wandlung hat sich im Zentrum vollzogen, das früher eine föderalistische Partei war, jetzt aber vorwiegend unitarisch orientiert ist. Daraus erklärt sich hauptsächlich die Abspaltung des bayerischen Flügels, der neuen „Bayerischen Volkspartei“, die heute unbestritten die Führung auf der föderalistischen Seite übernommen hat.

Wenn man nach der Lagerung der Interessen einer bewußt katholisch gesinnten deutschen Partei fragt, so ergibt sich aus der zahlenmäßigen Verteilung der beiden großen christlichen Bekenntnisse leicht, daß die katholische Gruppe ein besonderes Interesse an der Betonung der Selbständigkeit der Länder nur in Bayern und Baden besitzt, woselbst das katholische Element mit ungefähr zwei Dritteln der Bevölkerung die starke Mehrheit aufweist. Im übrigen aber muß ihr daran liegen, die katholischen Kreise im ganzen Reiche zu sammeln, um dadurch ihr zahlenmäßiges und dem entsprechend politisches Gewicht zu erhöhen. Wenn trotzdem früher die Sympathien des Zentrums im föderalistischen Lager standen, so läßt sich das nur aus der Antagonie gegen die unter preußisch-protestantischer Führung stehende Reichsleitung begreifen, der gegenüber man ein Gegengewicht in den süddeutschen Staaten suchte. Nunmehr ist das Zentrum nicht mehr eine nur wegen ihrer Brauchbarkeit für die Mehrheitsbildung im Reichstag mit einer gewissen inneren Überwindung herangezogene politische Gruppe, sondern ein aktiver, ausschlaggebender Faktor geworden, ohne dessen Mitwirkung keine einzige Regierung mehr gebildet wird. So ist es klar, daß sich der Schwerpunkt der Partei nach der Seite der Reichspolitik verschoben hat, dies in um so ausgeprägterem Sinn, solange der bayerische Flügel ausgeschieden war.

Inwieweit die im November 1927 hergestellte Arbeitsgemeinschaft zwischen dem Zentrum und der bayerischen Volkspartei den föderalistischen Gesichtspunkt wieder stärken wird, bleibt abzuwarten. Eine gewisse Betonung dieses Elementes wird aller Wahrscheinlichkeit eintreten.

3. Die Haltung der alten nationalliberalen Partei, der heutigen Deutschen Volkspartei, die ja seinerzeit der prominenteste Träger der deutschen Reichsgründungspolitik war, knüpft programmäßig an diese historische Mission an, weist aber taktisch eine gewisse Reserve auf. Das hat seinen Grund darin, daß in dem großen Gegensatz, der in Deutschland wie in den übrigen mitteleuropäischen Ländern das ganze politische Leben bald offen, bald in verborgener Tiefe, überall aber feststellbar durchzieht, in dem Gegensatz zwischen dem ans Ziel gekommenen gesättigten Bürgertum und dem um erhöhte Geltung ringenden vierten Stand, zeitweise bei uns die Verteidigung der bürgerlichen Positionen im Lager der Länder oder wenigstens einzelner Länder lag. Dazu kommen noch die mannigfachen Fäden, die wirtschaftlich, sozial, unter dem Gesichtspunkt monarchistischer Einstellung und aus anderen Gründen hinüber zu den übrigen Parteien der Rechten führen. So erscheint die Deutsche Volkspartei dermalen nicht als ein festes Glied der unitarischen Front, wenn auch bei ihr in allerletzter Zeit eine stärkere Betonung der nach der unitarischen Seite gehenden Wünsche hervorgetreten ist.

Nicht ganz eindeutig ist auch die Bewertung, die den verschiedenen völkischen Gruppen in unitarischer Hinsicht beizumessen ist. Ihrer Idee nach müßten sie ja ganz auf diese Seite zu zählen sein, aber die praktisch-politische Wirklichkeit, insbesondere die weitgehende Gegnerschaft gegen die Weimarer Verfassung, hat sie wiederholt in dem andren Lager wirkend gezeigt.

4. Für die Sozialdemokraten, die Deutschdemokraten, das Zentrum kommt noch das weitere Moment in Betracht, daß sich diese drei Parteien durch ihre gemeinsame Arbeit an der neuen Verfassung innerlich gewissermaßen verbunden fühlen. Es ist zwar durchaus nicht so, daß nicht auch die anderen Parteien durch ihre Vertreter im Verfassungsausschuß zum Teil sogar sehr intensiv an dem Verfassungswerk mitgearbeitet hätten. Aber die eigentliche politische Verantwortung dafür haben doch die drei Parteien der sogenannten Weimarer Koalition übernommen, und insbesondere sind es auch sie, die bewußt und entschieden für die republikanische Staatsform eintreten.

Aus diesen Zusammenhängen erklärt es sich ohne weiteres, warum die starke republikanische Organisation des „Reichsbanners Schwarz-Rot-Gold“ offi-

ziell von den drei genannten Parteien gefördert wird, wenn auch die überwiegende Mehrzahl der Mitglieder aus den Kreisen der sozialdemokratischen Partei stammt.

5. Diese breite, in der Bevölkerung wurzelnde Trägerschaft des unitarischen Gedankens hat nun aber sehr einflußreiche, teils bewußt, teils unbewußt in der gleichen Richtung wirkende Bundesgenossen an der Spitze des Staatsbaus. Es wurde schon gelegentlich darauf verwiesen, daß der Reichstag als solcher, ungeachtet der jeweiligen Mehrheitskonstellation, bei seinen Entschlüssen in aller Regel durch unitarische Sympathien bestimmt wird. Vier Gründe sind dafür ausschlaggebend, die teilweise miteinander zusammenhängen. Einmal die traditionelle Stellung der gesamtdeutschen Volksvertretung, die ja auch in der Bismarckschen Ära durch eine gewisse Antithese gegen die föderalistisch betonte Haltung der „Verbündeten Regierungen“ notwendig gestärkt werden mußte. Zweitens das Bewußtsein der strukturellen Funktion als unitarisches Organ im Aufbau des Reichs; auch hier wieder begünstigt durch die Rollenverteilung nach der alten Verfassung, in der ja der Reichstag das einzige rein unitarische Organ war. Drittens das Durchschlagen der nationalen Gesinnung in ihrem Gegensatz zu allen partikularistischen Strömungen. Viertens die Bewertung des eigenen Einflusses in den öffentlichen Angelegenheiten, der um so stärker ist, je mehr sich die Entscheidungen beim Reich zentralisieren. Alle diese Momente wirken mit größerer oder kleinerer Stärke in der Seele des einzelnen Abgeordneten und verdrängen oder schwächen die etwa in ihr vorhandenen föderalistischen Impulse. So kommt es, daß häufig die Fraktionsmitglieder derselben Parteien in der Frage Unitarismus-Föderalismus eine wesentlich andere Tönung aufweisen, je nachdem sie dem Reichstag oder einem Landtag angehören. Diese „naturgeschichtliche“ Verschiedenheit läßt sich sogar bis in die unitaristischen Parteien verfolgen, deren Landtagsmitglieder oft mit einem Tropfen föderalistischen Öls gesalbt sind (vgl. S. 86).

Die grundsätzliche Stellung des Reichstags hat übrigens noch eine vom staatsorganisatorischen Standpunkt aus wichtige Folge nach sich gezogen. Die großen politischen Parteien welcher Richtung immer sind ausnahmslos als Einheitsparteien aufgebaut, die Landesgruppen haben nur die Stellung von Untergliedern. Auf diese Weise ist in ihrem Bereich sozusagen das Prinzip des dezentralisierten Einheitsstaates durchgeführt.

6. Ein zweiter, weniger stark von dem Rampenlicht der politischen Bühne beleuchteter, aber im stillen um so einflußreicherer Bundesgenosse des Unitarismus ist die Ministerialbeamtenschaft der Reichszentralstellen. Unter dem Gesichtspunkt rechtswissenschaftlicher Betrachtung spielt die Unterscheidung zwischen Berechtigungen — subjektiven Rechten, wie man technisch sagt — und Zuständigkeiten eine große Rolle. Im politischen wie ja auch im geschichtlichen Leben ist beides im wesentlichen dasselbe. Wird doch so oder so das Maß des Einflusses bestimmt, welches den Inhabern dieser Positionen zukommt. Die Reichsministerialbureaukratie, wie jeder strebsame, von seiner Aufgabe erfüllte, lebenskräftige Beamtenkörper, hütet ihre Zuständigkeiten wie einen angestammten Rechtsbesitz und sucht sie durch jede mögliche Ausdehnung zu vermehren. Da die Erreichung gesetzgeberischer oder verwaltungspolitischer Ziele durch das Mitsprechen möglichst vieler Faktoren gewiß nicht erleichtert oder einsehbar gefördert wird, verfolgt sie — wie auch schon im alten Reich (vgl. BILFINGER, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens 1923, S. 13 ff.) — die Tendenz, den wirklichen oder auch nur formalen Einfluß der Landespotenzen direkt oder indirekt zu umgehen oder abzuschwächen. Allerlei Listen stehen ihr dabei zu Diensten, wie gegenseitiges Ausspielen der verschiedenen Gliedstaaten, Stellung kurzer Termine für die Geltendmachung von Einwänden, Interessierung der Reichstagsfraktionen an einer ihren Absichten günstigen Stellungnahme, Bildung von Fonds zur unmittelbaren Ver-

teilung an die Spitzenverbände der großen Interessentengruppen, die dann die weitere örtliche Unterverteilung im Einvernehmen mit den Reichsstellen und unter Ausschaltung des Apparates der Länder besorgen (vgl. S. 92, 122), usw. Bei der Ausarbeitung der Gesetze wird mitunter versucht, Verordnungsermächtigungen zu erreichen, die das Alleinbestimmungsrecht der Reichsstellen sichern. Bei der Handhabung der Gesetze, insbesondere der Verteilung von Geldmitteln, werden allerlei Einflüsse für eine bestimmte gewünschte sachliche Erledigung den Landesbehörden gegenüber geltend gemacht. Es handelt sich hier um die Anwendung von Methoden, wie sie in jeder Bureaucratie ausgebildet sind, zugunsten der Verstärkung des zentralstaatlichen Einflusses. Auch die eidgenössische Bureaucratie der Schweiz kann hier manches Beispiel liefern.

7. Die in Reichstag und Reichsbeamtenschaft wirksamen unitarischen Tendenzen übertragen sich in konzentrierter Form auf die an der Spitze des Reichsapparates stehenden Reichsminister. Sie finden aber in deren Stellung selbst neue Nahrung. Das Bestreben, während der kürzeren oder längeren Amtsdauer etwas weithin Sichtbares zu leisten, macht jeden Minister geneigt, allen Erschwerungen seines Handelns möglichst aus dem Wege zu gehen. Seine tatsächliche Verantwortlichkeit oder Abhängigkeit gegenüber den Reichstagsparteien, seine Unverantwortlichkeit gegenüber den Landesfaktoren führt zu einer stärkeren Rücksichtnahme auf die ersteren, einem Inzweitelinienstellen der Ansprüche der letzteren. Auf eine Unterstützung seiner Position von Seite der Länder kann er von vornherein nicht rechnen. Jeder Machtzuwachs des Reichs ist ferner in der Regel ein Machtzuwachs der Reichsexekutive, die Chancen erfolgreichen Handelns werden dadurch erweitert, die Möglichkeiten einer Durchkreuzung der eingeschlagenen Politik durch anderweitige Ingerenzen vermindert. So sprechen alle naheliegenden Bedürfnisse zugunsten einer Betonung der Zuständigkeiten des Reichs, die großen Gesichtspunkte einer richtigen Aufgabenteilung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten bleiben leicht im Hintergrund. Der Unitarismus erscheint als das Natürliche, Legitime, der Föderalismus als das Unberechtigte, Störende.

8. Das Zusammenarbeiten der zentralen Reichsfaktoren mit den Interessen- und Interessentenverbänden wird aber nicht nur von Seite der ersteren in die Wege geleitet, sondern auch in starkem Maße von der Gegenseite gefördert und sogar gesucht. Die Gründe sind dreifacher Natur.

Einmal hat die Tatsache des einheitlichen Wirtschaftsgebietes nach und nach zwangsläufig in immer zahlreicheren Wirtschaftszweigen zur Schaffung zentraler Organisationen geführt, welche die in ihnen verkörperte Macht auch gegenüber dem Staate zur Geltung bringen wollen. Das natürliche Angriffsobjekt der zentralen Organe des Wirtschaftslebens sind die zentralen Organe des Staatslebens, wie sie in den obersten Reichsfaktoren verkörpert sind. Diese werden dadurch gezwungen, sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die in solcher Weise an sie herangetragen werden, und erhalten so schon ohne eigenes Zutun einen Zuständigkeitszuwachs passiver, empfangender Art, der die natürliche Tendenz hat, auch soweit ihm zunächst nur eine vermittelnde Aufgabe gegenüber den Landesstellen obliegt, sich in aktive Betätigung mindestens anregender, dann ausgleichender, schließlich mitentscheidender Natur um- und fortzubilden. Die Verstärkung derartiger Einflußnahme der Zentralbehörden wird von seiten der Anreger geradezu verlangt, um die Möglichkeiten für das Durchdringen ihrer Forderungen zu schaffen und zu steigern.

Zum zweiten ist den zentralen Verbänden an einer einheitlichen Gestaltung der Verhältnisse für die von ihnen vertretenen Interessengruppen gelegen, weil sich die Verfolgung ihrer Aufgaben dadurch materiell und technisch wesentlich vereinfacht. Die Verhandlung mit den maßgebenden Persönlichkeiten in einem Regierungs- und Verwaltungsapparat und einem parlamentarischen Körper reduziert die Schwierigkeiten gegenüber der Fühlungnahme mit achtzehn Exekutiven und

Legislativen in sinnfälligster Weise, so daß das jeder Wirtschaft immanente rationale Moment sein ganzes Schwergewicht in dieser Richtung einsetzt.

Zum dritten aber haben die wirtschaftlichen Faktoren größtenteils ein sachliches Interesse an gleichartigen Lebensbedingungen im ganzen Bereich des Wirtschaftsgebietes und treten daher für einheitliches Recht und einheitliche Verwaltung in wirtschaftlicher, sozialer, steuerlicher Beziehung usw. ein. Für manche Zweige handelt es sich dabei noch um die besondere Erwägung, daß ihre Angelegenheiten in einzelnen Teilen des Reiches angesichts des Übergewichts der anderen Interessengruppen bei länderweiser Regelung erheblich zu kurz kämen. Dieser Gesichtspunkt trifft beispielsweise auf Industrie und Handel in ihrem Verhältnis zu vorwiegend landwirtschaftlichen Gliedstaaten zu.

Zufolge der innigen, kaum übersehbaren Verflechtung der verschiedenartigsten Interessen greift der Gesichtspunkt einheitlicher Pflege der wirtschaftlichen Angelegenheiten weit über dieses Gebiet hinaus auf andere Regionen des Staatslebens hinüber, so daß die Einstellung der großen Organisationen ganz allgemein zentralistischen Bestrebungen zugute kommt.

Soweit der Aufmarsch der unitarischen Front.

§ 20. Die föderalistische Front.

Schrifttum: C. FRANTZ, Das neue Deutschland, Leipzig 1871; DERSELBE, Deutschland und der Föderalismus 1879, neue Ausgabe Stuttgart 1921; BEYERLE, Föderalismus in der Porsch-Festschrift 1923; DERSELBE, Föderalistische Reichspolitik, München 1924; TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907; DERSELBE, Zeitschrift für Politik Bd. 14, S. 193ff.; JACOB, Der Föderalismus, Wiesbaden 1924.

1. Auf der föderalistischen Seite zunächst wieder die politischen Parteien. Das Charakteristische ist, daß hier eine ähnliche geschlossene Linie wie bei der Gegengruppe fehlt.

In allervorderster Reihe steht die Bayerische Volkspartei. Ihr seinerzeitiges Abschwenken vom Zentrum ist hauptsächlich durch den Stellungswechsel desselben in der föderalistischen Frage veranlaßt worden, hat aber andererseits zu dessen radikaler Durch- und Fortführung beigetragen. Betrachten wir zunächst die reine Interessenlage, so muß die Zweidrittelmehrheit des katholischen Elementes in Bayern gegenüber einer Eindrittelmehrheit im Reich naturgemäß zu einer föderalistischen Tendenz führen. Denn im Land hat die Partei sichere Aussicht auf die erste Stelle, vielleicht sogar auf die absolute Mehrheit. Je größer aber der Anteil des Landes an der Staatsgewalt, desto größer der Einfluß der Partei auf die öffentlichen Angelegenheiten.

Zu diesem rein zahlenmäßigen Moment kommen noch andere Gesichtspunkte. Zunächst auch hier wieder die Tradition. 1871 hatte die Vorgängerin der Partei, die Patriotenpartei, sich mit der doch sehr gemäßigt bundesstaatlichen Lösung der deutschen Frage nicht befreunden können und nur eine staatenbündische für angemessen erachtet. Dabei hatte Bismarck ja gerade Bayern noch besonders weitgehende Konzessionen vor allem auf dem Gebiet des Heer- und Verkehrswesens eingeräumt. Wollte man 1871 nicht in einen stark föderalistisch gestalteten Bundesstaat, so konnte man 1919 keine große Vorliebe für einen stark unitarisch gewordenen entfalten. Allerdings stimmten die Reichstagsmitglieder der Partei bis auf Dr. HEIM für die Weimarer Verfassung; mit dem Herzen war aber ein Teil sicher nicht bei der Sache.

Indessen nicht nur der Zusammenhang mit der Vergangenheit, auch die lebendige Gegenwart mußte die Partei in das föderalistische Fahrwasser steuern. Der Name „Bayerische Volkspartei“ entspricht zweifellos dem Grundsatz der Firmenwahrheit. Denn sie ist jene Partei, in der die Eigenart des bayerischen Volkes wohl am markantesten Ausdruck gewinnt. In der bayerischen Bevölkerung

herrscht noch vielfach eine Einstellung zum Deutschen Reich, die man als staatenbündisch bezeichnen muß. Die geschichtlichen Gründe hierfür sollen nicht geprüft werden; das würde zu weit führen. An der lebendigen Tatsache aber kann nicht vorübergegangen werden.

2. Fragt man vom Standpunkt der Bevölkerung aus nach dem Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund, so erscheint für den Bundesstaat charakteristisch, daß jeder einzelne Staatsangehörige in einem doppelten Unterordnungs- und Mitgliedschaftsverhältnis steht, indem er sowohl dem kleineren Gliedstaatswesen wie dem größeren Zentralstaat angehört.

Durch diese Doppelung unterscheidet sich die Stellung der Einzelperson im Bundesstaat von jener im Staatenbund. Denn in letzterem besteht nur ein unmittelbares Verhältnis zwischen dem einzelnen und seinem Heimatsstaat, die Bundesgewalt steht ihm persönlich als etwas Fremdes gegenüber, sie reicht nicht unmittelbar in seine Sphäre hinein, ihn geht nur die eigene Regierung etwas an, deren Sache es ist, sich mit der Bundesgewalt auseinanderzusetzen. Dieser grundsätzlichen Verschiedenheit der politischen Stellung entspricht nun auch eine grundsätzliche Verschiedenheit der gefühlsmäßigen Einstellung. Im Staatenbund gehört man auch gefühlsmäßig nur zu dem engeren Gemeinwesen, man betrachtet sich nur als Glied des Staatsvolkes dieses Gemeinwesens. Im Bundesstaat dagegen erscheint jeder sich selbst nicht nur als Angehöriger des Heimatsstaates und des Heimatvolkes, sondern zugleich und ebensowohl auch als Angehöriger des Gesamtstaates und Gesamtvolkes.

Macht man sich diesen Unterschied einmal klar, so wird man sofort zu dem Schluß gelangen, daß in Bayern auch heute noch weite Schichten der Bevölkerung nicht bundesstaatlich, sondern staatenbündisch eingestellt sind. Ihr politisches Interesse, ihre Sorge gilt grundsätzlich nur dem engeren Heimatstaat, das Reich ist ihnen etwas ferner Stehendes, sie empfinden seine Angelegenheiten nicht als die eigenen, sie fühlen sich nicht gleichermaßen als Bayern und Reichsangehörige, sondern in erster Linie als Bayern und erst kraft der Zugehörigkeit Bayerns zum Reiche auch als Angehörige des letzteren. Auf diese Weise erklärt es sich, warum man immer wieder von einer Gegenüberstellung von Reich und Bayern, von einem Gegensatz zwischen Reich und Bayern spricht und sich dabei selbstverständlich auf der Seite Bayerns stehend ansieht, während man doch, vom bundesstaatlichen Standpunkt aus, an beiden Seiten gleich beteiligt ist und daher diesen Gegensatz gar nicht empfinden sollte. In der gleichen Richtung liegt es auch, wenn häufig immer noch das Reich mit Preußen identifiziert wird, obwohl doch das Reich als solches heute zu Preußen in keinem näheren Verhältnis steht wie zu Bayern.

3. Die gleiche Einstellung in föderalistischer Hinsicht hat auch die zweite kleinere spezifisch bayerische Partei, der Bayerische Bauernbund, obwohl er sonst trotz der Vernunftthe in der gegenwärtigen Landtagsmehrheit ziemlich scharfe Gegensätze gegenüber der Bayerischen Volkspartei aufweist.

4. Einen ausgesprochen föderalistischen Grundzug, allerdings aus ganz anderen Motiven heraus, weist die ebenfalls kleine Deutschhannoveranische Partei, die Nachfolgerin der alten Welfenpartei, auf. Ihr Ziel ist darauf gerichtet, die politischen Ereignisse von 1866, soweit es sich um ihr engeres Heimatgebiet handelt, wieder rückgängig zu machen, Hannover von Preußen zu trennen und zu einem eigenen Gliedstaat im Rahmen des Reiches zu machen. Der hier vertretene Föderalismus hat einen besonderen Zug; denn er stellt sich nicht in Opposition zu den Grundgedanken der Weimarer Verfassung, greift vielmehr die von ihr aufgenommene Neugliederungsidee auf und will diese für die eigenen Zwecke fruchtbar machen. Obwohl der erste Versuch im Mai 1924 mißglückt ist, indem nicht einmal das für das Volksbegehren auf Einleitung des Neugliederungsverfahrens vorgeschriebene Stimmerefordernis erreicht wurde, hat die Partei ihre Pläne noch nicht endgültig begraben.

5. Zeigt schon das Vorausgegangene, daß der Begriff Föderalismus sehr verschiedene Färbungen aufweist, so wird diese Erkenntnis noch weiter gestützt, wenn wir uns der vierten, und zwar ganz großen Partei zuwenden, die dieser Seite zugerechnet werden muß, nämlich der Deutschnationalen Volkspartei. Ihr Ideal ist die grundsätzliche Wiederherstellung der Bismarckschen Verfassung. Das bedeutet vor allen Dingen die preußische Hegemonie. Durch diese Forderung, die als eine *conditio sine qua non* angesehen wird, tritt sie in schärfsten Gegensatz zu der Deutschhannoveranischen Partei, und auch die beiden bayerischen föderalistischen Parteien stehen diesen Wünschen ablehnend gegenüber. Wir werden noch sehen, daß in diesen Kreisen starke Sympathien für eine Neugliederung Deutschlands im Sinne des Weimarer Programms bestehen, wobei allerdings die Unantastbarkeit Bayerns vorausgesetzt wird. Dagegen würde es begreiflicher Weise begrüßt werden, wenn der große Komplex Preußen in eine Reihe von Mittelstaaten zerlegt würde, noch dazu, wenn jedes dieser neuen staatlichen Gebilde hinter Bayern an Größe zurückstände. Auch könnten auf diese Weise einige Länder mit katholischer Bevölkerungsmehrheit entstehen, mit denen dann manche politische Berührungspunkte beständen.

6. So hat sich ergeben, daß der Föderalismus als praktisch-politisches Programm zwei stark auseinandergehende Erscheinungsformen aufweist, deren erste einen auf im großen und ganzen gleichgewichtige oder wenigstens im Gewicht nicht zu stark distanziierte Mittel- und Kleinstaaten gestützten bundesmäßigen Aufbau des Reichs anstrebt, deren zweite dagegen die Herstellung des Voll- und Übergewichts des preußischen Großstaates und nur unter dieser Voraussetzung eine Hebung der Stellung der übrigen Länder im Reich fordert. Die erste Richtung, die seinerzeit ihren Wortführer in CONSTANTIN FRANTZ hatte, neuerdings besonders von KONRAD BEYERLE vertreten wird, wird als „echter“ oder auch als „Neuföderalismus“ bezeichnet und hat eine ausgesprochen antipreußische Spitze. Die zweite Richtung kann als „hegemonialer Föderalismus“ betitelt werden und ist geradezu auf die stärkste Unterstreichung der fortdauernden Mission Preußens abgestellt (vgl. BILFINGER, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 1, S. 35ff). So zeigt sich, daß im Mittelpunkt der deutschen Verfassungsreform das preußisch-deutsche Problem steht, dem daher eine eigene in sich geschlossene Betrachtung gewidmet werden muß (unten S. 175ff). Hervorzuheben ist noch, daß der „echte“ Föderalismus häufig einen gewissen weltbürgerlichen pazifistischen Einschlag aufweist, während der „hegemoniale“ Föderalismus auf die Betonung des Machtmomentes und daher des Militärwesens starkes Gewicht legt.

In unserem Zusammenhang aber ist festzustellen, daß die in der Bevölkerung wirksamen, föderalistischen Strömungen infolge dieses Gegensatzes in ihrer Aktionskraft von vornherein geschwächt sind. Nur in negativer Richtung, in der Kritik des Weimarer Verfassungsrechtes, können sie auf längere Strecken einen gemeinsamen Weg gehen, in positiver Richtung trennen und durchkreuzen sich ihre Ziele in besonders wichtigen Punkten.

7. Die Schwäche der föderalistischen Position in der Gesamtbevölkerung des Reichs hat aber noch einen besonderen verfassungsgeschichtlichen Grund. Die Bismarcksche Verfassung hat die Verteilung der unitarischen und föderalistischen Rolle im Spiel des öffentlichen Lebens grundsätzlich so vorgenommen, daß die erstere der Volksvertretung, die letztere den Regierungen zugewiesen war. Es wurde schon an mehreren Stellen bemerkt — vgl. S. 34f. und 81 —, daß der Reichstag das einzige rein unitarische Organ im Reichsbau war und darum auch in ein unitarisches Fahrwasser getrieben werden mußte. Anders ausgedrückt, der föderative Unterbau des Reichs war einseitig regierungsmäßig fundamntiert und da der konstitutionelle Staat Regierung und Parteien von Haus aus in einen Gegensatz stellt, war es natürlich, daß sich das Schwergewicht der Parteien nach der unitarischen

Seite verlagerte. So entstand in langen Jahren eine feste Tradition, die sich heute besonders aus dem Grunde auswirken muß, weil den Parteien nunmehr durch Beteiligung an der Reichsregierung ein um so größerer Einfluß winkt, je stärker, d. h. zentralistischer deren Stellung gestaltet ist.

8. Es liegt nahe, daß die Führung in dem Kampf um die föderalistische Ausgestaltung der Reichsverfassung nicht in der Hand der föderalistischen Reichsparteien mit ihren vorhin geschilderten auseinandergehenden Bestrebungen gelegen sein kann. Die eigentliche Stoßkraft muß vielmehr bei den interessierten Bundesgenossen in der amtlichen Organisation zu suchen sein, auf welche die föderalistische Richtung mutatis mutandis ebenso wie die unitaristische rechnen kann. Das sind hier die Landesparlamente, die Landesregierungen und die höhere Landesbureaukratie.

Genau die gleichen Beweggründe der Behauptung und Erweiterung der eigenen Machtstellung und Einflußsphäre, welche für die an der Spitze des Reichsapparates stehenden Faktoren in unitaristischem Sinne wirksam sind, machen sich bei den Landesfaktoren in entgegengesetzter Richtung geltend.

Der Landtag muß nach seiner ganzen Funktion bestrebt sein, die Zuständigkeiten des Landes und damit zugleich seine eigenen gegen die Einwirkungen des Zentralstaats zu verteidigen. Unterliegt er doch der Gefahr, auf das Niveau einer Provinzialvertretung herabgedrückt und auf diese Weise sogar gegenüber den größeren Stadtparlamenten in den Schatten gestellt zu werden. Rein sachlich betrachtet, gebieten die ihm in seinen Beratungen lebendig und wirklichkeitsnah vor Augen tretenden Landesinteressen energisch, auf die Aussichten ihrer Befriedigung bedacht zu sein und so nach einer möglichst großen Ellbogenfreiheit zu streben, die ihm von Seite einer unitarischen Zentralstaatsverfassung und -verwaltung verkümmert wird. Auch die Abhängigkeit von den Landtagswählern drängt die Abgeordneten, auf die Erfüllung der besonderen Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung zu sehen, die mehr oder weniger nur im Rahmen der Landesgesetzgebung und -Verwaltung voll erreicht werden kann. So kommt es, daß — umgekehrt wie im Reichstag — die Fraktionen im Landtag häufig vorwiegendes Verständnis für die föderalistischen Positionen besitzen und selbst programmäßig rein unitarisch eingestellte Parteien mit den föderalistischen in ihren Forderungen gegenüber dem Reich Schulter an Schulter kämpfen (vgl. S. 81). Viele einhellig gefaßten Beschlüsse, beispielsweise des bayerischen Landtags, bieten dafür markante Belege. Allerdings muß auch hier betont werden, daß der aktive Föderalismus in den einzelnen deutschen Landtagen sehr weitgehende Stärkeunterschiede aufweist.

9. Die Landesregierung als Exponent des Landtags wendet ihre Energie nach der gleichen Richtung. Sie wird in erster Linie mit der Verantwortlichkeit für die Wahrung der Landesinteressen gegenüber den Reichsfaktoren belastet. Die Möglichkeit erfolgreicher Eigentätigkeit hängt von dem Maß der ihr gerade auch von seiten des Reichs gelassenen Bewegungsfreiheit und vor allem von den zugestandenen materiellen Mitteln ab. Dazu kommt, daß in vielen Ländern der zugunsten des Reichs eingetretenen Zuständigkeitseinschränkung nicht eine entsprechende Einschränkung des zentralen Behördenapparates gefolgt ist und daher die Minister, durch ihre sachliche Tätigkeit im Ressort nicht voll beansprucht, Zeit und Kraft übrig haben, sich mit dem Verhältnis zwischen Reich und Ländern, wie es ist und wie es nach ihren Wünschen sein sollte, zu beschäftigen.

10. Der eigentliche Träger des aktiven Föderalismus ist in Deutschland heute wohl die Ministerialbureaukratie der Länder.

Was von der Reichsministerialbeamtenschaft oben gesagt wurde, gilt in erhöhtem Maße von den Landesbeamten. Denn diese besitzen einmal die alte gefestigte Tradition eines gewissen Unabhängigkeitsstrebens, während die Reichsbureaukratie sich heute doch immer noch vorwiegend durch Nachwuchs aus

den verschiedenen Landesämtern, z. T. unter starker Rücksichtnahme auf parteipolitische Qualitäten ergänzt und daher nicht über die gleiche Geschlossenheit und darum feste Verwaltungsübung verfügt. Dann aber spürt man in den Länderministerien das Einschrumpfen der selbständigen Entscheidungsgewalt, das Herabgesetzsein auf eine Mitwirkungs- und Ausführungsfunktion gegenüber den Reichszentralbehörden, das Hereinregieren der letzteren in Einzelheiten nicht nur am schärfsten und unmittelbarsten, sondern auch mit einer sich bald alle Tage wiederholenden Regelmäßigkeit. Das viel Hin- und Herschreiben mit den Reichsministerien, die häufigen Reisen zu mündlichen Einzelbesprechungen und Konferenzen, der zum großen Teil erfolglose und darum unfruchtbar erscheinende geistige Kraftaufwand bei Stellungnahme, Anregungen, Anträgen, da ja selbst bei bestem Willen wegen der Notwendigkeit, alle die verschiedenen Wünsche unter einen Hut zu bringen, manches Gute beiseite geschoben werden muß, wirkt nervenanspannend und aufreizend. Mitunter machen sich persönliche Rivalitäten zwischen den korrespondierenden Referenten beider Zentralstellen geltend, die auf die sachlichen Beziehungen abfärben, dazu kommt noch, daß die politischen Landesfaktoren zufolge ihrer oben geschilderten Einstellung ein offenes Ohr für Klagen und Beschwerden über die „schädlichen Wirkungen des Unitarismus und Zentralismus“ haben und so dazu geneigt sind, bei der Bewertung der einzelnen Beamten, insbesondere für ihre Eignung zu politischen oder sonstigen leitenden Posten, auf ihre Betätigung in dieser Richtung acht zu geben, so daß dieses Moment bei der Karriere der Beamten eine gewisse Rolle spielt.

War die Landesministerialbureaukratie schon unter der alten Verfassung der eigentliche Hort der einzelstaatlichen Stellung im Reich, so ist sie das unter der neuen Verfassung in noch erhöhtem Umfang geworden. Die beiden bayerischen Denkschriften, die ja die Frage der Revision der Reichsverfassung im föderalistischen Sinne ins Rollen gebracht bzw. am Versanden gehindert haben, die grundlegende Denkschrift vom Januar 1924 „Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung“ und die ergänzende von 1926 „über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung“, sind in den Kanzleien der bayerischen Staatsministerien unter Mitarbeit der besten Kräfte des höheren Beamtentums ausgearbeitet worden. Es wird auch kaum ein Zufall sein, daß die private Denkschrift des badischen Landtagspräsidenten „über den Ausgleich der Zuständigkeiten zwischen dem Reich und seinen Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung“ vom November 1923 von einem Ministerialrat verfaßt ist. Von diesen Staatsschriften, insbesondere den beiden amtlichen bayerischen, wird noch wiederholt die Rede sein müssen.

11. Bei dieser Übersicht über die föderalistische Front ist schon genugsam hervorgetreten, daß — von allen anderen sonst noch in Betracht kommenden Differenzen abgesehen — ein großer Unterschied im Vordergrund steht, der aber noch schärfer unterstrichen werden muß. Es ist dies die Tatsache, daß föderalistische Tendenzen zwar in den verschiedensten Teilen des Reichs in der einen oder anderen mehr oder weniger betonten Form vorhanden sind, daß aber nirgends eine solche lebendige, sprühende Energie sich geltend macht, wie in dem zweitgrößten Einzelstaat, in Bayern. Diese Sonderstellung Bayerns, das zeitweise vielleicht der einzige bis zum letzten entschlossene Verteidiger des Föderalismus war, ist bekanntlich nicht neuen Datums, sondern bereits bei der Reichsgründung im Jahre 1871 sichtbar zur Erscheinung gelangt und hat in der Bismarckschen Reichsverfassung ihre markante Ausprägung gefunden. Es handelt sich hier nach alledem offenbar um eine politische Angelegenheit eigener Art und es erscheint darum geboten, ihr ein besonderes Augenmerk zuzuwenden. Das wird in einer Betrachtung über das bayerisch-deutsche Problem geschehen (S. 185ff.).

C. Unitarische Kritik und Reformwünsche.

§ 21. Unitarische Kritik an der geltenden Verfassung.

Schrifttum: KOELLREUTHER, Bundesstaat oder Einheitsstaat? Im „Tag“ vom 11. November 1920; hierzu NAWIASKY im „Tag“ vom 30. Dezember 1920; ANSCHÜTZ und BILFINGER, Veröffentl. d. Staatsrechtsl. H. 1; LASSAR, Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. d. öff. Rechts Bd. 14, S. 1 ff.; FICK, Reichseinheit oder Föderalismus, Nürnberg 1925; FLEISCHMANN, Die Einwirkung auswärtiger Gewalten auf die deutsche Reichsverfassung, Halle 1925; Welche Wege führen zum deutschen Einheitsstaat. Verhandlungsbericht der Führertagung des Deutschen republikanischen Reichsbundes und Denkschrift hierzu. Frankfurt am Main 1927; BRAUN, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem? Berlin 1927. DER STÄDTETAG, Sonderheft „Reichspolitik und Städte“ 1927; HECKEL, Arch. öff. Recht 1927, S. 420 ff.; DELIUS, Die Neugliederung des Reiches, Hannover 1927; Mitteldeutschland auf dem Wege zur Einheit, Merseburg 1927; HÖPKER-ASCHOFF, Deutscher Einheitsstaat, Berlin 1928; KOCH-WESER, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin-Zehlendorf 1928; Die Berichte von PETERSEN und BRAUN auf der Länderkonferenz Januar 1928; THOMA, Die Forderung des Einheitsstaates, Heidelberg 1928; FRIELINGHAUS, Der dezentralisierte Einheitsstaat, Berlin 1928.

1. Auf eine kurze Formel zusammengefaßt, geht der Kern der Kritik dahin, daß das Werk von Weimar nur halbe Arbeit gemacht habe. In der äußeren Form sehe es im großen und ganzen so aus, als ob wir schon mitten im Einheitsstaat stünden, in der Sache aber seien dem Föderalismus gewissermaßen heimlich so viele Konzessionen gemacht worden, daß die gerade in der gegenwärtigen, gefahrvollen außerpolitischen Lage doppelt notwendige Geschlossenheit der nationalen Kraft hinterrücks ausgehöhlt und geschwächt werde. Dieses Verhältnis von unitarischer Schauseite und föderalistischer Innenaustattung sei um so schädlicher, als den partikularistischen Begehrlichkeiten dadurch das Scheinrecht der moralischen Entrüstung darüber in die Hand gespielt werde, daß man die Länder am Leben gelassen habe, ohne ihnen die Lebensnotwendigkeiten zuzubilligen.

2. Die Kompromißnatur der neuen Verfassung, die uns bereits wiederholt entgegengetreten ist und noch oft begegnen wird, macht es leicht, den behaupteten Widerspruch zwischen äußerem Schein und innerem Sein zu belegen. Man denke nur an das ganz in einheitsstaatlicher Redeweise gehaltene Vor- und Schlußwort von dem Deutschen Volk als Verfassungsgeber, an den reich besetzten Katalog der Gesetzeszuständigkeit (6—12), an die Einleitungsformel der inneren Neugliederung (18), an den lapidaren Satz, daß die Reichsgesetze vom Reichstag beschlossen werden (68 II), an die emphatische Verkündigung der Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten als ausschließliche Sache des Reichs (78 I), der Verteidigung als Reichssache (79), an das scheinbar alle denkbaren Fragen der Gesetzgebungspolitik umspannende Programm der von Reichs wegen gewährten Grundrechte (109—165) auf der einen Seite. Auf der andern Seite aber enthüllt sich einer genaueren Lektüre der einzelnen Verfassungsartikel die Anerkennung der Staatsgewalt in den Ländern als gleichwertiges Gegenstück zu der Staatsgewalt im Reich (5), der Ausschluß der Bildung reichsunmittelbarer Gebiete, es sei denn im Wege des Neuanschlusses (2, 18), die Zulassung von Landesgesetzen an Stelle von oder neben Reichsgesetzen (7, 9, 10, 12), und außerhalb der Reichsverfassung mit Ausschluß von Reichsgesetzen (6—12 a contrario), die Regel der gliedstaatlichen Durchführung der Reichsgesetze (14), der Vorbehalt der Besetzung der ausführenden Reichsbehörden mit Landesangehörigen (16), das Recht der Länder, Anforderungen seitens des Reiches zunächst mit der Klage vor obersten Gerichtshöfen zu parieren (13 II, 15 III, 19 I), die Befugnisse der Landesregierungen in bezug auf den Ausnahmezustand (48 IV), die mannigfachen Mitbestimmungsrechte des Reichsrats (60, 65 II, 67, 69, 74, 76 II, 77, 85 IV, 88 II, 91 — letztere Bestimmungen inzwischen teilweise geändert —, 98), die auswärtige Vertragsfähigkeit der Länder (78 II), die „landmannschaftliche“ Gliederung des Reichsheeres (79 S. 2), der Mangel eines verfassungsmäßigen Schutzes der Grundrechte gegenüber den Landesbehörden.

Wir haben ja gesehen, wie stark der föderative Einschlag der Reichsverfassung ist, wenn man der Sache auf den Grund geht.

3. Den Hauptstein des Anstoßes bilden die Möglichkeiten, daß der Wille des Reichs durch die Politik der Länder durchkreuzt wird. Auf außenpolitischem Gebiet sollte das ja nach der Konstruktion der Verfassung nicht in Frage kommen, da ja Gesetzgebung und Verwaltung ausschließliche Reichssache sind (6 Z 1, 78 I) und auch die auswärtigen Verträge der Länder in Angelegenheiten landesgesetzlicher Zuständigkeit der Zustimmung des Reichs bedürfen (78 II). Mangels eines aktiven Gesandtschaftsrechtes können die Länder auch tatsächlich am Sitz der fremden Regierungen keine Wirksamkeit entfalten.

Aber es zeigt sich hier besonders deutlich der Zusammenhang der inneren und äußeren Politik. Wer z. B. eine „starke Staatsgewalt“ für wünschenswert erachtet, meint damit sowohl die Stellung gegenüber dem Ausland wie gegenüber dem Inland. Es ist daher nicht zu vermeiden, daß bei Debatten über die allgemeine Haltung der Regierung in inneren Angelegenheiten, die zum ordentlichen Wirkungskreis der Landtage gehören, auch das Gebiet der äußeren Politik gestreift wird. Diese Bindelinien machen sich nun die Gegner der augenblicklichen auswärtigen Reichspolitik zunutze, um im Landtag ihre Kritik vorzubringen, und die anderen sehen sich dann leicht bemüßigt, zu antworten. Dagegen kann niemand direkt etwas einwenden, denn solche Erörterungen der Parlamentarier unter sich sind ja nach außen hin für den Staat vollkommen unverbindlich. Die Lage ändert sich erst, wenn die Landesregierung in die Debatte eingreift. Dazu kann sie beispielsweise dadurch veranlaßt werden, daß von ihr eine bestimmte Instruktion ihrer Vertreter im Reichsrat verlangt wird. Die Zuständigkeit des Reichsrats, sich mit Fragen der auswärtigen Politik zu befassen, steht außer Zweifel. Insbesondere bezieht sich sein Informationsrecht gegenüber den Reichsministerien (Art. 67) auch auf dieses Gebiet. Auch hat die Reichsregierung das Mitbestimmungsrecht der Landesregierungen dadurch anerkannt, daß sie selbst die Länderministerkonferenzen gerade häufig mit den Fragen der auswärtigen Politik befaßt (vgl. S. 15). Erklärungen der Landesregierungen im Landtag, die sich nicht im Einklang mit der Haltung der Reichsregierung befinden, können nun zweifellos nach Lage des Falles in das Gewirr der diplomatischen Fäden störend, mitunter sogar verhängnisvoll eingreifen.

Hinzu kommt, daß innere Verwaltungsmaßnahmen der Landesbehörden auf die auswärtigen Angelegenheiten zurückwirken können. Man erinnere sich an die früher (S. 15) erwähnten Angelegenheiten des Staatsangehörigkeits-, Freizügigkeits-, Ein- und Auswanderungs-, Auslieferungswesens (vgl. hierüber POHL, Zeitschr. f. Völkerr. Bd. 14, S. 1ff.), ferner an das Paßwesen und die Fremdenpolizei. Auf allen diesen Gebieten verknoten sich leicht innere und äußere Politik, beispielsweise wenn die Landesregierung gewisse ausländische Elemente fernhalten will, von denen sie eine unerwünschte Unterstützung einer ihr nicht genehmen einheimischen Richtung befürchtete.

Die Mittel, die die Reichsverfassung gegen Störungen der auswärtigen Reichspolitik durch die Landesfaktoren an die Hand gibt, sind nicht besonders geeignet, das beklagte Übel an der Wurzel zu packen. Es handelt sich hier um die Reichsaufsicht, die gegenüber amtlichen Kundgebungen der Landesregierungen als „selbständige“, gegenüber Verwaltungsmaßnahmen auf Grund von Reichsgesetzen als „abhängige“ Aufsicht in Frage kommt. Über beide Ausdrücke vgl. oben S. 56. Aber eine „sanfte“ Mahnung der Reichsregierung an die Landesregierung, sich in ihren Äußerungen eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, wird bei einer parteipolitisch gegensätzlichen Einstellung beider Teile, ohne die ja die offizielle Stellungnahme der Landesregierung nicht verständlich wäre, wenig nützen. Schärfere Mittel stehen hier sogar von Rechts wegen nicht zu Gebote, weil die Landesregierung

nach den obigen Ausführungen ihre Zuständigkeit gar nicht überschritten hat. In Angelegenheiten einer außenpolitisch unbequemen Ausführung von Reichsgesetzen führt der nächste Weg auch wieder zur Landesregierung durch die Mängelrüge, und damit eröffnet sich dann der Ausblick auf das ganze komplizierte Verfahren, welches früher besprochen worden ist (oben S. 58f.). Eine unmittelbare Ingerenz gegenüber der ausführenden Landesbehörde ist ja nicht gegeben, für die Zukunft kommt höchstens die allgemeine Anweisung nach Art. 15 II in Frage, deren Einhaltung aber zunächst auch wieder nur von der Überwachung durch die Landeszentralbehörde abhängt.

4. Was im vorstehenden eingehend über das Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten dargelegt worden ist, gilt mutatis mutandis auch von Divergenzen zwischen Reichs- und Landesregierung in Sachen der inneren Politik. Die Gewähr dafür, daß die Reichsgesetze im Geist derselben bzw. in jenem Geist ausgeführt werden, welchen die Reichsregierung ihnen beimißt, hängt von den Spannungsverhältnissen zwischen beiden Faktoren, gegebenenfalls von dem Energieaufwand ab, den die Reichszentrale angesichts der Bedeutung der streitigen Frage aufzubringen imstande ist. Das Gebiet des Art. 48 hat dazu manchen Beleg geliefert.

Dazu kommt noch, daß gerade die Einschränkung der Zuständigkeiten der Länder und die Verminderung der Möglichkeiten einer eigenen fruchtbaren Betätigung zu Übergriffen in die erweiterte Sphäre des Reichs reizt und daher vielfach zur Überparlamentarisierung und Überpolitisierung Anlaß gegeben hat (vgl. PETERSEN auf der Länderkonferenz Januar 1928).

Nun handelt es sich bei diesen Schwierigkeiten aber um dem bundesstaatlichen System immanente Folgeerscheinungen. Wenn man daher von vornherin keine Vorliebe für die föderalistische Gestaltung besitzt und daher um ihretwillen gewisse Opfer auf sich zu nehmen bereit ist, so ist es begreiflich, daß man aus diesen Möglichkeiten und ihren in der tatsächlichen Erfahrung gegebenen Verwirklichungen den Schluß auf eine organische Fehlerhaftigkeit der Anlage des Systems und darum auf die Notwendigkeit seiner radikalen Änderung zieht.

Ein Ausweg, der gerade die besprochenen Schwierigkeiten beheben könnte, wurde während der Verfassungsberatungen auf Grund des energischen Widerstandes der damaligen Ländervertretung, des Staatenausschusses, als mit dem Staatscharakter der Länder unvereinbar beseitigt. Es war der Vorschlag des amtlichen Vorentwurfs der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919, wonach die Landesbehörden verpflichtet sein sollten, den Anweisungen der Reichsregierung — auch im Einzelfall — Folge zu leisten und bei Zuwiderhandlungen gegen die schuldigen Landesbeamten auf Grund der für die Reichsbeamten geltenden Disziplinarvorschriften vorgegangen werden konnte (§ 8). Dadurch wäre tatsächlich eine unmittelbare Unterordnung und Abhängigkeit der ausführenden Organe gegenüber den Reichsministerien begründet worden. Aber es ist auch einzusehen, daß eine solche Ordnung die Länder auf die Stufe von Gemeinden herabgedrückt und damit in einem sehr wichtigen Bereich das einheitsstaatliche Prinzip zur Durchführung gebracht hätte.

5. In engstem Zusammenhang mit der beklagten Möglichkeit von Konflikten zwischen Reichs- und Landesregierung steht die Beschwerde über den Mangel eines reichsverfassungsmäßig gewährleisteten Schutzes der Grundrechte. Wenn nämlich die Landesbehörden sich über diese Rechte hinwegsetzen und nicht bei der Oberbehörde oder im Wege einer landesrechtlichen Gerichtsinstanz Abhilfe verlangt werden kann, bleibt zunächst wieder nur der Weg der Reichsaufsicht, deren Geltendmachung übrigens von dem Beschwererten nur erbeten, nicht verlangt werden kann. Eine Behebung dieses Übelstands hängt von der Gestaltung der Stellung des Reichsverwaltungsgerichts ab, davon nämlich, ob und inwieweit dieses auch als Kontrollinstanz gegenüber den Landesbehörden fungieren

soll. Die volle Sicherung der reichsverfassungsmäßigen Grundrechte ist also einem einfachen Reichsgesetz überantwortet.

6. Sehr ernste Bedenken werden von unitarischer Seite auch gegen die „Verlängerung“ der Reichsbeamten (vgl. S. 27, 46) und der Reichswehrtruppenteile (vgl. S. 17f.) geltend gemacht. Man ist der Meinung, daß durch diese Maßnahmen der eigentliche Zweck der Übernahme auf das Reich, die Herstellung der lückenlosen Einheit geschmälert, wenn nicht ganz vereitelt werde. Denn wenn die Beamtschaft auf die einzelnen Reichsteile nach ihrer Landesangehörigkeit aufgeteilt werde, dann müßten sich kleinere Kreise in dem Gesamtkörper bilden, die sich irgendwie voneinander differenzieren, und der Zusammenhang zwischen den betreffenden Landesbeamten und den im Lande verwendeten Reichsbeamten wären schließlich enger als zwischen den letzteren und ihren Kollegen in anderen Bezirken des Reichsgebiets. Vor allem bei der höheren Beamtschaft könne dies sich auch politisch auswirken, indem sie sich mehr als Landesanwälte denn als Reichsbeauftragte ansähen. So käme es, ganz grob angesehen, schließlich darauf hinaus, daß der differenzierende Einfluß der Länder in den Verwaltungen bliebe und die Einheit nur in der Überwälzung der Kosten auf das Reich Ausdruck fände.

Besonders beklagt wird mitunter auch die Detachierung von Reichszentralstellen nach Bayern auf Grund der Post- und Eisenbahnübernahmeverträge, wodurch in gewisser Beziehung das zur Aufhebung bestimmte System der Verlängerung von hinten herum wieder eingeführt werde (ANSCHÜTZ S. 20, BILFINGER S. 46).

Bezüglich des Heeres, dessen Verwendung ja hauptsächlich im Falle innerer Unruhen in Frage kommen, wird es als ganz unklug, weil unpsychologisch bezeichnet, die Truppen so zusammzusetzen und zu garnisonieren, daß gerade immer die Landsleute auf ihre engeren Landsleute schießen müßten (ANSCHÜTZ S. 21).

Schließlich wird geklagt, man habe die äußerst wertvolle Chance, einen großen Teil des Beamtenkörpers im rein nationalen, weil von der Länderbindung befreiten Sinne zu erziehen, schwachmütig aus der Hand gelassen.

7. Eine wichtige Rolle in der unitarischen Kritik spielt weiter noch die Kostenfrage. Man rechnet ziffernmäßig aus, daß es 18 Landtage mit insgesamt 1591 Abgeordneten gäbe (vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1926, S. 454), dazu käme die große Zahl der Landesminister (nach BRAUN 59) und der Beamten der Landesministerien, all das mit einem recht erheblichen Geldaufwand. Er wird von BRAUN auf 14 $\frac{1}{2}$ Millionen berechnet; wobei allerdings nur ein Teil des Personalaufwandes berücksichtigt ist, nämlich die Gehälter der Minister, die Kosten des Parlaments und der Vertretung im Reichsrat, dagegen nicht die Kosten für die Ministerialbeamtschaft und die Sachkosten, die auf ein Vielfaches dieses Betrages geschätzt werden. Würde man die Länder in Reichsverwaltungsprovinzen umwandeln, dann würde der größte Teil dieser Ausgaben erspart werden können. In der heutigen allgemeinen finanziellen Notlage sei ein solcher überorganisierter Apparat einfach auf die Dauer nicht tragbar. Man stehe vor der Wahl, entweder diese laufenden unproduktiven Aufwendungen zu beseitigen oder die Bevölkerung dauernd mit erheblich höheren Steuern zu belasten als rein sachlich notwendig wäre. Selbstverständlich müßten diese Summen zum Teil auch an den Ausgaben für Kulturzwecke gekürzt werden. Dazu kämen noch die sehr erheblichen mittelbaren Kosten, die der Volkswirtschaft durch die Anpassung an den verwickelten Behördenaufbau und durch den Zeitverlust infolge seines mühsamen Funktionierens erwüchsen.

8. Von der Kostenfrage her wird auch das Problem der Verwaltungsreform vornehmlich aufgerollt. Nicht nur der politische Apparat sei unökonomisch kompliziert, auch die Verwaltungsorganisation sei hypertroph. Von dem Nebeneinander der Reichs- und Landesministerien war schon die Rede. Die unteren Behörden sind

zwar in der Regel in den einzelnen Verwaltungszweigen eingeleisig, entweder Reichs- oder Landesbehörden. Aber gerade das Fehlen der reichseigenen Unterbehörden habe vielfach mit Notwendigkeit dazu geführt, daß sich die Reichsministerien einen Ersatz durch unmittelbare Verbindung mit den Spitzenstellen der privaten Organisationen geschaffen hätten, um sich auf diesem Wege einen Einfluß bis auf die letzten Verzweigungen der freien Betätigung auf dem Gebiet der öffentlichen Aufgaben zu sichern (vgl. oben S. 82f). Ein sehr wirksames Mittel zu diesem Zweck war die Einsetzung von Beträgen in den Reichsetat, aus denen wirtschaftlich, sozial, kulturell oder sonst wichtige Bestrebungen Unterstützungen erhalten sollten. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt im Einvernehmen mit den genannten Organisationen, wobei dann bestimmte Bedingungen gestellt oder Wünsche betont werden können. Auf diese Weise ist neben der einzelstaatlichen Behördenverwaltung eine von Reich wegen betreute Selbstverwaltung aufgerichtet worden, die beide ohne jede äußere oder innere Verbindung nebeneinander herlaufen. Die Folge ist, daß die öffentlichen Mittel nicht nach einheitlichem Plan sorgfältig und sparsam ihren Zwecken zugeführt werden, sondern daß vielfach an der einen Stelle mit doppelten Händen ausgeschüttet wird, was an anderer Stelle bitter nötig wäre. Hier kann nur durch Zusammenfassung der Verwaltung in einer Hand Ordnung geschaffen werden.

Auch die allgemein aus Sparsamkeitsgründen als dringend angesehene Verwaltungsreform in den Ländern gibt der unitarischen Kritik Anlaß zu der Bemänglung, daß dem Reich verfassungsmäßig keine Einwirkungsmöglichkeit gegeben sei. Man gibt der Befürchtung Ausdruck, daß in vielen Gliedstaaten eine Einschränkung des Verwaltungsapparates wegen der zahlreichen entgegenstehenden lokalen Interessen an dem Widerstand der Landesparlamente scheitern werde und meint, daß nur die Reichsregierung und der Reichstag, die von den örtlichen Faktoren sehr entfernt und von ihnen gänzlich unabhängig seien, imstande wären, das Erforderliche durchzuführen.

Ein besonderes mit der Verwaltungsreform zusammenhängendes Problem ist dann das Nebeneinander zweier großstaatlicher Zentralbehördenorganisationen in Berlin, die — beides unhaltbar — entweder neben oder gegeneinander regieren. Früher habe die Personalunion der leitenden Ämter in Preußen und im Reich für die nötige Einheitlichkeit, die Vermeidung von Doppelarbeit, das ergänzende Ineinandergreifen gesorgt. Seit der vollständigen Zerreißung jeder Verbindung fehle es an der Möglichkeit einer vernünftigen Regulierung. Die preußisch-deutsche Frage bedürfe dringend einer verfassungsrechtlichen Lösung. Sie könne nur im unitarischen Sinne befriedigend getroffen werden.

Endlich wird darauf verwiesen, daß eine wirklich großzügige, sachgemäße, Reich und Länder umfassende Verwaltungsreform von vornherein durch die Ungleichheit der Untergliederung äußerst erschwert werde. Der Großstaat Preußen, die Mittelstaaten, die Zwergländer könnten nicht in gleicher Weise in Betracht kommen; die beiden ersten müßten künstlich in eine Vielzahl von Verwaltungssprengeln zerlegt, die letzteren ebenso künstlich mit anderen Gebieten zusammengefaßt werden. Der große Gedanke der Selbstverwaltung lasse sich also nicht mit den Ländern und auf Grundlage der Länder, sondern nur gegen die Länder durchführen.

9. Aber nicht nur im staatlichen Apparat, sondern auch in der Tätigkeit der einzelnen in Wirtschaft und Beruf wirkten die Landesgrenzen vielfach als hemmende Sperren. Zahlreiche Berufe, bei denen eine besondere Zulassung vorgesehen ist, sind an das Landesgebiet gebunden. Man denke nur, um ein markantes Beispiel herauszugreifen, an die Tätigkeit als Rechtsanwalt. Es sei doch ganz unsinnig zu verlangen, daß jemand, der nach Studium an den verschiedenen deutschen Landesuniversitäten seine juristischen Prüfungen in einem Lande abgelegt habe, zur Ausübung seines Berufes in einem anderen Lande in der Regel seine Prüfungen von A bis Z wiederholen müsse, so als ob er sie überhaupt nicht bestanden habe. Oder

der Beamtenberuf. Seine territoriale Bindung verhindere ein Hinauswachsen über die Frage örtlicher Verhältnisse, eine Erweiterung des Gesichtsfeldes, die Einstellung auf große Aspekte. Gerade die Freizügigkeit innerhalb des preußischen Großstaates habe wegen der Fülle der aus der Verschiedenartigkeit der Landesteile herauswachsenden Eindrücke und Anregungen wesentlich zu der initiativen Einstellung des preußischen Beamtentums beigetragen. Für das übrige Deutschland könne diese Funktion des Großstaates nur durch das Reich übernommen werden. Hier habe übrigens erst die Konsolidierung des Landesfürstentums und damit des Staatsdienstrechts die früher gegebene Freizügigkeit durch Dienstwechsel für die rechtsgelehrte Beamtenschaft beseitigt. Es sei Reichssache, die Beengung durch territoriale Bindung wieder zu beseitigen.

Diesen Beispielen zweier besonders wichtiger Berufe ließen sich noch zahlreiche weitere anreihen.

Aber nicht nur einzelne Berufe, sondern die Wirtschaft als Ganzes werde durch die verschiedene Gestaltung des öffentlichen Rechts und der Verwaltung in den willkürlich abgegrenzten Gebieten der einzelnen Länder in mannigfacher Richtung sachlich ganz unnötigerweise erschwert und gehindert. Es müsse nur an die Hemmnisse erinnert werden, welche sich einer rationellen Entwicklung der Betriebe in den wirtschaftlich zusammengehörigen Gebieten Hamburg-Altona, Bremen-Wesermünde, Frankfurt am Main-Offenbach, Ludwigshafen-Mannheim usw. als Folge der inmitten liegenden Landesgrenzen entgegenstellen. Wie sehr die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Gegenwart über die künstlich geschaffenen binnendeutschen Landesgrenzen hinausgriffen, könne man beispielsweise aus der Konzernbildung in Industrie, Bank- und Versicherungswesen ersehen. Insbesondere die Entwicklung des privaten Verkehrswesens habe sich eine von der Landeseinteilung vollkommen losgelöste territoriale Organisation geschaffen, die auf eine regionale Neugliederung des ganzen Reiches hinauslaufe (vgl. die sehr interessanten Nachweise und kartographischen Darstellungen in der Denkschrift des republikanischen Reichsbundes S. 8ff.).

10. Alle diese Einzeleinwände stehen aber hinter dem eigentlichen Beschwerdepunkt der unitarischen Kritik des Verfassungswerkes zurück, der sich aus den großen allgemeinen Grundlagen ihrer Einstellung ergibt. Sie betrachtet die nationale Einheit als das oberste Ziel und darum als das Maß aller Verfassungsgestaltung und sieht in jeder föderalistischen Einrichtung ein Nachgeben in der entgegengesetzten Richtung. Dabei wird manchmal noch ein Unterschied zwischen dem „reinen“ oder „extremen“ Föderalismus und dem hegemonialen Föderalismus gemacht. Während der erstere wenig Gnade findet, wird dem letzteren die Funktion als Vertretung des Unitarismus zugesprochen, d. h. konkret ausgedrückt, gesagt, Preußens Vormachtstellung habe die Einheit des Reiches nicht gestört, sondern im Gegenteil verbürgt (so übereinstimmend ANSCHÜTZ S. 14, BILFINGER S. 38ff., BRAUN S. 9, 27).

Zur Würdigung dieser antiföderalistischen Grundstimmung sei hier noch bemerkt, daß man bei dem Wort „Föderalismus“ auch an eine noch nicht bundesstaatliche Form, nämlich die staatenbündische, denken kann, wie sie Deutschland in Gestalt des Deutschen Bundes 1815—1866 mit der kurzen Unterbrechung durch die Märzrevolution 1848/49 beschieden war. Gemessen an den hochfliegenden Idealen der Freiheitskriege, an den kühnen Wünschen und Hoffnungen des Frankfurter Reichstags bedeutete die Zeit des Deutschen Bundes eine Enttäuschung schwerster Art für alle nationalen Kreise, und diese Eindrücke haben wesentlich mit dazu beigetragen, dem Föderalismus das Stigma des Partikularismus, der Bevorzugung der engen und kleinen Sonderinteressen vor den großen Belangen der gesamten Nation an die Stirn zu heften.

§ 22. Unitarische Reformwünsche.

Schrifttum: Vgl. § 21; ferner ANSCHÜTZ, Der deutsche Föderalismus, Veröff. d. Staatsrechtsl. H. 1; Veröff. der Staatsrechtsl. H. 2, 1925: Der Schutz des öffentlichen Rechts, Berichte von WALTER JELLINEK und LASSAR samt Aussprache. EISWALDT, Die Staatsgerichtshöfe in den deutschen Ländern und Art. 19 der Reichsverfassung 1927 (Sonderabdruck aus Hirths Annalen); Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentags II. Bd. 193ff.; NAWIASKY, Archiv d. öff. Rechts. 1927, S. 130ff.; APELT, Vom Bundesstaat zum Regionalstaat, Berlin 1927; KOCH-WESER, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin-Zehlendorf 1928.

a) Allgemeines. 1. Das eigentliche Ziel der unitarischen Bestrebungen ist die Weiterführung der bereits seit den ersten Jahren der alten Reichsverfassung einsetzenden, bis zum Ende des Kaiserreichs langsam vorgetragenen, durch die Revolution mit einem mächtigen Ruck emporgehobenen Politik einer Einschränkung der förderativen Elemente der Reichsverfassung bis zu ihrer gänzlichen Beseitigung. M. a. W. der Unitarismus strebt über sich selbst hinaus zur Schaffung des deutschen Einheitsstaates mit mehr oder weniger weitgehender Dezentralisation seiner inneren Einrichtung.

Auf dem Weg zu diesem Ziel lassen sich verschiedene Etappen unterscheiden. Zunächst wird die weitestgehende Ausnützung der bereits im geltenden Verfassungsrecht gegebenen Möglichkeiten für die Betätigung des Reichs auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege gefordert. Als weiteren Einschnitt denkt man an die fortschreitende Umgestaltung der Verfassung im unitarischen Sinne, um die Bewegungsfreiheit der Länder besonders auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten und der Finanzen, dann aber auch in allen inneren Angelegenheiten soweit zu reduzieren, daß von einer selbständigen staatspolitischen Betätigung keine Rede mehr sein kann. Den Abschluß bildet schließlich die gänzliche Aufhebung der staatlichen Existenz der Länder und ihre Umwandlung in gehobene Selbstverwaltungskörper.

b) Ausnützung verfassungsrechtlicher Möglichkeiten. 2. Was zunächst die Ausnützung der verfassungsmäßig gegebenen Möglichkeiten betrifft, so stehen drei Komplexe im Vordergrund, das Gebiet der Gesetzgebung, das Gebiet der inneren Verwaltung und das Sondergebiet des Finanzwesens.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung zeigt eine einfache Durchsicht der Reichsverfassungsartikel, welche Pläne in Betracht kommen können. So wird beispw. die Schaffung eines Reichsgesetzes über die Auswanderung (Art. 6 Z. 3 u. 112), eines Reichsauslieferungsgesetzes (Art. 6 Z. 3 u. 112 III), eines Reichsgesetzes über den Strafvollzug (Art. 7 Z. 3), über die Fremdenpolizei (Art. 7 Z. 4), einer strafferen, das Belieben der Landespolizeibehörden einengenden Regelung des Vereins- und Versammlungswesens (Art. 7 Z. 6, 123, 124), die Erlassung des in Aussicht gestellten Arbeitsgesetzbuches (Art. 7 Z. 9, 157), eines Reichsenteignungsgesetzes (Art. 7 Z. 12, 153, 155), die reichsrechtliche Regelung des Bergbauwesens (Art. 7 Z. 16), die Schaffung eines Reichstheatergesetzes (Art. 7 Z. 20), eines Reichspolizeigesetzes (Art. 9 Z. 2), die grundsätzliche Regelung der Stellung der Religionsgesellschaften (Art. 10 Z. 1, 135—138), das Reichsschulgesetz (Art. 10 Z. 2, 143—149), eine reichsgesetzliche Regelung der Grundsätze des öffentlichen Beamtenrechts (Art. 10 Z. 3, 128—130) gefordert. Der Nachdruck, mit dem die Wünsche in bezug auf die einzelnen Materien vertreten werden, ist verschieden. Ein näheres Eingehen auf die Fülle der Fragen würde zu weit führen und ist auch nicht veranlaßt. Es kommt nur darauf an, auf das außerordentlich reichhaltige, dabei längst nicht erschöpfende Programm zu verweisen, das deutlich zeigt, welche Ausweitung des Betätigungsraumes der Reichsgesetzgebung ohne jede Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen ins Auge gefaßt werden kann.

3. Auf dem Gebiet der Verwaltung spielt die Ausdehnung der reichseigenen Verwaltung über den Bereich von Sonderbehörden, der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre Zusammenfassung durch Reichsver-

waltungsgerichte, die Ausgestaltung der Reichsaufsicht eine besondere Rolle.

Alle drei Maßnahmen stehen in einem inneren Zusammenhang, sie bedeuten bei Umkehrung der aufgezählten Reihenfolge eine stufenweise Verstärkung des Einflusses der Reichsfaktoren auf die Durchführung der Reichsgesetze. Aus diesem Grunde ist ihr Rangverhältnis vom Standpunkt der unitarischen Bestrebungen gegeben. Am weitesten kommt die Aufstellung reichseigener Behörden den Wünschen des Unitarismus entgegen, die reichsverwaltungsgerichtliche Kontrolle der Landesbehörden normalisiert wenigstens einen ständigen Einfluß von Organen, deren sachlich-technische Aufgabe die Wahrung der Rechtseinheit ist, die Intensivierung der Aufsicht der Reichsregierung kann zwar den außerordentlichen Charakter dieser Form der Durchsetzung des Reichswillens nicht beheben, aber doch wenigstens ihre Nachhaltigkeit verstärken. So handelt es sich um drei hintereinander liegende Positionen, auf welche sich die Verteidigung der unitarisch verstandenen Reichsinteressen zurückziehen oder von denen aus sie bei günstiger strategischer Lage vorstoßen kann.

4. Für die Ausdehnung der reichseigenen Verwaltung bietet der Art. 14 eine bequeme Handhabe (vgl. S. 21 f.). Mit seiner Hilfe wäre es ja möglich, auf dem Gebiet der inneren Verwaltung durch einfaches Reichsgesetz eine Parallelorganisation von Reichsbehörden neben den Landesverwaltungsbehörden bis in die untersten Instanzen aufzubauen. Dadurch würde dann die (abhängige) Reichsaufsicht nach Art 15 II und III durch eine unmittelbare Reichsverwaltung ersetzt, und es wären die Bedenken, die gegen die geringfügigen Machtmittel der ersteren erhoben werden, mit einem Schlag beseitigt. Darüber hinaus aber wäre ein Ansatzpunkt gegeben, um die Bestandfestigkeit der ganzen Landesbehördenorganisation zu erschüttern. Denn die Abspaltung des Vollzugs aller Reichsgesetze aus dem Wirkungskreis der Gliedstaatsverwaltung müßte deren Aufgabenbereich so stark einschränken, daß aus arbeitsökonomischen und finanziellen Gründen eine Auseinanderziehung des Netzes der Landesbehörden auf die Dauer unvermeidlich wäre. Damit wäre dann aber auch naturgemäß die Intensität ihrer Betätigung wesentlich herabgedrückt und der festgeschlossene Aufbau der Landesstaatsgewalt von innen aus unterhöhlt.

Indes läßt sich nicht verkennen, daß die Verwirklichung solcher Gedanken zunächst zu großen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten führen würde, da die einzelnen Aufgaben der inneren Behörden in der verschlungensten Weise ineinander greifen, die neuen Reichsbehörden also mit den weiterbestehenden Landesbehörden in steter Fühlung arbeiten müßten. Man denke nur an den Zusammenhang aller Verwaltungsangelegenheiten mit der Sicherheitspolizei. Das wäre aber dann unter Umständen kein unerwünschter Anlaß, um ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit von Reichs wegen nach Art. 9 Z. 2 zu bejahen und in weiterer Folge in diesen Vorschriften allgemeine polizeiliche Kompetenzen der Reichsverwaltungsbehörden zu schaffen. Gerade diese immanenten Konsequenzen eigener Reichsbehörden der inneren Verwaltung, die an sich den geheimsten unitarischen Wünschen entsprächen, treten ihrer Verwirklichung in den Weg. Denn besondere sachliche Gründe wie bei Einführung der reichseigenen Finanzverwaltung (vgl. unten S. 161 f.) lassen sich zu ihren Gunsten nicht anführen, vielmehr sprechen alle Erwägungen gegen eine solche auf wechselseitige Reibungen geradezu eingerichtete Doppelorganisation. So trägt ein solcher Plan seinen ausgesprochenen rein politischen Zweck unverhüllt an der Stirn und kann daher außerhalb der für diesen begeisterten Kreise und Faktoren wenig mit Sympathien rechnen. (Auch KOCH-WESER spricht sich entschieden dagegen aus; vgl. S. 34.) Aus diesen Gründen liegt ein solches Vorschieben der reichseigenen Behördenlinie, wie bereits früher bemerkt (S. 21), im weiten Felde

und darum tritt die Frage der Verwaltungsgerichtsorganisation in den Vordergrund.

5. Die neue Reichsverfassung hat mit ihrem großen Katalog von Grundrechten die Rechtslage der Einzelpersonen gegenüber dem früheren partikularrechtlichen und darum kaleidoskopartigen Zustand einheitlich regeln und präzisieren wollen. Solange nun die Handhabung der meisten dieser Bestimmungen den Gliedstaatsbehörden obliegt, besteht ein lebhaftes sachliches Interesse daran, daß erstens die Tätigkeit dieser Behörden überhaupt verwaltungsgerichtlich überwacht wird und daß dann zweitens eine gerichtliche Kontrolle für die Einheitlichkeit des Gesetzvollzuges sorgt.

Der bisherige Zustand entspricht diesen Anforderungen nicht. Denn es besteht immer noch eine buntscheckige Einrichtung der verwaltungsgerichtlichen Behörden der Länder, verbunden mit dem Fehlen einer Reichsinstanz, die die Gleichmäßigkeit ihrer Rechtsprechung sicherstellt. Demgegenüber bestimmt Art. 107, daß im Reich und in den Ländern nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen müssen. Diese Vorschrift bezieht sich allerdings nicht nur auf die Grundrechte der Reichsverfassung, sondern weit darüber hinausgreifend auf das gesamte Reichs- und Landesrecht (vgl. S. 57); in erster Linie aber müßte es Aufgabe gerade der Reichsverwaltungsgerichte sein, eine Bürgschaft für die Sicherung der verfassungsmäßigen Grundrechtsbestimmungen zu schaffen.

Hier setzen nun die unitarischen Wünsche ein. Die Fassung des Art. 107 ist so unbestimmt, daß man seinen verpflichtenden Charakter überhaupt in Frage gestellt und ihn nur als einen für die künftige Reichs- und Landesgesetzgebung richtunggebenden Programmsatz angesprochen hat (vgl. z. B. ANSCHÜTZ, Kommentar S. 293, Z. 3); das wäre aber dann gleichbedeutend mit einem bloßen Wunsche. Die Unbestimmtheit geht so weit (vgl. oben S. 57f.), daß es beispielsweise offen gelassen ist, ob für die Verwaltungsgerichte eine allgemeine Zuständigkeit (Generalklausel) oder eine auf bestimmte Angelegenheiten beschränkte (Enumerationsmethode) geschaffen werden muß bzw. soll, ferner ob sich die Funktion der Verwaltungsrechtspflege mit dem Schutz der subjektiven Rechte der Einzelpersonen begnügen kann oder ob sie die Einhaltung des objektiven Rechtes allgemein unter ihre Obhut nehmen muß. Schließlich ist gar nichts über das Verhältnis zwischen den Reichs- und Landesverwaltungsgerichten gesagt, ob diese parallel nebeneinander stehen oder instanzmäßig einen einheitlichen Bau bilden sollen usw. In alle diese von der Grundrechtsordnung offen gelassenen Lücken bricht so die Politik.

6. Das unitarische Interesse ist vor allem darauf gerichtet, einen lückenlosen Schutz des Reichsrechtes zu erreichen. Dazu ist erforderlich, daß erstens Generalklausel besteht, zweitens nicht nur die subjektiven Rechte, sondern auch das objektive Recht geschützt wird und drittens, daß das entscheidende Wort bei einem Reichsverwaltungsgericht steht.

Daß die Enumerationsmethode ebenso wie die Einschränkung auf die subjektiven Rechte Rechtskomplexe den Landesverwaltungsbehörden überantwortet, liegt klar zutage. Die Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit auf bestimmt aufgezählte Angelegenheiten läßt alle übrigen ohne unabhängigen rechtlichen Schutz; die Ausscheidung aller Vorschriften, die den Behörden ein bestimmtes Verhalten zur Pflicht machen, ohne dem einzelnen ein subjektives Recht darauf einzuräumen, stellt die Anwendung dieser Rechtsnormen praktisch in das freie Belieben der Verwaltungsbehörden. Dabei handelt es sich in letzterer Beziehung um sehr wichtige Rechtsgüter wie beispielsweise die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 109) in vielen Fällen, die Zulassung aller Staatsangehörigen ohne Unterschied entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern (Art. 128 I), die Zulassung zu öffentlichen Ämtern unabhängig von

dem religiösen Bekenntnis (Art. 136 II). Die Behörden können aus politischen Gründen nach den Weisungen oder mit Zulassung ihrer vorgesetzten Stellen diese Rechtsnormen ohne jede Besorgnis bewußt übertreten, wenn die Verwaltungsgerichte dagegen vorgebrachte Klagen mangels eines verletzten subjektiven Rechtes von vornherein zurückweisen müssen. Die noch in Frage kommende Schadensersatzklage nach § 839 Bürgerliches Gesetzbuch wegen Verletzung der dem Beamten einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt (vgl. Art. 131 RV.), wird schon wegen der Schwierigkeit des Schuldbeweises nur selten zum Ziel führen.

7. Die bisher erörterten Fragen liegen trotz ihrer Bedeutung für den Schutz des Reichsrechts gegen mißbräuchliche Anwendung durch die Landesbehörden doch zunächst scheinbar stark auf justiztechnischem Gebiet. Das politische Interesse an ihnen erwacht aber alsbald, wenn ihre Verbindung mit der Wirksamkeit von Reichsverwaltungsgerichten in Frage kommt (vgl. S. 99).

Es wurde schon oben berührt, daß Art. 107 die Hauptfrage des Verhältnisses zwischen Landes- und Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit, die Frage nämlich des Nebeneinander oder Übereinander, gänzlich offen läßt. Es wäre also die eine oder andere Organisation grundsätzlich möglich. Wie sähen aber beide Fälle aus?

Der einfachere Fall ist wohl der, dessen Vorbild in dem Aufbau der ordentlichen Gerichte gegeben ist und jetzt sogar von Reichsverfassungen wegen in Art. 103 festgelegt wurde: Die unteren Instanzen werden durch die Gerichte der Länder gebildet, darüber steht als oberste Instanz zur Wahrung der Rechtseinheit das Reichsgericht.

Man könnte zunächst sogar meinen, daß dieser Typus auch für die Verwaltungsgerichtsorganisation bindend vorgeschrieben sei. Denn an zwei Stellen der Verfassung — in Art. 31 II und 166 — ist von „dem Reichsverwaltungsgericht“, also einer Einheit, die Rede. Indessen steht an diesen Stellen nur die Entsendung von Mitgliedern des Gerichtes in das Wahlprüfungsgericht beim Reichstag in Frage. Daß für diesen Zweck nur ein Gericht in Betracht kommt, ist natürlich klar, ebenso, daß ein Gericht oberster Instanz gemeint ist. Daraus kann aber doch nur geschlossen werden, daß „das Reichsverwaltungsgericht“ eine oberinstanzliche Behörde ist. Nicht dagegen folgt daraus unbedingt, daß es keine untere Instanzen geben dürfe, sie müßten eben nur als solche, z. B. Reichsunterverwaltungsgerichte oder Bezirksverwaltungsgerichte, bezeichnet werden. Für eine mehrstöckige Reichsverwaltungsgerichtsorganisation besteht überdies auf einem besonderen Fachgebiet ein Vorbild. In Steuerfragen wurde zwar zuerst (durch Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 959) nur auf der obersten Stufe der Reichsfinanzhof geschaffen. Aber dessen Bestehen hat dann später (Gesetz vom 10. September 1919, RGBl. S. 1591) die Schaffung von Finanzgerichten bei den mittleren Stufen der Reichsfinanzbehörden, den sogenannten Landesfinanzämtern, nicht ausgeschlossen. Und es ist auch die Abschaffung dieser stufenmäßig aufgebauten Organisation von Reichssonderverwaltungsgerichten niemals erörtert worden.

Die Stellung von Reichsunterverwaltungsgerichten wäre etwa so zu denken, daß der Rechtszug an sie unmittelbar nach der Entscheidung der Verwaltungsbehörden erster oder vielleicht auch zweiter Stufe ginge. Da Reichsverwaltungsbehörden gegenwärtig nicht in Frage kommen, würde es sich nur um die Landesverwaltungsbehörden handeln und das Ergebnis wäre, daß dem zu überprüfenden Landesverwaltungsakt die reichsgerichtliche Kontrolle sozusagen auf dem Fuße folgen würde.

8. Die Entscheidung zwischen beiden Möglichkeiten für eine unitarische Zielsetzung liegt auf der Hand. Je durchgebildeter die Organisation der Reichsbehörden ist, je früher in das zunächst von den Landesorganen gestaltete Schicksal der einzelnen Rechtsangelegenheiten reichsbehördlich eingegriffen werden kann, desto un-

mittelbarer und wirksamer ist der Einfluß der den Reichswillen repräsentierenden Faktoren. Rein theoretisch betrachtet könnte man ja sagen, daß bei der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, die so oder so von sachlich unabhängigen, d. h. den Weisungen vorgesetzter Stellen entrückten Instanzen ausgeübt wird, die Zugehörigkeit zu dem Organismus des Reiches oder der Länder keine maßgebliche Bedeutung habe. Aber es darf nicht übersehen werden und wird auch von der praktischen Politik nicht übersehen, daß die Menschen, die in den gerichtlichen Behörden tätig sind, sich von Erwägungen der Wirkung ihrer Entscheidungen nicht gänzlich loslösen können, reichsbeamtete Richter sich daher mehr durch die Rücksicht auf die angenommenen Interessen des Reichs, landesbeamtete Richter mehr durch die Rücksicht auf die vorausgesetzten Interessen ihres Landes leiten lassen. Trifft dies schon bei der ordentlichen Justiz, soweit dabei politische Gesichtspunkte hineinspielen, wie beispielsweise in gewissen Strafprozessen, eine nicht unerhebliche Rolle, so ist das Gebiet der Verwaltung und damit auch das der Verwaltungskontrolle von vornherein in viel erhöhterem Maße durch Zweckmäßigkeitsmomente durchtränkt. Eine an die Tätigkeit der Landesverwaltungsbehörden unmittelbar anschließende Spruchstätigkeit von Reichsverwaltungsgerichten wäre also politisch von großer Bedeutung. Sie würde sich im Erfolge einer sofortigen Entscheidung der betreffenden Angelegenheiten durch erstinstanzliche Reichsverwaltungsbehörden einigermaßen nähern.

Allerdings sind die Aussichten für die Durchsetzung derartiger Pläne in absehbarer Zeit ebenso gering wie die Chancen der Schaffung reichseigener allgemeiner Behörden der inneren Verwaltung. Zwar würden jene oben besprochenen organisatorischen Schwierigkeiten zurücktreten, da ein dauerndes Aufeinanderangewiesensein der Reichs- und Landesverwaltungsgerichte bei der Möglichkeit strenger Ausscheidung der einzelnen Rechtsfragen nicht gegeben wäre. Dafür aber würde die Auseinanderreißung von Angelegenheiten, die im praktischen Leben aufs engste zusammenhängen, für den einzelnen Staatsbürger eine unerträgliche Erschwerung, Verteuerung und Verlangsamung der Rechtsverfolgung bedeuten, die schließlich den eigentlichen Zweck der Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Verbürgung eines erhöhten Rechtsschutzes, zugunsten rein politischen Ziele aufs Spiel setzen müßte. Dazu kommen dann noch, abgesehen von prozeßtechnischen Fragen, Rücksichten personalökonomischer, organisationstechnischer und finanzieller Natur, die hier nur angedeutet werden können; man denke an die Frage der Ausnützung des Beamtenkörpers dieses Verwaltungsuntergerichts, an ihre äußere Anlehnung bei dem Fehlen allgemeiner unterer und mittlerer Reichsbehörden, an die Kosten der Besoldung und der räumlichen Unterbringung. Aus diesen Tatsachen erklärt es sich, warum der Gedanke von Unterinstanzen der Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit, abgesehen von bestimmten Fachzweigen wie bei den erwähnten Finanzgerichten, bisher noch niemals Gegenstand praktischer Vorschläge gewesen ist.

Ein gewisser Ersatz für das Hinabreichen der Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit in die unteren Stufen ist allerdings gerade gegenüber dem Hinweis auf das Vorbildliche der ordentlichen Gerichtsorganisation für den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit verlangt worden. Das Gerichtsverfassungsgesetz regelt nämlich unter Belassung der Landesgerichte als untere Instanzen deren grundsätzliche Organisation und das vor ihnen sich abspielende Verfahren von Reichs wegen einheitlich. Ein gleiches wird nun auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, soweit es sich um die Rechtsprechung über Reichsverwaltungsrecht handelt, gefordert (vgl. z. B. THOMA in Veröff. d. Staatsrechtslehrer H. 2, S. 114). Die Wirkung wäre wohl die, daß weitgehend auch für die landesverwaltungsrechtliche Judikatur diese Normalorganisation und das Normalverfahren Anwendung fände.

9. Der andere Weg, die Errichtung eines einzigen oberstinstanzlichen Reichsverwaltungsgerichts, läßt wieder eine Reihe von Fragen auftauchen,

für deren Lösung der Gesichtspunkt Unitarismus oder Föderalismus gewichtig in die Wagschale fällt.

Zunächst kann dem Reichsverwaltungsgericht entweder eine allgemeine oder eine nur ergänzende Zuständigkeit gegeben werden. Im ersteren Fall geht der Rechtszug von den Landesverwaltungsgerichten in oberster Instanz an das Reichsverwaltungsgericht, das sonach die angefochtenen Entscheidungen zu überprüfen hat. Seine Stellung entspräche dann jener des Reichsgerichtes gegenüber den Oberlandesgerichten in Zivilrechtssachen. Falls die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte in bezug auf das Reichsrecht nicht einheitlich geregelt, der Landesgesetzgebung vielmehr eine verschiedene Absteckung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle überlassen würde, käme auch eine Überprüfung von Entscheidungen höherer Verwaltungsbehörden jener Länder in Betracht, in denen der Verwaltungsrechtspflege im Vergleich zu anderen Ländern ein bescheidener Raum gewährt ist.

Wenn dagegen dem Reichsverwaltungsgericht nur eine ergänzende Zuständigkeit zugewiesen werden sollte, so wäre an seine Anrufung nur unter der Voraussetzung gedacht, daß die an sich zuständige oberste Landesbehörde — sei es Gericht, sei es Verwaltungsstelle — sich von der Entscheidung der gleichrangigen Behörde eines andren Landes sachlich entfernen wollte (vgl. DYROFF in Veröff. der Staatsrechtslehrer S. 119). Gleichgehalten müßte natürlich der Fall der Abweichung von einem Erkenntnis des Reichsverwaltungsgerichts selbst werden.

Der Unterschied beider Zuständigkeitsbestimmungen liegt auf der Hand. Nach der zweiten Lösung wäre das reichseigene Gericht auf die Funktion der Wahrung der gefährdeten Rechtseinheit zugestutzt, nach der ersten dagegen wäre es volle Sachinstanz, berufen, die Richtung der Handhabung des Reichsrechts von vornherein zu bestimmen. So ist es gegeben, daß den unitarischen Wünschen nur auf dem ersteren Wege Genüge geschähe, während die föderalistischen Rücksichten umgekehrt auf das zweite System allen Nachdruck wenden müssen.

Unter den sonstigen Fragen tritt in den Vordergrund jene der Wirkung, die der reichsverwaltungsgerichtlichen Entscheidung gegenüber der Vorinstanz zugebilligt werden soll. Von Einzelheiten abgesehen, dreht es sich um den Unterschied von Reformation und Kassation. Erstere bedeutet die Befugnis, das Urteil der unteren Stufe durch das eigene zu ersetzen, letztere nur das Recht, das angefochtene Erkenntnis aufzuheben und die Sache zu neuerlicher Entscheidung an die Vorinstanz rückzuverweisen, wobei diese an die ausgesprochene Rechtsauffassung gebunden ist. Die Verschiedenheit beider Berechtigungen liegt nicht nur auf theoretischem Gebiet, insofern nämlich das mit Reformation ausgestattete Gericht namens des Reichs selbst das maßgebende Urteil spricht, ohne landesbehördlicher Mithilfe zu bedürfen, sondern ist auch von praktischer Bedeutung, weil alle Einzelheiten unmittelbar so bestimmt werden, wie es dem Willen des Reichsorgans richtig erscheint. Vom unitarischen Standpunkt aus wird daher die volle Reformationsbefugnis gefordert.

Die Abmessung der sachlichen Zuständigkeit des Reichsverwaltungsgerichts umfaßt ein doppeltes Problem. Einmal die bezüglich der Landesverwaltungsgerichte bereits erörterte Frage der Generalklausel oder Enumeration und des objektiven oder subjektiven Rechtsschutzes (vgl. oben Z. 6). Da die Kompetenz der obersten Instanz im großen und ganzen der der unteren Instanzen zu korrespondieren pflegt, gewöhnlich jedenfalls nicht über jene hinausgeht, erhellt nunmehr die allgemeine politische Bedeutung der Beantwortung dieser Fragen rücksichtlich der Landesverwaltungsgerichte (vgl. oben Z. 7 am Anf.). Das zweite Problem besteht in der Aufsaugung bereits vorhandener Sonderverwaltungsgerichte des Reichs durch das neue Reichsverwaltungsgericht. Die wichtigsten derartigen Einrichtungen sind das Bundesamt für Heimatwesen, das Reichssicherungsamt, das Reichsversorgungsgericht, das Oberseeamt, das Reichswirt-

schaftsgericht, der Reichsdisziplinarhof, der Reichsfinanzhof. Es ist von Interesse für das Ansehen des neuen Gerichtshofes und damit für die Intensität seiner Wirkung, daß er wirklich möglichst alle Reichsverwaltungsrechtssachen zusammenfaßt. Auch die Weite des Gesichtskreises und die aus der Mannigfaltigkeit der in Betracht kommenden Gesichtspunkte fließenden Anregungen für die Mitglieder der Behörde sind von erheblichem Interesse. Inwieweit besondere sachliche Rücksichten das Bestehenlassen einzelner Spezialgerichte geboten erscheinen lassen, kann hier selbstverständlich nicht näher erörtert werden.

10. Die bisherige gesetzgeberische Vorbereitung des Reichsverwaltungsgerichts seit 1920, die zum Teil unter dem hier sehr wenig segensreichen Einfluß des Reichsparkommissars die Zuständigkeiten und Machtvollkommenheiten der neuen Behörde mit jedem Entwurf verringerte, hat schließlich zu dem Vorschlag geführt, sich mit der Angliederung von Verwaltungssenaten an das Reichsgericht zu begnügen. Scheint die Frage der Selbständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder ihre Vereinigung mit der ordentlichen Justiz auch zunächst nur ein inneres Problem der Rechtsschutzgestaltung, so haben unsere bisherigen Erörterungen doch schon die bundesstaatlich-politische Seite der Frage hervortreten lassen. Als bloßes Anhängsel einer großen in der Hauptsache mit anderen Aufgaben betrauten Einrichtung wäre die zukünftige Entwicklung des Reichsverwaltungsgerichts von vornherein in enge Bahnen gezwungen. Bei dem Vorhandensein von 7 Zivil- und 5 Strafsenaten des Reichsgerichtes, dem außerdem noch eine Reihe von Sonderaufgaben aufgebürdet sind, muß das naturgemäße Bestreben der Gerichtsleitung darauf gelenkt sein, die Ausgestaltung der verwaltungsgerichtlichen Wirksamkeit in möglichst engen Grenzen zu halten, damit die Einheit der Behörde nicht gänzlich aufgelockert wird. Darum sind die Bundesgenossen für den Plan der Angliederung des Reichsverwaltungsgerichts an das Reichsgericht begrifflicherweise vor allem im föderalistischen Lager zu finden, während die überzeugten Unitaristen mit aller Energie für ein selbständiges Verwaltungsgericht eintreten.

Zum Schlusse sei noch auf das sehr interessante Material verwiesen, das bei der oben angeführten Leipziger Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer in den Berichten von WALTER JELLINEK und LASSAR und in der Aussprache zu den im vorausgegangenen erörterten Problemen vorgebracht wurde.

Schließlich sei erwähnt, daß neuestens der Gedanke aufgetaucht ist, als Grundstock für das Reichsverwaltungsgericht das preußische Oberverwaltungsgericht zu verwenden, das dabei gewissermaßen im übertragenen Wirkungskreise weiter als preußische Instanz zu fungieren hätte. Damit würde dem Gedanken eines großangelegten zentralen Gerichtshofes in Verwaltungsrechtssachen hervorragend Rechnung getragen werden. Die Einzelheiten sind noch nicht bekannt geworden.

11. Die Frage der Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit erfährt aber noch eine bedeutsame Modifikation durch ihren Zusammenhang mit dem Gedanken, den Schutz der reichsverfassungsmäßigen Grundrechte auf einem ganz anderen Wege zu gewährleisten. Wir haben gesehen, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit zwar nicht allein die Aufgabe zu erfüllen hat, die Einhaltung der grundrechtlichen Bestimmungen zu sichern, sondern darüber hinaus noch wichtige Rechtsschutzfunktionen allgemeiner Art übernehmen muß. Aber es ist nicht zu verkennen, daß die neue Verfassung gerade auf dem Gebiete der Grundrechte ein besonders dringendes Bedürfnis nach Rechtsschutzeinrichtungen hervorgerufen hat, die zudem von großer politischer Bedeutung sind. Schränkt man den Wirkungskreis der reichsrechtlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Abnahme grundrechtlicher Zuständigkeiten ein, so muß diese Institution von Haus aus eine erhebliche Einbuße an allgemeinem Interesse erleiden. Diese „Gefahr“ droht ihr von Seite des Vorschlages, den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in den Dienst des Grundrechtsschutzes zu stellen.

Der Reichsstaatsgerichtshof wird in der Verfassung — von einzelnen Spezialbestimmungen abgesehen — an zwei Stellen grundsätzlich erwähnt. Einmal in Art. 19 als subsidiäre Instanz zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes (vgl. oben S. 52) und als Sachinstanz für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Reich und Land und zwischen verschiedenen Ländern (vgl. S. 71 ff.). Sodann ohne nähere Umschreibung seiner Aufgabe in Art. 108:

„Nach Maßgabe eines Reichsgesetzes wird ein Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich errichtet.“

Es ist eine rein juristische Frage, ob man in der letzteren Bestimmung die verfassungsmäßige Vollmacht erblickt, dem Staatsgerichtshof jede gewünschte Kompetenz im Wege einfachen Gesetzes einzuräumen, oder ob die Tatsache der ausdrücklichen Erwähnung einer kardinalen Zuständigkeit des Gerichtshofes in Art. 19 und einer Reihe von besonderen Aufgaben in anderen Verfassungsartikeln (59, 15 III, 18 VII, 90, 170 II, 171 II) den Schluß begründen, daß jede weitere Zuständigkeit nur im Wege der Verfassungsergänzung begründet werden kann. Von der Beantwortung dieser Frage hängt es ab, ob der Schutz der verfassungsmäßigen Grundrechte auf Beschwerden von Einzelpersonen an den Gerichtshof im Wege einfachen oder qualifizierten Gesetzes übertragen werden könnte.

Die bisher in die breitere Öffentlichkeit gedungenen Bestrebungen scheinen von der letzteren Rechtsauffassung getragen zu sein. Und zwar handelt es sich hier um einen Vorstoß des Deutschen Juristentages, der in Heidelberg 1924 einsetzte und in Köln 1926 weitergetragen wurde. Wenn es sich sonach eigentlich um eine Umgestaltung der Reichsverfassung handelt, die nach unserer Gliederung erst später zu besprechen wäre, soll doch des sachlichen Zusammenhanges wegen schon hier davon die Rede sein.

12. In Heidelberg wurde beschlossen: „In dem Art. 19 RV. ist zwischen den Worten ‚Über Verfassungsstreitigkeiten‘ und ‚innerhalb eines Landes‘ einzufügen ‚innerhalb des Reiches‘“. Dieser grundsätzliche Beschluß bedurfte einer näheren Ausführung und darum wurde dem Kölner Juristentag die Frage vorgelegt: „Empfiehl es sich, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich auf andere als die im Art. 19 Abs. 1 RV. bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen?“

An sich scheint ja die Fragestellung mit dem Problem des Grundrechtsschutzes als solchem gar keinen Zusammenhang zu besitzen, da der Begriff „Verfassungsstreitigkeiten“ mit dem Rechtsschutzbedürfnis der Einzelpersonen unmittelbar nichts zu tun hat. Gleichwohl hat sich ein solcher Zusammenhang als Folge der unpräzisen Terminologie der Verfassung entwickelt.

Art. 19 spricht von „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes“ schlechthin, ohne einen Anhaltspunkt über die zugelassenen Antragsteller oder, wie man sich juristisch ausdrückt, die Parteilegitimation zu geben. So hat sich denn in der Praxis alsbald das Bedürfnis herausgestellt, zu entscheiden, ob beispielsweise eine Landtagsfraktion geeignete Prozeßpartei einer Verfassungsstreitigkeit sein könnte. Als diese Frage bejaht war, hat man — im Schrifttum (vgl. POETZSCH, Archiv d. öff. R. Bd. 42, S. 91 ff.; siehe auch ANSCHÜTZ S. 107, GIESE S. 101 I; EISWALDT S. 20 ff.) — geprüft, ob nicht auch andere Personenmehrheiten und schließlich Einzelpersonen eine Verfassungsstreitigkeit erheben dürfen. Die vielfach erfolgte positive Beantwortung der Frage hat die Bedeutung, daß unter den Ausdruck „Verfassungsstreitigkeiten“ auch jene Rechtsschutzmittel fallen, die man in einzelnen Rechtsordnungen als „Verfassungsbeschwerden“ bezeichnet. Sowohl das bayerische wie das österreichische Recht kennt solche Beschwerden schon von früher her und hat sie auch in dem nachrevolutionären Recht beibehalten; vgl. § 93 bay. V. U. und Art. 144 der österr. Bundesverfassung.

An diese Auffassung — deren Berechtigung hier nicht nachzuprüfen ist — wurde

nun in den Verhandlungen des Kölner Juristentags angeknüpft. Die Berichterstatter ANSCHÜTZ-Heidelberg und MENDE-Berlin hatten sich auf die Empfehlung einer Ergänzung der RV. geeinigt, die als zweiter Absatz des Art. 19 zu lauten hätte:

„Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich entscheidet ferner in Streitigkeiten Beteiligter über die Auslegung und Anwendung der RV., soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs oder eines Landes zuständig ist . . .“

Durch diese Fassung wurde also eine Zuständigkeit des Gerichtshofes auch für Beschwerden von Einzelpersonen über die Anwendung der Reichsverfassung vorgesehen. Allerdings enthielt der Vorschlag eine einschneidende Beschränkung der Staatsgerichtshofkompetenz, insofern diese nur subsidiär gedacht war. Es wäre danach den Ländern überlassen geblieben, wie weit sie innerhalb ihrer eigenen Gerichtsorganisation eine Instanz zur Abhilfe gegen Verletzungen der Reichsverfassung einrichten wollten. Nur soweit es an einer landesrechtlichen Gerichtsbehörde fehlen würde, müßte der Reichsstaatsgerichtshof — bzw. ein anderer Gerichtshof des Reiches — in die Bresche treten. Vor allem fällt dabei auf, daß die Einheitlichkeit der Rechtsprechung, die nur durch ein einheitliches Gericht gesichert werden kann, nicht verbürgt gewesen wäre.

Die Verhandlungen ließen es bei dieser Abgrenzung der Aufgabe des Staatsgerichtshofes nicht bewenden. Es wurde schließlich ein allgemein formulierter Beschluß gefaßt, der, soweit er hier interessiert, besagt: „I. Der Juristentag erachtet es für notwendig, die im Art. 19 der RV. vorgesehene Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich auf Reichsverfassungstreitigkeiten auszudehnen“.

„III. Als gesetzgeberisches Ziel ist anzustreben, die Auslegung des Reichsverfassungsrechts in oberster Instanz beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zu vereinigen.“

Dieser Beschluß geht an sich auf die Frage der Beschwerdelegitimation des einzelnen Staatsbürgers nicht ausdrücklich ein, aber Punkt III deutet doch an, daß letzten Endes der Schutz der Reichsverfassung — und dazu gehören auch selbstverständlich die grundrechtlichen Bestimmungen — in der Hand des Reichsstaatsgerichtshofs als oberstes Reichsverfassungsgericht zusammengefaßt werden soll. So hat der Deutsche Juristentag, getreu seinem allgemeinen Programm, den Gedanken der Rechtseinheit besonders zu pflegen, sich auch hier im unitarischen Sinne ausgesprochen.

Auf die über den Schutz der individuellen Rechtsstellung der Staatsbürger hinausgehende Bedeutung der Juristentagsverhandlung ist an dieser Stelle noch nicht einzugehen; sie gehört in einen anderen Zusammenhang (siehe 2. Teil). Was die Rückwirkung der Ausdehnung der Staatsgerichtshofkompetenz auf die Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit anbelangt, so bleiben angesichts der unbestimmten, nur grundsätzlichen Fassung des Beschlusses noch alle Einzelfragen offen. Insbesondere müßte erst klargelegt sein, ob dem Staatsgerichtshof in absorbierender Weise die Entscheidung aller reichsverfassungsrechtlicher Fragen übertragen werden soll, so daß das Reichsverwaltungsgericht vollständig ausgeschaltet wäre, oder ob nur an eine ergänzende Zuständigkeit gedacht ist. Vom Standpunkt unitarischer Forderungen aus wäre hier nur darauf Gewicht zu legen, daß dem Reichsverwaltungsgericht nicht als Institution allzu gefährlicher Abbruch geschähe. Als einfachster Ausweg würde sich unter Umständen die Zusammenlegung beider Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes empfehlen.

13. An Stelle unmittelbarer Reichsverwaltung und Kontrolle der Landesverwaltung durch Reichsgerichte des öffentlichen Rechtes kann in abgeschwächtem Maße sowohl dem Interesse der Rechtssicherheit wie der Rechtseinheit auch durch die Handhabung der Reichsaufsicht gedient werden. Eine Schärfung dieses Überwachungsmittels im Wege der einfachen Gesetzgebung ist angesichts der verfassungsmäßigen bindenden Regelung der Materie nicht möglich. Die unitarischen

Wünsche bewegen sich hier zunächst in der Richtung, daß eine tatsächliche Anwendung der Aufsichtsrechte in ihrem vollen Ausmaß, mindestens aber in einem sehr viel höheren als dem bisher geübten Grade gefordert wird.

Die noch immer fortdauernd gespannte allgemeine politische Lage, welche die Position der Reichsregierung häufig genug herabgedrückt hat, dazu eine gewisse aus der alten Tradition wenigstens teilweise erhaltene bundesfreundliche Delikatesse haben tatsächlich eine starke Zurückhaltung in der Handhabung der Reichsaufsicht zur Folge gehabt. Das Mittel wirkt auch politisch viel schärfer, als in seinen technischen Möglichkeiten an sich gelegen ist, weil das Verhältnis des Aufsichtsübenden zu dem Beaufsichtigten genau dieselben Züge aufweist, wie jenes zwischen Staatsaufsichtsbehörde und Selbstverwaltungskörper. Es ist daher begreiflich, daß die Landesfaktoren hier sehr empfindlich und daher leicht verletzt sind und sich so energisch als möglich zur Wehr setzen. Jedes aufsichtliche Einschreiten trägt daher die Gefahr des politischen Konfliktes in sich und wird um deswillen gerne vermieden.

Andererseits kommt es vor, daß die Anwendung der Reichsaufsicht geradezu als ein Mittel gefordert wird, um „unbotmäßige“ Landesregierungen zu demütigen und ihnen ihre Subordination gegenüber den Reichsfaktoren zu Gemüte zu führen. Eine derartige Einkleidung des Rufes nach der Reichsaufsicht ist allerdings wenig geeignet, ihre Anwendung zu erleichtern. Gerade in diesen Belangen ist ein besonderer Takt auf beiden Seiten erforderlich.

Eine wesentliche Milderung der Reichsaufsicht ohne eigentliche Gefährdung ihres Erfolges ermöglicht sich durch die Benützung der Wege, die für die gerichtliche Austragung von Differenzen zwischen Reich und Ländern vorgesehen sind. In dieser Richtung kommt die Anrufung des Reichsgerichtes, Reichsfinanzhofes oder Reichsschiedsgerichtes nach Art. 13 II, die Erhebung einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit nach Art. 19 I in Betracht; die Einzelheiten wurden bereits früher dargelegt (oben S. 71 ff.). Die Reichsregierung muß dann darauf verzichten, sich als Vorgesetzte der Landesfaktoren aufzuspielen, und sich mit der Rolle des in seinen Rechten Gekränkten begnügen. Aber gemessen an der Aussicht, in reibungsloser Weise zum gewünschten Erfolg zu gelangen, wird das Weniger oft als ein Mehr erscheinen. Voraussetzung für die Anwendung dieser milderer Form ist allerdings die Möglichkeit, den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit in das Gewand einer Rechtsfrage zu kleiden. In vielen Fällen wird sich das ohne allzu große Schwierigkeiten erreichen lassen. Die unitarische Kritik hat daher oft bemängelt, daß solche Aussichten unverwertet geblieben sind; vgl. ähnliche Gesichtspunkte rücksichtlich der Reichsexekution S. 69.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß infolge der Steigerung der Mittel der sogenannten abhängigen gegenüber der sogenannten selbständigen Reichsaufsicht — vgl. oben S. 56 ff. — der tatsächliche Gebrauch der Reichsgesetzgebungsbefugnis einen Zuwachs an Einflußmöglichkeiten der Reichsregierung auf die Vollzugstätigkeit der Länder bedeutet. Unter diesem Gesichtspunkt gewinnt das am Eingang des Paragraphen (unter Z. 2) aufgestellte Gesetzgebungsprogramm noch eine besondere Bedeutung.

14. Ein weiteres Gebiet, auf dem die bestehende verfassungsrechtliche Ordnung umfassende Möglichkeiten einer Verwirklichung unitarischer Bestrebungen eröffnet, ist der Bereich des Finanzwesens.

Die weitgehenden Machtvollkommenheiten des Reiches auf diesem Gebiet wurden oben S. 27 ff. besprochen. Im Sinne der Ausnützung der gebotenen Möglichkeiten machen sich sehr starke Kräfte bemerkbar. Insbesondere sind es die Wirtschaftsinteressenten, vor allem die zentralen Organisationen von Industrie und Handel im weitesten Sinn, die auf die möglichst gleichmäßige steuerliche Belastung bzw. Begrenzung dieser Belastung drängen. Eine besondere Besorgnis dieser

Kreise geht noch dahin, daß nicht in den vorwiegend agrarischen und darum steuerlich leistungsschwächeren Ländern eine Vorzugsbelastung des Industrie- und Handelskapitals und -Ertrages zugunsten der Urproduktion durchgeführt wird (vgl. oben S. 83). Diese Kräfte sind besonders willkommen, weil nie versagende Bundesgenossen der Bureaukratie des Reichsfinanzministeriums, die schon aus dem sachlichen Grunde der gleichmäßigen Besteuerung des ganzen einheitlichen Zoll- und Handelsgebietes auf jede durchsetzbare reichsrechtliche Regelung oder wenigstens Rahmenregelung hinarbeitet.

Allerdings ist auf staatsfinanziellem Gebiet im Rahmen der geltenden Verfassung nicht mehr allzuviel zu tun. Wir haben ja schon oben (S. 31) festgestellt, daß der Unitarismus auf dem Gebiet des Finanzausgleichs seine Schlachten bereits mit großem Erfolg geschlagen hat. Es handelt sich jetzt mehr um eine Verteidigung der errungenen Positionen gegen föderalistische Gegenangriffe (vgl. unten S. 115f., 124ff.; vorher noch 106ff.).

§ 23. Unitarische Reformwünsche. Fortsetzung.

Schrifttum: Vgl. §§ 21 und 22; LUPPE, Der Einheitsstaat vom Standpunkt der Gemeindeverwaltungen aus der Denkschrift zur Führertagung des republik. Reichsbundes 1926, S. 32ff.; Der Städtetag, Sonderheft „Reichspolitik und Städte“ 1927; RITTER, Freie Reichsländer, Köln 1927.

c) **Umgestaltung der Reichsverfassung.** 1. In bezug auf die Verteilung der Aufgaben zwischen dem Reich und den Ländern wird zunächst die Beseitigung auch des letzten Restes an auswärtiger Gewalt der Gliedstaaten gefordert. Die beschränkte Vertragsfähigkeit wird als gänzlich überflüssig bezeichnet, alle Abmachungen mit auswärtigen Staaten, auch wenn sie nur die Rechte, Interessen oder das Gebiet eines einzigen Landes berühren, wären durch das Reich zu schließen, dessen Sache es bliebe, mit den Ländern das meritorisch erforderliche Einvernehmen herzustellen. Ein besonderer Dorn im Auge ist dann noch die Nichterwähnung in der Verfassung und daher Freigabe des Verkehrs mit dem päpstlichen Stuhl mit seiner Folge eines bayerischen Gesandten am Vatikan und eines päpstlichen Nuntius in München und der weiteren Folge des besonderen bayerischen Konkordats. Die unbedingte Geschlossenheit der auswärtigen Politik des Reiches dürfe durch keinerlei wie immer geartete nach außen wirksame Maßnahme eines Landes gestört werden. Aus diesem obersten Grundsatz wird dann noch weitergehend ein absolutes Bestimmungsrecht der Reichsregierung in allen Fragen der inneren Verwaltung verlangt, die mit der Außenpolitik in näherer Verbindung stehen, wie Fremdenpolizei, Paßwesen, Auslieferung u. dgl.

In einem gewissen Zusammenhang mit diesem Thema steht dann noch die Abneigung gegen die innerdeutschen Gesandtschaften der Einzelstaaten untereinander und zwischen dem Reich und einzelnen Ländern, dann gegen die innerdeutschen Konsulate. In ihnen erblickt man ein Rudiment der staatenbündischen Ordnung aus der Zeit vor der Reichsgründung, welches aus höfischen Rücksichten geduldet worden sei, in der neuen republikanischen Ordnung aber den letzten Schein der Berechtigung verloren habe.

2. Auf dem Gebiet des Heerwesens werden alle Einrichtungen militärischer Natur verpönt, die über eine neue dekorative Berücksichtigung der Landes- oder Stammesunterschiede hinausgehen. Hier handelt es sich weniger um eine Änderung des an sich harmlosen Verfassungstextes, die vorgeschriebene „Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten“, als vielmehr um eine gründliche Beseitigung der im Wehrgesetz aus dem Abkommen der Landesregierungen vom Frühsommer 1919 (vgl. oben S. 17) gezogenen Folgerungen; vor allem also um die Abschaffung der Landeskommandanten, dann der Gliederung, Ergänzung, Garnisonierung der Truppen nach Rücksichten der Landeszugehörigkeit, während

die Beachtung der wirtschaftlichen Interessen der Länder und das Requisitionsrecht im Fall von Notständen u. dgl. geringeren Bedenken begegnet. Daß die Sonderrechte Bayerns einen besonderen Stein des Anstoßes bilden und am heftigsten befehdet werden, wird nicht wundernehmen.

3. In bezug auf die inneren Angelegenheiten kommen Wünsche auf Änderung der Zuständigkeiten nur, soweit es sich um die Gesetzgebung handelt, auf einzelnen Gebieten in Betracht, da ja die Verwaltung schon nach geltendem Recht im Wege einfachen Reichsgesetzes nach Wunsch gestaltet werden könnte. Einmal wird die Umwandlung gewisser Grundsatzzuständigkeiten in unmittelbare gesetzgeberische Kompetenzen und gewisser konkurrierender in ausschließliche Befugnisse gefordert. Dann aber sind Bestrebungen vorhanden, auf dem Gebiet der Selbstverwaltung über die grundsätzlichen Vorschriften und Andeutungen des Art. 17 II und 127 hinaus (oben S. 54f.) eine unmittelbare Reichsgesetzgebung zu ermöglichen, um so eine Reichsstädte- bzw. eine Reichskreisordnung schaffen zu können. Auf dem Reichsstädtetag 1927 beispielsweise haben sich starke Strömungen gemeldet, die ein unmittelbares Verhältnis zwischen den größeren Städten und dem Reich über den Kopf der Länder hinweg als erstrebenswert erklären. Es wird hier also eine Entwicklung angestrebt, die eine Parallele zu dem Gedanken der Reichsstädte bildet. Der erste Schritt hierzu wäre die finanzielle Reichsunmittelbarkeit. So könnte aus einer Reichsstädteordnung allmählich eine Ordnung der Reichsstädte werden. Schon taucht der Gedanke der Vertretung der Städte im Reichsrat auf!

Bei der Verkehrsverwaltung sei nochmals auf die Wünsche nach Aufhebung einzelstaatlicher Sondereinrichtungen hingewiesen (vgl. S. 91).

Ein besonderes Schmerzenskind ist dann noch der Art. 48 IV mit seiner weitgehenden Machtausstattung der Landesregierungen in bezug auf den Ausnahmezustand. Vornehmlich die Konflikte Bayerns mit dem Reich in den Jahren 1922 bis 1924, die sich auf formelle Rechte auf Grund dieser Verfassungsbestimmung stützten, also die Reichsverfassung gegen das Reich ausgespielt hätten, werden als dringender Anlaß bezeichnet, entweder die Befugnisse gänzlich zu streichen oder so klar zu umgrenzen, daß jeder Mißbrauch ausgeschlossen sei. Vor allem müsse verhindert werden, daß die normale Rangordnung zwischen dem Reich und den Ländern gerade in Zeiten besonderer Schwierigkeiten umgedreht werde.

4. Weitergreifende Ziele werden im Bereich des Justizwesens verfolgt. Hier handelt es sich nicht um die Gesetzgebung, für die dem Reich ohnehin alle Tore offen stehen, sondern um die Rechtspflege. Von verschiedener Seite und aus verschiedenen Gründen wird die Übernahme zunächst der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit in den Reichsdienst verlangt. Der hauptsächlich theoretische Gesichtspunkt, auf den diese Forderung gestützt wird, ist der Gedanke der Rechtseinheit, zu dessen restloser Verwirklichung ein einheitlich vorgebildeter, in einheitlichem Geiste geführter, von einer einheitlichen Auffassung getragener Richterstand unentbehrlich sei. Durch die weitgehend verschiedene Einstellung der 18 Landesjustizverwaltungen werde die Rechtspflege in ungünstigem Sinne beeinflusst, das Reichsjustizministerium, das ja für die Justizgesetzgebung maßgebend sei, müsse auch die Aufgabe der Durchführung dieser Gesetze in die Hand nehmen. Dazu kommt dann noch die Erwägung, daß eine finanzielle Besserstellung des Richterstandes als solchen und einzelner benachteiligter Gruppen im besonderen, die im Interesse der Rechtspflege unbedingt erforderlich sei, nur von Reichs wegen durchgeführt werden können (vgl. z. B. Deutsche Juristenzeitung 1927 Sp. 79f.).

Eine gewisse Rolle in dem Katalog der unitarischen Forderungen spielt dann noch das Begnadigungswesen. Die Reichsverfassung läßt es offen, wie sich hier Reichs- und Landeszuständigkeit scheiden. Sie begnügt sich damit, für die Fälle.

in denen — nach anderen Bestimmungen — das Reich in Betracht kommt, einzelne Straferlasse dem Reichspräsidenten, allgemeine, sog. Amnestien, der Reichsgesetzgebung zu überweisen. In Deutschland hat sich aus Rücksichten auf die Dynastien das System entwickelt, die Reichs- oder Landeszugehörigkeit des erstinstanzlichen Gerichtes entscheiden zu lassen (§§ 484, 485 StPO.). Dabei ist es bisher geblieben. Die Strafnachsicht von Reichs wegen kommt also nur beim Reichsgericht oder bei Gerichten des Ausnahmezustandes in Betracht. Demgegenüber wird nun darauf verwiesen, daß es sich in jedem Begnadigungsfalle um die Einräumung einer Ausnahme vom Strafgesetz handle und daher Strafnachsicht von Reichs wegen bei Verurteilung oder Anklage nach Reichsgesetzen zutreffend sei. Bei Durchführung dieses Grundsatzes würde das Gebiet der Reichsbegnadigung und Reichsamnestie alle wichtigeren Fälle umfassen.

5. Wie wir gesehen haben — vgl. S. 27ff., 103f. —, gibt die Verfassung dem Reich weitgehende Freiheit in bezug auf die Regelung der Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den verschiedenen Trägern der öffentlichen Finanzwirtschaft. Gleichwohl wird diese Ordnung von unitarischer Seite als noch nicht befriedigend bezeichnet.

Es ist schon bald nach dem Zusammenbruch der Standpunkt vertreten worden, daß ein verarmtes Deutschland, dem noch dazu seitens der Siegermächte gewaltige materielle Leistungen würden aufgebürdet werden, nicht darüber hinwegkommen, die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft nach einem einheitlichen Plan zu ordnen (vgl. z. B. KESSLER, Der Neuaufbau des deutschen Wirtschaftslebens, S. 8, Jena 1920). Das würde aber, konsequent durchgeführt, die unmittelbare Regelung des gesamten Steuerwesens durch Reichsgesetze und die einheitliche Erhebung der Steuern durch Reichsbehörden bedeuten, während den Ländern für ihre Bedürfnisse nur eine bestimmte Quote der eingegangenen Abgaben nach einem geeigneten Schlüssel zu überweisen wäre. Man hat dieses System auch treffend als das der ausschließlichen Finanzhoheit des Zentralstaats im Gegensatz zu dem der konkurrierenden Finanzhoheit von Zentralstaat und Gliedstaaten bezeichnet (HENSEL, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Berlin 1922).

Gemessen an einer solchen radikalen Durchführung einer einheitlichen Finanzwirtschaft stellt die in der Reichsverfassung gewählte Abgrenzung der beiderseitigen Finanzgewalten allerdings ein verwickeltes Kompromiß dar. Denn wenn auch der Vorrang der Reichsgewalt durch das Zugriffsrecht auf alle Einnahmequellen festgelegt ist (Art. 8), so haben die Gliedstaaten doch immerhin noch ein verfassungsmäßiges Recht auf eigene Landesabgaben behalten (Art. 11). Und wenn auch die reichseigene Finanzverwaltung heute größtenteils die Landessteuern tatsächlich miterhebt, so sind doch die Länder von Rechts wegen jederzeit in der Lage, dieses Verhältnis aufzusagen und ihrem Anspruch auf eine eigene Abgabenverwaltung unabhängig vom Reiche durch selbständigen Entschluß Verwirklichung zu verschaffen. Dabei ist in der Verfassung weder eine bestimmte Verteilung der Finanzobjekte noch der Finanzerträge vorgenommen, ja nicht einmal der Gesichtspunkt festgelegt, nach dem bei der weiteren Regelung durch die einfache Gesetzgebung verfahren werden soll. Infolgedessen muß der sog. Finanzausgleich notwendigerweise Gegenstand des Kampfes und der Verhandlungen zwischen den leitenden Faktoren der Reichs- und der Landesfinanzverwaltungen sein, die Entscheidung aber hängt nicht von sachlichen Erwägungen, sondern von Machtverhältnissen oder anderen politischen Rücksichten ab. Den Schaden haben schließlich die Steuerträger, auf deren Rücken der Ausgleich periodisch vollzogen wird.

Alle diese Übelstände werden nach unitarischer Auffassung ausgeräumt, wenn das Reich unabhängig von den Ländern zum alleinigen Regulator der öffentlichen Finanzwirtschaft erhoben wird. Es wäre dann sein Recht und seine Pflicht, für eine gerechte Dotierung der übrigen Träger öffentlicher Gewalt zu sorgen. Dem-

gemäß wird die Entfernung aller Bestimmungen aus der Reichsverfassung gefordert, welche von einer eigenen Steuergesetzgebung und -Verwaltung der Länder sprechen und ihnen daher die Möglichkeit gaben, beim Finanzausgleich bestimmend mitzusprechen. Statt dessen wird das Interesse der Länder auf die Verallgemeinerung der Formel des Art. 8 S. 2 verwiesen, daß das Reich „auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen hat“; eine Regel, welche der geltende Text ja nur für den Fall der Inanspruchnahme von bisherigen Landeseinnahmen aufstellt (vgl. oben S. 28).

Wenn gegen derartige Vorschläge der Einwand erhoben wird, sie bedeuteten eine vollkommene staatsrechtliche Umwälzung, denn durch die finanzielle Unselbständigkeit werde der Staatscharakter der Länder beseitigt und damit der länderstaatliche Aufbau des Reiches zerstört, so wird dagegen von unitarischer Seite erwidert: Die Zentralisation der Finanzwirtschaft sei nur eine wirtschaftlich-technische Angelegenheit, die auf das politische Eigenleben der Länder nicht notwendig übergreife. Denn bei letzteren handle es sich um Werte immaterieller Art, deren Behauptung von dem lebendigen Bewußtsein, von dem Willen der Bevölkerung abhängt (vgl. HENSEL, Finanzausgleich, S. 192). Weiteres über die finanziellen Fragen S. 124ff.

6. Auch auf dem Gebiet der Verteilung der personellen Mittel bestehen unitarische Wünsche nach Verfassungsänderung. Oben wurde die Kritik berührt, die an der Verländerung der Außenbeamten geübt wird (S. 91). Nicht daran wird Anstoß genommen, daß in den einzelnen Reichsteilen in starkem Ausmaß mit den Verhältnissen des Landes und den Gewohnheiten und Auffassungen der Bevölkerung von Kindheit an vertraute Menschen verwendet werden. Eine solche Personalpolitik erscheint vielmehr bezüglich der Zivilfunktionäre als durchaus geboten und wird nur bezüglich des Militärs, das ja im Notfall gegen die Bevölkerung Gewalt anwenden muß, als unpsychologisch erklärt (oben S. 91). Verworfen wird bloß die verfassungsmäßige Festlegung auch in der gemilderten Form des „Sollens“, weil der Art. 16 auf diese Weise den Landesregierungen eine Art von Recht gibt, die Personalverwaltung des Reichs zu kontrollieren, ein Recht, dessen Gebrauch u. U. von partikularistisch angehauchten Landtagsparteien zu Pflicht gemacht wird. Die gelegentlich — besonders stark in Bayern — zutrage getretenen Bestrebungen auf Reinerhaltung des Beamtenkörpers von „landfremden“ Reichsangehörigen werden mit großem Argwohn angesehen als ein Mittel, die innere Konsolidierung der verreichlichten Verwaltungszweige zu verhindern und so den Weg für ihre Rückgewinnung jederzeit offen zu halten. Mitunter sind daran sogar separatistische Befürchtungen geknüpft worden. Diesen Tendenzen soll jeder legitime Ansatzpunkt durch Aufhebung des Art. 16 benommen werden.

7. Der Einfluß der Länder auf das Reich in der doppelten Richtung ihrer Beteiligung an der Bildung des Reichswillens und an seiner Durchführung durch Vollzug der Reichsgesetze bietet in verschiedener Hinsicht Ansatzpunkte für unitarische Forderungen.

Was zunächst die Stellung des Vertretungsorgans der Länder, des Reichsrats betrifft, so wird vor allem der geringe dauernde Einfluß der Reichsregierung innerhalb der Körperschaft bemängelt.

In dieser Beziehung hat ja die Zerreißung der Personalunion zwischen dem Reich und Preußen die Folge gehabt, die bestimmende Einwirkung des Präsidiums auf die Führung der Geschäfte wesentlich zu schwächen, um nicht zu sagen, in sachlicher Beziehung eigentlich zu beseitigen. Die Reichsregierung hat zwar durch eines ihrer Mitglieder sowohl im Plenum wie in den Ausschüssen den Vorsitz, ihr obliegt die Einberufung der Sitzungen, sie muß auf Verlangen jederzeit gehört werden, sie kann Anträge stellen, über die abgestimmt werden muß (Art. 64—66). Aber das sind alles nur formale Befugnisse, materiell ist sie an den Entscheidungen nicht be-

teilt, da ihr kein Stimmrecht zusteht. Die der Reichsleitung früher zur Verfügung stehenden preußischen und Annexstimmen mit ihrem weit über die Ziffernverhältnisse hinausgehenden Gewicht sind ihr genommen.

Gewiß hat dieses Manko am Anfang des Gesetzgebungsprozesses keine maßgebliche Bedeutung, da die Vorlagen an den Reichstag auch gegen den Willen des Reichsrats weitergeleitet werden dürfen (Art. 69 I). Aber es kann der Regierung schon unangenehm sein, daß ihre Anträge von vornherein durch Gegenanträge der Ländervertretung begleitet sind (Art. 69 I a. E.), bzw. daß diese selbständig und im Gegensatz zu ihr Initiativvorschläge an den Reichstag gelangen lassen kann (Art. 69 II). Solche Möglichkeiten waren früher einfach nicht gegeben.

Viel weittragender sind aber die Entscheidungen des Reichsrats am Ende des Gesetzgebungsprozesses, wenn der Reichstag seine Beschlüsse gefaßt hat und nunmehr der Reichsrat vor die Frage gestellt ist, ob er sie ohne weiteres Gesetz werden lassen oder durch seinen Einspruch aufhalten will. In diesem Stadium ist die Reichsregierung zunächst ganz beiseite gestellt und muß die Entschließung des Reichsrats über sich ergehen lassen. Fällt sie gegen das Gesetz, das von der Regierung gewünscht ist, aus, so ist die letztere in vielen Fällen in eine schwierige Lage versetzt. Die Folgerungen, welche die Reichsverfassung dem Einspruch des Reichsrats gibt, sind ja im einzelnen noch nicht besprochen worden und sollen erst in einem späteren Zeitpunkt genauer erörtert werden (vgl. oben S. 42f., unten 2. Teil). Hier sei nur so viel bemerkt, daß je nachdem die Überwindung des Einspruches nur durch den Reichspräsidenten, durch eine Zweidrittelmehrheit des Reichstags oder durch Volksentscheid möglich ist. Der ersten beiden formell einfacheren Mittel ist die Regierung nicht immer sicher, das letztere wird sie im allgemeinen und besonders bei unpopulären Fragen nicht gerne anwenden wollen. Über den tatsächlichen Einfluß, den der Reichsrat auf die Reichsgesetzgebung ausgeübt hat, gibt POETZSCH, Jahrbuch d. öff. Rechts Bd. 13, S. 217ff., 1925, für die Jahre 1920—1924 Auskunft.

In einer noch ungünstigeren Situation befindet sich die Reichsregierung, sofern ihr durch Verfassung oder einfaches Gesetz die Erholung der Zustimmung des Reichsrates zu Vollzugsakten wie Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Einzelverfügungen aufgetragen ist. In diesen Fällen liegt die Entscheidung rein in der Hand der Ländervertretung.

Gegenüber dieser grundsätzlichen Herabminderung des Einflusses der Reichsregierung auf die Vertretung der Länderregierungen versagen alle Mittel, wenn nicht eines der Fundamente der Weimarer Verfassung, die Beseitigung der preußischen Hegemonie, wieder aufgegeben werden soll. Denn im föderativen Staatsbau kann ein entscheidendes Gewicht der Zentralregierung gerade gegenüber dem föderativen Organ nur durch ihren Einbau in dieses erreicht werden. Das ist aber in ungekünstelter Weise nicht anders möglich, als wenn sie selbst mit einer Gliedstaatsregierung verkoppelt ist, und daß dafür nur die Regierung des weitaus größten Landes in Betracht kommen kann, liegt auf der Hand.

Hält man an dem System der Vertretung der Länderregierungen ohne preußische Hegemonie fest, so kann es sich nur um kleinere Mittel handeln, die zur Hebung der Stellung der Reichsregierung gegenüber dem Reichsrat in Frage kommen. Zu erwähnen wäre etwa die Streichung der Durchgangsfunktion des Reichsrates für Regierungsvorlagen, auf die noch aus einem anderen Gesichtspunkt heraus zurückzukommen ist (S. 109). Ferner ist vorgeschlagen worden, den Vorsitz im Reichsrat nicht wie bisher üblich durch den jeweils ressortbeteiligten Minister, sondern durch einen ständig mit dieser Aufgabe betrauten Minister oder auch Staatssekretär führen zu lassen, damit dieser die Geschäftsleitung fester in die Hand bekommt und auch Bestrebungen aus der Mitte des Reichsrates, sich zum mindesten zu Repräsentationszwecken ein eigenes Präsidium zu schaffen, der Boden abgegraben wird. (Vgl. über die Vorsitzfrage KOCH, DJZ. 1921, S. 281ff.) Dagegen ist die Abschaffung

der Zustimmung des Reichsrates zu jenen allgemeinen Vorschriften, die von Landesbehörden zu vollziehen sind, und des Einspruchs gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstags als Mittel der Stärkung der Position der Reichsregierung nicht ernstlich vorgeschlagen worden.

Eine ganz andere Frage dagegen ist, ob nicht das System der Vertretung der Länderregierungen fallen zu lassen und zu einer Vertretung der Länderbevölkerung übergegangen werden soll. Das war der Gedanke des Vorentwurfs, der anknüpfend an die Frankfurter Verfassung ein Staatenhaus vorschlug. Dieses sollte von den Landtagen der Gliedstaaten nach dem Bevölkerungsschlüssel gewählt werden.

Ob eine solche föderative Kammer für die Stellung der Reichsregierung günstiger sein muß als eine Vertretung der Länderregierungen, steht nicht außer jedem Zweifel. Man könnte nämlich annehmen, daß die Einflußmöglichkeiten der Zentral-exekutive auf die Gliedstaatsexekutiven größer sind als auf ein solches zweites Parlament. Andererseits sind es gerade föderalistische Kräfte gewesen, welche das Projekt des Staatenhauses unnachsichtig bekämpft und die Wiederherstellung der Regierungsvertretung durchgesetzt haben. Der Grund für diese Haltung liegt offenbar in der Erwägung, daß bei dem System der Regierungsvertretung das Stimmgewicht der Länder geschlossen zur Auswirkung kommt, während in einer wie immer zusammengesetzten Kammer die politischen Interessen der einzelnen Bevölkerungsteile leicht zu Gruppenbildungen führen, die nicht durch die Heimat der Abgeordneten, sondern durch parteimäßige Zusammenhänge bestimmt sind. Praktisch handelt es sich dann möglicherweise gar nicht mehr um eine Vertretung der Länder als solchen, sondern um ein neben das andere Haus tretendes rein parlamentarisches Gebilde, indem die Berufung der Mitglieder nur nach verschiedener Methode erfolgt. Der Senat der Vereinigten Staaten und der Schweizer Ständerat wenigstens weisen diese Züge deutlich auf. Damit ist nun durchaus nicht gesagt, daß der Einfluß eines solchen Organes auf die gesamte Politik kleiner, die Entscheidungsgewalt der Regierung größer sein müßte. Die erwähnten Vorbilder verweisen auf das Gegenteil. Aber es sind nicht mehr die Gliedstaaten, deren politisches Schwergewicht in die Wagschale geworfen wird, höchstens etwas mehr nach gliedstaatlichen Interessen orientierte Vertreter, als sie in dem „Volkshaus“ überwiegend anzutreffen sind.

Derartige Erwägungen spielen auch bei dem Vorschlag von APELT (Vom Bundesstaat zum Regionalstaat) eine Rolle, wonach der Reichsrat mit dem Reichswirtschaftsrat zu einem auf dem Grundsatz der Interessenvertretung aufgebauten Staatenhaus zusammengelegt werden soll. Der damit verbundenen Beseitigung des Einflusses der Gliedstaatsregierungen auf die Reichspolitik mißt er eine so große Bedeutung zu, daß er darin einen Schritt weg vom Bundesstaat in der Richtung zum Einheitsstaat erblickt und daher den so gestalteten Staatsbau durch eine neue Bezeichnung „Regionalstaat“ besonders charakterisieren will. Wozu zu bemerken wäre, daß verfassungsrechtlich die Vereinigten Staaten und die Schweiz dann der gleichen Kategorie zu unterstellen wären (vgl. hierzu oben S. 10 und „Der Bundesstaat“ S. 95f.). Insofern aber bei diesem Vorschlag Gedanken einer Neugliederung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Rolle spielen, handelt es sich um etwas wesentlich Neues, dessen Wurzeln bereits früher aufgezeigt worden sind (oben S. 93).

Die Stellung des Reichsrates im Gesetzgebungsprozeß berührt nicht nur die Reichsregierung, sondern auch die Volksvertretung. Vom Standpunkt des Reichstages wird der Vorrang des Reichsrates bei der Einbringung der Regierungsentwürfe als eine in keinem anderen Bundesstaate vorhandene Anomalie bekämpft. Die Einrichtung erklärt sich ja auch nur historisch als abgeschwächter Rest der Verabschiedung aller Vorlagen der Reichsleitung durch den Bundesrat, in dessen Namen sie an den Reichstag gingen (vgl. oben S. 36). Ferner sind Bestrebungen

vorhanden, die Wirkung des Einspruchs des Reichsrates herabzumindern, vor allem aber auszuschließen, daß einem anderen Faktor als dem Volk eine entgeltige Entscheidung zugunsten des Reichsrats gegen den Reichstag eingeräumt ist. Besonders werden noch Einwände dagegen erhoben, daß auf dem Gebiete des Staatshaushaltes die Mitwirkung des Reichsrates erhöht ist (vgl. oben S. 43), während gerade auf finanziellem Gebiet die Rechte des Volksparlaments überall am unabhängigsten gestaltet seien.

Im ganzen ist jedenfalls auch auf diesem Gebiet zu sagen, daß die Änderungswünsche nicht von überragendem Gewicht sind.

Der Einfluß der einzelnen Länder auf die Durchführung des Reichswillens in Verwaltung und Rechtspflege ist bereits Gegenstand der Erörterung unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenverteilung gewesen (§ 21 Z. 4ff.). Das dort Gesagte braucht hier nicht wiederholt zu werden. Übrigens wird noch unter einem weiteren Gesichtspunkt darauf einzugehen sein, nämlich bei Besprechung der Forderungen in bezug auf die Überwachung der Tätigkeit der Länder durch das Reich.

8. Damit aber werden wir zu dem Fragenkomplex des Reichseinflusses auf die Länder geleitet.

Es hat sich früher gezeigt, daß bei der Umgestaltung der Stellung der landfremden Reichsangehörigen versehentlich in einem Punkt eine Verschlechterung eingetreten ist. Es wurde zwar die Gleichheit der subjektiven Rechte und Pflichten durch Einbeziehung der politischen Sphäre energisch ausgebaut, aber die objektive Gleichbehandlung durch Vorschriften und Behörden, soweit es sich nicht um Rechte und Pflichten handelt, unter den Tisch fallen gelassen (S. 52f.) Die unitarische Forderung geht dahin, diese Rückbildung durch eine entsprechende Textänderung des Art. 110 II wieder gutzumachen.

Darüber hinausgehend melden sich vereinzelt Bestrebungen, entweder die Landesangehörigkeit überhaupt abzuschaffen oder wenigstens die Reichsangehörigkeit zum primären Rechtsinstitut zu machen, an die sich dann etwa die Landesangehörigkeit einfach auf Grund des Wohnsitzes knüpfen könnte (vgl. oben S. 51).

Was die Normativbestimmungen über die Landesverfassungen betrifft, so werden hier wesentliche Erinnerungen nicht vorgebracht. Nur auf dem Gebiet des Gemeindewesens ist auf die Bestrebungen zur Schaffung einer Reichsstädte- und einer Reichskreisordnung zu verweisen (vgl. S. 105).

Bezüglich der Reichsaufsicht gehen die Wünsche auf Beseitigung aller verfassungsmäßigen Schranken ihrer energischen Handhabung. Das Maß dieser Forderungen ist, soweit es sich um die abhängige Aufsicht handelt, in dem Vorentwurf der Verfassung enthalten. Von dem Recht, den Landesbehörden jeder Kategorie und Stufenhöhe unmittelbare Anweisungen im Einzelfall zu erteilen und zuwiderhandelnde Beamte nach den Vorschriften des Reichsbeamtenrechts disziplinarisch zur Verantwortung zu ziehen, war schon die Rede (oben S. 90). Daß gegenüber einer derartigen Eingriffsgewalt eine absichtliche Sabotage der Reichsgesetze ausgeschlossen wäre, ist klar ersichtlich. Die Ausschaltung der Landesregierungen aus dem Verhältnis zwischen Reichszentralbehörde und unteren Landesbehörden und die Mediatisierung der letzteren sollte aber noch weiter gehen. Denn auch das Inspektionsrecht war nach dem Vorentwurf unbeschränkt, es konnte jeder Landesbehörde gegenüber ausgeübt werden und erstreckte sich ausdrücklich auf Aktenvorlage und Erteilung jeder gewünschten Auskunft. Etwas weniger weitgehende Kontrollrechte werden auch bezüglich der selbständigen Aufsicht verlangt.

Ein Hauptverteidiger dieses Systems ist KOCH-WESER (S. 36ff.). Dagegen wird von anderer unitarischer Seite das Bedenken erhoben, die Unterordnung der Landesbeamten unter zwei verschiedene Herren, Reichs- und Landesregierung, müsse unaufhaltsam zu einer schweren Erschütterung der Disziplin führen (vgl. HÖPKER-ASCHOFF S. 15).

Was schließlich die Bestimmungen über die Neugliederung betrifft, so besteht hier das unitarische Hauptgravamen in der Unmöglichkeit der Bildung reichsunmittelbaren Gebietes außer für den Fall freiwilligen Anschlusses neuer Gebietsteile. Praktische Bedeutung kommt dieser Lücke vor allem unter dem Gesichtspunkt zu, daß einzelne kleinere Länder, deren Eigenstaatlichkeit aus staatsfinanziellen Gründen problematisch geworden ist, das unmittelbare Aufgehen im Reich einem Anschluß an Preußen vorziehen können. Hier könnte natürlich leicht abgeholfen werden. Auch wird darüber Klage geführt, daß die Beseitigung der zahlreichen Enklaven und Exklaven nicht vorwärts komme und daher verfassungsmäßig gefördert werden müsse; vgl. hierzu unten S. 174.

Aber auch weitergehende Vorschläge werden vertreten, so die Schaffung von Reichsländern in größerem Stil, die ein ausgebautes Selbstverwaltungsrecht besitzen sollen. Man verspricht sich insbesondere davon die Möglichkeit einer Zerschlagung Preußens durch Hebung seiner Provinzen. Diese „freien Reichsländer“ sollen dann neben den Ländern mit Eigenstaatlichkeit den Unterbau des Reiches bilden (RITTER, a. a. O.).

9. Überblickt man zum Schlusse dieses Programm unitarischer Verfassungsänderungsvorschläge, so können sie im allgemeinen unter einem Gesichtspunkt zusammengefaßt werden. Es sollen die in der Weimarer Verfassung bereits enthaltenen, aber noch nicht vollständig durchgeführten Ansätze einer möglichst unitarischen Einrichtung des deutschen Staatsbaus restlos ausgestaltet werden. Daher sind diese Forderungen in negativer Richtung großen Teils darauf abgestellt, Abschwächungen zu beseitigen, die im Laufe des Entstehungsprozesses der Verfassung unter föderalistischen Einflüssen Eingang gefunden haben. In positiver Richtung aber sollen alle Hindernisse ausgeräumt werden, die einem allmählichen Übergang in den Zustand des — dezentralisierten — Einheitsstaates im Wege stehen.

Dieses letzte Zukunftsstadium, in welchem der Unitarismus sich durch Erreichung seines Endzieles selbst überwunden hätte, ist im allgemeinen nicht mehr Gegenstand unserer Betrachtung (vgl. aber unten S. 178f., 193ff.)

D. Föderalistische Kritik und Reformwünsche.

§ 24. Die föderalistische Kritik.

Schrifttum: C. FRANTZ, Das neue Deutschland, Leipzig 1871; DERSELBE, Deutschland und der Föderalismus, Neuausgabe Stuttgart 1921; KAHL, Entspannung des Unitarismus und NAWIASKY, Weg und Ziele einer föderalistischen Ausgestaltung der Reichsverfassung in D.J.Z. 1923, S. 701ff.; BILFINGER, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, Tübingen 1923; ANSCHÜTZ und BILFINGER, Der deutsche Föderalismus in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer H. 1, 1924; BAUMGARTNER, Das Reich und die Länder, Karlsruhe 1923; Denkschrift der Mittwochvereinigung der Geistesarbeiter der Bayer. Volkspartei über eine Revision der Reichsverfassung im föderalistischen Sinne, München 1920; DENKSCHRIFT DER BAYERISCHEN STAATSREGIERUNG zur Revision der Weimarer Verfassung 1924 (Denkschrift I); NAWIASKY, Die föderalistische Ausgestaltung der Reichsverfassung, Sonderdruck der Allg. Ztg. München 1924; KOCH, Die bayerische Denkschrift und der Unitarismus, D.J.Z. 1924, S. 73ff.; BEYERLE, Föderalistische Reichspolitik, München 1924; JACOB, Der Föderalismus, Wiesbaden 1924; DENKSCHRIFT DER BAYERISCHEN STAATSREGIERUNG über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung 1926 (Denkschrift II); TRIEPEL, Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Verfassung, Zeitschr. f. Politik Bd. 14, H. 3; SCHULZE, Das neue Deutsche Reich, Dresden 1927; SÜDDEUTSCHE MONATSHEFTE Nr. 4, Januar 1928; Gegen den Einheitsstaat; Die Berichte von BAZILLE und HELD auf der Länderkonferenz Januar 1928.

1. Wie bereits wiederholt gestreift, hat die föderalistische Kritik ihren Hauptsitz in Bayern. In der Tagespresse, in den Zeitschriften, in den Witzblättern, bei politischen und Festversammlungen, in den Landtagsverhandlungen und Regierungsäußerungen tritt immer wieder die Auffassung zutage, daß die bayerische „Eigenstaatlichkeit“ durch die Weimarer Verfassung ins Herz getroffen worden sei.

Es wäre vom Standpunkt der politischen Psychologie aus außerordentlich interessant, all den bald an der Oberfläche haftenden, bald aus unreflektierten Gefühls-einstellungen hervorgehenden, bald in die Tiefen der Ethik und Staatsphilosophie hinabreichenden Argumenten nachzugehen, in denen sich die Abneigung gegen den neuen Rechtszustand Luft macht. Solche Untersuchungen würden aber weit über den Zweck dieser Betrachtungen hinausgehen, denen es nur darauf ankommen kann, die politischen Kräfte aufzuzeigen, die für den Bestand oder die Umbildung der Verfassung maßgebend sind. Unter diesem Gesichtspunkt treten die Staatsdokumente, die sich mit der föderalistischen Umgestaltung des Weimarer Werkes befassen, in den Vordergrund. Daneben sind vor allem die parteiamtlichen und -offiziösen Erklärungen zu berücksichtigen, insbesondere soweit sie sich auf solche Punkte beziehen, denen gegenüber sich die Stellungnahme der Regierung aus diplomatischen Gründen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen muß.

Abgesehen von diesem Material kommen aber auch noch andere Quellen in Betracht. Einmal praktisch-politische Äußerungen aus dem Bereich anderer deutscher Länder; insbesondere sei hier auf die kenntnis- und aufschlußreichen, besonnenen und klugen Ausführungen des Chefs der Sächsischen Staatskanzlei A. SCHULZE in Das neue Deutsche Reich, 1927, hingewiesen. Und dann theoretische Auseinandersetzungen über das föderalistische Problem und seine besonderen deutschen Erscheinungsformen. Da aber die spezifisch bayerischen Emanationen gewissermaßen das Höchstprogramm föderalistischer Forderungen darstellen und demgemäß auch die schärfste Sonde der Kritik an das geltende Recht anlegen, werden sie naturgemäß bei den folgenden Betrachtungen eine Hauptrolle spielen.

2. Auch die föderalistische Kritik nimmt ihren Ausgangspunkt von dem sinnfälligen Widerspruch zwischen Außenfassade und Inneneinrichtung des Weimarer Staatsbaues. Nur liegen ihre Beschwerdepunkte in der Richtung, daß man die Existenzfähigkeit der Länder untergraben habe. Es wird dafür gelegentlich der plastische Ausdruck der „fortschreitenden Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder“ gebraucht. Nicht der Umstand allein ist es, daß die Zuständigkeitsaufteilung zwischen Zentral- und Gliedstaaten in einer für die letzteren unerträglichen Weise verschoben worden sei. Das Allerschlimmste sei, daß auch das Maß der den Ländern gelassenen Kompetenzen äußerst prekär bleibe, weil eine weitere Ausdehnung der Sphäre des Zentralstaates zum Nachteil der Glieder nicht an die Erfordernisse erschwerter und darum von hochpolitischen Erwägungen begleiteter Verfassungsänderungen gebunden sei. Vielmehr läge es in größtem Ausmaße in der Hand gewöhnlicher Gesetze, ja einfacher Verwaltungsmaßnahmen, die Grenzpflocke ohne jedes Aufsehen umzustecken. Die gerühmte Elastizität der Verfassung habe kein anderes Ziel im Auge als die unaufhaltsam festgelegte Entwicklung zum Einheitsstaat. Die Länder seien nur „Scheingebilde“, die man vorläufig äußerlich bestehen gelassen habe, um sie um so sicherer allmählich auf kaltem Wege zu erledigen. Darum müßten die auf die Interessen der Gliedstaaten bedachten Faktoren ununterbrochen, sozusagen bei Tag und bei Nacht, auf dem Posten stehen, um die Pläne dieser Politik zu durchkreuzen. Ein unausgesetzter Kleinkrieg sei die Folge, der aufs äußerste zermürbe und erbittere; es sei kein Wunder, daß da und dort ein helles Feuer aufflame. Denn den Ländern sei der Verfassungskampf in Permanenz aufgezwungen, während doch jede Konstitution den Zweck habe, Verfassungsfrieden zu schaffen. Die Stabilität, die ein Wesenselement jeder Ordnung sei, habe zugunsten eines ewig labilen Zustandes abgedankt.

3. Gegen eine derart charakterisierte „bundesstaatliche“ Verfassung wird die Grundidee des Bundesstaats als Kronzeuge aufgerufen. Dessen Wesen sieht man in verschiedenen Formulierungen im Kern darin, daß, soweit es notwendig sei, staatliche Einheit, also Zuständigkeit des Reiches, gegeben sei, im übrigen aber der Verschiedenartigkeit der Teile freie Entfaltungsmöglichkeit gelassen werde,

also das Sonderleben der Glieder unberührt bleibe. Die richtige Kombination von Einheit und Freiheit sei das Kardinale, die letztere dürfe der ersteren nicht geopfert werden. Als sachlichen Gesichtspunkt der Arbeitsteilung bezeichnet man manchmal Verwirklichung des Machtzwecks durch den Zentralstaat, des Kulturzwecks durch die Glieder. Bei dem ersteren komme es wesentlich auf die restlose Zusammenfassung aller Kräfte zu einer stark gefügten äußeren Organisation an; bei dem letzteren handle es sich um ein inniges Verhältnis der Menschen zueinander und zu den sie umgebenden Dingen, aus dem allein geistige und Gefühlswerte als Quelle innerer Bereicherung hervorzunehmen könnten.

4. Gerade für das deutsche Volk in der Vielgestaltigkeit seiner Landschaften, Stämme und Kulturkreise wird das Festhalten an diesen Grundlagen des staatlichen Aufbaus als lebensnotwendig bezeichnet. Nicht von einem beherrschenden Mittelpunkt aus habe sich das deutsche Gemeinschaftsleben zu hoher Blüte in allen Regionen des Geistigen entwickelt, in dem Wettbewerb mehrerer selbständiger Kulturgebiete und Kulturzentren lägen die Wurzeln seines eigenartigen Reichtums und inneren Gehaltes. Dem Individualismus des Volksgeistes, seinem Streben nach Freiheit in der Genossenschaft entspreche die besondere Pflege des Heimatgefühls und bodenständiger Art und Sitte. Von diesen Beziehungen sei die politische Einstellung nicht zu lösen; sie suche ihr Wirkungsfeld in übersehbarer Kreise. Durch viele Generationen geschichtlicher Erlebnisse der Einzelstaaten mit tausend Fasern verbunden, sähe das Volk in ihnen den Mittelpunkt seiner politischen Betätigungsmöglichkeiten.

Diese Erwägungen verdichten sich für die zweite bayerische Denkschrift zu einem als zwingend angesehenen Beweis. Sie führt auf S. 3 rechts unten aus:

„In der Erkenntnis, daß die ‚Eigenart‘ der deutschen Länder die Quelle all des Großen ist, was in Deutschland durch die Jahrhunderte geschaffen wurde, herrscht im deutschen Volk ohne Unterschied der Richtungen und Parteien Einigkeit der Auffassungen. Deshalb ist auch das ganze deutsche Volk einig in der Forderung, daß die ‚Eigenart‘ der deutschen Länder und Stämme unbedingt gewahrt werden muß. Auch darüber besteht keinerlei Meinungsverschiedenheit, daß diese ‚Eigenart‘ nur dann erhalten bleiben kann, wenn den Ländern ihr ‚Eigenleben‘ verbleibt. Die weitere Folgerung will aber, trotzdem sie zwingend ist, nicht durchwegs anerkannt werden: Das ‚Eigenleben‘ ist nur möglich wenn die ‚Eigenstaatlichkeit‘ auf eine feste verfassungsmäßige Grundlage gestellt ist. Wem es also im Ernst darum zu tun ist, die ‚Eigenart‘ der deutschen Stämme zu erhalten, der muß folgerichtig sich auch zu dem Prinzip der ‚Eigenstaatlichkeit‘ der Länder bekennen. Der Rahmen der Selbstverwaltung auf Grund einer ‚gesunden Dezentralisation‘ genügt hierfür nicht, weil gerade diese Dezentralisation begrifflich die zentrale Verwaltung aller entscheidenden lebenswichtigen Grundfragen in sich schließt.“

Aus diesen Gründen wird ein besonderer Zusammenhang zwischen Föderalismus und monarchischer Staatsform der Gliedstaaten bestritten. Es wird darauf hingewiesen, daß auch von alters her republikanische Bundesstaaten an der zusammengesetzten Struktur ihrer verfassungsrechtlichen Ordnung unverrückbar festhalten; die Schweiz und die Vereinigten Staaten sind die bekanntesten Belege. Und wie bei diesen, so sei es auch in Deutschland, ja hier noch besonders unverkennbar: Der nationale Zusammenhalt des Bundesstaates habe seine eigentlichen Wurzeln und Träger nicht in den Einzelpersonen, sondern in den Einzelstaaten. Gerade in den Zeiten der größten Not, nach dem äußeren und inneren Zusammenbruch, hätten die Gliedstaaten allen Versuchungen zum Trotz an der Einheit des Reiches festgehalten und dieses gerettet. Auch die weitere Gesundung des Gesamtstaates könne nur von der Gesundung seiner Teile ihren Ausgangspunkt nehmen.

5. Von einer so umschriebenen Grundeinstellung aus wird das Werk von Weimar geprüft und zu leicht befunden.

Das Grundübel sieht man in dem unhistorischen, unorganischen, rein rationalistischen Ausgangspunkt. Man sei nicht von den Ländern als gegebenen Individualitäten ausgegangen und habe dem Reich das für den Bestand des Ganzen Notwendige übertragen. Im Gegenteil, man habe zuerst das Reich bedacht und nur gewisse Restbestände von Befugnissen an die Glieder erteilt. Der im Reich verkörperte tote bürokratische Staatsgedanke sei auf Kosten der lebendigen Energien der Länder maßlos überspannt worden. Und dem Reich habe das nicht einmal genützt; denn es sei eben eine bürokratische Maschine, die nicht im Volksleben verwurzelt sei. Das zeige sich vor allem darin, daß man gar nicht einmal in der Lage war, die verschwenderische Fülle der zugeordneten Kompetenzen annähernd auszunützen, während den Gliedstaaten weite, von ihnen bisher segensreich gepflegte Betätigungsgebiete genommen wurden. So haben die Länder mehr an Lebenskraft eingebüßt, als das Reich daran gewann, die Entwicklung der lebendigen Volkskräfte sei vielfach zum Stillstand verurteilt worden, die Gesamtrechnung schließe für den Staatsgedanken mit einem großen Minus ab.

6. Dazu kommt noch ein nun einmal gegebener unlöslicher Zusammenhang zwischen Unitarismus und Zentralismus. Daß er für das Geistesleben unerträglich sei, liege auf der Hand. Denn jede Schematisierung und Nivelierung führe hier notwendig zur Verflachung und Verödung. Aber auch auf wirtschaftlichem Gebiet hätten sich verhängnisvolle Folgen gezeigt. Nicht nur, daß die besondere Struktur und die Bedürfnisse der einzelnen regionalen Wirtschaftsgebiete vernachlässigt würden; den zentralen wirtschaftlichen Interessenverbänden, die die Vormacht im Staate an sich zu reißen bestrebt seien, sei es durch die Zusammenballung der staatlichen Macht an einer einzigen Stelle ein leichtes geworden, den Staat zu umklammern und sich gefügig zu machen.

Aber auch die Verwaltung als solche habe schwer gelitten. Herausgerissen aus ihrem dauernden Zusammenhang mit der Bevölkerung und deren Interessen habe sie die stets erfrischende Fühlung mit dem Leben verloren, sie arbeite freudlos nach rein mechanischen Prinzipien und sei immerfort davon bedroht, ein Spielball und Ausbeutungsobjekt der großen politischen Parteien zu sein.

Aus diesen Gefahren des Zentralismus gebe es auch keinen Ausweg, wenn man das System beibehalten wolle. Man habe es ja gesehen, wie dieses bürokratische Wesen zunächst aus der Kriegswirtschaft herausgewachsen sei, sich dann in der Übergangswirtschaft neue Rechtstitel gesucht und schließlich auch nach Abbau derselben unvermindert behauptet habe.

Seiner ganzen Natur nach sei es nicht in der Lage, der territorialen Vielgestaltigkeit der Verhältnisse des deutschen Volks-, Kultur- und Wirtschaftslebens gerecht zu werden. Denn es empfangen seine Impulse und seine Befehle von den Exponenten der großen Partei- und wirtschaftlichen Konzerne, denen es niemals darauf ankomme, nach Gerechtigkeit und Bedürfnis zu messen, sondern die stets nur nach Rücksichten auf Macht und Einfluß verführen. So müssen einzelne Reichsteile, hinter denen derart gewichtige Faktoren nicht stehen, vergewaltigt werden und unter die Räder kommen.

7. Nicht einmal die erhofften Wirkungen auf außenpolitischem Gebiet seien eingetreten.

Es gibt sogar Föderalisten, die ernstlich behaupten, das Reich habe wegen seiner — schon in der vorläufigen Verfassung vom 10. Februar 1919 — festgelegten äußerlich strafferen Form bei dem Friedensvertrag, besonders aber bei den im weiteren Verlauf daraus entwickelten Konsequenzen schlechter abgeschnitten, weil einzelnen seiner Gegner, vor allem Frankreich, die scheinbar feste Verklammerung der Teile ein Dorn im Auge gewesen sei. Andere wieder vermeinen einen Nachteil darin zu

erblicken, daß dem Feindbund der Zugriff auf Staats- und Volksvermögen und dessen Erträge durch die Zentralisierung sowohl in bezug auf Einblick als auch auf Einzug erleichtert worden sei. Derartige weittragende Vermutungen sind nach der heutigen Lage der Beurteilungsmöglichkeiten allerdings mehr oder weniger unkontrollierbar.

Ein anderer Gesichtspunkt, der ins Feld geführt wird, ist die ungünstige außenpolitische Rückwirkung der psychologischen Folgen des überspannten Unitarismus. Dieser habe in weiten Teilen Deutschlands die Reichsfreudigkeit untergraben und Reichsverdrossenheit hervorgerufen. Dadurch aber werde der tiefinnere Zusammenhalt und die geschlossene Widerstandskraft des Reiches gemindert und, da dies nicht unbemerkt bleiben könne, auch seine politische Einwertung im Spiel der internationalen Rechnungen. Jeder politische Konflikt innerhalb Deutschlands habe sich deutlich in diesem Sinne ausgewirkt, ein großer Teil dieser Konflikte aber sei nichts wie die notwendige Folge, die „Meilensteine“ der verkehrten Verfassungskonstruktion. Das Einheitsreich habe die Reichseinheit nicht gefördert, sondern nur gefährdet.

8. Ein Hauptargument für die Forcierung des Unitarismus war die Frage der Staatsfinanzen. Aber auch hier setzt die föderalistische Kritik ein.

Was sie zunächst bemängelt, ist die gänzlich ungenügende finanzielle Fundierung der Landesgewalt. Es sei ein auf die Dauer unmöglicher Zustand, daß die Gliedstaaten Kostgänger des Reiches geworden seien, die wirtschaftliche Seite ihrer Existenz auf einer Almosenverteilung aufbauen müßten. Darunter leide die Erfüllung ihrer Aufgaben in unerhörter Weise, und da ihnen doch immer noch im wesentlichen die Sorge für die ganze Kultur anvertraut sei, müsse diese Politik mit dem Niedergang der Kultur enden.

Die gewählte Verteilung der Mittel und ihrer Quellen sei aber auch rein sachlich gänzlich verfehlt. Einmal dürfe nie übersehen werden, daß die Geldeingänge des Reiches doch nur aus dem Volkseinkommen der einzelnen Länder bezogen werden. Der Vorgriff des Reichs auf diese Objekte der Staatsgewalt der Glieder könne nach dem allgemeinen bundesstaatlichen Prinzip nur so weit gerechtfertigt sein, als die unbedingte Notwendigkeit reiche. Eine wichtige Rolle in dem Finanzausgleich müsse nun zweifellos die Übernahme der Kriegslasten verschiedenster Art auf den Zentralstaat spielen, und insoweit wird die Verschiebung in den öffentlichen Einnahmen als berechtigt angesehen. Aber die Benachteiligung der Länder gehe weit über dieses Maß hinaus.

Einerseits wird hier wieder auf die unrichtige Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten verwiesen. Aber schließlich muß man sich doch darüber klar sein, daß die Länder durch die Rückgabe früherer Kompetenzen an sich finanziell keine Vorteile erzielen würden. Dagegen wird ein anderes Moment als entscheidend bezeichnet. Die Übernahme zahlreicher Agenden auf das Reich habe die Ausgaben hierfür in durchaus unökonomischer Weise wesentlich erhöht. Der Behördenapparat der Zentrale kranke geradezu an einer kostspieligen Überorganisation. Die schlichten Verwaltungsgrundsätze der meisten Länder seien durch eine hypertrophische Gebarung ersetzt worden.

Dazu komme aber noch die unwirtschaftliche Notwendigkeit der Doppelaufwendungen für den gleichen Zweck. Denn die Länder seien nicht in der Lage, ihren Verwaltungsstand in dem Maße abzubauen, als ein Übergang von Zuständigkeiten vollzogen worden sei. Die einzelstaatlichen Parlamente könnten und wollten nicht auf ihr Recht verzichten, zu den Fragen Stellung zu nehmen, die die Interessen ihres Landes berührten und darum und auch aus eigenem Verantwortlichkeitsgefühl heraus seien die Länderregierungen genötigt, sich mit diesen Angelegenheiten zu befassen. Auch müßten die Reichsratsbevollmächtigten auf jeden Fall instruiert werden. Daher bedürfe es eines ganzen Stabes von Referenten und Nebenbeamten, welche stets auf dem laufenden sein und zum großen Teil Sachen bearbeiten müßten,

die bereits in den Reichsressorts behandelt werden. Infolgedessen sei weiter unausgesetzt schriftliche oder persönliche Fühlungnahme mit den Reichsstellen erforderlich, woraus neue Kosten entstünden.

Aus all diesen Gründen sei der Übergang zahlreicher Geschäfte auf die Reichsbehörden eine Quelle vom sachlichen Standpunkt aus nicht gebotener Ausgaben-erhöhungen, die den gemeinsamen Fonds belasten, aus dem der Finanzbedarf aller Verwaltungsträger gedeckt werden müsse. Das Ergebnis sei eine Steigerung des Verwaltungskostenanteils, den man sich in den heutigen Finanznöten einfach nicht leisten dürfe.

Ein weiteres die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft belastendes Moment wird darin gesehen, daß das akzeptierte System eine unsparsame Ausgabegebarung geradezu begünstige. Da die einzelnen Wirtschaftssubjekte nicht selbst für die Deckung ihres Bedarfs durch eigene Einnahmequellen zu sorgen hätten, sondern in großem Umfang aus den Überweisungen des Reichs gespeist würden, hätten sie kein wirkliches Interesse daran, mit ihren Ausgaben möglichst hauszuhalten. Jede Zuschußwirtschaft verderbe die guten Sitten der darauf Verwiesenen, das Prinzip der Verantwortlichkeit für Ausgaben und Einnahmen allein besitze die Möglichkeit erzieherischer Wirkung.

Verschärft werde dieses ungünstige Moment noch durch das Fehlen einer endgültigen Scheidung der Aufgaben zwischen beiden Teilen. Unausgesetzt nehme die Reichsgesetzgebung auf Grund ihrer weitgesteckten Zuständigkeit neue Belastungen der Länder und Gemeinden vor, die dann sehen könnten, wie sie die Mittel zur Bedeckung der Ausgaben beschaffen, und diese Unübersehbarkeit und Unvoraussehbarkeit des Bedarfes hindere die Aufstellung eines festen auf Jahre berechneten Sparprogramms, das allein zu einer dauernden Gesundung der Finanzen führen könne (vgl. weiter S. 124ff.).

Auch die von unitarischer Seite aufgestellten Behauptungen über die Kostspieligkeit des bundesstaatlichen Aufbaues (vgl. § 21 Z. 7 und 8) werden vom föderalistischen Standpunkt aus energisch bestritten. Die angeführten Zahlen bewiesen im Gegenteil, wie völlig unbedeutend der Aufwand für den politischen Apparat der Länder sei. Ebenso seien die Aussichten auf namhafte Ersparnismöglichkeiten durch eine vom Reich betriebene Verwaltungsreform in den Ländern äußerst gering. Im Gegenteil! Eine — auch in finanzieller Beziehung erfolgreiche — zweckmäßige Verwaltungsreform könne nur durch die Länder selbst unter sorgfältiger Anpassung an ihre besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse durchgeführt werden.

9. Zu den bisher besprochenen politischen und verwaltungstechnischen Bedenken kommen schließlich aber noch solche ethischer Natur. Frage man nach den letzten Quellen einer föderalistischen Einstellung, so komme man auf ein tief in der Seele der Menschen verwurzelt bedürfnis, die Formen seines Lebens in der Gesellschaft selbst zu bestimmen oder selbst mitzubestimmen. Es sei der Gedanke der sittlichen Autonomie, modifiziert durch das soziale Moment, das eine Berücksichtigung des Willens der Nebenmenschen erforderlich macht. Es wurde bereits erwähnt, daß der Föderalismus durchaus nicht mit monarchischer Staatseinrichtung verknüpft ist (oben Z. 4). In dieser Form wäre sein kraftvoller Bestand in republikanischen Gemeinwesen gar nicht erklärlich. Es sei vielmehr das Gefühl der Verbundenheit mit seinem Staat und der Verantwortlichkeit für sein Wohl und Wehe, welches diesem Gebilde einen Wert zukommen läßt, auf den man nicht verzichten kann. Demokratie oder Selbstverwaltung seien die beiden Formungen, welche die angedeutete Einstellung zum öffentlichen Leben gefunden hat, und ihre enge Verwandtschaft offenbare sich gerade am stärksten in föderativen Staatswesen, sobald diese einerseits eine alte Geschichte, andererseits eine in kleine Kreise hinabreichende Gliederung aufweisen. Denn beide Momente tragen in erheblichem Maße dazu bei, jenes Grundelement der Mitbestimmung und Verantwortlichkeit zum realen

Erlebnis zu machen. Darum weist der Föderalismus in der Schweiz eine solche unzerstörbare Eigenständigkeit und politische Erziehungsfunktion auf.

Nicht in dem gleichen Maße, aber doch in der gleichen Art bestehe diese sittliche Verbundenheit des einzelnen mit dem Ganzen in vielen deutschen Einzelstaaten. Jeder hat schon oft beobachtet, wie Landesangehörige beinahe regelmäßig wenn Verhältnisse ihres Heimatstaates zum Gegenstand der Kritik seitens Nichtlandesangehöriger gemacht werden, sofort scharf reagieren und sich mit den angegriffenen Einrichtungen zu identifizieren oder sie zu verteidigen bereit sind. Darin kommt zum Ausdruck, daß der Einzelstaat den meisten oder wenigstens vielen einen Wert repräsentiert, in dem er ein Stück seiner eigenen Persönlichkeit mit verkörpert sieht.

Ähnliche oder gleichstarke Gefühlswerte sind nach der Meinung vieler Föderalisten mit der Vorstellung des Reiches nicht verbunden, und zwar deswegen, weil der aktive Anteil des einzelnen an der Gestaltung des Reiches so verschwindend ist, daß er das überwiegende Gefühl hat, von einem bürokratischen Zentralismus als Objekt behandelt zu werden.

Werden so ethische Momente positiv zugunsten der Erhaltung der Gliedstaaten im allgemeinen angeführt, so werden speziell in Bayern weitere ethische Momente negativ gegen die neueste Herabdrückung des Landes in seinem Verhältnis zum Reich geltend gemacht. Man könne verschiedener Meinung darüber sein, ob die rechtlichen Grundlagen des Reiches von 1871, die sog. Versailler Verträge vom November 1870, durch die Revolution erschüttert oder vernichtet worden sind. Aber ganz unabhängig davon könne nicht bezweifelt werden, daß damals auch politische Bindungen eingegangen worden sind, die kurzerhand beiseite zu schieben, gegen Treu und Glauben verstoße. Von bayerischer Seite habe man bei jeder Gelegenheit auf diese politischen Fundamente des Reichsbaues verwiesen und nur der zufälligen äußersten Schwächung der bayerischen Staatsgewalt durch die Eisnersche Revolution und ihre Folgeerscheinungen sei es aufs Kerbholz zu setzen, daß die Geltendmachung dieses Standpunktes nicht mit dem nötigen Nachdruck erfolgen konnte. Es sei sehr richtig, wenn TRIEPEL gelegentlich bemerkt habe (*Zeitschr. f. Politik*, Bd. 14, S. 205), die Nationalversammlung habe die Gunst der Stunde, die sich ihr bot, nicht nur benutzt, sondern auch mißbraucht. (Vgl. hierzu unten S. 194.) So werde die Beiseiteschiebung des Anspruches Bayerns auf freie Mitbestimmung über seine Rechte in diesem Lande, wenn nicht als Rechtsbruch, so doch zum mindesten als Vergewaltigung des Rechtsgefühls empfunden. Staaten müßten, politisch und sittlich gesehen, durch die Kräfte erhalten werden, die sie geschaffen haben. Der Föderalismus habe das Deutsche Reich als großes und mächtiges Gebilde geschaffen, nur durch den Föderalismus könne es in diesem Stand erhalten bleiben.

10. Von einer ganz anderen Seite her und mit ganz anderer Zielrichtung wird gegen die Weimarer Lösung des deutschen Staatsproblems mit folgendem Argument angekämpft. Die Schaffung des neuen Deutschen Reichs im Jahre 1871 sei wesentlich eine politische Tat des preußischen Großstaats gewesen. Darum habe auch die Bismarcksche Verfassung Preußen in den Mittelpunkt des Reichsbaus gestellt und in den Institutionen des Reichs die führende Rolle dieses Staates dauernd festgelegt. Die neue Verfassung mit ihrer rein schematischen Gegenüberstellung von Reich und Ländern gehe an der Tatsache, daß Preußen alle anderen Glieder zusammengerechnet an Land und Volk übertreffe, mit der Naivität der Vogelstraußpolitik vorüber und habe nur versucht, durch papierne Paragraphen den Einfluß eines seinem Format nach europäischen Großstaates auf das Niveau der übrigen z. T. ganz verschwindenden Partikel des Reichs herabzudrücken. Aber die wirklichen Lebensenergien sprächen solchen theoretischen Versuchen einfach Hohn, und die Folge sei, daß das Schwergewicht des preußischen Staates entweder entgegen der verfassungsmäßigen Ordnung durch ein freiwilliges Sichfügen der Reichs-

leitung zum Durchbruch komme oder sich gegen deren Willen durch Vereitlung ihrer Politik Geltung verschaffe.

So sei eines der wichtigsten Probleme deutscher Verfassungspolitik, die preußisch-deutsche Frage, in Weimar ungelöst geblieben. Sie sei aber auch von den Grundlinien der neuen Verfassung aus unlösbar. Denn der einzige darin vorgesehene Weg, die Teilung Preußens in mehrere Mittelstaaten, werde von den allein maßgebenden Faktoren glatt abgelehnt.

§ 25. Die föderalistischen Reformwünsche.

¶Schrifttum: Vgl. § 24; SCHMELZLE, Der Finanzausgleich in Bay. Verw. Bl. 1926, S. 401 ff.; DERSELBE, Das bayerische Biersteuersonderrecht, ebenda S. 209 f.; SCHÄFFER, Zum Finanzausgleich, Annalen d. Deutschen Reiches 1926, S. 258; LOTZ, Der Finanzausgleich und Bayern, Tübingen 1927; Reden des bay. Ministerpräsidenten Dr. HELD und des bay. Finanzministers Dr. SCHMELZLE siehe Bay. Staatsztg. v. 2. Juni 1927, 5. Juli 1927, 11. Oktober 1927; HAMMER, Bayern und der Finanzausgleich in der Bayerischen Industrie, 1927, Nr. 33.

a) Allgemeines. 1. Als die Weimarer Verfassung Tatsache geworden und man im föderalistischen Lager seine Verlustliste aufzustellen begann, da war der erste Eindruck: Hier ist jede Hoffnung vergeblich, mit dieser Verfassung kann man niemals zu einem befriedigenden Zustand kommen, sie muß radikal beseitigt und durch ein ganz neues Gesetzeswerk abgelöst werden. So erhielt die von einer rein rückwärts blickenden Einstellung ausgehende Bewegung zur Wiederherstellung der Bismarckschen Verfassung zunächst auch lebhaften Zulauf aus föderalistischen Kreisen.

Allerdings war diese Unterstützung von vorneherein nicht ganz vorbehaltlos gemeint. Denn man war zwar der Meinung, daß der eigene Staat seine verloren gegangenen Rechte wiedergewinnen müsse, aber für die Wiederherstellung der preußischen Vormacht hatte man innerlich nichts übrig; diese sollte ein für allemal der Geschichte angehören. Schon das unmittelbar nach der Revolution verfaßte vorläufige Programm der neugegründeten Bayerischen Volkspartei enthielt den Satz: „Zusammenschluß der deutschen Staaten auf föderalistischer Grundlage ohne die Vorherrschaft irgendeines Einzelstaates“ (vgl. BEYERLE S. 21). So fehlte den nach Rückkehr zu den alten verfassungsrechtlichen Zuständen strebenden Kräften vom ersten Augenblick an die innere Geschlossenheit eines einheitlichen Zieles, und auf dieser Schwäche beruht es, daß sie bisher einen vollen Erfolg nicht zu erringen vermochten.

Die Ablehnung der Führerstellung des preußischen Staates hatte auch einen besonderen, zwar nicht offen ausgesprochenen, aber deutlich empfundenen sachlichen Grund. Das frühere Preußen mit seiner starken monarchischen Spitze bedeutete gleichzeitig eine sichere Garantie für die Position der Fürstenthümer in den übrigen deutschen Ländern und repräsentierte aus diesem Grunde den Wert eines unschätzbaren Bundesgenossen. Ein parlamentarisch-republikanisches Preußen dagegen bot Ländern mit anderer politischer Zusammensetzung keinerlei Hoffnung auf Unterstützung der Bestrebungen ihrer regierenden Schichten, im Gegenteil, sein Übergewicht mußte deren Zielen geradezu im Wege stehen.

2. Diese grundlegende Verschiebung der politischen Gesamtlage auf der einen Seite, die bei näherer Befassung in der Praxis des Staatslebens allmählich zum Bewußtsein gelangende Erkenntnis auf der anderen, daß die neue Verfassung viel reicher an föderativen Elementen ist, als man nach dem ersten Eindruck angenommen hatte, bewirkte in aller Stille eine gewisse Wendung in der Haltung der föderalistischen Verfassungsgegner. Man bedient sich zwar nach wie vor gerne des Arguments von der staatsmännischen Lösung des Verfassungsproblems im Jahre 1871, aber mit seinen konkreten Forderungen knüpft man lieber an einzelne bestimmte Punkte des Weimarer Gesetzes an. Wobei dann zwar, so oft es dienlich ist,

das Bismarcksche Werk als Maßstab herangezogen wird, in anderen Fragen aber teils von vornherein von der neuen Ordnung ausgegangen, teils sogar hinter den Stand von 1871 zurückgegangen wird.

Ein solcher Stellungswechsel ist vor allem für die erste bayerische Staatsdenkschrift charakteristisch. An Stelle des Schlagwortes von der Rückkehr zur Bismarckschen unterbreitet sie positiv praktische Vorschläge zur Umgestaltung der Weimarer Verfassung, die aber in ihrer Grundstruktur aufrechterhalten wird. Da diese Denkschriften — wie bereits einmal angedeutet (S. 112) — gewissermaßen das Höchstprogramm ernstlich in Betracht kommender föderalistischer Forderungen darstellen, können bei den folgenden Erörterungen alle Wünsche außer Betracht gelassen werden, die jenseits der so gezogenen Grenze liegen.

3. Noch eine weitere für die folgende Darstellung wichtige Bemerkung ist zu machen. Bei den unitarischen Forderungen wurden drei Etappen unterschieden: die Ausnützung des geltenden Rechtes, die Umgestaltung der Verfassung, die gänzliche Aufhebung des Bundesstaats. Bei den föderalistischen Wünschen scheidet die letztere Möglichkeit, wenn man nur politisch ernst zu nehmende Auffassungen heranzieht, aus. Denn die Auflösung des Reiches oder die Rückkehr zum Staatenbund wird — wenigstens offen — von keiner Seite vertreten. In der Theorie kommen allerdings auch solche Erörterungen vor. So sagt beispielsweise ERWIN FREIHERR VON ARETIN in seiner Schrift über das Bayerische Problem, München 1924, S. 41: „Das Reich muß aus freien Staaten zusammengesetzt sein, die freiwillig jene Funktionen, deren gemeinsame Verwaltung im Interesse des deutschen Volkes liegt, wie die Vertretung nach außen, einer Zentrale überlassen, die aber ebenso wie im Bismarckschen Reich nicht ‚vorgesetzte Behörde‘ der Staaten ist, sondern eben eine gemeinsame Zentralstelle aller, etwa wie eine Anzahl industrieller oder landwirtschaftlicher Betriebe eine gemeinsame Einkaufsstelle im wohlverstandenen Interesse der Gesamtheit dieser Betriebe besitzen...“. Aber es genügt, dieses Dokument einer stark materialistischen Einstellung zum Deutschen Reich nur niedriger zu hängen, um ihm jede Gefolgschaft zu vertreiben.

Doch nicht nur der Möglichkeit einer Aufhebung des Bundesstaates, sondern auch der anderen Unterscheidung kommt eine ins Gewicht fallende Bedeutung nicht zu. Denn Ausnützung der Verfassung im föderalistischen Sinne oder besser Nichtausnützung im unitarischen Sinne und Zurückbildung der Verfassung gehen Hand in Hand. Angesichts dieser Sachlage kann im folgenden auf jede weitere Abstufung verzichtet und einfach nach Sachgebieten gegliedert werden.

b) Forderungen in bezug auf die Verteilung der Aufgaben. 4. In Angelegenheit der auswärtigen Beziehungen verlangt das (vorläufige) Bamberger Programm der Bayerischen Volkspartei vom 18. September 1920 und übereinstimmend das föderalistische Programm derselben Partei von 1922 (vgl. BEYERLE S. 55 und 63) Anerkennung des Rechts der Einzelstaaten, mit auswärtigen Staaten im Rahmen der Reichspolitik Verträge über ihre wirtschaftlichen und kulturellen Belange abzuschließen und Vertreter im Ausland zu bestellen. In der letzteren Forderung liegt die zwar nicht ausgesprochene Folge, daß auch die fremden Staaten Gesandtschaften bei den deutschen Ländern unterhalten. Die Denkschrift I der Regierung macht sich die Forderung des Gesandtschaftsrechtes nicht zu eigen. Mit um so größerem Nachdruck besteht sie auf dem selbständigen Vertragsrecht. Sie präzisiert diesen Punkt nach zwei Richtungen. Einmal will sie das Zustimmungsrecht des Reichs in die Befugnis abschwächen, gegen Verträge der Länder „mit Zustimmung des Reichsrates Einspruch zu erheben, wenn sie dem Reichsinteresse abträglich sind“. Weiter fordert sie die Aufrechterhaltung der Rechte der Einzelstaaten, die in besonderen völkerrechtlichen Verträgen oder Abkommen vorgesehen sind.

5. Auf dem Gebiet des Heerwesens enthält das föderalistische Programm nur

den Anspruch auf das Recht der Länder, zu Zwecken des Ausnahmezustandes über die im Landesgebiet liegende bewaffnete Macht zu verfügen. Die Rückkehr zum alten Kontingentsystem wird also nicht in Erwägung gezogen. Die Denkschrift I erkennt die Militärhoheit des Reiches und den einheitlichen Oberbefehl des Reichspräsidenten ausdrücklich an und würdigt auch die Rücksichtnahme auf die besonderen Interessen Bayerns im Wehrgesetz (oben S. 17f.). Aber sie erklärt sich doch durch die Einzelheiten der Regelung nicht ganz zufriedengestellt und verlangt eine Ergänzung in folgenden vier Punkten:

1. Einwilligung der bayerischen Regierung nicht nur zur Ernennung, sondern auch zur Abberufung des Landeskommandanten;
2. vorübergehende Entsendung bayerischer Truppenteile nach einem außer-bayerischen Ort nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung; das Wehrgesetz verlangt, daß die Landesregierung „in der Regel vorher zu hören ist“;
3. Besetzung der Führer- und Beamtenstellen von einem gewissen höheren Range ab nur im Benehmen mit der bayerischen Staatsregierung;
4. Verpflichtung der bayerischen Truppenteile außer auf die Reichsregierung auch auf die Landesregierung.

Diese Forderungen haben einen besonderen Zusammenhang mit dem im Herbst 1923 zur Zeit des Generalstaatskommissariats von KAHR ausgebrochenen schweren politischen Konflikt zwischen Bayern und dem Reich. Aus Anlaß des damals beiderseits erklärten Ausnahmezustandes leitete die Reichsregierung wegen der Weigerung des bayerischen Landeskommandanten Generalleutnants von Lossow, den ihm erteilten Befehl, das Erscheinen der Münchener nationalsozialistischen Zeitung „Der völkische Beobachter“ mit Waffengewalt zu verhindern, die Verabschiedung des Genannten ein. Das bayerische Gesamtministerium beantwortete diese ihm politisch nicht genehme Maßnahme damit, daß sie „bis zur Wiederherstellung des Einvernehmens zwischen Bayern und dem Reich den bayerischen Teil der Reichswehr ihrerseits als Treuhänderin des deutschen Volkes in Pflicht nahm, den General von Lossow als bayerischen Landeskommandanten einsetzte und mit der Weiterführung der bayerischen Division beauftragte“. Erst einige Zeit nach Erledigung des Hitlerputsches wurde dieser Schritt im Februar 1924 wieder rückgängig gemacht und der verfassungsmäßige Zustand hergestellt. Es kam damals zu einer Vereinbarung zwischen den beiden Regierungen, die folgende Abmachung enthielt:

- a) künftig soll auch bei Abberufung des Landeskommandanten mit der bayerischen Regierung ins Benehmen getreten und ihren begründeten Wünschen möglichst Rechnung getragen werden;
- b) bei Verwendung bayerischer Truppen außerhalb des Landes soll die bayerische Regierung möglichst vorher gehört und dabei auf die innere Sicherheit des Landes möglichst Rücksicht genommen werden;
- c) die Eidesformel der gesamten Wehrmacht soll zur Vermeidung von Zweifeln künftig folgende Fassung erhalten: „Ich schwöre Treue der Verfassung des Deutschen Reiches und meines Heimatstaates . . .“

Es liegt zutage, daß diese Vereinbarung den Forderungen der bayerischen Denkschrift einigermaßen entgegen kommt, ohne jedoch nur eine ihrer Forderungen vollständig zu erfüllen. Von dem Benehmen über die Besetzung der Führer- und Beamtenstellen ist überhaupt nicht die Rede, bezüglich der Abberufung des Landeskommandanten und der außerbayerischen Verwendung von Truppen wird die verlangte Zustimmung nicht eingeräumt und die Verpflichtung der Truppen soll nicht auf die Landesregierung, sondern auf die Landesverfassungen erfolgen. (Nebenbei bemerkt war eine Vereidigung der Truppen auf die Reichsregierung niemals vorgesehen.)

Über die rechtliche Bedeutung der Zugeständnisse ist zu bemerken, daß sie eine politische Abmachung zwischen den damaligen Regierungen darstellen und daher

nur eine dementsprechende politische Verbindlichkeit begründen. In den ersten beiden Punkten ist auch für die Zukunft von keiner zwingenden Verpflichtung die Rede, so daß eine etwaige Umwandlung in gesetzliche Form nicht notwendig in Betracht kommt. Das Gegenteil gilt von der Vereidigung auf die Landesverfassungen; hier müßte erst Art. II des Gesetzes vom 21. Juli 1922, RGBl. I, S. 590, der die Vereidigung der Reichsbeamten auf die Reichsverfassung nach § 3 des Reichsbeamtengesetzes auf die Soldaten überträgt, abgeändert werden, wobei es noch fraglich erscheinen könnte, ob dazu nicht mit Rücksicht auf Art. 176 RV. Einhaltung des Verfassungsänderungsverfahrens erforderlich wäre.

Vgl. zu der Frage ROTHENBÜCHER im Archiv des öff. Rechts N.F. Bd. 7, S. 71 ff. und das dort angeführte Schrifttum.

6. Auf dem Gebiet der inneren Angelegenheiten erregen zunächst die beiden Kategorien der Bedarfs- und der Grundsatzgesetzgebung erhebliche Bedenken. Die Denkschrift I sagt darüber (S. 8): „Die Voraussetzung des Bedürfnisses und die Festlegung von Grundsätzen ist . . . ein so unsicherer und umstrittener Rechtsboden, daß diese beiden Arten von Reichszuständigkeiten bei der expansiven Tendenz der Reichsgesetzgebung, die immer bestehen bleiben wird, immer wieder zu Konflikten und zu Rechtsunsicherheit führen muß. Das Minus der sogenannten Grundsatzgesetzgebung gegenüber der Vollgesetzgebung ist nichts, was zugunsten der Länder ernstlich ins Gewicht fallen könnte. Denn gerade das Grundsätzliche ist das Wesentliche und Wichtige. Und wenn es den Ländern nicht mehr möglich ist, auf wichtigen Gebieten dieses Wesentliche selbst zu bestimmen, so kann aber von einer Selbständigkeit keine Rede mehr sein.“ In der Denkschrift II wird Material als Beleg dafür beigebracht, daß die sog. Grundsatzgesetzgebung sich nicht darauf beschränkt habe, Grundsätze im Sinne von Richtlinien für die Landesgesetzgebung aufzustellen, sondern sich nicht gescheut habe, „die Verfassung durchbrechend“, unmittelbar die Staatsbürger verpflichtende Normen zu erlassen; Beispiele: das Besoldungssperrgesetz, die Personalabbauverordnung, die Abgaben zur Förderung des Wohnungsbaues, Reichsdienststrafordnung, Beamtenvertretungsgesetz usw. (S. 7). Daher wird der Wegfall der ganzen Bedürfnis- und Grundsatzgesetzgebung gefordert (S. 24). Allerdings befindet es sich damit nicht im Einklang, wenn in den Ausführungen über die einzelnen Fachgebiete z. B. in den Abschnitten über Finanzwesen, wie über Kulturpolitik und Kulturpflege die Feststellung gewisser einheitlicher Grundsätze zum Teil in Form der Grundrechte gebilligt und nur alles darüber Hinausgehende abgelehnt wird.

Praktisch bedeutsamer als der Kampf gegen die Kategorien der Reichsgesetzgebung ist jener gegen ihren in der Verfassung bestimmten Umfang überhaupt. Man müßte den ganzen Katalog der Reichsgesetzgebungszuständigkeiten durchgehen, um die Forderungen auf Beseitigung oder Einschränkung zu inventarisieren. Als Vorläufer für diesen Abbau wurde zunächst wiederholt versucht, die Reichsregierung zu einem Verzicht auf die Ausnützung noch nicht gehandhabter Gesetzeskompetenzen zu veranlassen, in welcher Beziehung auch ausdrückliche Erklärungen erreicht wurden (vgl. Denkschrift II, S. 7; BEYERLE S. 130) und darüber hinaus eine gewisse tatsächliche Zurückhaltung stattfand.

7. Neben der Ablehnung des Umfangs der Gesetzgebungszuständigkeit geht der Krieg gegen die Erweiterung der Reichsverwaltung. Es handelt sich einmal um die Abschaffung des Art. 14 2. Halbsatz, wonach die Ausführung der Reichsgesetze durch nichtverfassungsänderndes einfaches Gesetz auf Reichsbehörden übertragen werden kann. Auf diese Bestimmung wurde gelegentlich auch von Reichs wegen Bezug genommen, um ein unmittelbares Anweisungsrecht von Reichszentralbehörden gegenüber den unteren Landes- oder Gemeindeorganen zu begründen; als Beispiel wird das Arbeitsnachweisgesetz genannt (Denkschrift II, S. 10). Weiter wird die Abgrenzung der Reichsaufsicht nach Art. 15 bemängelt, insbesondere ein

Bedürfnis nach der selbständigen Reichsaufsicht entschieden verneint. Energisch Front wird gegen die oben S. 92 besprochene Bildung von Reichsfonds und ihre Verteilung im unmittelbaren Benehmen mit den vorhandenen oder eigens ins Leben gerufenen bzw. geförderten Spitzenverbänden der Interessenten gemacht; es sei unzulässig, im Verwaltungswege *via facti* einen Ersatz für den verfassungsmäßig fehlenden Unterbau der Reichsverwaltung unter Beiseiteschiebung der Landesbehörden zu schaffen. (Vgl. z. B. Denkschrift II, S. 14.) Übrigens wird hieran auch gelegentlich von unitarischer Seite scharfe Kritik geübt; vgl. KOCH-WESER, Einheitsstaat und Selbstverwaltung S. 32f. Die Beträge, um die es sich handelt, sind nicht unerheblich. SCHULZE (Das neue Deutsche Reich, S. 114ff.) beziffert die Gesamtsumme auf annähernd 1 Milliarde, wobei die großen Fonds für unterstützende und produktive Erwerbslosenfürsorge von 450 bzw. 130 Millionen, für Beteiligung an der Kleinrentnerfürsorge mit 25 Millionen, für Förderung der landwirtschaftlichen Siedlungen mit 50 Millionen, für Zwecke des Polizeischutzes mit 190 Millionen und zur Förderung der Luftfahrt mit 40 Millionen Mark eingerechnet sind. Auch auf dem Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird gegen die instanzmäßige Überordnung der Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit über die Landesstellen in einem das unerläßliche Maß überschreitenden Umfang gefochten (vgl. oben S. 98f.). Und schließlich wird versucht, die erweiterte Zuständigkeit der Reichsexekutive im Ausnahmezustand grundsätzlich zu beschränken.

Die Vorschläge zur Neuordnung der zuletzt genannten Materie verdienen besonders hervorgehoben zu werden. Einmal sind gerade auf diesem Gebiet die meisten Zusammenstöße zwischen Landes- und Reichsregierung erfolgt. Und dann liegt ja sicher ein Körnchen Wahrheit in der allerdings stark überspitzten Behauptung CARL SCHMITTS, daß die Souveränität eines Staats in der Verfügung über den Ausnahmezustand bestehe (Soziologie des Souveränitätsbegriffes in der Erinnerungsgabe für MAX WEBER Bd. 2, S. 5ff., 1923).

Es wird zunächst vorgeschlagen, den Art. 48 überhaupt für Bayern auszuschalten, entsprechend dem früheren Zustand, in dem Bayern bis zum Erlaß des niemals geschaffenen Reichsgesetzes zur Ausführung des Art. 68 alte RV. vom Reichskriegszustand ausgenommen war.

In zweiter Linie soll das gemeine Recht folgendermaßen geordnet werden. Verhängung von Ausnahmemäßigkeiten ist primär Sache der Landesregierung. Hierfür ist das Landesrecht maßgebend, jedoch können auch die reichsverfassungsmäßigen Grundrechte ganz oder zum Teil von ihr außer Kraft gesetzt werden. Erst wenn die Landesregierung ihrer Verpflichtung nicht nachkommt, kann der Reichspräsident eingreifen; aber wenn nicht Gefahr im Verzug ist, nur nach vorheriger Anhörung des Reichsrates. Gleichwohl bleibt der Vollzug der Anordnungen des Reichspräsidenten Sache der Landesregierung, erst wenn diese versagt, wird sie Sache des Präsidenten selbst. Die Landesregierung hat ihre Maßnahmen auf Verlangen ihrer Volksvertretung, der Reichspräsident auf Verlangen des Reichstags oder Reichsrats außer Kraft zu setzen.

8. Die Verreichlichung des Verkehrswesens wurde in Bayern im Gegensatz zu den andern beteiligten Ländern besonders schwer empfunden, weil man hier einen politischen Gesichtspunkt in den Vordergrund stellte; „daß der Besitz eines politisch und wirtschaftlich so wichtigen Machtmittels, wie die Eisenbahnen, ein notwendiges Attribut der Staatlichkeit sei“ (Denkschrift I, S. 17). Bezüglich der Postverwaltung hat man sich eher mit der Neuordnung abgefunden, weil man hier mit den weitgehenden Befugnissen der Abteilung München des Reichspostministeriums und der Besetzung der maßgebenden Personalstellen zufrieden ist.

Bei der Eisenbahn dagegen erhob man zunächst Einwendungen gegen die Schaffung des Unternehmens Reichsbahn und die damit verbundene Loslösung aus der eigentlichen Reichsverwaltung, weil dadurch der mittelbare Einfluß der

Länder herabgemindert sei. Auch sonst seien die im Übernahmungsvertrag vorgesehenen Rechte Bayerns nicht oder nicht so, wie man erwarten konnte, eingehalten worden (Denkschrift I, S. 17). Es wurde daher grundsätzlich die Rückgabe der Eisenbahn verlangt. Nach Errichtung der Deutschen Reichsbahngesellschaft als Folge des Dawes-Abkommens mußten so weitgehende Forderungen fallen gelassen und alle Wünsche darauf konzentriert werden, den im Übernahmungsvertrag vorgesehenen Rücksichten auf die bayerischen Interessen möglichst starken Nachdruck zu verleihen. Es wird nunmehr fünferlei verlangt (Denkschrift II, S. 20ff.): 1. die Beseitigung der Unterstellung der Gruppenverwaltung Bayern unter die Hauptverwaltung und ihre Einordnung als gleichberechtigte Zweigstelle; 2. die Beteiligung Bayerns an der Aufsicht über die Reichsbahngesellschaft durch das bayerische Handelsministerium oder eine bayerische Vertretung im Reichsverkehrsministerium; 3. die Aufnahme des bayerischen Mitglieds des Verwaltungsrats der Gesellschaft in den Arbeitsausschuß; 4. die strenge Einhaltung des landsmannschaftlichen Charakters des Bahnpersonals; 5. die Vollendung begonnener Eisenbahnbauten, die nicht von der Gesellschaft fortgeführt werden, aus Reichsmitteln.

Die nach Art. 97 RV. auf das Reich übergegangenen dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen werden bisher durch die Landesbehörden unter Oberleitung des Reichsstaatsgerichtshofes verwaltet. Durch eine Entscheidung des Reichsstaatsgerichtshofes ist gegen den Widerspruch der größeren Länder, voran Preußens, dem sich Bayern anschloß, festgestellt worden, daß das Reich, ohne die Länder zu befragen, eine reichseigene Wasserstraßenverwaltung aufstellen darf. Gegen die Ausnützung dieses Rechtes wird von den Ländern aus einer Reihe sachlicher Gründe Stellung genommen, von denen der wichtigste ist, daß die Länder mit Rücksicht auf die ihnen bleibenden Aufgaben der Landeskultur, des Hochwasserschutzes, der Hafenverwaltung u. dgl. ihre Wasserbaubehörden aufrechterhalten müßten und daher die Abspaltung der Stromverwaltung höchst unwirtschaftlich sei und zu einer unabsehbaren Kette von Reibungen und Weitwendigkeiten führen werde. Im besonderen reklamiert Bayern die Strom- und Schifffahrtspolizei, das Wasserstraßenrecht und die Enteignungsgesetzgebung für sich (Denkschrift I, S. 17).

e) Forderungen in bezug auf die Verteilung der Mittel. 9. Die Wünsche auf Rückgabe vom Reich übernommener Verwaltungen, von denen bereits die Rede war und noch sein wird, sind nicht nur von dem sachlichen Gesichtspunkt bestimmt, auf dem betreffenden Verwaltungsgebiet möglichst weitgehende Selbständigkeit wieder zu gewinnen, sondern auch von der Erkenntnis der Machtmittel, die ein Staat durch seinen Personalkörper in der Hand hat. Wie früher die Fürsten Wert darauf legten, die Beamtenschaft in einem besonderen Verhältnis zu sich zu wissen, so sind sich auch die in den einzelnen Ländern tonangebenden Parteien der weitgehenden Abhängigkeit ihrer politischen Erfolge von ihrem Einfluß auf die öffentlichen Bediensteten bewußt. Einen staatsrechtlich verbrämten und dabei sicher nicht sehr glücklichen Ausdruck hat diese Sachlage in einem Satz der bayerischen Denkschrift I (S. 14) gefunden, wo mit Beziehung auf die Reichssteuerbeamten gesagt wird, „daß sich die Tätigkeit fremder (!) Beamter auf dem Territorium eines selbständigen Staates nicht mit dessen Souveränität verträgt“. Nur aus den angedeuteten Gründen läßt es sich erklären, warum bei Herauslösung von Verwaltungsfunktionen aus dem Landesapparat fast immer die verbleibenden Restfunktionen mit größter Zähigkeit verteidigt werden, obwohl rein sachlich auch deren Übergabe an das Reich behufs kommissarischer Geschäftsführung in Betracht käme.

Ein verwandter Gesichtspunkt ist dafür maßgebend, daß die Landesangehörigkeit der Reichsbeamten in den äußeren Verwaltungsstellen so genau überwacht wird. Sie gewährt wenigstens die Möglichkeit einer mittelbaren Einflußnahme. Nur aus diesem Grunde ist es verständlich, warum in der Denkschrift II eigens 27 außerbayerische — nicht etwa höhere Beamte, sondern — Bahnmeister

als besonderer Beschwerdepunkt erwähnt werden. Daß auf ein Mitwirkungsrecht bei Besetzung der leitenden Stellen größter Wert gelegt wird, ist aus politischen Gründen ohne weiteres begreiflich.

10. Mit die erbittertsten Kämpfe der Länder gegen den Unitarismus des Reiches werden, wie schon mehrfach angedeutet, auf dem Gebiete des Finanzausgleichs geführt. Dabei geht es sowohl um den Anteil an den Steuerquellen wie an dem Steuerertrag. Aber hinsichtlich der Haltung der Länder besteht nach beiden Richtungen ein Unterschied. In bezug auf den Anteil an den Steuerobjekten laufen die Interessen aller Länder parallel, es ist ihnen naturgemäß darum zu tun, daß möglichst einige ausgiebige Steuern vom Zugriff des Reiches freigelassen werden und ihnen allein zur Deckung ihrer finanziellen Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Rücksichtlich des Anteils am Steuerertrag besteht nur teilweise Interessengemeinschaft, teilweise dagegen scharfer Gegensatz. Gemeinsam ist das Bestreben, bei der Aufteilung zwischen Zentralstaat und Gliedern eine möglichst hohe Quote für die letzteren zu erringen. Gegensätze aber entwickeln sich in bezug auf den Schlüssel der Aufteilung unter den Ländern selbst.

Aus diesem ganzen Fragenkomplex sind hier nur einige wichtige Punkte hervorzuheben, da ja das Thema des Finanzausgleiches überhaupt immer wieder nur ganz großzügig behandelt werden kann.

Zum Kapitel eigene Steuerquellen: Die bayerische Denkschrift I (S. 13) hält es für die eigentlich richtige Ordnung, den Ländern grundsätzlich die direkten Steuern zu eigener Bewirtschaftung zurückzugeben. Dabei wird immerhin eingeräumt, daß von Reichs wegen einheitliche Vorschriften über den Begriff des steuerpflichtigen Einkommens, des steuerpflichtigen Vermögens, über Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen sowie über die Grenzen der Besteuerung getroffen werden könnten. Das Bedürfnis nach einer gewissen Einheitlichkeit der wichtigsten Steuern wird also anerkannt, für die Länder wird jedoch unbedingt die Bestimmung der Steuersätze verlangt. Da es bisher nicht gelungen ist, einen Erfolg in der Richtung der Rückübertragung von Reichssteuern an die Länder zu erzielen, wird bayerischerseits besonderes Gewicht auf die Freigabe der reichseinkommensteuerfreien Beträge für die Erfassung durch eine Landessteuer und gelegentlich auch auf die Gestattung der Erhebung von Zuschlägen zur Reichseinkommensteuer gelegt. Da die wirtschaftlich leistungsschwächeren Länder, zu denen Bayern wegen des starken Anteils der Agrarbevölkerung gehört, von vornherein auf eine verhältnismäßig geringere Dotierung aus dem Gesamtaufkommen der Einkommensteuer zu rechnen haben, soll diesen Ländern die Möglichkeit gegeben werden, auch die kleineren nicht besteuerten Einkommen in mäßigem Umfange zu den Staatsbedürfnissen heranzuziehen bzw. den bereits besteuerten eine kleine Erhöhung der Steuerleistung zuzumuten. Energisch Stellung genommen wird auch gegen die aus Kreisen der „Wirtschaft“, d. h. von Gewerbe, Industrie und Handel, geforderte Begrenzung der Höhe der den Ländern verbliebenen Ertragsteuern im Wege des angekündigten Rahmengesetzes, weil dadurch die letzte den Ländern eigene selbständige Steuerquelle in die Steuerbewirtschaftung durch das Reich einbezogen würde.

Auf dem Gebiet der sog. indirekten Steuern wird die Biersteuer als bayerisches Sonderrecht wie früher in Anspruch genommen. In Bayern werde ungefähr ein Drittel der in ganz Deutschland erzeugten Biermenge hergestellt. Diese Steuerquelle hätte ehemals das Rückgrat des bayerischen Finanzhaushaltes gebildet. Mindestens aber müsse bei der Verteilung der Biersteuer unter die Länder — wie dies ja bei anderen Steuern geschehe — auf das Aufkommen der (beim Erzeuger erhobenen) Steuer entsprechend Rücksicht genommen werden. Tatsächlich ist es auch den in dieser Richtung gleich interessierten süddeutschen Staaten gegen den Widerstand der größeren norddeutschen Länder, die darauf hinwiesen, daß die Steuer vom Kon-

sumenten gezahlt werde, gelungen, durch das Gesetz vom 9. April 1927, RGBl. I, S. 94, eine wesentliche Erhöhung ihres Anteils zu erhalten.

Zum Kapitel Länderanteil: Abgesehen von der Biersteuer hat sich in bezug auf den Anteil der Länder an dem Aufkommen der Reichssteuern der Kampf in der letzten Zeit hauptsächlich auf die Quote an der Einkommen- und Körperschaftssteuer zugespißt, seitdem der im Jahre 1923 erreichte Satz von 90 vH im Jahre 1925 auf 75 vH herabgedrückt wurde. Die Reichsfinanzverwaltung ist aber in dieser Beziehung grundsätzlich festgeblieben. Eine Konzession wurde nur insofern gemacht, als der Gesamtheit der Länder ein bestimmter Betrag (2600 Millionen RM) an Überweisungen aus beiden Steuern und der Umsatzsteuer zusammen garantiert wurde (Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs vom 9. April 1927, RGBl. I, S. 91, § 4). Dazu kommt eine besondere Garantie des Anteils der einzelnen Länder, von der alsbald die Rede sein wird.

Zum Kapitel Länderschlüssel zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen. Wenn jedes Land die Reichssteuern selbständig erheben würde, so würden die erzielten Einnahmen in seine eigene Kasse fließen. Wird das Reich gewissermaßen als beauftragter Verwalter der einheitlichen Steuern angesehen, so könnte man zunächst das Aufkommen in den einzelnen Ländern als den naturgemäßen Verteilungsschlüssel betrachten. Auf diese Weise würde aber bei wichtigen Steuern dem Umstand nicht Rechnung getragen, daß das ganze Reich ein einheitliches Wirtschaftsgebiet ist, in dem die Wirtschaftsvorgänge von dem einen Teil in den andern hinüberspielen und daher auch die örtlichen Steuereinnahmen beeinflussen. Besonders muß diese Tatsache bei den indirekten Steuern mit ihren unübersehbaren Überwälzungsvorgängen berücksichtigt werden. Es bedarf daher bei diesen Steuern einer Ergänzung durch einen anderen von der Beziehung auf die Steuereinnahme absehbaren Schlüssel, der in der abstraktesten und einfachsten Form in Gestalt der Bevölkerungsziffer gegeben ist.

Aus diesen Gründen wird die Umsatzsteuer zu einem Drittel nach dem Aufkommen, zu zwei Drittel nach der Bevölkerungszahl, die Rennwettsteuer zur Hälfte an die Länder, in denen der Totalisator betrieben wird, zur anderen nach dem Bevölkerungsschlüssel verteilt. Bei der Kraftfahrzeugsteuer, die zu Zwecken der Wegeunterhaltung dient, wird je ein Viertel nach der Bevölkerungszahl und dem örtlichen Aufkommen, die Hälfte nach dem Gebietsumfang der Länder zugewiesen.

Die Grunderwerbsteuer gehört sachlich zu den indirekten Steuern. Jedoch ist bei ihr die Beziehung zu der Lage des Grundstücks so eng, daß die Verteilung nach diesem Gesichtspunkt am nächsten liegt. Der Schlüssel nähert sich dem bei den direkten Steuern natürlichen Maßstab des Aufkommens ziemlich stark. Bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer ist er der gegebene; insbesondere trägt er auch dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, die hier eine maßgebende Rolle spielt, durchaus Rechnung.

An diesem Punkte setzen nun die gegensätzlichen Interessen der einzelnen Länder ein. Bei der großen ziffermäßigen Bedeutung der Einkommen- und Körperschaftssteuerüberweisungen ist es für die leistungsschwächeren Länder, also besonders für jene mit starkem Anteil der agrarischen Bevölkerung, eine Frage von allergrößter Wichtigkeit, zu erreichen, daß auch die Größe des Landes, die für ihren Verwaltungsaufwand sehr maßgeblich ist, Berücksichtigung findet. Dagegen setzen sich die kapitalistisch entwickelteren Staaten mit der Behauptung zur Wehr, es sei sachlich unzulässig, einen Teil der in ihrem Bereich aufgebrachten Abgaben gleichsam als Subvention an die daran unbeteiligten Länder zu verwenden. Das Ergebnis dieser Gegensätze war ein Kompromiß, das in der Regelung der oben erwähnten Ländergarantie zum Ausdruck kommt.

Nach § 35 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 9. April 1927 (s. o.

S. 29) hat ein Land, dessen Überweisungsquote, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, hinter dem Durchschnittssatz aller Länder um mehr als 20 vH zurückbleibt, Anspruch auf eine Ergänzung bis zur Erreichung dieser Grenze; nur darf die Erhöhung im ganzen ein Drittel des eigentlichen Anteils nicht übersteigen. Das bedeutet nichts anderes als eine Modifikation des Aufkommenschlüssels durch den Bevölkerungsschlüssel zugunsten der schwächeren Länder, wobei nur ein Abschlag von 20 vH gemacht wird.

Es ist begreiflich, daß diese Form der Ländergarantie sehr umstritten ist. Die Argumente der leistungsstärkeren Staaten liegen auf der Hand. Aber auch die leistungsschwächeren erheben Bedenken gegen den Entbehrungsfaktor von 20 vH überhaupt oder gegen dessen Höhe. Sie machen geltend, daß das Reich, wenn es die Aufgaben des ärmeren Landes selbst zu erfüllen hätte, in dieses Land notwendigerweise einen größeren Anteil des Steueraufkommens hineinstecken müßte. Allerdings ist das kein von einer föderalistischen Einstellung aus vertretbarer, sondern ein rein unitarischer Gesichtspunkt.

Die Beträge, die auf Grund des § 35 tatsächlich überwiesen wurden, gibt BRAUN (Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem) für 1927 folgendermaßen an:

an Bayern	3 690 000 RM
„ Mecklenburg-Schwerin	4 731 000 „
„ Oldenburg	2 184 000 „
„ Lippe	1 312 000 „
„ Mecklenburg-Strelitz	954 000 „
„ Waldeck	778 000 „
„ Schaumburg-Lippe	290 000 „

Der Gesamtbetrag hätte danach 13 939 000 RM ausgemacht, an sich kein sehr erheblicher Betrag; aber für einzelne kleinste Länder eines der wichtigsten, ja vielleicht das einzige Mittel, ihre Selbständigkeit zu behaupten.

Schließlich ist noch ein Punkt aus dem letzten Finanzausgleich zu erwähnen. Die den Ländern 1925 gewährte besondere Umsatzsteuergarantie ist mit Rücksicht auf den starken Abbau dieser Steuer nicht wiederholt worden. Da aber die Umsatzsteuer nach einem für die leistungsschwächeren Länder günstigeren Schlüssel verteilt wird als die Einkommen- und Körperschaftssteuer (vgl. S. 125), ist wenigstens bestimmt worden, daß ein den zu gewärtigenden tatsächlichen Umsatzsteueranteil der Länder beträchtlich übersteigender Betrag aus dem Aufkommen der drei Verteilungssteuern (nämlich 450 Millionen Reichsmark) nach dem Umsatzsteuerschlüssel zugewiesen werden soll (§ 4 II des Ges. v. 9. April 1927).

11. Im Zusammenhang mit dem Wunsche nach eigener Finanzgesetzgebung steht jener nach eigener Finanzverwaltung.

Immer wieder wird Beschwerde darüber geführt, daß die Reichsfinanzbehörden von ihnen mit zu besorgenden Aufgaben der Landesfinanzverwaltung nicht die erforderliche Sorgfalt zuwendeten, weil ihnen die Reichsverwaltungsangelegenheiten vorgingen. Nun steht aber der Aufstellung eigener Landesfinanzbehörden, soweit dieselben aufgegeben worden sind, wie wir gesehen haben (S. 31), rechtlich kein Hindernis im Wege. Die Länder brauchten also nur Hand anzulegen und haben das auch vereinzelt schon getan. Aber dabei ist es doch nur zur Aufstellung von Sonderbehörden entweder für einzelne Landesabgaben oder für andere Zweige des Finanzdienstes, wie die Vermögensverwaltung, gekommen. Denn die Errichtung einer geschlossenen durchgegliederten Landesfinanzbehördenorganisation stößt auf sehr erhebliche sachliche Hindernisse. Einmal hängen gewisse Reichs- und Landessteuern wegen ihres Objektes so eng zusammen, daß eine getrennte Verwaltung ausgesprochen zweckwidrig wäre. Dann aber ist das Erträgnis der heute den Ländern verbliebenen eigenen Abgaben so mager, daß der Aufbau eines einigermaßen dichten Behördennetzes mit Rücksicht auf die Kosten nicht angängig wäre, während ein weit zerstreuter Apparat nicht die erforderliche ständige Beziehung und Fühlung

mit den Steuerobjekten und Steuersubjekten gewährleistet. Immerhin ist es nicht ausgeschlossen, daß in einzelnen Ländern der Prozeß der Verselbständigung der Finanzverwaltung, wenn auch unter großen Schwierigkeiten, weitergeführt wird.

Unter den dargelegten Umständen wird von mancher Seite besonderer Nachdruck darauf gelegt, zwar die gesamte Steuerverwaltung vereinigt zu lassen, aber die Vereinigung in der Hand der Länder vorzunehmen. Bei diesen Bestrebungen spielt auch die Frage eine gewisse Rolle, daß die Reichsabgabenordnung (§ 19) keine Bestimmung darüber enthält, ob die Länder dem Reich die Kosten für die kommissarische Erhebung der Landesabgaben zu ersetzen haben. Bisher ist ein Kostenersatz nicht verlangt worden. Aber bei einzelnen sogenannten Reichssteuern, deren ganzer Ertrag unter die Länder verteilt wird, erfolgt ein kleiner Abzug für die Verwaltung der Steuern durch das Reich. Von da aus ergibt sich dann die Gefahr, daß auch für die Einhebung der eigentlichen Landessteuern gleiche Ansprüche gestellt werden.

Daß hinter der Forderung nach Rückgabe der Steuerverwaltung außer sachlichen Gesichtspunkten auch die oben besprochenen personalpolitischen Erwägungen stehen, liegt auf der Hand. Sie bilden den einzigen Grund, wenn selbst das Personal der Zoll- und Verbrauchssteuerbehörden reklamiert wird (vgl. bayerische Denkschrift I, S. 14 und dazu oben S. 123), da hier ein finanzielles Interesse der Länder gar nicht in Frage kommen kann.

§ 26. Föderalistische Reformwünsche. Fortsetzung.

Schrifttum: siehe §§ 24 und 25.

d) Einfluß der Länder auf das Reich. 1. In den beiden Richtungen, Beteiligung an der Bildung und an der Durchführung des Reichswillens, bestehen starke föderalistische Forderungen.

Was die Willensbildung im Reich betrifft, so ist das naturgemäße Bestreben darauf gerichtet, den verlorenen Einfluß des Bundesrats für den Reichsrat möglichst zurückzugewinnen. Es setzt der allgemeine Gedanke ein, daß für den Verlust an Rechten auf dem Gebiet der Einzelbetätigung der Länder wenigstens ein gewisser Ersatz durch Erweiterung ihrer Mitbestimmungsrechte geboten werden müsse.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung wird der Hauptnachdruck auf die Forderung gelegt, dem Reichsrat an Stelle seines aufschiebenden Einspruchs das positive Zustimmungsrecht einzuräumen. Soll das Reich wirklich noch Bundesstaat sein, so ist es nach föderalistischer Auffassung einfach unhaltbar, daß die Länder bei der Erlassung der gemeinsamen Gesetze durch rein unitarische Faktoren glatt beiseite geschoben werden können. Geradezu unerträglich aber muß es erscheinen, daß selbst die Verfassungsgesetzgebung, welche über die ganze Struktur des gesamtstaatlichen Aufbaues und damit über die fundamentale Stellung der Länder verfügt, über deren Kopf hinweg erfolgen kann. Denn damit sind die Gliedstaaten dem Belieben der zentralstaatlichen Faktoren auf Gnade und Ungnade ausgeliefert. Aus diesen Erwägungen verlangt die bayerische Denkschrift II (26), daß „Gesetze, die eine Aufhebung des bundesstaatlichen Charakters der Verfassung oder der Eigenschaft der Länder als Staaten zum Gegenstand haben, nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren aller Länder zulässig sein sollen.“

Auch in bezug auf das Anfangsstadium der Reichsgesetzgebung werden Änderungen angestrebt. Der Rest der früheren Bindung der Regierungsinitiative an die Zustimmung der Ländervertretung, der auf die obligatorische Leitung der Vorlagen über den Reichsrat ohne dessen Verhinderungsmöglichkeit eingeschrumpft ist, wird als unbefriedigend bezeichnet und das alte Genehmigungsrecht gefordert. Da aber dessen Wirksamkeit leicht durch von der Reichsregierung veranlaßte Initiativanträge des Reichstags vereitelt werden kann, wird gewünscht, daß solche Anträge,

falls ihnen der Reichsrat nicht zustimmt, an den Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung zurückgeleitet werden, damit dieser sich mit der Stellungnahme des Reichsrats in aller Form befassen muß. Kommt es dann zu keiner Einigung zwischen beiden Organen, so soll das Gesetz gescheitert sein, es sei denn, daß der Reichspräsident sich entschließt, einen Volksentscheid herbeizuführen und dieser sich dem Votum des Reichstags anschließt.

Wird für den angeführten Fall die Stellung des Reichsvolkes als oberstes, gesetzgebendes Organ anerkannt, so werden auch die übrigen Fälle des legislativen Volksentscheides nicht ausdrücklich bemängelt. Es werden also die Gesetzesinitiative des Volkes, die im Falle der Ablehnung durch die Vertretungsorgane zur Volksabstimmung führt, die durch das Veto der Reichstagsminderheit bedingte Referendumsinitiative und das Referendum des Reichspräsidenten zugelassen, für das letztere allerdings von mancher Seite wieder Zustimmung des Reichsrats gefordert.

Eine einfache Folgerung aus der Gleichstellung des Reichsrats mit dem Reichstag auf dem Gesetzgebungsgebiet ist die Zustimmung des ersteren zu Verträgen mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, sowie zu den in der Verfassung gleichgestellten Bündnissen mit fremden Staaten

2. Auch bezüglich des sachlich mit der Gesetzgebung verwandten Erlasses von Verordnungen wird eine Besserstellung des Reichsrats gefordert. Am weitesten geht das Postulat, das Verordnungsrecht grundsätzlich auf den Reichsrat zu übertragen, insbesondere also auch für jene Angelegenheiten, bei denen eine Durchführung durch Landesbehörden nicht in Betracht kommt.

Ferner wird das Recht der Reichsregierung, in Durchführung der abhängigen Reichsaufsicht allgemeine Anweisungen an die Landesbehörden zu erlassen, für den Reichsrat reklamiert.

Durch diese Maßnahmen wäre zugleich ein entscheidender Einfluß der Ländervertretung auf die Verwaltung des Reiches wieder hergestellt. Zu seiner Stärkung wird noch die ausdrückliche Normierung eines Auskunftsrechtes des Reichsrats über die Führung der Reichsgeschäfte verlangt, wiewohl dieses Recht schon aus Art. 65 abgeleitet werden kann.

Vereinzelt wird über das bisher Angeführte hinausgehend gefordert, daß die Reichsregierung nicht nur vom Vertrauen des Reichstages, sondern auch von jenem des Reichsrats abhängig sein soll. Damit wäre dann die selbständige Stellung der Regierung des Reiches gegenüber den Regierungen der Länder gänzlich beseitigt, gleichzeitig aber auch das dem ganzen Reichsbau zugrunde liegende parlamentarische System in der Wurzel getroffen.

3. Was die Stellung der einzelnen Länder im Reichsrat betrifft, so würde das Zustimmungserfordernis des Reichsrates zu Verfassungsänderungen mit Rücksicht auf die dabei vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit die Lage der kleinen Länder verbessern, da eine starke Länderminderheit sich einer ihr unerwünschten Gestaltung mit Erfolg widersetzen könnte. Dieser Gedanke könnte noch weiter ausgebaut werden, indem noch in anderen für die Einzelländer wichtigen Fragen eine erhöhte Mehrheit vorgesehen würde.

In gegenteiliger Richtung laufen die preußischen Wünsche. Wenn schon die Beschränkung der Höchststimmenzahl auf zwei Fünftel als eine schwere Benachteiligung empfunden wird, die nur als freiwilliger Verzicht auf ein absolutes Vetorecht Preußens hingenommen wird, so begegnet doch jedenfalls die weitere Schwächung des Einflusses des preußischen Staates durch die Überweisung der Hälfte der Stimmen an die Provinzialverwaltungen einer entschiedenen Ablehnung seitens der preußischen Regierung. Sie betrachtet es als einen unerträglichen Zustand, daß ihr Stimmgewicht von vornherein das des zweitgrößten Landes nur um drei Stimmen übersteigt, obwohl das Bevölkerungsverhältnis etwa wie fünf zu eins

steht. Dazu kommt noch die Paralyisierung je einer Regierungsstimme durch jede dissidentierende Provinzialstimme (vgl. oben S. 40).

Man versuchte daher zunächst den Weg der Selbsthilfe. Da die oben (S. 40) erwähnte gemeinschaftliche Beratung der bestellten und gewählten Reichsratsmitglieder zwecks Herbeiführung einheitlicher Stimmabgabe den gewünschten Erfolg nicht gesichert hat, wurde eine Abänderung vorgeschlagen, wonach eine bindende Vorabstimmung stattfinden soll. Diese hätte naturgemäß stets zu dem Sieg der Regierung und zur Vereitelung der Wünsche oppositioneller Provinzialvertreter geführt. Im Landtag angenommen, fand die Novelle nicht die Zustimmung des preußischen Staatsrats und mußte daher fallen gelassen werden. Es wäre auch höchst fraglich gewesen, ob das geplante Gesetz wegen Unvereinbarkeit mit der Reichsverfassung Gültigkeit hätte beanspruchen können. Nunmehr erwartet man eine Änderung von der Revision der Reichsverfassung selbst. Seitens einiger nicht-preußischer Länder allerdings wird die angestrebte Verbesserung der Stellung der preußischen Regierung, wenn auch nicht immer mit offenem Visier, hartnäckig bekämpft. Auf der Länderkonferenz Januar 1928 ist der württembergische Staatspräsident BAZILLE sogar in aller Form für die Reduzierung der preußischen Stimmen auf 17 nach dem Stand der Bismarckschen Verfassung eingetreten.

4. Über die Forderung, daß die Durchführung der Reichsgesetze grundsätzlich den Landesbehörden vorbehalten bleiben soll, wurde bereits bei Erörterung der Aufgabenverteilung gesprochen. Es handelt sich in erster Linie um die Streichung des Art. 14, wonach durch einfaches Reichsgesetz reichseigene Verwaltungsbehörden geschaffen werden können. Allerdings würde diese Bestimmung wesentlich an Bedenklichkeit verlieren, wenn die obligatorische Zustimmung des Reichsrats zu allen Reichsgesetzen vorgeschrieben würde. Denn die über den Widerspruch der Ländervertretung hinausführende Volksgesetzgebung kommt in diesen Fragen praktisch kaum in Betracht.

Weiter ist auf die Forderung nach Rückgabe der verreichlichten Verwaltungszweige an die Länder, insbesondere auf die Rückübertragung der Steuerverwaltung zu verweisen. Ein abgeschwächtes Petit geht schließlich dahin, daß wenigstens die Chefs der leitenden Reichsverwaltungsbehörden in den Ländern verpflichtet würden, den Landeszentralbehörden jederzeit die von ihnen gewünschten Auskünfte zu erteilen, gegebenenfalls die Einsichtnahme in die Reichsverwaltung zu gestatten.

e) **Einfluß des Reichs auf die Länder.** 5. Lebhafteste Bedenken werden gegen die Uniformierung der Landesverfassungen erhoben. Gemäßigte Föderalisten vertreten den Standpunkt, daß zwar eine gewisse Einheitlichkeit der Landesgrundordnungen im Interesse des inneren Friedens zugestanden werden müsse und rechnen hierzu die obligatorische republikanische Staatsform und eventuell noch das breite demokratische Wahlrecht. Dagegen wird das Oktroi des Proporz, des Wahlrechtes aller nichtlandesangehörigen Reichsdeutschen und des parlamentarischen Regierungssystems als überflüssig und unberechtigt bezeichnet. Das Verhältniswahlrecht hat ja überhaupt viel an Beliebtheit eingebüßt und wird von mancher Seite geradezu als ein Widerspruch gegen die Notwendigkeit einer leichten Mehrheitsbildung als Grundlage der parlamentarischen Regierung angesehen; darüber wird ja noch in späterem Zusammenhang zu reden sein (vgl. 2. Teil). Durch das Wahlrecht aller landfremden Reichsangehörigen werde das geschlossene, politische Gefüge der Länder untergraben. Zum mindesten wird die Zulassung einer Selbsthaftigkeitsklausel verlangt, um wenigstens solche Elemente von einer Einwirkung auf die Landespolitik auszuschalten, die in gar keiner inneren Beziehung zu dem Schicksal des betreffenden Staates stehen. Dieselben Bedenken richten sich naturgemäß auch gegen die allgemeine politische Gleichstellung der landfremden Reichsangehörigen nach Art. 110 II. Das parlamentarische Regierungssystem wird

wenigstens für die kleineren Länder als eine unzweckmäßige Belastung bezeichnet, da es zu einer überflüssigen Politisierung der Landesverwaltung führe und diese in häufige Krisen stürze. Die Wahl der Regierung auf bestimmte Dauer nach dem Vorbild der Wahl des Gemeindevorstandes sei bei weitem vorzuziehen und sichere eine ausreichende Berücksichtigung der politischen Zusammensetzung der Bürgerschaft bei Bildung der Staatsleitung. Andererseits wird bemängelt, daß das für die Gemeinden zulässige und vielfach bewährte Zweikörperschaftssystem durch Art. 17 für die Länder ausgeschlossen oder mindestens in Frage gestellt werde.

Energischere Vertreter der föderalistischen Auffassung lehnen den ganzen Art. 17 als eine unbegründete, dem sonst maßgebenden Grundsatz der politischen Freiheit widersprechende Einschränkung der Organisationsgewalt der Gliedstaaten ab. Nach ihrer Meinung müsse es jedem Land freistehen, sich die Verfassungsform auszusuchen, die den Bedürfnissen seiner besonderen Verhältnisse und der Überzeugung seiner Angehörigen entspreche. Angesichts der Konzentrierung der hohen Politik beim Reiche könne auch eine monarchische Verfassung einzelner Länder keine Gefahr für die Reichseinheit bedeuten, da es sich von vornherein nur um ein kulturelles Königtum handle. Das Verbot dieser weiten Kreise der Bevölkerung in einzelnen Ländern sympathischsten Regierungsform habe ganz unnötigerweise wertvolle Kräfte von der tätigen Mitarbeit am öffentlichen Leben ausgeschaltet und manchmal sogar auf Bahnen gedrängt, die dem inneren Frieden abträglich seien. Das deutsche Volk benötige zu seinem Wiederaufbau der freudigen Mitwirkung aller seiner Teile; es müsse als ein schwerer politischer Fehler erachtet werden, daß diktatorische Gelüste einer zentralistischen Mehrheit durch die Vergewaltigung des freien Willens einzelner Länder zu einer tiefgehenden Abneigung gegen die an sich zu begrüßende Neuordnung Anlaß gegeben habe und noch weiter gebe.

6. Auch die Oktroyierung der Grundsätze des Landtagswahlrechts für die Gemeinden wird vom föderalistischen Standpunkt aus bekämpft, wenngleich die Zulassung eines bis zu einem Jahre ausdehnbaren Aufenthaltszensus als dankenswerte Milderung gewürdigt werden.

7. Gegenüber den Möglichkeiten, von Reichs wegen in den Gebietsbestand der Länder einzugreifen, besteht im föderalistischen Lager keine einheitliche Haltung. Grundsätzliche Vertreter des föderalistischen Gedankens lehnen jede selbtherrliche Verfügung des Zentralstaates über das Territorium und damit über die Integrität der Gliedstaaten energisch ab. Dieser Standpunkt galt im früheren Reich als eine Selbstverständlichkeit, ebenso wie im Recht der Vereinigten Staaten (Art. IV Abschn. 3 der Verfassung) und der Schweizer Eidgenossenschaft (Art. 5). Mit ihm ist auch das Recht einzelner Bevölkerungsteile, sich von ihrem Staate gegen dessen Willen loszulösen, nicht vereinbar. Wenn auch die Bildung reichsunmittelbaren Gebiets aus dem Besitzstand der Länder ausgeschlossen ist und daher die Neugliederung stets nur wieder zur Schaffung von Landesgebiet dienen kann, so handelt es sich letzten Endes doch um eine Oberhoheit des Reichs über die Gliedstaaten, die der Überordnung eines Staates über seine Gemeinden wie ein Ei dem andern gleicht.

Es gibt aber auch föderalistische Strömungen, die für die Möglichkeiten des Art. 18 volle Sympathie besitzen. Man spricht gerade mit Beziehung auf diesen Punkt von einem neuen, echten, veredelten Föderalismus (vgl. oben S. 85). Sie finden sich einmal im Lager der Deutschhannoveraner, die mit Hilfe der Reichsverfassung zur Wiederherstellung eines selbständigen Landes Hannover oder darüberhinausgehend, eines Landes Niedersachsen zu kommen hoffen. Ähnliche Bestrebungen sind auch in anderen preußischen Landesteilen zutage getreten, in denen Anhänger einer Lostrennung von Preußen vorhanden sind, z. B. im Rheinland, in Schleswig, in Oberschlesien. Nur wurden dort die Selbständigkeits-

wünsche vorläufig aus Rücksichten gesamtdeutscher Politik bis auf die Entfernung der fremden Besatzung vertagt. Eine andere Gruppe von Freunden der Neugruppierung ist in Bayern vorhanden, wo man ebenfalls in erster Linie an eine Aufteilung Preußens denkt, von der man sich die endgültige Beseitigung der Gefahr einer unerwünschten Vormachtstellung des norddeutschen Großstaates erhofft (vgl. oben S. 85). Begreiflicherweise hüllt die bayerische Regierungsdankschrift sich in Schweigen. Dagegen deutet schon 1920 die Denkschrift der Mittwochsvereinigung der Bayerischen Volkspartei (S. 5) diese Stellungnahme an, welche kurz darauf im Bamberger Programm vom September 1920 und im föderalistischen Programm von 1922 in voller Deutlichkeit Ausdruck findet. Einer ihrer theoretischen Hauptverfechter ist KONRAD BEYERLE (vgl. Föderalismus in der Porsch-Festschrift der Görresgesellschaft 1923 und Föderalistische Reichspolitik 1924).

Das Ziel dieser neuföderalistischen Bestrebungen ist die Beseitigung des als Anomalie empfundenen Zustandes, daß im deutschen Bundesstaat ein einziger Gliedstaat alle anderen zusammengenommen an Gebiet und Volk überragt und so das innere Gleichgewicht eines Nebeneinanders von mittleren und kleineren Ländern aufhebt, wie es die anderen Bundesstaaten kennen. Teilweise spielt dabei auch der Gedanke eine Rolle, vorwiegend katholische Bevölkerungsteile aus der Ein- und Unterordnung unter ein der Mehrheit nach protestantisches Staatswesen loszulösen.

8. Bei der Länderkonferenz im Januar 1928 ist der bayerische Ministerpräsident HELD auf die Frage der Neugliederung des Reiches in ausführlicher Darlegung eingegangen. Er bekennt sich dabei zu dem föderalistischen Grundsatz, daß, so sehr die Beseitigung der kleinen Länder und der Ex- und Enklaven (vgl. hierüber S. 174) berechtigt sei, nur durch freiwillige Zusammenschlüsse und Anschlüsse gesunde Verhältnisse herbeigeführt werden könnten. Auch die kleinsten Länder dürften nicht anders behandelt werden als die größten, auch sie hätten auf Grund des Art. 8 RV. den Anspruch auf Erhaltung ihrer Lebensfähigkeit. Nur wenn sie selbst auf ihren Bestand als Staaten keinen Wert legten, stünde der Anwendung des Art. 18 RV. nichts im Wege. Für eine Änderung der Reichsverfassung kämen vier Möglichkeiten in Betracht, die er aber alle aus sachlichen Gründen ablehnen müsse:

1) Umwandlung in reichsunmittelbares Gebiet, also Schaffung von Reichsländern. Die Durchführung könne nur durch Aufhebung der Landesverwaltung und Ersatz derselben durch unmittelbare Reichsverwaltung erfolgen. Damit sei verbunden die Beseitigung der parlamentarischen Kontrolle und des Ausgabenbewilligungsrechts des Landtags sowie die Aufhebung der Reichsratsstimmen, die unter keinen Umständen durch die Reichsregierung geführt werden könnten. Die Folge sei eine Lage, die für die sich entrechtet fühlende Bevölkerung des betreffenden Gebiets ebenso unmöglich sei wie für die übrigen Länder. Vom Standpunkt der letzteren bestünde die größte Gefahr darin, daß die Reichsverwaltung in diesen Gebieten in allen Verwaltungszweigen mit einer Machtfülle ausgestattet würde, welche gegenüber den verbliebenen Ländern geradezu erdrückend wirken müßte. Sie müßten einfach nachmachen, was die Reichsverwaltung in den Reichsländern vorgemacht hätte. Diese wäre geradezu verleitet, sich in die Verhältnisse der übrigen Länder einzumischen (vgl. hierzu auch S. 173).

2) Übernahme der Verwaltung einzelner Länder durch das Reich unter Fortbestand des Staatscharakters. Da die Reichsregierung dem Landtag nicht verantwortlich wäre, eine Zuständigkeit des Reichstags aber nicht in Frage komme, so werde hier jede parlamentarische Kontrolle beseitigt. Der Landtag sänke also auf die Stufe eines Vertretungskörpers der Selbstverwaltung herab.

3) Schaffung einer unmittelbaren Reichsaufsicht über die Landesverwaltung mit Unterstellung der Landesbeamten unter die Reichsregierung. In der

Sache wäre das Verhältnis zwischen Reich und Land das gleiche wie im Fall 2, nur formell bestünde ein Unterschied.

4) Übernahme von Teilen der Landesverwaltung durch das Reich. Hier würde es sich um eine Teillösung von Nr. 2 handeln. Wenn dieser Gedanke auf die Zuschußverwaltungen gemünzt werde, so sei einzuwenden, daß alle Hoheitsverwaltungen Zuschußverwaltungen seien. Gerade die Übernahme dieser Zweige durch das Reich wäre für die Länder am allergefährlichsten, der Anfang einer Zentralisierung, die immer weitere Kreise ziehen müßte.

Schließlich erklärt HELD nur den Abschluß von Verwaltungsgemeinschaften unter den Ländern als einen unbedenklich gangbaren Weg. Dagegen lehnt er solche Gemeinschaften zwischen Ländern und dem Reich ab und will darin auch eine Verfassungsänderung erblicken.

Wie wir alsbald sehen werden, hat die Länderkonferenz sich eine Reihe dieser Erwägungen des bayerischen Ministerpräsidenten zu eigen gemacht, indem beispielsweise die Schaffung von Reichsländern und die Ausübung von Zwang zur Beseitigung der Enklaven und Exklaven abgelehnt wird. Dagegen hat sich die Reichsregierung bei diesem Anlaß die Übernahme einzelner Verwaltungszweige zur Behebung von finanziellen Notständen in bestimmten Ländern vorbehalten (vgl. unten § 27).

9. An der Gestaltung der Reichsaufsicht nimmt die bayerische Denkschrift I in mehrfacher Weise Anstoß. Zunächst wird die selbständige Aufsicht als mit der Staatlichkeit der Länder unvereinbar bekämpft, ohne übrigens der Tatsache zu gedenken, daß sie bereits in der alten RV. Art. 4 vorgesehen war. An der abhängigen Aufsicht wird das Inspektionsrecht der Reichsregierung bemängelt, und, wie oben erwähnt (S. 128), das Anweisungsrecht für das föderative Organ in Anspruch genommen. Zugestanden wird also nur die Mängelrüge, der gegenüber ja in der Verfassung die Anrufung gerichtlicher Instanzen vorgekehrt ist.

Bezüglich der Reichsexekution geht die Forderung auf Einschaltung des Reichsrates als genehmigender Faktor vor den Beschluß des Reichspräsidenten. Dadurch würde, wie im alten Recht, nicht nur dem betroffenen Gliedstaat vor der Anwendung dieses äußersten Mittels Gelegenheit zur Vertretung seines Standpunktes gegeben, sondern auch die Entscheidung von dem Votum der übrigen Länder abhängig gemacht.

Auch die mit der Reichsexekution vikariierenden Ausnahmebefugnisse des Reichspräsidenten nach Art. 48 sollen einer Umgestaltung unterzogen werden, welche den Ländern grundsätzlich die Vorhand läßt und das Eingreifen des Reiches auf den Fall beschränkt, daß jene versagen. Das Nähere wurde S. 122 besprochen.

E. Amtliche Zusammenfassung der Reformbestrebungen.

§ 27. Die Länderkonferenz vom Januar 1928.

1. Im Sommer 1927 führten finanzielle Schwierigkeiten einiger Länder, sowie Bemerkungen des Reparationsagenten PARKER GILBERT über die Auswirkungen des föderativen Reichsbaus auf die Reichsfinanzen zu einer kräftigen Belebung der Diskussion über die Möglichkeiten und Vorzüge des Einheitsstaates. Die großen industriellen Verbände, der agrarische Landbund, der Deutsche Städtetag und andere Spitzenorganisationen nahmen in mehr oder weniger entschiedener Weise zugunsten dieser Form der Lösung der deutschen Verfassungsfrage Stellung. In der Tagespresse, in politischen Versammlungen, in zahlreichen teils objektiv gedachten, teils tendenziös eingestellten Einzelschriften wurde das Problem nach den verschiedensten Richtungen hin nachdrücklichst erörtert. Es schien besonders im Norden Deutschlands so, als ob mit einem Male ein so rasch

von niemand erwarteter, unwiderstehlicher Vormarsch des einheitsstaatlichen Gedankens eingesetzt habe.

Durch diese plötzliche Aufrüttelung des Interesses an einer Umgestaltung der grundsätzlichen Struktur des Reichsbau wurden naturgemäß auch die föderativen Elemente aus einer bei ihnen eingetretenen Lethargie aufgeschreckt und begannen sich zunächst mit einer gewissen Schüchternheit, dann aber immer energischer gegen die Angriffe der unitaristischen Seite zur Wehr zu setzen, um schließlich nach Ermittlung der schwachen Punkte der gegnerischen Linie selbst zu Angriffsversuchen überzugehen.

Die auf einer Koalition unitaristischer und föderalistisch gerichteter Parteien — Deutschnationale, Deutsche Volkspartei, Zentrum, Bayerische Volkspartei — gestützte Reichsregierung hielt es für angemessen, in den neu entfachten Kampf der Meinungen nicht durch eine positive, bestimmte Stellungnahme einzugreifen, sondern ihr Interesse an den aufgeworfenen Fragen durch Herbeiführung einer gewissermaßen amtlich organisierten Erörterung zum Ausdruck zu bringen. Bei dem Mangel einer eigenen, festen Anschauung und der daraus folgenden Unmöglichkeit, sachlich die Führung zu übernehmen, mußte es naturgemäß vermieden werden, eine Aussprache vor den in Betracht kommenden politischen Instanzen, dem Reichstag und dem Reichsrat, zu eröffnen und so griff man gern zu dem durch die Praxis — vgl. oben S. 15 und 42 — geschaffenen Auskunftsmittel der Konferenz der Landesminister, die auf den 16. bis 18. Januar 1928 nach der Reichshauptstadt einberufen wurde.

2. Als konkrete Aufgaben wurden der „Länderkonferenz“ überwiesen: 1. Das Verhältnis zwischen Reich und Ländern. 2. Maßnahmen zur Gewährleistung sparsamer Finanzwirtschaft. 3. Praktische Verwaltungsreform in Reich und Ländern.

Diese Themen sollten durch Berichte und Gegenberichte und in einer anschließenden Aussprache behandelt werden. Bezüglich der Auswertung der Verhandlungen wurde kein bestimmter Plan bekanntgegeben. Aber soviel war von vornherein klar, daß nur vorbereitende Ergebnisse in Betracht kommen konnten, da ja die Länderkonferenz in keiner Weise verfassungsmäßig legitimiert ist, irgendwie bindende Beschlüsse zu fassen (vgl. oben S. 42).

Getreu ihrer reservierten Haltung beschränkte die Reichsregierung ihre positive, sachliche Mitwirkung zunächst auf die Zurverfügungstellung von allerhand interessantem Material, das den Teilnehmern erst im Beratungssaale übergeben wurde, und später auf die Beteiligung bei Abfassung der amtlichen Mitteilung der Konferenzergebnisse. Erst in diesem letzten Stadium wurde bezüglich einiger Punkte aus der passiven Zurückhaltung herausgetreten.

Die eigentliche Arbeit der Versammlung wurde den Vertretern der Länderregierungen zugeschoben. Insbesondere wurden sämtliche Berichte von diesen erstattet und auch die Diskussion wurde fast ausschließlich von ihrer Seite bestritten. Gewiß verfolgte diese Rollenverteilung die Absicht, die Reichsregierung in den Hauptfragen weder sachlich noch politisch festzulegen. Aber gleichwohl war es doch ein schwerer Nachteil, daß die Probleme nicht allseitig, sondern nur unter einem bestimmten Aspekt, dem Standpunkt der Länder bzw. genauer ihrer augenblicklichen politischen Exponenten, beleuchtet wurden. Auch kam diese Beschränkung der Themabehandlung in den amtlichen und halbamtlichen Kundgebungen von Seite der Reichsregierung nicht zu entsprechendem Ausdruck. Die Taktik der für die Veranstaltung maßgebenden Stellen ist daher scharf kritisiert worden, besonders der Umstand, daß die berufenen Faktoren des Reichs zu den einzelnen Fragen überhaupt keine Stellung nahmen. Allerdings hatte man versucht, eine mehrseitige Beleuchtung der Gegenstände durch die Rollenverteilung bei der Berichterstattung sicherzustellen, indem man zu jeder Frage aus dem Kreise der Länder prominente Vertreter der unitaristischen und föderalistischen Auffassung

zu Wort kommen ließ. Aber bei allem bemerkenswerten Streben nach Objektivität mußte doch bei ihnen das spezifische Länderinteresse im Untergrund dominierend bleiben und wir wissen aus bereits gelegentlich berührten Beobachtungen, daß selbst bei gleichartiger politischer Einstellung der Standpunkt der Betrachtung — ob Reichs- oder Landeswarte — verschiedene Eindrücke zur Folge hat (vgl. S. 81).

Will man nach alledem die Bedeutung der Konferenz richtig charakterisieren, so kann man sie etwa mit einer Enquete vergleichen, welche die Reichsregierung unter den Ländern über deren Standpunkt in den zur Erörterung gestellten Fragen abgehalten hat. Es war also — wie so oft — nur einem Teil der Interessenten Gelegenheit geboten, seine Stimme vernehmlich zu machen.

3. Der Verlauf der Verhandlungen war in aller Kürze folgender.

Zunächst erstattete der demokratische Bürgermeister von Hamburg PETERSEN einen großangelegten Bericht über die Verfassungsfrage vom unitaristischen Standpunkt aus, dem ein zweiter, in bezug auf die Beurteilung der gegenwärtigen Lage ziemlich pessimistischer Bericht über den gleichen Gegenstand durch den deutsch-nationalen Staatspräsidenten von Württemberg BAZILLE in föderalistischem Sinne folgte. Daran schloß sich der Mitbericht des bayerischen Ministerpräsidenten HELD (Bayerische Volkspartei) und des preußischen Ministerpräsidenten BRAUN (Sozialdemokrat), deren erster eine sehr sorgfältige und klare Erörterung aller im Brennpunkt des aktuellen Interesses stehenden Fragen in allgemein föderalistischer Beleuchtung unter Berücksichtigung der bayerischen Auffassung brachte, während der zweite zu unitarischen Schlußfolgerungen gelangende besonders den Ansichten der preußischen Regierung Ausdruck verlieh. In der großen Debatte ergriffen dann eine Reihe von anderen Staatsmännern der Länder das Wort.

Zu dem zweiten finanziellen Thema berichteten der preußische Finanzminister HÖPKER-ASCHOFF (Demokrat) und der badische Finanzminister SCHMITT (Zentrum), während das dritte Thema Verwaltungsreform durch den sächsischen Innenminister APELT (Demokrat) und den bayerischen Innenminister STÜTZEL (Bayerische Volkspartei) behandelt wurde. Auch bei den zwei Spezialgebieten wurde — nach dem inneren Zusammenhang leicht begreiflich — immer wieder auf die großen Verfassungsfragen zurückgegriffen.

Auf das Inhaltliche der Vorträge und Ausführungen in der Aussprache soll hier nicht eingegangen werden. Die wichtigsten Punkte wurden entweder bereits in den vorausgegangenen Paragraphen an der systematisch zutreffenden Stelle berücksichtigt oder werden noch im folgenden Abschnitt — besonders bei Besprechung des preußisch-deutschen Problems — behandelt werden. Eine bloß referierende Darstellung an diesem Orte würde also nur eine überflüssige und wegen der rein äußerlichen Aufeinanderfolge wenig fruchtbare Wiederholung bedeuten. Dagegen ist noch auf die amtliche Feststellung des Ergebnisses der Verhandlungen einzugehen.

4. Wie aus den Berichten der Presse hervorgeht, hat die Feststellung der amtlichen Mitteilung über das Konferenzergebnis große Schwierigkeiten bereitet. Das erklärt sich schon daraus, daß aus dem gegensätzlichen Standpunkt der verschiedenen Redner nur schwer eine einheitliche oder mittlere Linie abzuleiten war. Dazu kam aber noch, daß in diesem Stadium, also gewissermaßen hinter den Kulissen vor Aufgang des Vorhangs zur Schlußszene, einzelne Vertreter der Reichsregierung sich einschalteten und einen gewissen Einfluß im Sinne der Berücksichtigung der Reichsinteressen, so wie sie diese auffaßten, auszuüben bestrebt waren. Schließlich kam es nach längeren Verhandlungen zu einer Verständigung, die in folgender, offizieller Formulierung festgelegt wurde.

„Durchdrungen von der Überzeugung, daß der Wiederaufstieg unseres Volkes nur auf der Grundlage einer einmütigen und verständnisvollen Zusammenarbeit zwischen Reich und Ländern erfolgen kann, sind Reichsregierung und Länder-

regierungen in ihrer heute zum Abschluß gelangten Konferenz nach eingehenden Beratungen zu folgenden Ergebnissen gelangt:

I. Reichsregierung und Ländervertreter sind der Auffassung, daß die Weimarer Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern unbefriedigend ist und einer grundlegenden Reform bedarf. Wenn auch darüber, ob die Reform die unitarischen oder die föderativen Kräfte stärken soll, oder welche Vereinigung beider Kräfte in neuer Form möglich ist, eine Übereinstimmung nicht erzielt werden konnte, so bestand doch darüber Einigkeit, daß eine starke Reichsgewalt notwendig ist.

Im übrigen wurde in folgenden Punkten Einverständnis erzielt:

1. Jede Teillösung ist bedenklich; insbesondere soll die Gesamtlösung nicht dadurch erschwert werden, daß leistungsschwache Länder vom Reich als Reichsländer aufgenommen werden. Finanziellen Notständen von Ländern, welche durch die Entwicklung der Verhältnisse eintreten, soll durch andere geeignete Maßnahmen entgegengewirkt werden; als solche kommen Dotationen nicht in Frage.

2. Das Reich soll seinen Machtbereich nicht durch finanzielle Aushöhlung oder ähnliche Maßnahmen zum Schaden der Länder erweitern.

3. Wenn kleinere Länder in Nachbarländern aufzugehen wünschen, so soll dieses Aufgehen nach Möglichkeit erleichtert werden. Die Auflösung der bestehenden zahlreichen kleinen Enklaven und Exklaven im Wege freier Vereinbarung erscheint wünschenswert.

4. Die Länder werden häufiger und beschleunigter als bisher untereinander Vereinbarungen zur Rechts- und Verwaltungsangleichung und Vereinfachung treffen, bei deren Abschluß die Reichsregierung mit hinzugezogen werden soll.

5. Die Lösung des Gesamtproblems soll durch den Bericht eines Ausschusses vorbereitet werden, der zu gleichen Teilen von der Reichsregierung und den Länderregierungen besetzt wird. Die Regierungen der im Verfassungsausschuß des Reichsrates vertretenen Länder werden je einen Vertreter in den Ausschuß entsenden. Der Ausschuß hat das Recht der Zuwahl. Er kann Sachverständige hinzuziehen. Den Vorsitz des Ausschusses führt der Reichskanzler.

II. Die Reichsregierung hat im Interesse der Lösung des Gesamtproblems folgende Maßnahmen in Aussicht gestellt:

1. Zur Beseitigung finanzieller Notstände von Ländern, die durch die Entwicklung der Verhältnisse eintreten, ist die Reichsregierung bereit, über die geltende verfassungsmäßige Zuständigkeit hinaus geeignete Verwaltungsbereiche solcher leistungsschwach gewordener Länder auf das Reich zu übernehmen.

2. Zur Herbeiführung von Vereinbarungen über das Aufgehen kleinerer Länder in Nachbarländer sowie für die Auflösung von Enklaven und Exklaven stellt die Reichsregierung ihre guten Dienste zur Verfügung. Sie ist insbesondere bereit, eine Stelle zu schaffen, welche in enger Fühlungnahme mit den Ländern anregend, vermittelnd und auf Anruf der Beteiligten als Schiedsinstanz wirkt.

3. Zur Vereinfachung der Gesamtverwaltung des Reiches wird die Reichsregierung demnächst im Reichsrat neue Vorschläge für das Reichsverwaltungsgericht machen.

III. Reichsregierung und Länderregierungen sind sich darüber einig, daß Maßnahmen zur Sicherstellung sparsamster Finanzgebarung in Reich, Ländern und Gemeinden getroffen werden müssen. Ein Ausschuß, der unter Vorsitz des Reichsministers der Finanzen und aus mindestens vier Finanzministern der Länder besteht, soll näher prüfen, welche Wege in dieser Richtung gangbar erscheinen.

IV. Bezüglich der Fragen der Verwaltungsreform sind sich Reichsregierung und Landesregierungen über die Notwendigkeit beschleunigter Durchführung von entscheidenden Reformen in Reich und Ländern einig. Diese Reformen haben sich insbesondere auf folgende Fragen zu erstrecken:

a) zweckentsprechende Zusammenlegung von bisher nebeneinander bestehenden Behörden;

b) zweckmäßige und den heutigen Verkehrsverhältnissen angepaßte Abgrenzung der Bezirke der Lokal- und Mittelbehörden;

c) um eine Gleichmäßigkeit in der Durchführung der notwendigen Verwaltungsreformen in den Ländern und eine Übereinstimmung in den entsprechenden Maßnahmen des Reiches sicherzustellen, sind sich Reichsregierung und Länderregierungen darüber einig, daß es zweckmäßig ist, wenn

aa) Landesregierungen der Reichsregierung (Reichssparkommissar) ihre Verwaltungsreformpläne mitteilen;

bb) der Reichssparkommissar auf Antrag der Landesregierungen sich zu ihren Plänen gutachtlich äußert. In diesem Falle werden die Landesregierungen dem Reichssparkommissar Gelegenheit geben, sich bei den in Betracht kommenden Landesbehörden zu unterrichten. Auch sind sie bereit, die Gutachten des Reichssparkommissars den beschließenden Körperschaften vor der Beschlußfassung zuzuleiten.

Mit der näheren Durchprüfung der in Betracht kommenden Fragen wird der zu 15 erwähnte Ausschuß betraut werden.

Anmerkung 1: Die im Abschnitt I Anm. 5 genannten Länder des sog. Verfassungsausschusses sind Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen, Hamburg, Anhalt, (Stellvertreter:) Mecklenburg-Schwerin und Lübeck. Die erstgenannten neun Länder werden je einen Vertreter, das Reich seinerseits gleichfalls neun Vertreter in diesen Ausschuß entsenden. Der Ausschuß tagt unter Vorsitz des Reichskanzlers.

Anmerkung 2: Der Abschnitt II stellt eine einseitige Erklärung des Reiches dar.

Anmerkung 3: Der im Abschnitt III genannte Ausschuß wird sich zusammensetzen aus dem preußischen, dem badischen, dem Hamburger und dem thüringischen Finanzminister.

5. Diese amtliche Mitteilung hat im allgemeinen auf keiner Seite große Befriedigung hervorgerufen. Denn ihre Einzelfeststellungen greifen in der Hauptsache doch nur Fragen zweiten Ranges heraus. Insbesondere ist das naturgemäß in den Mittelpunkt gerückte preußisch-deutsche Problem nicht einmal erwähnt. Sehr enttäuscht waren vor allem die Anhänger des Unitarismus, die sich von der Konferenz eine starke Unterstreichung der Berechtigung ihrer Forderungen erwartet hatten, während die Föderalisten darauf verweisen konnten, daß eine Reihe von ihnen befürchteter und bekämpfter Vorschläge als abgetan bezeichnet wird. Wenn auch die Anlage der Besprechung, wie oben ausgeführt, einer Betonung der Interessen der Länder von vornherein günstig war, so ist doch — objektiv betrachtet — darüber hinaus ein gewisser sachlicher Erfolg der föderalistischen Auffassung nicht zu verkennen. Jedenfalls ist soviel klar geworden, daß der Gedanke einer Forcierung des Einheitsstaates seine Aktualität eingebüßt hat.

Man hat die Einsetzung eines Ausschusses zur Vorbereitung einer Gesamtlösung als ein Leichenbegängnis erster oder zweiter Klasse bezeichnet. Dieses Urteil entbehrt nicht ganz der Berechtigung. Denn dem Ausschuß ist, abgesehen von den Feststellungen über gewisse Fragen zweiten Ranges, gar keine bestimmte Marschroute mit auf den Weg gegeben worden, so daß er vor die Lage gestellt ist, das Problem nach allen seinen Richtungen unter Berücksichtigung der gegensätzlichsten Anschauungen und Forderungen von Grund aus erörtern zu müssen. Wie soll da ein praktisches Ergebnis erzielt werden können?

Es wurden auch Bedenken gegen die Zusammensetzung des Ausschusses ausgesprochen. Der erste Berichterstatter PETERSEN hatte den Vorschlag gemacht, einen Ausschuß aus einer beschränkten Zahl unabhängiger Persönlichkeiten einzusetzen, die nicht als Vertreter von Ländern oder Interessengruppen oder politischen Parteien, sondern als Vertreter aller Bezirke des deutschen Lebens gedacht waren und aus Politikern, Verwaltungspraktikern, Staats- und Verwaltungsrechtlern,

Vertretern der Wirtschaft einschließlich der Arbeitnehmerorganisationen bestehen sollten. Dem gegenüber trat der bayerische Ministerpräsident HELD dafür ein, daß der Verfassungsausschuß des Reichsrats das geeignete Forum sei, so daß also die Länder gewissermaßen unter sich gewesen wären. Schließlich kam das in Punkt I Z. 5 der amtlichen Mitteilung enthaltene Kompromiß zustande, das Reichsregierung und Länderregierungen gleich beteiligt. Auf diese Weise ist für eine Vertretung der beiderseitigen Interessen gesorgt, wogegen sicher nichts eingewendet werden kann. Wertvoll ist auch noch das Recht der Zuwahl anderer Persönlichkeiten und der Beiziehung von Sachverständigen. Dadurch kann möglicherweise ein ausgleichendes Element eingeschaltet werden. Aber ob nun alle in Betracht kommenden Faktoren zu Worte kommen werden, bleibt eine noch offene Frage. Der mehr unpolitische Sparausschuß (Punkt II der amtlichen Mitteilung) beschränkt sich ganz auf die Mitwirkung der amtlichen Finanzverwaltungen.

Dritter Abschnitt.

Würdigung.

§ 28. Die Erklärung der bestehenden Ordnung im allgemeinen.

Schrifttum: Siehe §§ 1, 2, 4, 21, 24; ANSCHÜTZ, Die kommende Reichsverfassung, DJZ. 1919, S. 113ff.; ROTHENBÜCHER, Der Entwurf der deutschen Reichsverfassung Ztschr. f. Rechtspf. Bay. 1919; NAWIASKY, Grundgedanken der Reichsverfassung; DERSELBE, Der föderative Gedanke in und nach der Reichsverfassung; DERSELBE im „Tag“ vom 30. Dezember 1920; DERSELBE in DJZ. 1923, S. 701ff.; DERSELBE, Allgemeine, Zeitung München 1924; TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907; DERSELBE, Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung, Zeitschr. f. Politik Bd. 14, S. 3; E. KAUFMANN, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, Berlin 1917; DERSELBE, Grundfragen der künftigen Reichsverfassung, Berlin 1919; ANSCHÜTZ, Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1923; DERSELBE, Veröffentl. d. Staatsrechtsl. H. 1, S. 12ff.; LUKAS, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tübingen 1920; DERSELBE, Zum fünfjährigen Bestande der Weimarer Reichsverfassung, Recklinghausen 1924; PREUSS, Der deutsche Nationalstaat, Frankfurt 1924; DERSELBE, Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926; DERSELBE, Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa, Berlin 1927; STIER-SOMLO, Unitarismus und Föderalismus, Zeitschr. f. d. ges. Staatsw., 1925, S. 716ff.; PERELS, Einige Grundgedanken der deutschen und der bremischen Verfassung, Hamburg 1925; AFELT, Vom Bundesstaat zum Regionalstaat, Berlin 1927; SCHULZE, Das neue Deutsche Reich, Dresden 1927; DELIUS, Die Neugliederung des Reiches, Hannover 1927; HAMM, Zur Verwaltungsreform, Berlin 1928; HALLER, Bundesstaat oder Einheitsstaat, Tübingen 1928; KOCH-WESER, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin-Zehlendorf 1928; LOHMEYER, Zentralismus oder Selbstverwaltung, Berlin 1928; THOMA, Die Forderung des Einheitsstaates, Heidelberg 1928.

1. Im Vorausgegangenen wurde zunächst die bestehende Ordnung im Vergleich mit ihrer Vorgängerin betrachtet (erster Abschnitt) und dann die an ihr geübte Kritik und die daraus folgenden Reformwünsche besprochen (zweiter Abschnitt). Damit ist eine sichere Grundlage gewonnen, um eine objektive Würdigung des geschaffenen Werkes und der dagegen erhobenen Bedenken wie der vorgeschlagenen Änderungen zu versuchen (vgl. S. 76). Die erste Frage, die sich erhebt, ist die: wie erklärt sich die geltende Ordnung?

2. Zwei Hauptpunkte sind für den geltenden Rechtszustand in Deutschland charakteristisch. Einmal die Tatsache, daß wir auch heute noch in einem Bundesstaat leben und dann, daß dieser Bundesstaat ein stark unitarisches Gepräge aufweist. Das erste Moment hat einen tief in die Vergangenheit der deutschen Geschichte zurückweisenden Grund, das zweite erklärt sich aus den Ereignissen der letzten Generationen.

In den einleitenden Betrachtungen wurde dargetan, daß der Bundesstaat eine besonders komplizierte Form der staatlichen Ordnung darstellt (vgl. S. 7). Warum hat sich das deutsche Volk diese Organisation gewählt?

Kurz gesagt, ist sie der Ausdruck dafür, daß die politische Entwicklungslinie unseres Volkes die Diagonale darstellt zwischen den Bestrebungen nach geschlossener Einheit der Gesamtheit und der Betonung des Eigenlebens der deutschen Stämme und Landschaften.

Diese partikularistischen Gegentendenzen sind eine spezifische Erscheinungsform des deutschen Volkslebens, die sich in eigenartiger, durch mancherlei besondere Umstände im einzelnen bestimmter geschichtlicher Entwicklung herausgebildet hat.

Der Ausgangspunkt der politischen Gestaltung war ganz anders, nämlich der dezentralisierte Einheitsstaat. Als solcher hat er sich von der Zeit der Karolinger

erhalten bis zum Untergang der Staufer, durch viereinhalb Jahrhunderte! Mit der Schwächung der Reichsgewalt aber ergab sich eine Stärkung der kaiserlichen Beamten und sonstigen kleinen Machthaber. Sie lehnte sich zunächst an die Verschiedenheit der Stämme und Landschaften an. Dann aber wurde die naturgemäße Gliederung überwuchert durch die persönlichen Interessen der ehemaligen Amtsträger, die sich in einen erblichen Adel mit eigenen Herrschaftsrechten, in kleinere und größere Territorialherren umgewandelt hatten. Durch Heirat, Erbvertrag, Kauf, Tausch und andere Rechtsgeschäfte, durch Gewalt und List, wurden Land und Leute aus einer Hand in die andere geschoben. Man befehdete sich untereinander oder verband sich gegenseitig. Ihren Höhepunkt erreichte diese Zersplitterung mit dem Westfälischen Frieden, der dem alten Reich den Todeskeim eingepflanzt hat. Von hier beginnt die Wende. Denn jetzt bewegt sich die Entwicklung wieder konsequent in der Richtung der fortschreitenden Aufsaugung der kleinen und kleinsten Machthaber durch die mächtigeren Landesfürsten, die dabei kein sich bietendes Mittel verschmähten. Und so entstand das mosaikartige Bild der innerdeutschen Landkarte. Die 22 deutschen Fürsten, die ihre Stellung bis zum Jahre 1918 behaupteten, waren die im Kampf ums politische Dasein Überlebenden. Noch realistisch könnte man ihre Stellung dahin charakterisieren, daß sie diejenigen waren, die Napoleon I. 1804—1806 verschonte und Bismarck 1866 am Leben ließ, um mit ihnen 1867 den Norddeutschen Bund, 1871 das Deutsche Reich zu gründen.

3. Man nimmt den großen deutschen Staatsmann gerne als Kronzeugen für den Föderalismus in Anspruch. Und es kann keinem Zweifel unterliegen, daß in seinem Bauplan für das Deutsche Reich das föderalistische Prinzip eine große Rolle spielte und daß er auch nach Vollendung des Baus die föderalistischen Formen stark betonte. Aber der Bismarcksche Föderalismus war kein Föderalismus pur et simple, kein Föderalismus aus reinster Vorliebe, kein Föderalismus um des Föderalismus willen. Er enthielt vielmehr ein zweites Element und dieses war das eigentlich ausschlaggebende.

Vergleicht man den Vorspruch beider Reichsverfassungen — und solche Vorsprüche haben immer etwas von einem politischen Bekenntnis an sich — so zeigt sich ein tiefgreifender Gegensatz. Die Präambel der alten Verfassung lautete:

„Seine Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg . . . schließen einen ewigen Bund . . . Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben.“

Die neue Verfassung beginnt mit den Worten:

„Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich . . . zu erneuern . . ., hat sich diese Verfassung gegeben.“

Man sieht sofort den wesentlichen Unterschied: dort ein Bund der deutschen Fürsten — hier eine Lebensordnung des deutschen Volkes. Darin steckt ein doppelter Gegensatz: Fürsten- und Volkssouveränität, bündische Grundlage und Einheitswille. Das jeweils erste und zweite Stück beider Gegensatzpaare steht in einem engen, geschichtlichen Zusammenhang: monarchischer Föderalismus — demokratischer Unitarismus. Die Bismarcksche Losung und Lösung war die erste Kombination, seine Absage und sein Kampf seit 1848/49 galt der letzteren. Was ihm dabei aber im Vordergrund stand, wird jetzt wohl unmittelbar klar geworden sein. Er, der große Vorkämpfer und Verwirklicher der deutschen Einheit, trat nicht gegen deren größeres oder kleineres Maß auf, sondern gegen ihre demokratische Einkleidung. Denn für seine Auffassung war ein starker Staat mit ruhiger Entwicklung auf demokratischer Grundlage nicht möglich. Warum er sich diese politische Lebens- oder Weltanschauung gebildet hatte, ist hier nicht näher zu untersuchen. Genug! sie war für ihn maßgebend. Und auf einen starken, vor inneren Schwankungen und Erschütterungen möglichst geschützten Staat kam ihm alles an. Daher

war er Monarchist — aus Feindschaft gegen die Demokratie. Diese war für ihn das Primäre, die monarchische Einstellung sekundär. Darum hat er die erste niemals verleugnet, während die zweite gelegentlich auch einmal bei ihm nicht ganz unbedingt feststand.

Und nun ergibt sich alles Weitere zwangsläufig. Ein Bollwerk gegen die Demokratie ist nicht die Monarchie an sich, sondern nur eine ausgeprägte, starke Monarchie. Die englische Form der parlamentarischen Monarchie war Bismarck zuwider, nur die konstitutionelle Monarchie konnte seinen Zielen dienen. Also war ein starkes Deutsches Reich nach seiner Meinung nur denkbar auf einer starken, monarchischen Grundlage. Eine solche war bei der deutschen Einheitsbewegung nicht zu finden, weil sie liberal, ja demokratisch orientiert war, auf der Idee der Volkssouveränität fußte. Zu finden war sie nur, wenn man sich auf die starke preußische Monarchie stützte. Diese hatte unter seiner Leitung den Ansturm der parlamentarischen Kräfte siegreich überwunden und stand neugefestigt da (vgl. S. 37). Auf ihr mußte das neue Reich aufgebaut werden. Es gab für ihn keine andere Lösung als die Erhaltung der preußischen Übergewichtsstellung. Als Folie derselben mußten dann die anderen deutschen Mittel- und Kleinstaaten bleiben, soweit sie nicht 1864/66 von Preußen aufgesogen worden waren.

So war Bismarck Föderalist, weil er Monarchist war, wie Monarchist, weil Gegner der Demokratie. Wer sich diese Aufeinanderfolge nicht klarmacht, dem fehlt der Schlüssel zum Verständnis seines Wirkens und seines Werkes.

4. Und doch ist damit noch nicht alles Wesentliche über den Reichsbau von 1871 gesagt. Ungeachtet seiner antidemokratischen, monarchischen Einstellung konnte und wollte der große Staatsmann auf die Nutzbarmachung des Gedankens der Volksvertretung nicht verzichten. Einmal war er sich der allgemein werbenden Kraft, die darin lag, klar bewußt. Dann aber bildete das Einheitsstreben des deutschen Volkes eine nicht zu verachtende Stütze für den Zusammenhalt des Ganzen, die neben der preußischen Vormachtstellung mit dazu beitragen mußte, etwa stärker auftretenden, partikularen Tendenzen einzelner mittelstaatlicher Regierungen ein Paroli zu bieten. Und schließlich verlangte der Politiker, der seine Laufbahn in dem preußischen, vereinigten Landtag von 1848/49 begonnen hatte, nach einer Tribüne, von der aus er zum ganzen deutschen Volke, ja zur ganzen Welt sprechen konnte.

Nun ist das Eigenartige, wie er es verstand, die angestrebte unbedingte Sicherung der Monarchie mit der Aufnahme des Parlaments in das Reichsgefüge zu verbinden.

Das eigentlich Schöpferische an der Verfassung von 1871 war nicht die kühne Erfindung neuer Konstruktionsbestandteile, sondern die geschlossene Zusammenfügung bereits vorhandener Bauelemente. Die Vielzahl der kleinen und mittleren Gliedstaaten war gegeben, ebenso die überragende Machtstellung Preußens. Der Bundesrat war eine Fortsetzung des Frankfurter Bundestages, der Reichstag war das Volkshaus der Frankfurter Verfassung. Der Bundeskanzler sollte ursprünglich nichts anderes als der preußische Präsidialgesandte sein; das Reichsheer beruhte auf dem überkommenen Kontingentsystem, die Marine war schon 1849 als Reichssache erklärt usw. Aber wie es dem großen Staatsmann gelang, aus allem vorhandenen Material das für seine Zwecke Brauchbare zu wählen, das bleibt auch staatsrechtlich seine Leistung.

Vor allem handelt es sich hier darum, wie er es fertig brachte, den Grundgedanken der konstitutionellen Monarchie in der verwickelten Gestaltung des föderativen Staatsbaues zum Durchbruch zu bringen. Hierzu diente einerseits die Machtfülle des monarchisch-aristokratischen Bundesrats, in dem die Vormacht für einen einheitlichen Willen sorgte. Ihm wurde auf der anderen Seite eine auf dem breitesten Wahlrecht ruhende Volksvertretung gegenübergestellt als geeignetes Ventil für die

Geltendmachung der Wünsche des Volkes, aber nicht als Faktor mit maßgebendem Bestimmungsrecht. So war eine Linie gefunden, auf der sich der Ausgleich der heterogenen Welten vollziehen konnte.

Allerdings war mit dieser Ordnung auch eine bestimmte Verteilung des föderalistischen und unitarischen Schwergewichtes verbunden. Wie bereits an anderer Stelle hervorgehoben (S. 34, 81), war das föderative Prinzip rein auf der Regierungsseite fundamentierte und entbehrte jedes demokratischen Einschlags. Die nicht beachtete naturgemäße, nicht unbedenkliche Folge war, daß die parlamentarischen Ströme in eine entschieden unitarische Richtung geleitet werden mußten.

5. Hat Bismarcks Rechnung gestimmt? Ja und Nein. Gewiß haben die von ihm gewählten eigentlichen Stützpfiler des Reichsbaues, die einzelstaatlichen Monarchien, 48 Jahre gehalten, dann brachen sie auf einmal in wenigen Tagen alle zusammen. Die Gründe sind hier noch nicht zu untersuchen; sie werden Gegenstand späterer Prüfung sein (im 2. Teil). Stützpfiler aber sind für jede möglicherweise in Betracht kommende Belastung gebaut. Wenn sie 48 Jahre nur einen verhältnismäßig leichten Druck auszuhalten haben, dann ist das noch keine Belastungsprobe. Nach 48 Jahren kam dann die wirklich große Belastung. Die Pfeiler begannen zu krachen, die Fugen öffneten sich, der Einsturz war da. Die Probe war nicht bestanden worden.

Und doch blieb das Gebäude stehen, zwar nicht in alter Pracht und Größe, aber so, daß seine Bewohner sich behaupten konnten. Der vorsichtige Meister hatte es eben noch mit anderem Material unterbaut, das er der ihm an sich gegensätzlichen Welt des politischen Willens des Volkes entnommen hatte. Wiewohl er ihm nicht die volle Würdigung hatte angedeihen lassen, das bedingte Vertrauen, das er ihm schenkte, wurde reich belohnt.

Erst damit rundet sich das Bild der Reichsschöpfung von 1870/71. Nicht Monarchismus und Föderalismus, auf die man fest gerechnet hatte, haben das Werk über die Stürme des Weltkriegs und Zusammenbruchs hinübergerettet, sondern das Nationalbewußtsein des Volkes, dem in dem Bau eine vergleichsweise bescheidene Stätte eingeräumt war und das sich gleichwohl entfaltet und vertieft hatte.

6. Aus dieser historischen Tatsache erklärt sich aber auch der entscheidende Zug der weiteren Entwicklung, die ruckweise Verstärkung der unitaristischen Motive des staatlichen Gebäudes. Es ist bereits mehrfach angedeutet worden, daß sich auch im Reich von 1871 eine allmähliche Verstärkung des unitarischen Elementes geltend machte, die langsam aber sicher zu einer immer mehr betonten Stellung der Zentralgewalt führte. Der Krieg hat diese Entwicklung 1914—1918 mächtig gefördert. Das hängt damit zusammen, daß parallel mit einer Schwächung der Stellung der Regierung infolge der nicht besonders glücklichen Wahl der leitenden Männer eine Stärkung der Stellung des Reichstags eintrat, die naturgemäß in unitarischer Richtung wirken mußte. Und doch bedeutete die Revolution einen riesigen Sprung nach vorwärts, wie die Betrachtung des geltenden Rechtszustands im ersten Abschnitt sinnfällig gezeigt hat.

Das mußte schon deswegen so kommen, weil die stärksten Tragpfiler der einzelstaatlichen Gliederung des Staatswesens, die Fürsten, gefallen waren. Die Staatsgewalt in den Ländern war dadurch wesentlich geschwächt. Aber auch in bezug auf den Reichsbau selbst mußte sich der Zusammenbruch des monarchischen Elementes als des ausschließlichen Fundaments des föderativen Gedankens entscheidend auswirken. Dazu kam, daß der Umsturz von der jüngstentwickelten Volksklasse, dem vierten Stand, getragen war, der einerseits am wenigsten historische Vergangenheit und darum auch am wenigsten historischen Sinn aufzuweisen hat, auf der anderen Seite aber darauf eingestellt sein muß, der Haltung der Massen, auf der seine Stärke beruht, möglichst ungehemmte Auswirkung zu verschaffen.

So kann eigentlich nur eines auffallen, daß nämlich die Einheitstendenz sich nicht

voll durchsetzen konnte, sondern auf Gegenströmungen stieß und schließlich zum Stehen gebracht wurde. Dies Ergebnis bedarf näherer Untersuchung.

7. Zwei ganz verschiedene Momente sind ausschlaggebend gewesen. Einmal wurde die in den Vordergrund getretene Trägerschaft der Einheitstendenz ihr gewissermaßen zum Verhängnis. Die Ziele der Arbeiterbewegung waren in erster Linie wirtschaftlicher Natur, die Herstellung der sozialistischen Gesellschaftsordnung; ihr sollte die staatliche Neugestaltung dienlich sein. Wegen dieses Zusammenhangs aber wurde das politische Streben nach dem Einheitsstaat auch in den Kreisen verächtlich, die sich früher dafür lebhaft erwärmt hatten. Der Fortbestand der Gliedstaaten gewann an Sympathien. Das Bürgertum, welches besonders in seinen besitzenden Schichten die Überrennung durch die zusammengeballte Masse der Arbeiter fürchtete, suchte seine Zuflucht in der Vielzahl der leichter zu verteidigenden, weil die Angreifer teilenden Einzelstaaten und fand sich so mit dem Bauernstand, dessen Schwerpunkt von Natur aus regional gelagert ist, zu einer Abwehrfront zusammen, die sich schließlich als der stärkere Faktor erwies. So kam es, daß trotz allen an sich ungünstigen Vorbedingungen die historische Form, die Gliederung in Einzelstaaten und damit der Bundesstaat, erhalten blieb.

Dazu kam noch ein zweiter Umstand. Die sozialdemokratischen Parteien fanden im eigenen Lager einen unerwarteten Gegner, der so den Bürgerlichen zum Bundesgenossen wurde. Die Länderregierungen, die damals zum Teil rein sozialistisch, zum Teil stark sozialistisch durchgesetzt waren, traten nämlich als Verteidiger der Existenz der Länder auf den Plan. Sie waren es, die durch ihren heftigen Einspruch den Neuaufbau des Reiches als Einheitsstaat verhinderten, welcher der ersten sozialdemokratischen Reichsregierung als erreichbares Ziel vorschwebte. Forscht man nach dem Grunde, warum diese Faktoren sich zum Wortführer der Bestrebungen zur Erhaltung der Länderstaatlichkeit machten, ohne danach zu fragen, daß die von ihnen vertretenen Tendenzen ihre Nahrung aus dem Kreise der höheren Beamtschaft, ja aus dem Lager der gegnerischen Parteien empfangen, so kann die Antwort zunächst nur aus einem psychologischen Moment gewonnen werden. Durch eine Sturzwelle der Revolution plötzlich an die Macht gelangt, waren sie keineswegs gewillt, ihr vorbehaltlos zu entsagen. Im Gegenteil, ihr Bestreben ging dahin, die erreichte Machtposition im Lande zu behaupten und auch darüber hinaus durch Einflußnahme auf die Reichszentrale auszunützen.

Die Sache hat aber noch einen tieferen Grund. Die Existenz der Einzelstaaten war offenbar in den Anschauungen der Bevölkerung durch die langdauernde Gewöhnung viel zu tief verwurzelt, als daß sie auf den ersten Anstoß hin sofort preisgegeben worden wäre. Man war vielmehr in den meisten Ländern intensiv mit dem Ausbau der bereits vorhandenen demokratischen Einrichtungen oder, wo es daran fehlte, mit ihrer Einführung beschäftigt und dachte gar nicht daran, daß diese Neugestaltungen ohne weiteres zugunsten einer einheitlichen Ordnung im ganzen Reich aufgegeben werden könnten. Das deutsche Nationalbewußtsein war eben in der Zeit von 1918/19 noch kein so mächtiger und breiter Strom geworden, daß er die einzelstaatlichen Bauten der letzten drei Jahrhunderte hätte mit sich fortreißen können.

Das führt zu einer wichtigen Feststellung. Man muß beachten, daß diese Landesregierungen trotz ihres zumeist rein revolutionären Ursprungs irgendwie eine parlamentarische oder quasiparlamentarische Grundlage hatten bzw. suchten, jedenfalls gemessen an den früheren Verhältnissen, demokratisch gestaltet waren. So kommt man zu dem überraschenden Ergebnis, daß in der Revolution die deutsche Einzelstaatsdemokratie den deutschen Föderalismus gerettet hat. Nach der Anlage der alten Verfassung, in der ja das föderalistische Element des Reichsbaues ganz auf monarchischen Stützpfählern ruhte (vgl. oben S. 141), wäre eine solche Rolle nicht zu erwarten gewesen. Aus diesem Tatsachenzusammen-

hang heraus widerlegt sich aber auch die gern vertretene These, Demokratie und Föderalismus stünden in einem natürlichen Gegensatz, der ersteren müsse eine nivellierende, die lebendige Vielgestaltigkeit zugunsten einer toten Einförmigkeit zerstörende Tendenz innewohnen. Wer die Schweizer Verhältnisse nur entfernt kennt, weiß ja, wie eng dort der Föderalismus gerade mit der Demokratie verwachsen ist.

8. Es ist nicht ohne Interesse, näher zu verfolgen, wie sich das geschilderte Spiel der Kräfte in der unmittelbaren Vorgeschichte der Verfassung geltend gemacht hat.

Der Urentwurf, den PREUSS in Zusammenwirken mit einem kleinen Kreis höchstgebildeter Männer, darunter vor allem MAX WEBER, ausgearbeitet hat, ist seinerzeit nicht veröffentlicht worden, aber heute bekannt (TRIEPEL, Quellensammlung S. 6ff.). Dieser Entwurf enthält zwar nicht, wie das unrichtig immer wieder behauptet wird, unmittelbar die Schaffung des deutschen Einheitsstaates, wohl aber bereitet er die innerstaatsrechtliche Neugliederung des Reiches vor. Einerseits stellt er es dem deutschen Volke frei, „ohne Rücksicht auf die bisherigen Landesgrenzen neue deutsche Freistaaten innerhalb des Reichs zu errichten, soweit die Stammesart der Bevölkerung, die wirtschaftlichen Verhältnisse und geschichtlichen Beziehungen die Bildung solcher Staaten nahelegen“. Ihre Mindesteinwohnerzahl soll 2 Millionen betragen. Wenn es nicht zu freiwilligen Vereinbarungen der Staaten kommt, soll Volksabstimmung entscheiden (§ 11). Andererseits wird bei Zusammensetzung des geplanten Staatenhauses bereits eine Neueinteilung zugrunde gelegt, wie sie den angegebenen Gesichtspunkten entspricht, wobei Deutschösterreich und die deutschen Teile des Sudetengebietes einbezogen sind (§ 29); über diese Einteilung Näheres unten S. 172.

Die Gedanken, die bei der Geburt dieser Vorschläge Paten standen, waren etwa folgende. Die bundesstaatliche Gestaltung des Bismarckschen Reiches war nicht eine planmäßige schöpferische Tat, sondern das Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung. Bis zum Niedergang der Staufern stellte das Deutsche Reich einen nach Stammesgebieten gegliederten Einheitsstaat dar. Die Herzogtümer waren nichts anderes als Provinzen, die Herzöge kaiserliche Beamte, von ihm eingesetzt, von ihm beliebig absetzbar. Erst der Niedergang des Kaisertums hat dann zu jenem Prozeß des Eigentumserwerbs und daran anschließend der territorialen Aufteilung und Zersplitterung geführt, der oben (S. 139) bereits gestreift wurde.

Dieses historische Zufallsergebnis fand Bismarck vor und er versuchte, das gerissene Band in der Form wieder zu knüpfen, daß er dem stärksten der Teilfürsten eine an Machtfülle alle andern überragende Position schuf, die es ihm ermöglichte, die kleineren, schwächeren sich anzugliedern, ohne sie gänzlich zu unterwerfen. In dem so gebildeten neuen Deutschen Reich war zwar die Existenz der Mittel- und Kleinstaaten, soweit sie nicht der Vergrößerung Preußens zum Opfer gefallen waren, erhalten geblieben, aber als Gegengewicht die unbedingte Vormachtstellung Preußens festlegt.

Daran knüpfte nun der Urentwurf an. Dieses historische Zufallsergebnis müsse jetzt revidiert werden, da das Abtreten der Fürsten die Möglichkeit dazu geschaffen. Zurück zur großen deutschen Vergangenheit! zurück zur Herrlichkeit des Deutschen Reichs unter den Staufern! Ein großer deutscher Staat soll erstehen, zusammengesetzt aus den deutschen Stammesgebieten als seinen natürlichen Teilen. Dieser Gedanke wurde nach der gegebenen politischen Lage mit einem zweiten Element verbunden, der Volkssouveränität. Jetzt versteht man erst die Formel, welche — allerdings unter dem Einfluß des Staatenausschusses — der Verfassung vorangesetzt ist: „Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen!“

Dieser Plan ist sicher der Beweis eines hohen Gedankenflugs. Wer, der in tiefster Seele national denkt, könnte sich etwas Schöneres vorstellen als ein großes Deutsches

Reich, das alle Stämme des deutschen Volkes in einem mächtigen festgefühten Nationalstaat zusammenfaßt!

Es ist also vollkommen unrichtig, daß man dem Vater der Weimarer Verfassung vorwirft, er habe an die Aufhebung der Stammesunterschiede, an einen großen einheitlichen „Volksbrei“ gedacht. Das Gegenteil trifft zu. Ein hoher historischer Sinn durchflutet diesen Teil des Entwurfs, ein geschichtlicher Blick, der nicht an den Grenzen von zwei oder zweieinhalb Jahrhunderten erblindet. Auch an die Aufhebung der Länder als solcher war nicht gedacht; vielmehr ist die Beibehaltung der „Freistaaten“ außer jeden Zweifel gestellt. Nur der Vorrang der Gesamtheit sollte gesichert werden. Wer die Kritik eines Teiles unserer Tagespresse gegenüber dem Willen des Schöpfers der Verfassung liest, kann ihr den Vorwurf unzulässiger Leichtfertigkeit nicht ganz ersparen (vgl. auch unten S. 172).

Dieser Gedankenflug war aber zu hoch, als daß er in der nüchternen Wirklichkeit unserer Zeit hätte durchdringen können. Die kleinen Realitäten meldeten sich zu Wort — wir haben sie bereits kennen gelernt. An Stelle der alten Machthaber in den deutschen Einzelstaaten waren die neuen getreten, aber sie wirkten im alten Sinn. Der Erfolg war, daß in dem amtlich veröffentlichten Vorentwurf der Verfassung der Neugliederungsplan verschwand und nur die Neugliederungsmöglichkeit enthalten war. Dabei ist es dann trotz der im übrigen stark unitarischen Tendenzen des Weimarer Verfassungsausschusses verblieben. Obwohl die Nationalversammlung sonst in vielen Punkten die Stellung der Gliedstaaten weit über die Vorschläge der Reichsregierung hinausgehend herabminderte, in bezug auf die Umgestaltung der inneren deutschen Landkarte erschwerte sie die vorgesehenen Möglichkeiten. Aber dabei ward auch nicht etwa ein ganzer Schritt getan, indem man sich auf einen streng föderalistischen Standpunkt gestellt und einfach die Existenz der Gliedstaaten garantiert hätte. Sondern man wich im Grunde der Entscheidung aus, ohne sich zu getrauen, der Entwicklung, sei es in dem einen oder dem andern Sinne, die Wege zu weisen.

9. Im vorausgegangenen wurde an einem Punkte gezeigt, warum das heutige deutsche Reich als ein Bundesstaat mit stark unitarischer Prägung gestaltet wurde. Die zusammengesetzte Form ist von der alten Verfassung übernommen worden, die ihrerseits auf der unmittelbar vorausgegangenen Entwicklung aufbaute. Die sich davon abhebende Stärkung der Zentralgewalt hat ihre eigentliche Wurzel in dem Übergang von der monarchischen Grundlage zu der auf dem Prinzip der Volkssouveränität ruhenden republikanischen Basis; dazu kam noch ein rationelles Moment, das als Triebfeder für die Verfassungsgesetzgeber zweifellos eine Rolle spielte: der Gedanke, als Ersatz für die zusammenhaltende Funktion der preußischen Vormacht ein stärkeres, rechtliches Band um die einzelnen Teile zu legen. Das Scheitern der Einheitstendenz endlich erklärt sich aus dem mangelnden Schwung des Nationalbewußtseins, demgegenüber die Augenblicksinteressen der kleineren, regionalen Kräfte sich durchzusetzen wußten.

Dieses Ergebnis macht es begreiflich, daß der heutige Verfassungszustand, obwohl föderalistische mit unitarischen Zügen verbindend, weder die Föderalisten noch die Unitarier befriedigt und befriedigen kann. Er ist eben ein Kompromiß, und zwar kein wohlherwogenes, wohlausgeglichenes, das einen bestimmten, klaren Plan verwirklichen würde, kein Zeichen einer starken Selbstüberwindung, durch die sich alle Teile zu einem ehrlichen Frieden zusammengefunden hätten, sondern ein Ausdruck von Schwäche, in der die Gegner unversöhnt vorläufig vom Kampfplatz schieden. (Eine Art offizieller Feststellung dieser Lage des Verfassungsproblems in der amtlichen Mitteilung über die Ergebnisse der Länderkonferenz unter I. am Anfang; vgl. § 27 Z. 4.)

10. Nach dieser allgemeinen Stellungnahme sind im folgenden die einzelnen großen Problemgruppen, wie sie sich aus der früheren Darstellung ergeben, die neue

Ordnung erklärend und würdigend, einer abschließenden Betrachtung zu unterziehen. Dabei kann es nicht die Aufgabe sein, alle die vielen Fragen, die uns begegnet sind, in vollständiger, ermüdender Wiederholung zu erörtern. Besonders soweit bereits, eingebettet in die Darstellung des geltenden Rechtes, seines Vergleiches mit dem früheren, der geübten Kritik und der Reformvorschläge, würdigende Bemerkungen nicht zu umgehen waren oder, durch den natürlichen Lauf der Gedanken bestimmt, eingeflossen sind, wird es dabei sein Bewenden haben dürfen. Aus diesem Grunde wird beispielsweise das Thema Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern nicht mehr berührt werden.

11. Eine sachlich untergeordnete Frage soll noch an dieser Stelle kurz berührt werden. Die bayrische Denkschrift I macht am Schlusse den Vorschlag, die Bezeichnung „Länder“ wieder abzuschaffen und durch „Bundesstaaten“ zu ersetzen. Wir sehen oben (S. 1), daß der Ausdruck „Land“ keineswegs neu war und sein Gebrauch in bevorzugter Art neben dem Wort „Staat“ keine staatsrechtliche Bedeutung haben sollte. Seither hat er sich gut eingebürgert, ohne daß man mit seiner Anwendung die Vorstellung einer Degradierung verbinden will. Die früher übliche Bezeichnung „Bundesstaat“ hat übrigens den Nachteil, daß sie zweideutig und daher irreführend ist; denn sie bezieht sich sowohl auf den Zentralstaat, das Reich, wie auf die Einzelstaaten.

§ 29. Erklärung und Würdigung der Aufgabenteilung.

Schrifttum: Siehe §§ 1, 2, 4, 21, 24, 28; ANSCHÜTZ und BILFINGER, Veröff. d. Staatsrechtsl. H. 1; HOLLDACK, Reichsrecht und Landrecht, Zeitschr. d. Bundes Deutscher Justizamtänner 1926, S. 427.

1. Bereits in der Darstellung des alten Rechtszustandes und seiner Umgestaltung durch die neue Verfassung ist eingehend geschildert worden, daß damals und heute der Schwerpunkt der Führung der auswärtigen Angelegenheiten beim Reiche gelegen ist. Der Unterschied ist eigentlich nur ein formeller, indem die früher theoretisch vorhandenen, aber praktisch nicht ausgenützten und nicht ausnutzbaren Möglichkeiten eines selbständigen Auftretens der Gliedstaaten gegenüber dem Ausland nunmehr zum größten Teil fortgefallen sind. Wenn an den kleinen Resten völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit der Länder im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit von unitarischer Seite Kritik geübt wird, so handelt es sich dabei mehr um das Prinzip, als um die Sache. Ernster zu nehmen sind die Vorwürfe, die gegen eine selbständige, mit der amtlichen Reichspolitik nicht im Einklang stehende Stellungnahme einer Landesregierung zu außenpolitischen Fragen erhoben werden. Aber dagegen läßt sich vom rechtlichen Standpunkt aus solange nichts vorkehren, als der Reichsrat an außenpolitischen Angelegenheiten beteiligt ist und daher die Anweisung der Reichsratsmitglieder eines Landes von einer Erörterung im Landtag nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. auch BILFINGER, Der Einfluß der Einzelstaaten, S. 103ff.). Auch die Befassung der Landesministerkonferenzen mit der Erörterung entscheidender Schritte auf diesem Gebiet ließe es ungereimt erscheinen, wenn man den Befragten eine Besprechung im Kreise ihrer politischen Auftraggeber versagen wollte. So muß es hier dem Takt und der Gewöhnung überlassen bleiben, dafür zu sorgen, daß die gebotenen Schranken nicht überschritten werden.

Aber gerade die Zuständigkeit des Reichsrats, auch auf außenpolitischem Gebiet über die Führung der Reichsgeschäfte unterrichtet zu werden, kann hier wichtige Dienste leisten. Wenn die Reichsregierung diese Möglichkeit ausnützt, den Reichsrat, soweit dies angängig ist, in vertraulicher Weise zum Mitwisser ihrer Pläne, Schwierigkeiten, Erfolge zu machen, wird sie die Landesregierungen von selbst verpflichten, sich aus Loyalitätsgründen in ihren die Außenpolitik berührenden Kundgebungen eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Gewiß erweist es sich

hierbei als nachteilig, daß die Reichsratsmitglieder aus dem Kreise der preußischen Provinzialverwaltungen nicht in einem ähnlichen Gebundenheitsverhältnis stehen wie die amtlichen Vertreter der Länderregierungen. Aber hier bietet sich ein Ausweg in der möglichst ergiebigen Heranziehung des geschäftsordnungsmäßig vorgesehenen Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, in dem die Hälfte der Länder und darunter alle größeren vertreten sind und der preußische Sitz wie in allen Ausschüssen nur der Regierung zukommt. Die Konferenz der Landesministerpräsidenten dagegen ist wegen ihres außergewöhnlichen Charakters und ihrer dementsprechend mehr oder weniger auffallenden Aufmachung von vornherin nur für demonstrative Zwecke geeignet. Der Auswärtige Ausschuß des Reichsrats könnte auf diese Weise im Wege der Praxis zu einem ähnlich brauchbaren Instrument. Reichs- und Landesregierungen auf eine Linie zu bringen, gemacht werden, wie es früher nach der Verfassung der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten des Bundesrates der Idee nach gewesen war. Auch das andere, von Bismarck angewendete Mittel, die direkte Information der Landesregierungen, könnte sich eine kluge länderfreundliche Reichspolitik zunutze machen.

Bei der Handhabung der auf die Außenpolitik zurückwirkenden Reichsgesetze (vgl. S. 15, 89, 104) wiederum wäre es Sache der Länder, in ihrem wohlverstandenen Interesse die Fühlung mit dem Auswärtigen Amt sorgfältig zu pflegen. Nur so kann es vermieden werden, daß sich ein unabweisbares Bedürfnis geltend macht, die unmittelbare Zuständigkeit der Reichsministerien auf diesen Gebieten auszu dehnen. Eine richtige föderalistische Politik verweist nirgends so sehr wie gerade auf diesem Gebiet auf den Einklang, nicht auf die Dissonanz der Maßnahmen der Länder mit der amtlichen Reichspolitik.

Wenn es weiter von unitarischer Seite als eine Anomalie empfunden wird, daß der Verkehr mit dem Papst nicht für das Reich in Beschlag genommen wurde, so liegt darin die richtige Erkenntnis einerseits der noch immer großen politischen Bedeutung des apostolischen Stuhles, andererseits der logischen Folge aus der vom Reich in Anspruch genommenen grundsätzlichen Ordnung der religiösen Angelegenheiten. Aber es darf nicht übersehen werden, daß es sich dabei eigentlich nur um eine spezifisch bayerische Angelegenheit handelt — die anderen Länder kommen praktisch nicht in Betracht — und daß der Schwerpunkt dieser Angelegenheit doch hauptsächlich auf innerpolitischem Gebiet liegt. Und man wird sich darüber klar sein, daß, solange Bayern keine einfache Reichsprovintz ist, die innere Politik dieses Landes gerade in religiösen und damit zusammenhängenden Fragen ihre durch die Bevölkerungsverhältnisse vorgeschriebene Bahn gehen wird.

Ganz andere Gesichtspunkte kommen gegenüber der Forderung auf Einräumung einer wirklich außenpolitischen Bewegungsfreiheit der Länder in Betracht. Man lege sich einmal die Frage vor, ob Bismarck, wenn zu seiner Zeit das Gesandtschafts- und selbständige Vertragsrecht der Gliedstaaten tatsächlich auf bald ein Jahrzehnt weggefallen gewesen wäre, für dessen Wiedereinführung eingetreten sein würde. Und die zur Stütze dieser Forderung herangezogenen Argumente, daß die Friedensbedingungen milder ausgefallen, ihre weitere Ausführung nicht so durchgreifend gewesen wäre, wenn das Reich nicht als straff geschlossene Einheit dem Feindbund gegenübergestanden hätte und jetzt seinen „Vertragspartnern“ gegenüberstünde, wird nur in den Ohren solcher Politiker Widerhall finden, die noch immer nicht von dem harten Realitätssinn der Diktatoren des Friedens überzeugt sind und überdies das Fiasko der Eisnerschen von ähnlichen Illusionen beseelten Außenpolitik aus dem Gedächtnis verloren haben. Nein! Gesandte deutscher Einzelstaaten etwa in Paris könnten bei den heutigen innerpolitischen Gegensätzen zwischen einzelnen Ländern und Regierungen nur als Ansatzpunkte von Störungsversuchen für den Reichsfrieden wirksam werden.

Auf ein ganz anderes Blatt gehört die Frage der binnendeutschen Gesandt-

schaften. Ihre gelegentlich behauptete „rechtlich unkonstruierbare Anomalie“ (vgl. BILFINGER S. 49) übersieht, daß die Glieder eines Bundesstaates Staaten sind und daher zwischenstaatliche Beziehungen haben, deren Organe bei den Beziehungspartnern exponiert sein können. Das gleiche gilt auch im Verhältnis von Gliedstaaten und Zentralstaat. Bezüglich der juristischen Fragen darf ich auf „Der Bundesstaat als Rechtsbegriff“ S. 120 verweisen. Politisch besehen aber liegen reine Zweckmäßigkeitsprobleme vor: Erscheint es vorteilhaft, die Pflege des gegenseitigen Verhältnisses durch dauernde Entsendung persönlicher Vertreter zu unterstützen oder erachtet man die Kosten im Vergleich zu dem zu erwartenden Gewinn als zu hoch? Eine ungünstige, außenpolitische Rückwirkung wegen des Eindrucks mangelnder staatlicher Geschlossenheit wird man nicht allzu hoch einschätzen müssen. Denn reale Einflußmöglichkeiten von dritter Seite kommen ja keinesfalls in Betracht und nur solche reale Faktoren besitzen in dem politischen Kräftespiele irgendwelche nennenswerte Bedeutung.

Daß die binnendeutschen Konsulate keine sachlich erhebliche Bedeutung besitzen, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden.

2. Wenn auf dem Gebiet des Heerwesens zu den entgegengesetzten Bedenken und Forderungen von unitarischer und föderalistischer Seite Stellung genommen werden soll, so läßt sich hier ein objektiver Standpunkt unschwer gewinnen. Man muß sich nur die Funktion des Heeres im Rahmen des Staates klarmachen. Einerseits obliegt ihm der Schutz des Reiches nach außen, andererseits die Mitwirkung an der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Inneren. Das erste ist die Hauptaufgabe, das zweite eine Nebenaufgabe, die nur dann in Frage kommt, wenn die normalen Mittel, die Polizeikräfte, nicht ausreichen.

Daraus folgt, daß der Aufbau des Heeres in erster Linie den Zwecken der Landesverteidigung dienen muß. Dafür können aber nur rein technische Rücksichten maßgebend sein, für politische Erwägungen bleibt kein Raum. Das Heer ist das einzige Machtinstrument des Reiches. Es diesem Zwecke möglichst tauglich zu machen, ist die oberste Aufgabe. Partikuläre Einflüsse müssen hier gänzlich ausscheiden. Alle Bestimmungen, welche die militärische Bewegungsfreiheit hindern, sind daher grundsätzlich verfehlt. Man hat auch nicht ohne Berechtigung gefragt: warum werden hier Einflußmöglichkeiten verlangt? Um die Reichspolitik zu unterstützen? Und wenn zu diesem Ziele, hat die Reichspolitik eine solche Hilfe nötig?

Die zweite Nebenaufgabe des Heeres als Ergänzung der Polizeimacht erfordert sicher ein irgendwie näher bestimmtes Requisitionsrecht der obersten Sicherheitsbehörden, also der Landeszentralstellen. Dafür ist auch im § 17 des Wehrgesetzes gesorgt. Aber auch im Sinne dieses Zweckes ist es besonders wichtig, jede Politik vom Heere fernzuhalten. Denn sie kann nur zersetzend, die Durchschlagkraft mindernd wirken. Besonders in der Republik mit ihren großen politischen Bewegungsfreiheiten und Einflußmöglichkeiten ist hier Unerbittlichkeit am Platze. Es war immer noch eine große Gefahr für den Staat, wenn Bestrebungen möglich sind, einzelne Heeresteile politischen Zwecken bestimmter Art dienstbar zu machen. Die Erfahrungen in anderen Staaten und bei uns seit 1919 haben wahrhaftig die Richtigkeit dieser Lehre nicht entkräftet. Auch das Argument, daß es höchst unpsychologisch ist, die Soldaten im Notfall gerade gegen ihre Heimatgenossen einzusetzen, läßt sich nicht gut widerlegen.

So kommt man zum Ergebnis, daß eine Rückbildung der verfassungsmäßigen Einheit des Reichsheeres im Sinne des Ausbaues der „landsmannschaftlichen“ Besonderheiten nicht geboten erscheint. Man könnte eher behaupten, daß hier des Guten schon zuviel geschehen sei. Besonders der politische Einschlag in der Stellung des Landeskommandanten ist nicht unbedenklich — schon wegen der Versuchungen, die darin liegen. Was noch im besonderen die Vereidigung der Truppen auf die Landesverfassung betrifft, so wäre das ja, rein rechtlich betrachtet, unbedenk-

lich. Denn die Landesverfassungen sind nur gültig, wenn sie mit der Reichsverfassung in vollem Einklang stehen. Wie aber, wenn sie tatsächlich davon abweichen? Sollen die Offiziere und Soldaten darüber urteilen? Etwa gar jeder für seine eigene Person? Hier zeigt sich, daß immerhin Vorsicht am Platze ist.

3. Wenn man rein rationalistisch die Aufgaben herausuchen wollte, die sich in einem zusammengesetzten Staat besonders für eine einheitliche Regelung und Verwaltung eignen, würde man sicherlich die großen Verkehrsanstalten unter den ersten nennen. Wenn sich hier schon seit langem sogar starke Tendenzen zu einer internationalen Zusammenfassung geltend gemacht und wenigstens teilweise durchgesetzt haben, so wird begreiflicherweise um so mehr die nationale Einheit als etwas Selbstverständliches empfunden. Es kann daher kein Zweifel bestehen, daß die Gesetzgebung auf diesen Gebieten eine gegebene Sache des Zentralstaates ist. Was die Verwaltung betrifft, so ist es an sich durchaus möglich, bei Festlegung der obersten Grundsätze in einheitlicher Form getrennte Organisationen nebeneinander wirken zu lassen. Gerade die internationalen Vereinbarungen auf diesen Gebieten weisen eine derartige Struktur auf. Aber andererseits bedarf es keiner weiteren Ausführungen, daß bei den großen Betrieben, um die es sich handelt, der Schwerpunkt aller Wirksamkeit in der Verwaltung gelegen ist und daß daher die Aufstellung einheitlicher Rechtsnormen und gewisser oberster Grundsätze für ihre Durchführung eine durchgängige Verkehrseinheit nicht verbürgt. Die Abweichungen der Vorschriften für den inneren Dienst, die geistige Haltung des Personals, die Verschiedenheiten des Materials u. dgl. bewirken täglich und stündlich größere oder kleinere Friktionen, die sich auf die Exaktheit und Raschheit der Verkehrsfunktionen übertragen. Auch der Zug zur Mechanisierung, dem eine große Bedeutung zukommt, drängt nach durchgängiger betriebstechnischer Vereinheitlichung und läßt außerdem den ökonomischen Gesichtspunkt der geringeren Kosten bei gleichheitlicher Ausrüstung sowohl für die Herstellung als auch für die Erhaltung der Einrichtungen und Anlagen immer stärker in den Vordergrund treten. Allerdings gibt es auch einen Gesichtspunkt, der gegen die völlige Konzentration in einer Hand spricht: nämlich das Moment des Monopols — abgesehen von der Möglichkeit des Diktates der Preise — wegen der Ausschaltung des äußersten Ansporns aller geistigen Kräfte zu unausgesetzter Verbesserung und Ausgestaltung des Betriebes. Im ganzen jedoch wird allgemein der Verlust dieses an sich sehr wertvollen Antriebes gegenüber den sonstigen Vorteilen der Verwaltungseinheit und Einheitsverwaltung unbedenklich in Kauf genommen.

Die angedeuteten Erwägungen haben seinerzeit den Fortbestand der bayerischen und württembergischen Postverwaltung außerhalb des sonstigen einheitlichen Reichspostgebietes als eine Anomalie empfinden lassen. Daher wurde das noch vor dem Kriege erfolgte Fallenlassen der eigenen württembergischen Postwertzeichen als ein teilweiser Fortschritt begrüßt, und die gänzliche Vereinheitlichung des Postwesens durch die neue Verfassung erscheint als die endliche Erfüllung eines seit jeher bestandenen Wunsches aller Verkehrsinteressenten. Von einem Zurück kann hier jedenfalls nicht mehr die Rede sein.

Was die in den Übernahmungsverträgen eingeräumten Sondereinrichtungen für die beiden früheren süddeutschen Postverwaltungsgebiete anlangt, so ist vom rein sachlichen Standpunkt aus nicht einzusehen, warum die Verhältnisse in diesen Teilen des Reiches eine andere Ordnung erfordern würden als in dem alten Posteinheitsbereich. Es liegt auch nicht etwa so, als ob es sich um verschieden geartete Verkehrsverhältnisse oder -bedürfnisse handeln könnte. Der Gedanke der Dezentralisation der Verwaltung aber, der mit eine Rolle spielt, ist für die gesamte Verkehrsanstalt von gleicher Bedeutung und Berechtigung. So können diese Besonderheiten nur als der Preis angesehen werden, der für die ersehnte Vereinheitlichung in allen wichtigen Punkten entrichtet werden mußte.

In bezug auf die Eisenbahn ist, wie bereits erwähnt, ein Plan Bismarcks zwanzig Jahre nach seinem Tode verwirklicht worden. Hier war der Schritt nach vorwärts noch viel größer als bei der Post, da die preußisch-hessische Eisenbahngemeinschaft nicht einmal den ganzen Norden des Reichs umfaßt hatte. Auch da ist, nachdem einmal die Vereinigung erfolgt ist, an ein Zurück, das allerdings erst nach Heimfall der Deutschen Reichsbahngesellschaft an das Reich in Frage käme, nicht zu denken. Außer verkehrspolitischen Erwägungen sprechen dabei noch militärische Interessen mit, die übrigens auch für den Telegraphen in Betracht kommen und schon in der alten Verfassung gewisse Ansätze einer einheitlichen Regelung zur Folge hatten (Art. 41 ff.). Was die Berücksichtigung der Wünsche der früheren Eisenbahnstaaten in den Übernahmverträgen anbetrifft, so ist hier das gleiche wie bezüglich der Postverträge zu sagen.

Ähnlich durchgreifende Erwägungen, die zugunsten von Reichspost und Reichsbahn sprechen, können für die Verwaltung der Wasserstraßen nicht geltend gemacht werden. Denn bei ihnen handelt es sich ja nicht um Verkehrsbetriebe, sondern um Verkehrswege, die von selbständigen Betrieben benutzt werden. Soweit hier Einheitlichkeit sachlich erforderlich ist, würde gesetzliche Normierung genügen. Der Wunsch der Länder, ihre Wasserstraßenverwaltungen zu behalten, ist nicht nur aus dem Grunde berechtigt, weil die örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse eine große Rolle spielen, sondern auch wegen des engen Zusammenhangs mit den Aufgaben des Wasserschutzes, der Landeskulturbauten, der Elektrizitätswirtschaft u. dgl. Eine besondere Frage ergibt sich aus der in Mitteldeutschland immer noch vorhandenen Gemengelage von Kleinstaaten. Solange diese fortbestehen, wird aber durch die Einrichtung von Verwaltungsgemeinschaften abgeholfen werden können.

Schließlich muß in diesem Zusammenhang noch auf das Argument Bezug genommen werden, daß der Besitz der Verkehrsanstalten, insbesondere der Eisenbahnen, ein notwendiges Attribut der Staatlichkeit sei (vgl. oben S. 122). Wenn man auf die großen Länder mit Privatbahnsystem blickt, wie die Vereinigten Staaten, England, Frankreich, wird man das Prinzip dort nicht verwirklicht finden. Auch käme ein eigener Staatsbahnbetrieb sicherlich nicht für alle Länder, sondern — wie schon früher — nur für die größeren in Betracht und man müßte, wenn auf dieses Kriterium Gewicht gelegt würde, im deutschen Bundesstaat zwei Kategorien von Gliedern, nämlich Staaten und? — was sollten diese dann noch sein? — unterscheiden.

Es wird nun von gegnerischer Seite auch behauptet, die Forderung nach Rückgabe der Verkehrsanstalten habe monarchistische Hintergründe. Man erachte die gegenwärtige Ausstattung der Länder als eine zu schmale Basis für die Wiederaufrichtung eines Fürstenthrones. Es ist nicht zu verkennen, daß solche Ansichten gelegentlich zu hören sind, jedoch können sie sicherlich etwa mit den amtlichen bayerischen Stellen in keine Verbindung gebracht werden. Weiter wird noch eine andere Version verbreitet, die Regierungskreisen die Erwägung zuschreibt, es fehle die volle politische Unabhängigkeit, wenn man die Verkehrsmittel nicht in der Hand habe. Wenn solche Gedanken auch gelegentlich geäußert worden sein sollten, so wird man ihnen loyalerweise nicht die Tragweite beimessen dürfen, daß auch eine politische Bewegungsfreiheit außerhalb der Reichsverfassung in Rechnung gezogen worden wäre.

4. Auf dem Gebiet der hoheitlichen inneren Verwaltung ist in formeller Beziehung die Gliederung der Gesetzgebung beanstandet worden. Insbesondere wird von föderalistischer Seite Kritik an den Kategorien der Grundsatz- und Bedarfsgesetzgebung geübt und auch von unitarischer Seite gelegentlich anerkannt (ANSCHÜTZ, Veröffentl. d. Staatsrechtsl. 25; TRIEPEL, Zeitschr. f. Politik 217, wenn man letzteren heute überhaupt noch als Unitarier ansprechen kann).

Hierzu ist zu sagen, daß die Aufstellung der Bedarfsgesetzgebung, die doch nur eine Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung darstellt — vgl. oben S. 21 —, in der Tat keinen rechten Sinn hat, da die Bedürfnisfrage einseitig von den Reichsgesetzgebungsfaktoren beurteilt wird. Auch von der „einfachen“ konkurrierenden Gesetzgebung wird vernünftigerweise auf seiten des Reichs nur dann und soweit Gebrauch gemacht, als „ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist“.

Anders steht es mit der Grundsatzgesetzgebung. Man könnte sie besser und deutlicher Rahmengesetzgebung nennen. Denn es handelt sich bei ihr um die Aufstellung eines Rahmens, dessen Ausfüllung der Landesgesetzgebung obliegt. Eine solche Verteilung der Aufgaben ist bei taktvollem Gebrauch gerade vom bundesstaatlichen Standpunkt aus sehr ersprießlich, da sie es auf einem viel einfacheren Weg als dem einer Vereinbarung sämtlicher Landesregierungen, dessen Beschreitung am Eigensinn oder der parteipolitischen Einstellung einer einzigen scheitern kann, ermöglicht, für das ganze Reichsgebiet gewisse, notwendig einheitliche Grundregeln festzustellen, deren sorgfältige Anpassung an die regionalen Bedürfnisse unbedenklich der Landesgesetzgebung überlassen werden kann. Neuerdings hat übrigens der bayerische Innenminister STÜTZEL auf der Länderkonferenz im Januar 1928 den Vorzug der Rahmengesetze selbst hervorgehoben.

Allerdings ist eine strittige Frage zu klären. Enthält die Befugnis zur Grundsatzgesetzgebung nur das Recht, bindende Richtlinien für die Landesgesetzgebung aufzustellen oder auch das Recht, unmittelbar bindende Vorschriften für die Rechtsunterworfenen zu erlassen? Die bayerische Denkschrift II, S. 6f. bestreitet das letztere, das preußische Oberverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung vom 24. II. 1925 (Jur. Wochenschr. 1926, S. 892f.) den gegenteiligen Standpunkt vertreten. Im Schrifttum sind die Meinungen geteilt. Aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte läßt sich eine sichere Entscheidung nicht gewinnen. Jedenfalls ist klar, daß eine erschöpfende Regelung ausgeschlossen ist. Ob aber auch jeder unmittelbar geltende Rechtssatz von sachlich allgemeiner Bedeutung ausgeschlossen sein soll, also einheitlich nur bei freiwilliger Übereinkunft aller 18 Landeslegislaturen formuliert werden könnte, müßte autoritativ entschieden werden. Von einem wohlverstandenen föderalistischen Standpunkt aus wäre es übrigens nicht zu begrüßen, wenn die engherzige Auffassung sich durchsetzen würde. Denn dann erhielten doch nur jene Bestrebungen neue Nahrung, welche die Grundsatzkompetenz zur vollen konkurrierenden erweitern wollen (vgl. oben S. 105).

Die sachliche Zuständigkeitsverteilung ist in bezug auf die ungeheure Ausdehnung der Reichskompetenz bereits charakterisiert worden (S. 20f.). Wie die bayerische Denkschrift II, S. 7 hervorhebt, steigerte man sich allmählich von anfänglich 17 Gegenständen auf schließlich 36, also auf mehr als das Doppelte. Vom Standpunkt der Länder aus war das Übergreifen auf Landwirtschaft und Bergbau, das allgemeine Polizeiwesen, Religion und Schule das Empfindlichste. Ob zu all dem eine sachliche Notwendigkeit bestand, wird man wirklich bezweifeln können. Wer auf rein unitarischem Standpunkt steht, wird ja jedes Stück einheitlichen Rechtes freudig begrüßen. Aber die vielen noch unausgenützten Zuständigkeiten weisen doch darauf hin, daß hier sehr auf Vorrat gearbeitet worden ist.

Dabei muß es nur als ein wesentlicher Vorteil erachtet werden, daß ein Teil dieser Zuständigkeiten, und zwar gerade auf so wichtigen Gebieten wie Religion und Schule, sowie Bodenrecht und seinen Annexen nur Grundsatzkompetenz ist. Das müssen sich auch die Gegner dieser Kategorie gut durch den Kopf gehen lassen. Glauben sie wirklich, daß bei Aufhebung der Kompetenzart die Zuständigkeit des Reichs ganz würde gestrichen und nicht vielmehr auf die volle Materie ausgedehnt werden? Darin aber läge eine schwere Gefahr, besonders auf kulturellem Gebiet. Gerade hier hat sich die geschichtliche Vielgestaltigkeit in Deutschland unbestrittener-

maßen restlos bewährt und uns vor einer Verödung des ganzen Landes zugunsten der Hypertrophie einer Hauptstadt geschützt. Wenn es keine andere Rechtfertigung des Föderalismus gäbe, so müßte diese als allein ausreichend bezeichnet werden. Und dies Urteil gilt nicht nur für die Vergangenheit, sondern auch für die Zukunft. Die immer weitergreifende technische Rationalisierung, Typisierung und Konzentration hat schon heute viele Stätten individuellen Kulturpräges auf die Seite gerückt und ihnen den Stempel einer interessanten, historischen Vergangenheit aufgeprägt. Es ist von größter nationaler Wichtigkeit, dieser Entwicklung, soweit das möglich ist, Halt zu gebieten und dafür zu sorgen, daß die noch an zahlreichen Mittelpunkten vorhandenen lebendigen Kräfte nicht verdorren!

In der Erklärung der neuen Ordnung darf allerdings ein wichtiger Punkt nicht übersehen werden. Bei der Erweiterung der Reichszuständigkeit auf dem Gebiet des Religionswesens und der Schule handelt es sich nicht allein um einen Erfolg der im unitarischen Sinn eingestellten politischen Kräfte. Es kommt noch ein tieferer Zusammenhang mit in Betracht.

Die Bismarcksche Verfassung hat sich bekanntlich mit der rechtlichen Stellung des Volkes als Ganzem im Staat ebenso wie mit der rechtlichen Stellung des einzelnen aus dem Volk fast gar nicht befaßt. Die Vorarbeit, die die Frankfurter Verfassung durch die Feststellung der Grundrechte des deutschen Volkes geleistet hatte, wurde nicht verwertet. Vielmehr blieb es, wie vor der Gründung des Reiches, im wesentlichen Sache der Einzelstaaten, wie sie die Rechtsstellung ihrer Angehörigen und die der anderen in ihrem Gebiet lebenden Reichsdeutschen gestalten wollten. Daß dabei eine wahre Musterkarte verschiedenartigster Ordnungen herauskam, lag in der Natur der Sache.

Es wird wenige gegeben haben, die von diesem Zustand der Dinge voll befriedigt waren. Jedenfalls haben alle in der Nationalversammlung vertretenen Parteien von äußerst rechts bis äußerst links hervorragende Vertreter in ihren Reihen gezählt, die auf das System der Frankfurter Verfassung zurückgriffen und die Rechtsstellung der einzelnen Bürger im Staate von Reichs wegen, und zwar ausgiebig geregelt wissen wollten. Die Reichsregierung ihrerseits gehörte allerdings nicht auf diese Seite, denn der Regierungsentwurf enthielt nur sehr wenige Bestimmungen, nämlich alles in allem 13 Artikel, die in ganz großen Zügen die Grundrechte behandelten. Es war dem Verfassungsausschuß der Nationalversammlung vorbehalten, unter Beiseiteschiebung dieser 13 Artikel einen ganzen zweiten Hauptteil der Reichsverfassung mit 57 Artikeln neu zu schaffen. Keine Partei kann mit Recht behaupten, daß sie an dieser Schaffensfreudigkeit unbeteiligt gewesen sei. Natürlich konnte in dieser Kodifikation der Rechtsstellung der einzelnen im Staat das Gebiet der Religion und der Schule nicht übergangen werden.

Die Beweggründe für die einzelnen Parteien für eine aktive Mitwirkung an den auf diese beiden Gegenstände bezüglichen Bestimmungen waren sehr verschieden. Den einen kam es darauf an, das Bestehende möglichst zu erhalten und durch Errichtung eines festen Damms vor dem Ansturm gegnerischer Weltanschauungen in den von anders gerichteten Parteien beherrschten Einzelstaatsparlamenten zu schützen. Die anderen wieder wollten der neuen Entwicklung die Schleusen öffnen. Das Ergebnis war schließlich nach Maßgabe der Verteilung der Kräfte wieder ein Kompromiß, das letzten Endes die meisten nicht ganz zufriedenstellen konnte. Aber gleichwohl hatte jeder die Erfüllung einiger Wünsche erreicht.

Der verreichlichten Gesetzgebung steht die im großen und ganzen den Ländern belassene Verwaltung gegenüber. Daß sie im Wege einfachen Gesetzes abgenommen werden kann, ist bisher nur auf dem Gebiet der inneren Angelegenheiten beim Versorgungswesen vorgekommen. Hier handelte es sich aber eigentlich um die Notwendigkeit, eine ganz neue Ämterorganisation zur Durchführung einer reinen Reichsaufgabe aufzubauen. Ähnliche Gesichtspunkte gelten für die Errichtung einer

reichsunmittelbaren Selbstverwaltungsorganisation für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, wenn auch dagegen ernste Bedenken mit Rücksicht auf den Zusammenhang mit den anderen Zweigen der Sozialversicherung nicht unterdrückt werden können. Die aus der Natur der Sache hervorgehenden Gewährschaften gegen die Errichtung instanzmäßig gegliederter, allgemeiner Verwaltungsbehörden des Reichs wurden bereits früher beleuchtet (vgl. S. 21, 95). Sie bieten im Grunde genommen einen stärkeren Schutz für die Länder als selbst das Erfordernis verfassungsändernder Gesetzgebung verbürgen würde, solange der Einfluß des Reichsrats unverändert bleibt. Würde aber der letztere in der Legislative zu einem dem Reichstag gleichwertigen Faktor, so läge es auch bei einfacher Gesetzgebung in seiner Macht, das letzte Wort zu sagen.

Auf alle Fälle ist aber sehr wichtig, daß die Länder sorgfältig bemüht sind, die Reichsgesetze loyal auszuführen. Daran haben sie das größte Interesse, weil dann ein stichhaltiger Grund fehlt, ihnen den Vollzug der Reichsgesetze abzunehmen. Wenn sie dagegen ihre Stellung dazu mißbrauchen wollten, die Verwirklichung des Reichswillens zu vereiteln, so könnte ein solches Verhalten nur den Anreiz zur Aufstellung reichseigener Unterbehörden auslösen oder verstärken. Das aber wäre ein auch von den besonnenen Unitaristen beklagtes Ergebnis. Denn an Stelle der zwar anfechtbaren, aber doch immerhin gegebenen bundesstaatlichen Dezentralisation träte nicht eine Dezentralisation durch Selbstverwaltung, sondern ein scharfer Zentralismus in Reinkultur.

Schließlich ein weiteres Moment von ausschlaggebender Bedeutung. Unbedingt und dringendst ist dafür zu sorgen, daß jede Doppelverwaltung vermieden wird. Ihre Nachteile für die Erfüllung der amtlichen Aufgaben wie für die Interessen der Bevölkerung bedürfen keiner näheren Darstellung.

Auf dem Gebiet des Art. 48 ist nach allem, was darüber bereits gesagt wurde — S. 23f., 105, 122 — ein Ausgleich der widerstrebenden Interessen zwischen dem Reich und den Ländern unvermeidlich. Einerseits muß der Zentrale, wie bereits nach der alten Verfassung, die Möglichkeit gewahrt bleiben, wenn die Interessen der Gesamtheit auf dem Spiele stehen, energisch einzugreifen. Die Reichsfaktoren nach dem Vorschlag der bayerischen Denkschrift (vgl. S. 122) auf subsidiäre Maßnahmen zu beschränken, würde heißen, hinter den Rechtszustand von 1871 zurückgehen. Nebenbei bemerkt galt hier das bayerische Reservat verfassungsmäßig nur bis zu dem Zeitpunkt der Erlassung eines einfachen Reichsgesetzes über den Kriegszustand, das allerdings niemals zustande kam. Andererseits hat es aber auch seine Berechtigung, daß die normal verantwortlichen Verwalter der öffentlichen Sicherheit, die Landesregierungen, über eine gewisse Bewegungsfreiheit verfügen und daß in ihre Wirksamkeit nicht von übereifrigen Reichsdiktatororganen unnötiger- und unzumutbarerweise eingegriffen wird. Auch besteht hier eine der Klärung bedürftige Meinungsverschiedenheit darüber, wie weit neben den Bestimmungen der Reichsverfassung landesrechtliche Vorschriften Ausnahmebefugnisse der Landesbehörden vorsehen können. Hierzu sei gleich bemerkt, daß die Einfügung des Abs. IV in Art. 48, der die Ermächtigungen der Landesregierung enthält, den ausgesprochenen Zweck verfolgte, deren Machtkreis zu erweitern. Sofern also landesrechtliche Bestimmungen inhaltlich über den Art. 48 hinausgehende Befugnisse den Landesbehörden einräumen, muß deren Fortbestand als mit der Tendenz der Reichsverfassung im Einklang stehend angesehen werden (vgl. Bayerisches Verfassungsrecht S. 205, ferner die Ausführungen in „Das Recht“ 1924, H. 20 und im Archiv des öff. Rechts N. F. H. 9, S. 1ff.; PETERS, Verw. Arch. 1926, S. 375ff.).

Die Durchführungsvorschriften zum Art. 48 sind aber nicht nur für das Verhältnis zwischen Reich und Ländern bedeutsam, sondern berühren auch die gegenseitige Stellung der Reichsorgane in einschneidender Weise. Endlich spielen die Beziehungen zwischen der Staatsgewalt und den Einzelnen dabei eine sehr erheb-

liche Rolle. Alle diese Rücksichten stehen in engstem Zusammenhang und müssen daher gemeinsam gewürdigt werden. Das kann erst später geschehen (vgl. 2. Teil: aber auch unten S. 165f.).

Die neben die normale, instanzenmäßig aufgebaute Verwaltung gestellte unmittelbare Verteilung von Reichsmitteln an Spitzenverbände zur weiteren Ausgabe an die angegliederten Organisationen ist nicht erst eine Erfindung der Nachkriegszeit, sondern hat in gewissem Umfang auch schon früher bestanden. FLEISCHMANN weist in seiner ausgezeichneten Rektoratsrede von 1925 (S. 10) auf die zahlreichen Unterstützungen hin, die das Reich nicht nur den im Ausland befindlichen deutschen Kulturinstituten, sondern auch inländischen wissenschaftlichen Unternehmungen und Museen von gesamtdeutscher Bedeutung zugewandt hat, obwohl eine Zuständigkeit hierfür in der alten Reichsverfassung nicht nachgewiesen werden kann. Die weitreichende Ausdehnung dieses Systems in der neueren Zeit, das in einzelnen Ressorts geradezu als Ersatz einer unmittelbaren Reichsverwaltung systematisch ausgebaut wird, ist für die Länder ein berechtigter Anlaß, politische Einwendungen zu erheben. Man kann der bayerischen Denkschrift II nicht unrecht geben, wenn sie ausführt (S. 13 rechts oben): „Das Reich, das zuerst die Steuerquellen an sich gezogen hat, enthält den Ländern beim Finanzausgleich die Mittel vor, die sie von Rechts wegen beanspruchen können, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Mit den Ersparnissen, die so auf Kosten der Länder erzielt werden, erfüllt das Reich dann Länderaufgaben, deren Erfüllung ihm verfassungsmäßig nicht zusteht und verwehrt den Ländern jede Einflußnahme.“ Gewiß zeigt das Beispiel der früheren Zeit, daß die praktischen Bedürfnisse in einer Reihe von Fällen ganz von selbst zu einem Hinübergreifen der Reichszentrale in ein eigentlich nicht vorgesehenes Gebiet geführt haben. Bei den deutschen Auslandsinstituten liegt das auf der Hand und, wenn man hier noch einen gewissen Zusammenhang mit der Außenpolitik konstruieren könnte, so wird doch auch schwerlich jemand an einem Reichszuschuß für das Deutsche Museum in München und das Germanische in Nürnberg Anstoß nehmen. Aber in all diesen Fällen kommt die Möglichkeit so gut wie gar nicht in Betracht, daß die Aufgabe des Reichs von den Ländern übernommen werden könnte. Ganz anders ist die Sachlage, wenn sich der beabsichtigte Zweck gerade so durch die Länder oder unter ihrer maßgeblichen Mitwirkung erreichen ließe, ja wenn es unmittelbar darauf abgestellt wird, diese Mitwirkung auszuschließen. In solchen Fällen muß das Vorgehen der Reichsministerien als nicht nur ohne Stütze in der Verfassung, sondern geradezu gegen ihren Geist verstoßend bezeichnet werden.

5. Angesichts der konservativen Behandlung des Justizwesens in der neuen Verfassung stehen nur unitarische Wünsche zur Diskussion. Während die Ausdehnung des Begnadigungsrechts des Reiches keine sehr erhebliche praktische politische Bedeutung besitzt, ist die Frage der Verreichlichung der Rechtspflege und des Richterstandes ein Problem allererster Ordnung.

An der Erweiterung der Strafnachsicht von Reichs wegen besteht ein Interesse aus zwei verschiedenen Gründen. Einmal handelt es sich um die Möglichkeit, vermeintliche Fehlurteile der landesgerichtlichen Instanzen etwa in politischen Prozessen zu korrigieren. Und dann um die einheitliche Regelung großer Amnestien, bei denen jetzt parallele Akte der 18 Landesstaatsgewalten erforderlich sind.

Viel wichtiger ist natürlich die Übernahme der Rechtspflege auf das Reich. Die zu ihren Gunsten angeführten materiellen Gründe einer besseren Richterbesoldung können nicht ausschlaggebend sein, weil bei einem richtigen Finanzausgleich für die Verteilung der Mittel zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten die Verteilung der Aufgaben maßgebend sein müßte, daher der sachlichen und nicht der finanziellen Frage der Vorrang gebührt. Auch das Bedenken, daß wenigstens

die steuerlich leistungsschwächeren Staaten immer in Verlegenheit wären, ihre Justizorgane ausreichend zu bezahlen, kann angesichts der geringen Zahl der in Betracht kommenden Personen nicht viel verschlagen. Bleibt das Interesse an der Rechtseinheit, das gewiß sehr hoch zu bewerten ist. Aber auf der anderen Seite ist auch wieder zu beachten, welche außerordentliche Bedeutung ein möglichst vertrauensvolles Verhältnis zwischen Richter und Bevölkerung besitzt. Die Mitwirkung der Richter aus dem Laienstande im Strafgericht und den bürgerlich-rechtlichen Sondergerichten beruht ganz auf dieser Erwägung. Daß auch auf Seite der Beamten eine genaue Kenntnis der Eigenart, der Gewohnheiten und Lebensauffassungen der Menschen ihres Wirkungsbereiches gehört, ist eine gegebene Sache. Der gleiche Gesichtspunkt gilt dann für die Zusammenarbeit zwischen beamteten und Laienrichtern. Wer nicht unter ähnlichen Bedingungen aufgewachsen ist, wird mindestens längere Zeit brauchen, um nach allen diesen Beziehungen die richtige Fühlung zu gewinnen. Auch die Justizverwaltung steht ähnlichen Aufgaben gegenüber; sie muß schon bei der Personalbesetzung eine genaue Kenntnis der örtlichen Verhältnisse besitzen. Berücksichtigt man alles in allem, so wird man leicht dazu kommen, der Beibehaltung der Landesgerichte den Vorzug zu geben.

6. Als letzter Punkt ist das dynamische Moment, die Verschiebung der Aufgabenverteilung, zu erörtern. Hier geht es um die Frage der richtigen Mitte zwischen Starrheit und Beweglichkeit. Ist diese getroffen? wenn nicht, wie wird sie am besten erreicht?

Extreme Föderalisten werden eine Ordnung wünschen, die eine Änderung ohne Zustimmung der Ländermehrheit oder gar jedes einzelnen Landes ausschließt. Extreme Unitaristen werden dem Reiche die größtmögliche Bewegungsfreiheit sichern wollen, damit es in der Lage sei, in jedem Augenblick seine Tätigkeit beliebig auszudehnen. Von einem objektiven Standpunkt aus wird man verlangen müssen, daß die Gliedstaaten auf die Beibehaltung der ihnen bei der Aufgabenverteilung zugewiesenen Wirksamkeit dürfen rechnen können, es sei denn, neue starke nicht vorhergesehene Bedürfnisse erforderten gebieterisch eine Verschiebung zugunsten des Zentralstaates. Andererseits aber dürfen für diesen Fall die Wege nicht verbaut sein.

Prüft man an der Hand dieses Maßstabes den geltenden Rechtszustand, so wird man sagen müssen, daß, soweit die Ausdehnung der Reichszuständigkeit im Wege der einfachen Gesetzgebung offen steht, Bürgschaften für eine behutsame und schonende Ausnützung dieser Möglichkeiten nicht gegeben sind. Das gleiche gilt aber auch, wenn schon in abgeschwächtem Maß, von dem Weg der verfassungsändernden Gesetzgebung. Denn selbst darauf ist der Einfluß der Länder doch verhältnismäßig bescheiden und mehr geeignet, hinauszuschieben als einzuhalten. Eine Verstärkung dieses Einflusses ist jedenfalls nahegelegt, ohne daß der Vorzug einer gewissen Elastizität aufgegeben werden sollte (vgl. unten S. 164 ff.).

Vor allem aber ist eines für ein gedeihliches, beruhigtes und friedliches Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten unbedingt geboten, eine möglichst klare Aufgabenteilung auf lange Sicht. Jede Seite muß wissen, welche Obliegenheiten ihrer Obsorge anvertraut sind, worauf sie ihre Aufmerksamkeit und Liebe richten soll, auf welchen Gebieten es sich für sie lohnt, Institutionen von dauernder Bedeutung mit einem bestimmten Gepräge zu schaffen. Die gezogene Grenzlinie muß für beide Teile gewissermaßen sakrosankt sein und nur im Falle dringenden Bedürfnisses unter gegenseitiger Verständigung verändert werden dürfen. Nur bei einer solchen Ordnung entfallen für die Länder die Gründe zu einer Art von Angstföderalismus, der sich in jedem Augenblick in seiner Existenz bedroht sieht und daher unausgesetzt seine Zähne und Krallen zeigt.

Bei diesem Grundsatz der klaren Aufgabenteilung handelt es sich aber um mehr als eine rechtstechnische Frage. Geradeso wie das Zusammenleben der

Einzelmenschen in erster Linie von einer freundlichen oder wenigstens friedlichen Gesinnung abhängt, geradeso steht es mit der Verträglichkeit der verschiedenen Faktoren im staatlichen Leben im allgemeinen, im bundesstaatlichen im besonderen. Es darf nicht allein darauf ankommen, welche Rechte und Pflichten jeder Teil nach dem Buchstaben des Gesetzes in Anspruch nehmen kann oder auf sich nehmen muß. Es ist vielmehr ein Gebot kluger Politik, sich wechselseitig mit Achtung, Vertrauen und Rücksicht zu begegnen, die Lebensbedürfnisse des anderen anzuerkennen, ja sogar schon, soweit als möglich, seinen vernünftigen Wünschen Rechnung zu tragen. Zentralstaat und Gliedstaat sind aufeinander angewiesen, verkümmert der eine, so wird auch der andere betroffen. Das ist eine dringende Mahnung nach beiden Seiten. Eine Schicksalsgemeinschaft bedeutet eben ein gemeinsames Schicksal.

§ 30. Erklärung und Würdigung der Teilung der Mittel.

Schrifttum: Vgl. § 25; ANSCHÜTZ und BILFINGER, Veröff. d. Staatsrechtsl. H. 1; DER STÄDTETAG, Sonderheft „Reichspolitik und Städte“ 1927; SCHULZE, Das neue Deutsche Reich, Dresden 1927; THOMA, Die Forderung des Einheitsstaates, S. 14ff., Heidelberg 1928; FRIELINGHAUS, Der dezentralisierte Einheitsstaat, Berlin 1928.

a) **Teilung des Personals.** 1. Es versteht sich leicht, daß beide Teile, Reich und Länder, darauf Wert legen, nicht nur ihre eigenen Angelegenheiten durch eigenes Personal zu besorgen, sondern ihren Personalstand auch gern für Zwecke des andern zur Verfügung stellen, um damit ihre Machtsphäre sowohl durch Vergrößerung der Zahl der von ihnen abhängigen Menschen (Ämterpatronage) als auch durch Gewinnung eines gewissen sachlichen Einflusses zu vergrößern. Vom objektiven Standpunkt jedoch kann zugunsten solcher Expansionsbestrebungen kein stichhaltiges Moment angeführt werden, vielmehr spricht grundsätzlich alles auch hier für die reinliche Scheidung. Jedoch läßt sich diese nicht immer vollständig durchführen. Entweder hängen die beiderseitigen Angelegenheiten ihrer Art nach so eng zusammen, daß sie von den gleichen Personen erledigt werden müssen oder der einem der beiden Teile obliegende Aufgabenkomplex ist dem Geschäftsumfang nach zu gering, um eine eigene Organisation wirtschaftlich zu ermöglichen. In derartigen Fällen ist eine kommissarische Tätigkeit nicht zu umgehen. Wer sie ausüben soll, dafür läßt sich nur der einzige Gesichtspunkt geltend machen, daß sich das nach dem überwiegenden Arbeitsanteil zu richten hätte. Dieser Maßstab spricht beispielsweise nach der heutigen Verteilung für die innere Verwaltung der Länder und die Finanzverwaltung des Reichs. Bei einer Änderung der Steueranteile könnte in letzterer Beziehung eine andere Entscheidung in Frage kommen.

2. Der Übergang großer Verwaltungszweige auf das Reich hat nicht nur dessen Anteil an dem öffentlichen Personalkörper wesentlich erhöht, sondern auch das Problem aufgeworfen, ob bei der Zusammensetzung seines Personalstandes nicht auf die Landesangehörigkeit Rücksicht genommen werden müsse. Soweit es sich einfach um die Übernahme vorhandener Angestellten handelte, war eine dem bisherigen Anteil der Länder entsprechende Vertretung von vornherein gegeben. Aber auch für die Zukunft mußte die Frage gelöst werden.

Hierfür gab es an sich zwei Wege: entweder die Aufstellung eines Länderschlüssels für die Neuannahme bzw. den jeweiligen Bestand oder die Bestimmung, daß die Reichsbeamten in den einzelnen Ländern aus deren Angehörigen zu entnehmen seien. Von Anfang an — vgl. die Regierungsvorlage an den Staatausschuß Art. 7 VI bei TRIEPEL S. 18 — hatte man sich für die zweite Lösung zunächst hinsichtlich einzelner Verwaltungszweige entschieden, die dann in Art. 16 verallgemeinert worden ist. Es wurde also nicht auf die verhältnismäßige Berücksichtigung der Landesangehörigen, sondern auf einen gewissen Zusammenhang der Beamten des Außendienstes mit ihrem Verwendungsgebiet Wert gelegt. Dabei wurde zu-

gleich auch der Landesregierung in einem gegen die erste Fassung allmählich abgeschwächten Maß eine gewisse Kontrollmöglichkeit eingeräumt. Bei dieser Regelung knüpfte man offenbar an das Vorbild der ersten größeren Reichsverwaltung, der Reichspost, an, die in bezug auf das mittlere und untere Personal den Landesregierungen ein weitgehendes Mitbestimmungsrecht gelassen hatte (Art. 50 der alten R.V.).

Sind gegen diese Ordnung Bedenken zu erheben? Zweifellos wird dadurch die Zusammenschweißung des Beamtenkörpers zu einer geschlossenen Einheit zwar nicht verhindert, so doch verzögert und dadurch die Schaffung eines die einzelnen Reichsteile fest zusammenhaltenden Bandes hinausgeschoben. Man erinnere sich nur an die Politik des angehenden deutschen Territorialstaates, das Zusammenwachsen seines Gebietsbestandes gerade durch landfremde, mit der ortsansässigen Bevölkerung in keiner Verbindung stehende Beamte herbeizuführen. Andererseits bedeutet es sicher eine Erleichterung für das Sich-Einleben der Reichsverwaltung in den bisher daran nicht gewöhnten Ländern, wenn die Einwohner in den neuen Reichsbehörden das vertraute persönliche Element wiederfinden. So kann es sich nur darum handeln, daß das Prinzip der „Reinerhaltung“ nicht übertrieben wird, weil sonst eine wichtige allgemeine staatspolitische Funktion des Reichsbeamten-tums vereitelt würde.

Anders liegen, wie bereits oben besprochen (vgl. S. 147f.), die Verhältnisse beim Reichsheer. Ergänzend sei noch auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich gelegentlich der Besetzung der höheren Kommandostellen und im Beförderungswesen bei einem starren Festhalten des landsmannschaftlichen Prinzips in einem kleinen Heereskörper ergeben müssen. Diese Schwierigkeiten hatten beispielsweise schon wiederholt die Folge, daß sehr tüchtige Offiziere abgehen mußten, weil ihre Verwendung im örtlichen Bereich ihres Landes mangels einer freien Stelle nicht in Betracht kam, eine Verwendung außerhalb aber einen Tausch vorausgesetzt hätte, der an der ablehnenden Haltung der betreffenden Landesregierung scheiterte.

b) Teilung der finanziellen Mittel. 3. An der Spitze der Betrachtung des Finanzausgleichs ist ein im Laufe unserer früheren Erörterung hervorgetretener Gesichtspunkt zu betonen. Es wäre falsch, von der Voraussetzung auszugehen, daß es sich um eine Angelegenheit handelt, die sich nur zwischen Reich und Ländern abspielt. Das ist nur die eine Seite des Problems. Der Finanzausgleich bedeutet, wenn man der Sache auf den Grund geht, nicht nur eine Auseinandersetzung zwischen dem Reich und den Ländern, sondern auch zwischen Ländern und Ländern und zwischen dem beweglichen Kapital in Industrie und Handel, der Landwirtschaft, den Arbeitnehmern. Dies letztere ist die soziale Seite des Finanzausgleichs. Sie tritt zwar nicht bei den formalen Verhandlungen in Erscheinung, aber sie steht letzten Endes bestimmend oder mitbestimmend hinter den Erwägungen der politischen Faktoren, die den von ihnen jeweils zu berücksichtigenden Bevölkerungsgruppen entweder die Sicherheit der gleichen Behandlung im ganzen Reiche oder die Möglichkeit einer Begünstigung in einzelnen Ländern zu verschaffen bemüht sind.

Die Unhaltbarkeit der tatsächlichen Regelung, deren wichtigste Punkte im Laufe unserer Betrachtungen an verschiedenen Stellen kurz erörtert wurden — vgl. S. 27ff., 103f., 106f., 115f., 123ff. — kann einem Zweifel nicht unterliegen. Schon der Umstand, daß immer noch keine feste, von großen grundsätzlichen Gesichtspunkten getragene Ordnung gefunden worden ist, beweist das dringende Reformbedürfnis. Nicht einmal die erste Prämisse wird zielbewußt beachtet, daß die Verteilung der Mittel eine Folge der Verteilung der Aufgaben sein muß. Statt dessen werden bald gelegentlich des Finanzausgleichs Aufgabenverschiebungen versucht, ohne zu beachten, daß es sich hier um politisch-verfassungsrechtliche Fragen handelt, die eben nur auf dem dafür vorgesehenen Wege ihre Lösung finden können — siehe oben S. 22 —, bald werden außerhalb des Finanzausgleichs Auf-

gaben zugewiesen — siehe S. 116 — oder erforderlich gemacht — vgl. die automatische Rückwirkung einer Besoldungserhöhung der Reichsbeamten auf die Besoldung der Landes- und Gemeindebeamten —, ohne die Deckungsfrage zu erörtern. Bei solchem Mangel einer festen Linie ist es selbstverständlich, daß die Verhandlungen über den Finanzausgleich, bei denen doch finanzpolitische Probleme zu lösen sind, immer wieder mit materiell-verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen belastet werden und so die Ungelöstheit der finanziellen Frage immer wieder zu einer Aufrollung der politischen Seite des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern Anlaß gibt.

Nun besteht ja sicher ein engerer Zusammenhang zwischen Aufgaben- und Mittelverteilung unter dem besonderen Gesichtspunkt, daß die erstere unwirtschaftlich vorgenommen sein kann und so den finanziellen Gesamtbedarf erhöht. Aber diese Erwägung müßte schon bei der Aufgabenscheidung vorweggenommen und erledigt worden sein; sie erst bei der Zuweisung der Deckung zur Sprache zu bringen, heißt das Pferd vom Schwanz aufzäumen. Jetzt kann es sich höchstens noch um die Prüfung handeln, ob jeder Teil bei Erfüllung der ihm zugewiesenen Funktionen entsprechend sparsam verfährt und um die Ausfindung und Auferlegung der Mittel und Wege, die einen Erfolg in dieser Richtung gewährleisten.

Die gegenseitigen Vorwürfe, die hier tatsächlich erhoben werden, kompensieren sich, rein rechnungsmäßig betrachtet, gegenseitig. Wie wir gesehen haben — vgl. S. 115 — behaupten die Länder mit mehr oder weniger Nachdruck, daß die neu aufgezogene Reichsverwaltung überorganisiert und überkostspielig sei und daß die Abnahme von Zuständigkeiten auf das Reich die Gliedstaaten aller Ausgaben für diese Zwecke durchaus nicht enthebe. Die Reichsverwaltung ihrerseits wirft den Ländern vor, daß sie ihren in den früheren günstigeren Zeiten reichlich ausgestalteten Apparat nicht den veränderten Verhältnissen der Nachkriegszeit angepaßt hätten und auch ganz überflüssigerweise noch auf Gebieten eine Tätigkeit entfalten, für die die pflichtmäßige Sorge auf das Reich übertragen worden sei. Als Beispiel wird darauf verwiesen, daß für die besonderen bayerischen Verkehrsinteressen eine dreifache Organisation aufgerichtet worden sei: die Fachorgane der bayerischen Vertretung in Berlin, die Zweigstellen der Verkehrsverwaltungs-zentralen in München, ein eigenes Verkehrsreferat im bayerischen Handelsministerium. Weiter wird auch an der überteuerten Organisation und Kommunalpolitik der Großstädte Kritik geübt. Hier eine Entscheidung zu treffen, welche Seite mehr oder weniger Berechtigung in Anspruch nehmen kann, bedürfte einer sehr eingehenden Untersuchung, deren Resultat auch nicht mit der auf unbestimmten Eindrücken beruhenden Bemerkung vorweggenommen werden kann, es sei wohl auf beiden Seiten das eine oder andere besserungsbedürftig.

4. In der Sache ist zunächst dazu Stellung zu nehmen, ob der Finanzausgleich nicht in der Verfassung selbst geregelt werden sollte. Hier muß wohl unterschieden werden. In den ersten Zeiten der Neuordnung, wo noch alles in der Schwebe war, insbesondere die Auswirkungen des Kriegs und der staatlichen Neukonstituierung nicht annähernd überblickt werden konnten, wo die „Belastungs-“ oder „Läuterungszeit“ der Geldentwertung bevorstand, wäre eine endgültige Verteilung der Mittel ein Ding der Unmöglichkeit gewesen. Nach der Konsolidierung der Verhältnisse, ein Jahrzehnt seit Liquidierung des Zusammenbruchs, kann und muß eine auf Dauer berechnete Lösung gedacht werden. Immerhin mag es noch verfrüht erscheinen, einen wirklichen Beharrungszustand vorauszusehen. Darum wird es geratener sein, auch jetzt die finanzielle Ordnung nicht mit der übrigen grundrechtlichen Regelung in einen gleichsam unauflöselichen Zusammenhang zu bringen und daher den Finanzausgleich formell nicht in, sondern neben die Verfassung zu stellen. Dabei ist es durchaus zu empfehlen, einem Teil der Bestimmungen, jenen grundsätzlicher Art, einen beständigeren Charakter zu verleihen

und demgemäß ihre Änderung nach dem Vorbild der Verfassungsänderungen zu erschweren. Das oben erwähnte Beispiel Österreichs — vgl. S. 27 — scheint den richtigen Weg zu zeigen.

5. Die inhaltliche Hauptfrage wird gewöhnlich so gestellt, ob das Steuererträgnis oder die Steuerquellen aufgeteilt werden sollen. Aber es ist nicht einzusehen, warum nicht auch eine Kombination beider Gesichtspunkte, wie sie jetzt besteht, möglich sein sollte. Selbstverständlich müßte sie, um dauernd sein zu können, auf systematisch durchdachter Grundlage beruhen.

Zur Frage der Aufteilung der Steuerquellen ist zunächst zu bemerken, daß damit nicht unbedingt eine Aufteilung der Steuergesetzgebung verknüpft sein müßte. Denn es ist durchaus nicht notwendig, auf jedes Maß von Einheitlichkeit zu verzichten, wie selbst von betont föderalistischer Seite zugegeben wird (oben S. 124). Man könnte entweder bestimmte Grundsätze und Begriffe einschließlich des Steuerhöchstsatzes von Reichs wegen einheitlich regeln. Aber es ist sogar möglich, daß die Gesetzgebung im allgemeinen als Rahmengesetzgebung Sache des Reichs bliebe und den Ländern nur die Anpassung einzelner offen gelassener Punkte an ihre Verhältnisse in der Art überlassen würde, daß sie einen bestimmenden Einfluß auf die Höhe des Ertrags und Ähnliches ausüben können. Dabei käme vor allem auch das Recht, Zuschläge zu erheben, in Betracht. Bei der Entscheidung sind weiter u. a. folgende Gesichtspunkte zu beachten. Einmal die Entwicklungsfähigkeit der einzelnen Steuerart. Beide Teile müssen an günstigen wirtschaftlichen Konjunkturen und Möglichkeiten ebenso ihren Anteil haben, wie sie ja auch von rückläufigen Bewegungen getroffen werden sollen. Denn letzten Endes müssen sich auch die Staatsausgaben nach den Staatseinnahmen richten.

Dann muß auf die territoriale Beziehung der Steuerobjekte, insbesondere auf die komplizierten wirtschaftlichen Verflechtungen und die daraus folgenden Überwälzungserscheinungen Bedacht genommen werden (vgl. oben S. 125). Es ginge beispielsweise nicht an, den Ertrag von Steuern, die beim Produzenten erhoben werden, aber den Konsumenten belasten, unvermindert dem Standortslande des Produzenten zu überlassen. Deswegen eignen sich solche Steuern nicht für die Zuweisung nach dem Gesichtspunkt der Quelle. Hier zeigt sich sofort ein Punkt, in welchem der Finanzausgleich zu einer Auseinandersetzung zwischen den Ländern wird, da ihre Interessenlage stark voneinander abweichen kann.

Das gleiche trifft für die Entscheidung über die Behandlung solcher Steuern zu, deren Erträgnis wesentlich von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bevölkerung abhängt. Werden derartige Steuern rein nach dem Gesichtspunkt der Quelle behandelt, so ist die notwendige Folge, daß die wirtschaftlich stärkeren Länder günstig, die schwächeren ungünstig abschneiden. Daher haben hier nur die ersteren ein Interesse an eigener Steuergesetzgebung, während die letzteren darauf angewiesen sind, daß die betreffenden Steuern einheitlich erhoben und dann nach einem andern Maßstab als dem des regionalen Aufkommens, etwa nach dem der Bevölkerungsziffer oder der Gebietsgröße, verteilt werden. Nur auf diese Weise läßt sich ein Ausgleich zwischen leistungsstärkeren und schwächeren Gliedstaaten vollziehen. In derartigen Fällen würde die Rückgewinnung der sog. „Steuerhoheit“ für einzelne Länder geradezu katastrophal wirken können.

Hier zeigt sich übrigens deutlich, daß, genau besehen, ein Teil der finanziellen Schwierigkeiten der Länder bzw. bestimmter Länder, grundsätzlich gar nichts mit dem Übergang der Steuern auf das Reich zu tun hat, sondern auf ihren eigenen wirtschaftlichen Verhältnissen beruht. Denn wenn das Reich die von ihm erhobene Steuer wieder auf die Länder verteilt und dabei das Steueraufkommen maßgebend sein läßt, so erhalten die Länder — abgesehen von der nicht ausgeschütteten Reichsquote — doch dasselbe, was sie bei eigener Erhebung hätten erwirtschaften können.

Der größere Anteil anderer Länder beruht dann einfach auf deren günstigerer ökonomischer Struktur.

Wenn dagegen eingewendet wird, bei selbständiger Steuergesetzgebung der Länder könnten diese die nähere Gestaltung, beispielsweise der Einkommensteuer, ihren besonderen Verhältnissen anpassen, so ist das zwar theoretisch richtig. Praktisch aber ist zu fragen: wie könnte diese Anpassung mit Aussicht auf einen finanziellen Erfolg anders vorgenommen werden als durch eine stärkere Belastung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder -schichten oder durch eine Herabsetzung des steuerfreien Existenzminimums, was wieder nichts wie eine Änderung der sozialen Steuerverteilung bedeuten würde? Und wäre eine Maßnahme wie die letztere wirklich in einem Lande isoliert möglich, ohne zu den schwersten politischen und sozialen Kämpfen zu führen? Man sieht leicht, daß mit der eigenen Steuergesetzgebung ein tatsächlich ins Gewicht fallendes Ergebnis kaum erzielt werden könnte.

Man darf eben hier eins nicht übersehen. Es mag richtig sein, daß der Übergang der betreffenden Steuer in die Verwaltung des Reichs und die damit verbundene einheitliche Regelung die steuerliche Lage einzelner Länder wesentlich verschlechtert hat. Hätten die Länder ihre Steuer zu eigener Bewirtschaftung behalten, so hätten sie möglicherweise, um nur einen wichtigen Punkt herauszugreifen, das steuerfreie Existenzminimum niedriger festsetzen können als andere Länder, zumal wenn diese Differenzierung schon von lange her bestand und auch die durchschnittliche Preislage in dem betreffenden Lande niedriger war als sonstwo. Das hätte dann die Folge gehabt, daß ihnen größere Mittel aus den kleineren Einkommen zugeflossen wären und daher ihr Gesamtsteueraufkommen einen besseren Ertrag geliefert hätte. Aber eine ganz andere Frage ist es, ob nach Aufhebung der Differenzierung durch die Reichsgesetzgebung eine neuerliche Wiedereinführung möglich wäre! Hier gibt es eben kein Zurück.

Die einzige den Ländern offenstehende selbständige wirksame Steuerpolitik ist die möglichste Förderung der Wirtschaft. Wenn beispielsweise eine Regierung systematisch darauf hinarbeiten würde, ihrem Lande den vorwiegend agrarischen Charakter zu bewahren und zu diesem Zwecke die Entwicklung der Industrie zu erschweren, so dürfte sie sich nicht wundern, daß ihr die steuerlichen Mittel zu kulturellen Zwecken nicht in erforderlicher Höhe zur Verfügung stehen und das Land daher in dieser Beziehung in die Hinterhand gerät. Denn die kulturellen Aufgaben bestehen ja nicht nur in der Erhaltung des historischen Bestandes an Kulturdenkmälern und Naturschönheiten, sondern in einer sehr energischen Tätigkeit auf allen Gebieten von Kunst und Wissenschaft für die lebendige Gegenwart und Zukunft. Leider steht es gegenwärtig bei uns so, daß nur die industrielle Produktion mit allen ihren kulturellen Nachteilen unsere kulturelle Behauptung und Hebung finanziell ermöglicht.

6. Man sieht, wie verwickelt die Probleme liegen. Die einfache Lösung: Aufteilung der Steuerquellen ist kein Allheilmittel. Unter Umständen würde sie eine schwere Schädigung einzelner, eine ungerechtfertigte Begünstigung anderer Länder bedeuten. Es kann also schließlich nur auf eine sorgfältig abgewogene Kombination verschiedener Gesichtspunkte ankommen.

Dabei ist aber nichts falscher als etwa der Gesichtspunkt, das Reich habe hier eine gönnerhafte Verteilung ihm zur Verfügung stehender Schätze vorzunehmen. Alle Steuern fließen aus den Taschen der Bevölkerung, diese steht im zusammengesetzten Staat in gleichem Verhältnis zu den Ländern wie zum Reich. Selbst wenn man dem Reich aus Gründen einer einheitlichen Finanzpolitik und wegen der unlöslichen wirtschaftlichen Zusammenhänge den Vorrang in formellrechtlicher Beziehung einräumt, sachlich haben die Länder den gleichen Anspruch auf Berücksichtigung ihres Ausgabenbedarfs.

Diese Erkenntnis führt zu einer grundsätzlichen Forderung, die in weniger prinzipieller Weise schon oben gestellt wurde (S. 156). Wir sahen, eines der Hauptprobleme der bundesstaatlichen Ordnung ist die richtige Verteilung der Aufgaben. Wenn aber die verteilten Aufgaben auch richtig erfüllt werden sollen, so müssen die dazu dienenden Mittel ebenfalls richtig verteilt werden. Mit andern Worten, es ist verfehlt, wie es der bisherige Finanzausgleich getan hat, bei der Regulierung der Deckung auf die Verteilung der Belastung keinerlei Rücksicht zu nehmen. Daher ist es ein unrichtiger Gesichtspunkt, einen Ausgleich zwischen den Überweisungsanteilen der Länder nach dem Gedanken der Unterstützung der ärmeren aus den besseren Mitteln der reicheren vorzunehmen. Es handelt sich vielmehr um ein gesamtdeutsches Interesse und daher auch um ein Interesse der gesamten deutschen Länder, daß die Staatsaufgaben, soweit sie verfassungsmäßig Ländersache sind, allenthalben in befriedigender Weise gelöst werden. Bei der bestehenden Freizügigkeit ist das übrigens unmittelbar für alle einzelnen von grundlegender Bedeutung.

Wenn sich der Standpunkt der Verteilung der Mittel nach den Zwecken statt der Erfüllung der Zwecke nach den verteilten Mitteln durchzusetzen vermöchte, dann würde beim Finanzausgleich der häßliche Kampf der Länder gegeneinander wesentlich zurücktreten, und auch das Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern wäre auf eine sachlichere Grundlage gestellt. Der Interessengegensatz zwischen den einzelnen Wirtschaftsgruppen, der ja das gesamte Gebiet des Steuerwesens durchzieht, ließe sich allerdings von dieser Seite her noch nicht überbrücken und wird stets eine latente Belastung des Finanzausgleichs bleiben.

7. Zu den finanziellen Bedürfnissen der Länder gehören endlich aus länderstaatlichen Gründen auch die Erfordernisse der Gemeinden. Je mehr das Reich unmittelbar in das Finanzwesen der Selbstverwaltungskörper eingreift, desto mehr unterhöhlt es den föderativen Teil seiner Fundamente und leitet in die Bahn des Einheitsstaates über.

Unter diesem Gesichtspunkt sind auch die neuerlich hervorgetretenen Bestrebungen der großen Städte, in ein direktes Verhältnis zum Reich in steuerlicher Beziehung zu treten, zu würdigen (vgl. Der Städtetag, Sonderheft). Die finanzielle Reichsunmittelbarkeit der Städte bedeutet gleichzeitig eine weitere teilweise Mediatisierung der Länder. Auch ist nicht zu verkennen, daß in dieser Bewegung der Städte das Bewußtsein deutlich zum Ausdruck kommt, eigenberechtigte Träger der deutschen Kultur zu sein, die aus der Unterstellung unter die Landesstaatsgewalt herausstreben. Schon in der weiter zurückliegenden Vergangenheit waren die Steuerleistungen der Städte an Kaiser und Reich vielfach der Hebel für die Verleihung der Reichsunmittelbarkeit. Es ist daher eine durchaus verständliche Erwägung unitaristischer Gedankengänge, in dem Hervortreten der städtischen Selbständigkeitsbestrebungen einen wichtigen Ansatz für die Entwicklung zum Einheitsstaat zu erblicken. Reichsstädte waren stets ein Stützpunkt im Kampfe des Reichs gegen die Territorialgewalten. Aus dem gleichen Grunde aber müssen sich die Länder mit aller Kraft gegen eine derartige Entwicklung zur Wehr setzen.

8. Auf die Spezialfragen der Abfindung der früheren Eisenbahnländer, der bayerischen und württembergischen Postverwaltung, der einzelstaatlichen Finanzverwaltungen usw. für die Abtretungen an das Reich kann hier selbstverständlich nicht eingegangen werden.

9. Die Vereinheitlichung der Steuergesetzgebung hätte nicht notwendigerweise die Vereinheitlichung der Steuerverwaltung im Gefolge haben müssen. Das Vorbild der Justiz zeigt, daß auch der Erlaß von Normativvorschriften möglich gewesen wäre. Aber es besteht doch eine wesentliche Differenz zwischen den sachlich und persönlich unabhängigen Gerichten und den sachlich und persönlich abhängigen Verwaltungsbehörden. Bei dem bestimmenden Einfluß der Zentralverwal-

tung auf die letzteren kann es einen erheblichen Unterschied ausmachen, wer den Apparat selbst in der Hand hat. Gerade bei der grundstürzenden Umwälzung und dem vollständigen Neuaufbau eines ganzen Verwaltungszweiges hängt sehr viel davon ab, ob ein einheitlicher Wille sich reibungslos, ja mitunter rücksichtslos durchsetzen kann. Darüber war sich der so viel angefochtene Reichsfinanzminister ERZBERGER klar und, wenn er dieser Erkenntnis so rasch und energisch die Tat folgen ließ, so muß ihm jeder, der sich einen gewissen Respekt vor persönlicher Tatkraft bewahrt hat, ohne Rücksicht auf seine sachliche Stellungnahme die gebührende Anerkennung zollen.

Zu diesen grundsätzlichen Erwägungen trat damals noch ein besonderer Umstand.

Ob Reichs-, ob Landesverwaltung, bei den zu gewärtigenden unerhört hohen Steuerlasten bedurfte es jedenfalls eines entsprechend ausgestalteten Behördenaufbaus. Wie wir gesehen haben — vgl. oben S. 31 — war dieser in Süddeutschland vorbildlich vorhanden, fehlte dagegen in großen Teilen des Nordens, insbesondere Preußens. Sollte man jetzt von Reichs wegen einen starken mittelbaren Druck dahinter setzen, daß einzelne Länder hauptsächlich für Reichszwecke eine umfangreiche Ämterorganisation in ihrem Bereiche in die Wege leiteten? Da war es doch entschieden einfacher, die Neueinrichtung selbst in die Hand zu nehmen und sich die Aufstellung von Reichskontrollorganen für die Landesbehörden nach Art. 84 Z. 2 zu ersparen. Dabei kam es sachlich zu einem Triumph des durchgebildeten süddeutschen Typus, der auf das ganze Reich übertragen wurde.

So erklärt sich die Verreichlichung der Finanzverwaltung im Jahre 1919. Wenn man ihr in den ersten Jahren vielfach von gegnerischer Seite ein Versagen vorwarf, so tat man ihr völlig unrecht. Denn ihr Mißerfolg bestand nur darin, daß sie mit der Inflation ebensowenig fertig wurde wie alle übrigen amtlichen und nichtamtlichen Stellen. Heute sind diese Klagen im wesentlichen verstummt.

Daß die Errichtung der Reichsfinanzbehörden in den meisten Einzelstaaten das Aufhören der unteren und mittleren Landesfinanzbehörden ganz oder teilweise zur Folge hatte, beruhte, wie wir wissen — vgl. S. 31 — nicht auf rechtem Diktat des Reichs, sondern auf wirtschaftlichen Erwägungen der Länder, und eben darauf ist es auch zurückzuführen, daß sie bisher nur zögernd an die Wiederaufrichtung einer eigenen Ämterorganisation herangetreten sind (S. 126f.). Weiter ist aber nicht zu verkennen, daß eine Parallelorganisation reichseigener und landesstaatlicher Finanzämter, rein sachlich betrachtet, auf jeden Fall Doppelaufwendungen nötig macht, die an sich unökonomisch sind. Auch vom Standpunkt der Bevölkerung aus ergeben sich zweifellos Unzukömmlichkeiten und Nachteile, da sie sich dann mit zweierlei Behörden auf demselben Sachgebiet herumzuschlagen hat, ohne daß die Zuständigkeitsabgrenzung sofort in die Augen springen würde. Auch muß beispielsweise bei Steuerexekutionen oder Nachlässen eine einheitliche Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit im Einzelfall zu Schwierigkeiten und Widerwärtigkeiten führen.

10. Wie hat man sich nun zu den Bestrebungen auf Rückübertragung der Finanzbehörden an die Länder zu stellen?

Zunächst müssen jedenfalls die Zoll- und Verbrauchssteuerämter beiseite bleiben, da sie ja ausschließlich mit Reichsgeschäften befaßt sind. Bei ihnen kommt eine Änderung nach der grundsätzlichen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Zentralgewalt und den Gliedstaatsgewalten im Bundesstaat nicht in Frage.

Bezüglich der übrigen Ämter für direkte und Verkehrssteuern läßt sich vom theoretischen Standpunkt aus eine sichere Entscheidung nicht treffen. Sie stehen sachlich im Dienst beider Staatsgewalten, wobei es für die Beurteilung des Ausmaßes nicht allein auf die Rechtsform der Steuer, sondern auf ihre end-

gültige Vereinnahmung ankommt. Auf welche Seite sie daher formell zu stellen sind, ist nach der Abgrenzung der Gesetzgebung allein nicht zu bestimmen. Zugunsten der Reichszugehörigkeit läßt sich — abgesehen von allgemein unitaristischen Erwägungen, die in der Vereinheitlichung immer einen Fortschritt sehen — das eine anführen, daß bei Anwendung einheitlicher Gesetze, die hier praktisch überwiegen, eine Verwaltung mehr Bürgschaften für gleiches Vorgehen bietet als etwa achtzehn, und daß die gleichmäßige Heranziehung der Bevölkerung aller Teile des Reichs zu den großen finanziellen Lasten eine sehr erhebliche Bedeutung besitzt.

Man wird daher den Tendenzen auf Rückübertragung der Finanzverwaltung an die Länder kein günstiges Horoskop stellen können (vgl. auch SCHULZE S. 199ff.).

§ 31. Erklärung und Würdigung des Einflusses der Länder auf das Reich.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2, 4, 21, 24, 28; SCHELCHER, Der Rechtscharakter des neuen Deutschen Reichs, Fischers Zeitschr. Bd. 55, S. 105ff.; THOMA, Die Hebung des Reichsrats, Neue Bad. Landesztg. 15. III. 1924; BRAUN, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem, Berlin 1927; RITTER, Freie Reichsländer, Köln 1927; APELT als sächsischer Innenminister auf der Länderkonferenz Januar 1928.

1. Als das römische Reich deutscher Nation auf der Höhe seiner Macht stand, waren seine Teile Provinzen, über deren Schicksal der Kaiser allein bestimmte. In dem Maße, als Kaiser und Reich an Machtfülle einbüßten, gewannen die Gewaltigen in den einzelnen Teilgebieten Einfluß auf die Entscheidungen der Spitze, um schließlich als gleichberechtigte Faktoren im Reichstage mitzusprechen. Der Wegfall des mehr und mehr zu nomineller Bedeutung herabgesunkenen Reichsoberhauptes verschaffte den Territorien den Rang und die Stellung von selbständigen Staaten. In dieser Eigenschaft traten sie in den Deutschen Bund, dessen einziges Gemeinschaftsorgan, der Bundestag, aus ihren Abgesandten gebildet wurde, ohne mit irgendeinem Gesetzgebungs- oder Verwaltungsrecht ausgestattet zu sein.

Welch ungeheurer Schritt zurück in der fast kerzengerade verlaufenen Entwicklungslinie war es, daß der Norddeutsche Bund und das bald daraus entstandene neue Deutsche Reich neben der Legislative und Exekutive der Einzelstaaten eine eigene unmittelbare Bundesgesetzgebung, Bundesverwaltung und Bundesgerichtsbarkeit aufrichtete und in der obersten Entscheidung neben die Konferenz der Gliedstaatsvertreter, den Bundesrat, eine Versammlung von gewählten Volksabgeordneten, den Reichstag, stellte.

In der Neukonstituierung des Staats nach dem Zusammenbruch erfuhr die Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs eine förmliche Expansion auf Kosten der Einzelstaaten und auch an der entscheidenden Stelle trat der Einfluß ihres Vertretungsorgans, des Staatenausschusses und seines Nachfolgers, des Reichsrats, gegenüber jenem der zentralen Volksvertretung in den Hintergrund. Wer jetzt an zwangsläufige Entwicklungen glaubt, sieht schon das kommende Stadium vor sich, in dem die eigenen Machtvollkommenheiten der Glieder wieder aufgehoben und ihr Mitbestimmungsrecht an den Entscheidungen des Ganzen verschwunden ist. So hätte sich der Kreislauf vom Einheitsstaat über die völlige Auflösung zu neuer Geschlossenheit vollzogen.

Wenn man sich dieses Gesamtbild vor Augen hält, dessen Fortführung in die Zukunft doch eigentlich rein hypothetisch ist, so versteht man sowohl das glaubensstarke Vorwärtsdrängen der radikalen Unitarier, wie den verzweifelten Widerstand der unbedingten Föderalisten. Hoffen die einen doch bestimmt, wenn sie dem Gebot der Stunde gewachsen seien, alles zu erreichen, die andern fürchten, wenn sie sich nicht mit äußerster Energie entgegenstemmen, alles zu verlieren.

2. Bei dem Versuch, den Werdegang der neuen Ordnung in ihren großen Zügen zu verstehen (§ 28), ist es hinlänglich klar geworden, warum einerseits die unitarische Tendenz einen gewaltigen Vorstoß erreichen mußte und andererseits doch

die föderative Struktur des Reiches nicht gänzlich zum Opfer fiel. Wir haben nunmehr in bezug auf den Einfluß der Gliedstaaten auf den Willen des Reiches die Einzelergebnisse dieser im ganzen gezogenen Entwicklungslinie zu registrieren und unter objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen.

Wenn man zunächst die Mitwirkung der Länder bei der Bildung des Bundeswillens ins Auge faßt, so begreift man bald, daß die Aufhebung der verfassungsrechtlichen Vormachtstellung Preußens eine Verringerung der föderativ eingestellten obersten Reichsorgane zur notwendigen Folge haben mußte. Indem die Personalunion zwischen den preußischen und Reichsregierungsstellen gelöst wurde, wurde auch der föderative Einschlag der letzteren beseitigt, und da Reichsvolk und Volksvertretung aus den wiederholt geschilderten historischen Ursachen in der überwiegenden Mehrheit unitarisch orientiert sind, blieb für das bündische Interesse die Repräsentanz der Länder als einzige und letzte Zuflucht übrig. Dazu kommt noch, daß der republikanische Bundesstaat, wie SMEND in der Festgabe für O. Mayer S. 268 mit Recht bemerkt, an sich eine Tendenz zeigt, einen Einfluß der Gliedstaaten auf die Zentralgewalt möglichst abzulehnen, während er sich umgekehrt eine Einwirkung auf die Sphäre der Teile gerne zubilligt. Eine weitere Verschärfung der Lage mußte noch aus der Annahme des parlamentarischen Systems hervorgehen, weil dieses die Reichsregierung in ein starkes Abhängigkeitsverhältnis von den geschworenen unitarischen Faktoren brachte, während der Reichspräsident immerhin wegen seiner persönlichen Unabhängigkeit in gewisser Beziehung als Ausgleichsinstanz wirken kann. Wir werden das später noch näher sehen (vgl. im zweiten Teil).

3. Daher konzentriert sich unter bundesstaatlichem Aspekt alle Aufmerksamkeit auf den Reichsrat (siehe oben S. 39ff.). Was zunächst seinen inneren Aufbau anbelangt, so stellt er ein merkwürdiges Zwitterwesen dar. Einerseits ist der PREUSSISCHE Angriffsversuch, den parlamentarischen Gedanken in Gestalt des Staatenhauses unter Anlehnung an die Frankfurter Verfassung und das schweizerische und nordamerikanische Vorbild durchzusetzen, von den vereinigten Länderregierungen abgeschlagen und das System der Regierungsvertretung gerettet worden. Damit wurde gleichzeitig ein Erbstück aus der Ideologie des monarchischen Bundesstaates erhalten, dem der Einfluß der Gliedstaatsregierungen auf die Sphäre des Zentralstaats kongenial ist (vgl. auch SMEND a. a. O.). So scheint der Stammbaum rein geblieben zu sein, der über Staatsausschuß, Bundesrat, Bundestag zum Reichstag des römischen Reiches deutscher Nation zurückführt. Daß dabei der neue Sprößling seinen Ururahnen in gewisser Beziehung ähnlicher sieht als allen Zwischengliedern, indem er den Häuptern der Gliedstaaten selbst Standschaft einräumt und nicht nur ihren Vertretern, wurde bereits früher bemerkt (S. 41).

Aber durch andere Türen sind doch wieder Einflüsse von der parlamentarisch-republikanischen Seite her eingedrungen: die parteipolitische Färbung der Regierungschefs selbst und damit auch mindestens auf dem Instruktionswege ihrer bevollmächtigten Vertreter, die von den preußischen Provinzialverwaltungen entsendeten Mitglieder, die Öffentlichkeit der Verhandlungen, die autonome Geschäftsordnung, die kontradiktorische Stellung der Reichsregierung usw. So kommt schließlich eine Kreuzung heraus, die aber nicht vielleicht einen neuen die Vorzüge von Vater- und Mutterseite her vereinigenden Typus verspricht, sondern ein unausgeglichenes Wesen, das bald als Regierungsorgan auftritt, z. B. regelmäßig in den Ausschüssen, bald als abgeschwächtes Staatenhaus wie häufig bei den Abstimmungen der Vollversammlung.

Man kann demgegenüber nicht darauf verweisen, daß auch der alte Bundesrat die Stellung einer legislativen mit einer exekutiven Instanz verquickt hätte. Denn diese Verbindung war in dem vollen Bewußtsein vorgenommen worden, ein födera-

tives Seitenstück zu den konstitutionellen Monarchen der Einzelstaaten zu schaffen (vgl. oben S. 140).

Auch in bezug auf die Verteilung der Stimmen ergeben sich manche Inkongruenzen. Daß Preußen sich auf die Dauer seine über die Verhinderung des Vetos hinausgehende Herabsetzung nicht wird gefallen lassen, wenn anders es seine staatliche Integrität behauptet, liegt auf der Hand. Denn welcher Staat, der etwas auf sich hält, duldet es, daß die von ihm als Gesamtheit getroffenen Entscheidungen sich nur nach Maßgabe des Wohlwollens seiner Provinzen auswirken können. Schon das Aleatorische jeder dieser Abstimmungen muß aufreizend wirken. Doch von dem preußischen Problem soll ja noch eigens gesprochen werden (vgl. S. 175ff.). Auch die Kleinen der Kleinsten machen Schwierigkeiten. Wie? Wenn einzelne von ihnen sich mit Preußen vereinigen sollten? Geht dann ihre Stimme verloren oder auf Preußen über? Das letztere würde dem Grundsatz widersprechen, das erstere könnte zu einer solchen Reduktion der Gesamtstimmzahl führen, daß für Preußen — auf die Dauer des jetzigen Systems — wegen der Zweifünftelgrenze nicht genug Provinzialstimmen blieben. Es müßte dann die Schlüsselzahl noch mehr herabgesetzt, dadurch aber eine neue Verschiebung des Stimmenverhältnisses herbeigeführt werden. Wie aber, wenn einzelne Klein- oder auch Mittelstaaten auf ihren Wunsch — nach Herstellung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Möglichkeit — reichsunmittelbar würden?

4. In bezug auf die Rechte des Reichsrats ergibt sich kein besseres, abgerundetes Bild. Verglichen mit einem Staatenhaus kann er sich des Vorzugs rühmen, bei Einbringung jeder Regierungsvorlage die Vorhand vor dem Reichstag zu haben, in staatsfinanziellen Fragen als Bürge vernünftiger Wirtschaftlichkeit zu fungieren, in Verwaltungsangelegenheiten einen im ganzen bescheidenen, in manchem entscheidenden Einfluß zu besitzen — und muß sich andererseits wieder schämen, daß seine legislativen Beschlüsse nicht meritorisch maßgebend sind, sondern beiseite geschoben werden können. Verglichen mit einem Regierungsorgan kann er zwar die Möglichkeit seines Eingreifens in den sozusagen bereits abgeschlossenen Gesetzgebungsprozeß und seines offenen Auftretens gegenüber Reichsministerium und Reichsparlament unterstreichen, aber andererseits entbehrt er einer entsprechenden Mitwirkung bei den Regierungsentscheidungen, wird zwar in so und so viel Fällen gefragt, aber ohne gehört werden zu müssen. Seine ganze Stellung im Kranze der obersten Reichsorgane hat etwas Unbefriedigendes, weil Unbestimmtes; er hat viele Möglichkeiten und wenig Sicherheiten; eine große Verantwortlichkeit, aber ein kleines Bestimmungsrecht. So ist er mehr als er scheint, und weniger als er sein möchte.

Hinzu kommt noch eine allgemeine Erwägung. Die Tatsache, daß Reich und Länder zusammen genommen die Aufgaben des deutschen Staatswesens zu erfüllen haben, führt zu der Konsequenz, daß auch beide Teile grundsätzlich zusammen, d. h. gleichberechtigt, über die Art und Weise der Erfüllung dieser Aufgaben bestimmen müssen. Aus diesem Grunde kann das Vertretungsorgan der Länder, der Reichsrat, darauf Anspruch erheben, zu einem gleichberechtigten Faktor gegenüber den Vertretungsorganen des Reichs, Reichstags und Reichsregierung, erhoben zu werden.

5. Auch in der unitarischen Kritik — vgl. oben S. 107ff. — kommt ein gewisses Unbehagen mit der grundsätzlichen Struktur des föderativen Organs zum Ausdruck und der APELTSche Vorschlag eines neuen mit dem Reichswirtschaftsrat zusammengelegten Staatenhauses (S. 109) ist eine Konsequenz dieser unbefriedigten Stimmung. Aber der Verfasser selbst erblickt darin keine Lösung des bundesstaatlichen Problems, sondern vielmehr eine Ablösung davon. Will man auf föderativem Boden bleiben, so wird man die verschlungenen Fäden durch andere Mittel entwirren müssen. Daß dabei die preußische Frage eine entscheidende Rolle spielen

muß, liegt auf der Hand. Ohne ihrer Klärung vorgreifen zu wollen, kann doch hier schon soviel festgestellt werden, daß die bei Fortbestand der gliedstaatlichen Zusammensetzung des Reichs auf eine Erstarkung und darum Verstärkung Preußens hinwirkenden Kräfte im Vormarsch sind und daher das System der geschlossenen Ländervertretung durch ihre Regierungen sichere Aussicht auf Beibehaltung besitzt. Wenn jedoch diese Frage entschieden ist, können nur Vorschläge in Betracht kommen, die auf eine grundsätzliche Hebung des Reichsrats hinauslaufen. Andererseits aber wird es sich ebenso darum handeln, ob nicht seine unsystematische Einschaltung in den Mechanismus der vom Reichstag abhängigen Zentralregierung, die nur als historisches Rudiment verständlich ist, beseitigt werden soll.

Nach diesem Rezept wäre die volle Gleichstellung des Reichsrats gegenüber dem Reichstag bei der Gesetzgebung durchzuführen. D. h. sein Einspruchsrecht wäre in ein Zustimmungserfordernis umzuwandeln. Dadurch wären auch Verfassungsänderungen betroffen mit der Folge, daß eine Drittminderheit der Länderstimmen ein absolutes Veto erhielte. Nach den heutigen Ziffern würden dafür 23 Stimmen genügen. Wenn also die preußischen Stimmen geschlossen abgegeben würden, hätte Preußen allein ein unbedingtes Einspruchsrecht gegen jede Verfassungsänderung: 3 oppositionelle Provinzialvertreter könnten dies allerdings in Frage stellen. Andere Verfassungsänderungen hindernde Kombinationen wären etwa die preußische und bayerische Regierung zusammen, die drei süddeutschen Länder im Bunde mit Sachsen u. dgl., während die Kleinstaaten allein diese Kraft nicht besäßen.

Demgegenüber wäre es auf der anderen Seite denkbar, die Leitung der Regierungsvorlagen über den Reichsrat zu beseitigen: jedenfalls aber kann ein Zustimmungserfordernis des föderativen Organs in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens nicht in Betracht gezogen werden. Ebensowenig wäre es vertretbar, die Reichsregierung vom Vertrauen des Reichsrats neben jenem des Reichstags abhängig zu machen. Abgesehen von der Erschütterung des parlamentarischen Systems — darüber oben S. 128 — wäre damit die Möglichkeit politischer Komplikationen schwerster Art verbunden.

Was das Verhältnis von Reichsrat und Reichsvolk anbelangt, so haben die föderalistischen Forderungen sich ohne nähere Prüfung mit der Superiorität des Volkes abgefunden (S. 128). Das hätte dann die Folge, daß im Wege des Volksentscheids der Widerspruch des föderativen Organs überwunden werden könnte. Die letzte Entscheidung wäre also in die Hände eines unitarischen Faktors gelegt. Das Vorbild anderer Staaten zeigt indessen, daß diese Kapitulation des Föderalismus verfrüht ist. Es könnte nämlich, abgesehen von dem Mehrheitserfordernis der Einzelstimmen, noch verlangt werden, daß sich eine Mehrheit von Ländern für die Änderung aussprechen müsse, wobei die in jedem Lande abgegebenen Einzelstimmen je nach ihrer Mehrheit über die Zählung der Landesstimme entscheiden würden — ähnlich Art. 123 der Schweizer Bundesverfassung. Bei der Bewertung der Länderstimmen könnte weiter die Stimmenverteilung im Reichsrat berücksichtigt werden. Auf diese Art ließe sich die Wahrung der Volkssouveränität mit dem föderativen Gedanken in sozusagen organischer Weise verbinden.

Die Stellung des Reichsrats in der Exekutive könnte entsprechend dem Vorgang der Einzelgesetzgebung auch verfassungsmäßig erweitert werden. So könnte beispielsweise bestimmt werden, daß für den Fall, als durch einfaches Gesetz Akte der Reichsregierung an die Zustimmung eines Reichstagsausschusses gebunden werden sollen, auch die Zustimmung des Reichsrats vorgesehen werden müsse. Dafür spricht der Gedanke, daß in einem solchen Falle über das Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Reichstag hinaus eine Mitwirkung des legislativen Organs bezweckt wird und daher ein Anspruch des Reichsrats auf Gleichberechtigung gegeben ist. Derselbe Gesichtspunkt erfordert, daß von den außer-

ordentlichen Maßnahmen auf Grund des Art. 48 der Reichsrat neben dem Reichstag Kenntnis erhält und ihm das Recht eingeräumt wird, die Außerkraftsetzung zu verlangen. Auch die Beteiligung des föderativen Organs am Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, und an Bündnissen erscheint als selbstverständliche Forderung, zumal da es sich ja eigentlich um legislative Kompetenzen handelt.

Die Grenze für dieses Entgegenkommen gegenüber dem Reichsrat liegt dort, wo die Machtvollkommenheiten der Reichsregierung auf dem Vertrauensverhältnis gegenüber dem Reichstag beruhen. In allen solchen Fällen wäre die Einschaltung eines fremden Elements nicht am Platze. Einige Beispiele sind uns schon begegnet. Anzuführen wäre die Befugnis zu Rechtsverordnungen, zu Anweisungen an die reichseigenen Behörden, zu Aufsichtsweisungen. Auch die Einleitung der Reichsexekution gegen pflichtvergessene Länder könnte unter einen ähnlichen Gesichtspunkt gestellt werden: doch mag hier der Zweifel auftauchen, ob es nicht politisch klug wäre, die Zustimmung der Ländervertretung einzuschalten, um damit die isolierte Stellung des renitenten Landes deutlich kundzutun. Ähnliche Erwägungen kämen für die Verhängung des Ausnahmezustandes in Betracht.

Faßt man diese Vorschläge zusammen, so laufen sie darauf hinaus, den Reichsrat als normales föderatives Organ dem Reichstag und der Reichsregierung als normalen unitarischen Organen im allgemeinen reinlich geschieden gegenüberzustellen. Der Reichsrat soll ebenso in den Stand gesetzt werden, die Interessen der Länder ungehemmt zu vertreten, wie davor bewahrt, in das Innenverhältnis der unitarischen Faktoren störend einzugreifen. Natürlich wäre es aber von großer Wichtigkeit und würde die Stellung des Reichsrats über alles geschriebene Recht verstärken, wenn die Landesminister sich ihres eigenen Vertretungsrechts und ihrer Vertretungspflicht entsprechend bewußt würden (vgl. S. 41f.).

6. Zu der Frage der Mitwirkung der Länder bei Durchführung des Bundeswillens ist im gegenwärtigen Zusammenhang auf alle die Ausführungen zu verweisen, die in den vorausgehenden Paragraphen dieses Abschnittes bei Würdigung der Aufgaben- und Mittelverteilung gemacht worden sind. Eine weitere Beleuchtung wird der Gegenstand noch bei Behandlung der Aufsicht des Reichs über die Funktionen der Gliedstaaten erfahren.

Hier interessiert nur noch, wie es kam, daß der Vorgang der alten Verfassung, nicht nur die Aufteilung der Gesetzgebung, sondern auch die der Verwaltung selbst durchzuführen, verlassen und statt dessen die einfache Reichsgesetzgebung mit dieser Machtvollkommenheit ausgestattet wurde. Weder Ur- noch Vorentwurf noch Regierungsvorlage dachten an eine derart prekäre Fundamentierung der Landesstaatsgewalt. Im Gegenteil! Die Regierungsvorlage wollte einen seitens des Staatsausschusses erhobenen Zweifel beseitigen, indem sie im Anschluß an die Aufzählung des Zuständigkeitskatalogs der Gesetzgebung den Satz hinzufügte: „Grundsätzlich erfolgt die Ausführung der Reichsgesetze durch die Landesbehörden“ (Art. 9 II; vgl. hierüber PREUSS in Prot. 53). Damit war klargestellt, daß Ausnahmen sich nur aus der Verfassung selbst ergeben könnten (PREUSS a. a. O.).

Die heute geltende Formulierung kam erst durch den Verfassungsausschuß zustande. Man dachte aber dabei gar nicht daran, eine grundlegende Verschiebung zuungunsten der Länder vorzunehmen. Als Beispiel wurde immer das Reichsgericht genannt, dessen Grundlage ein einfaches Reichsgesetz war. Gelegentlich wurde es auch im Zusammenhang damit als empfehlenswert bezeichnet, die Berechtigung des Reichs, „die Verwaltung ganz oder teilweise an sich zu nehmen“, zum Ausdruck zu bringen, „weil sonst die Tätigkeit des Reichs auf dem Gebiete der Verwaltung als gegen die Reichsverfassung verstoßend betrachtet werden könnte“. Im übrigen aber wollte man eigentlich gerade durch die gewählte Fassung die Emp-

findlichkeit der Länder schonen und fand daher auch die Zustimmung des baye-
rischen Gesandten (vgl. über die Verhandlungen Prot. S. 51, 53, 79, 416, 417).
In dieser harmlosen Weise vollzog sich unvermerkt eine Zuständigkeitsverschiebung
von größter Tragweite, auf der dann wenige Wochen später die ganze reichseigene
Verwaltung der direkten Steuern aufgerichtet wurde!

7. Was endlich die Änderungsmöglichkeit der Bestimmungen über den Einfluß
der Länder betrifft, so gilt für den heutigen Rechtszustand das zum Kapitel der
Aufgabenteilung Gesagte (vgl. S. 154f.). Aber es sind gerade im Vorausgegangenen
die Wege gezeigt worden, die zu größerer Sicherheit und Beständigkeit führen
können.

§ 32. Erklärung und Würdigung des Einflusses des Reichs auf die Länder.

Schrifttum: Vgl. die Schriften bei §§ 1, 2, 4, 21, 24, 28, 29; HENLE, Der Weg zum groß-
deutschen Reich, München 1927; ferner das Schrifttum zu den beiden folgenden Paragraphen.

a) Die Normativvorschriften über die Landesverfassungen. 1. Es ist oft gegen
die neue Verfassung der Vorwurf erhoben worden, es stehe mit dem von ihr zu-
grunde gelegten, im Vorspruch feierlich verkündeten Grundsatz der Freiheit in
unvereinbarem Widerspruch, daß sie den Ländern bei Gestaltung ihrer Verfassungen
die drückendsten Fesseln anlege. Das sei um so auffallender, als der frühere Obrig-
keitsstaat irgendwelche Beschränkungen auf diesem Gebiete nicht gekannt habe.

Man kann diese Frage geradezu als ein Musterbeispiel dafür bezeichnen, daß
man den öffentlichen Rechtszustand eines Landes niemals verstehen kann, wenn
man die Gestaltung der politischen Verhältnisse nicht berücksichtigt. An sich
könnte ja das Schweigen der alten Verfassung wirklich bedeuten, daß jedem Glied-
staat — von der vorausgesetzten monarchischen Spitze in Preußen (vgl. oben
S. 50) abgesehen — die freie Gestaltung seiner staatsrechtlichen Ordnung voll-
ständig überlassen bleiben sollte. Aber man vergegenwärtige sich doch einmal
den tatsächlichen Zustand. Wir sahen, daß alle Landesverfassungen ungeachtet
ihrer formalen Verschiedenheiten im einzelnen darin übereinstimmten, daß sie die
Vorherrschaft der aus Adel, Besitz und höherem Beamtenstand gebildeten oberen
Schicht der Bevölkerung gewährleisteten (S. 50). Eine Änderung dieser Ordnung
lag außerhalb des Bereiches der Möglichkeit. Denn sowohl in den 22 Monarchien
wie in den 3 aristokratischen Stadtrepubliken war eine Umgestaltung der Verfassung
ohne Zustimmung der herrschenden Gruppen ausgeschlossen. Und auch das Reich
selbst war ein Bund der Fürsten und der von ihren Senaten regierten Hansastädte,
in dem so von vornherein das monarchische bzw. aristokratische Prinzip festgelegt
und durch das Vetorecht von 14 Stimmen unbedingt gesichert war. Wer hätte
unter diesen Umständen an eine grundlegende Verschiebung der in allen Glied-
staaten im wesentlichen homogenen Ordnung gedacht und sich die Frage vorgelegt,
ob dagegen überhaupt eine Garantie geschaffen werden sollte oder nicht? Das be-
deutete aber keineswegs eine Gleichgültigkeit in bezug auf die Fortdauer der ge-
gebenen Verhältnisse. Die maßgebenden Faktoren wollten daran nicht im geringsten
etwas gerüttelt wissen. So zeigt sich, daß der Mangel jeglicher Bestimmung über
eine gewisse Einheitlichkeit der politischen Grundordnung in den Gliedstaaten
mit dem tatsächlichen Vorhandensein dieser Einheitlichkeit zusammentrifft.

Man erinnere sich nur an den oben erwähnten Fall Braunschweig (S. 50). Wie
kam der Bundesrat dazu, sich ohne reichsrechtliche Grundlage in das Verfassungs-
leben eines Gliedstaates zu mischen? Gegenstand dieses Eingreifens war das Ver-
bot der Thronbesteigung eines mit dem preußischen Königshaus in einem unaus-
geglichenen Gegensatz lebenden Fürstengeschlechts. Und der Grund? Offenbar
befürchtete man eine Gefährdung des inneren Friedens im Reiche durch die Ent-
stehung eines Herdes für eine antipreußische Agitation in Hannover. Erst, als der
Gegensatz durch Familienverbindung überbrückt war, wurde der Einspruch fallen-

gelassen. Aus diesem geschichtlichen Beispiel geht aber hervor, daß unabhängig von aller formalrechtlichen Regelung die Tatsache einer gewissen politischen Homogenität der Gliedstaaten eines Bundesstaates als unentbehrlich angesehen wird. (Interessant ist der Versuch SMENDS in der Festgabe für O. Mayer S. 257, geradezu ein Recht des Reichs auf Friedensbewahrung gegenüber den Einzelstaaten zu konstruieren.)

2. Damit haben wir den Schlüssel für das Verständnis der neuen Regelung gefunden. Republikanisch-demokratische Verfassungen sind in aller Regel einschneidenden Umgestaltungen viel leichter unterworfen als monarchische, da die Einstellung der Masse der Bevölkerung leicht wechselt und eine zur Entscheidung mitberufene, von Haus aus auf einen bestimmten konservativen Standpunkt festgelegte Instanz fehlt. Verschiebungen der politischen Gleichgewichtslage werden also durch innere Schwergewichte nicht verhindert. Daraus können sich nun die schärfsten Gegensätze entwickeln. Wenn in den verschiedenen Gliedstaaten in unversöhnlichem Gegensatz zueinander stehende Verfassungsordnungen eingeführt werden, so gewinnen die zum Sieg gelangten politischen Gruppen, die ihre Kämpfe sonst innerhalb und unterhalb des staatlichen Bereichs ausfechten müssen, die Stütze und die Mittel der Staatsgewalt für ihre Zwecke und können diese nun gegeneinander kehren. Die Gefahr des Aufeinanderprallens der in den Gliedstaatsregierungen verkörperten feindlichen Lager rückt in bedrohliche Nähe, der innere Landfriede ist aufs äußerste gefährdet. Wir haben es ja vor wenigen Jahren bei uns erlebt, wie sich zwischen einer ausgesprochen rechts orientierten Regierung in Bayern und einer ausgesprochen links eingestellten Konstellation in Sachsen eine bis zur Siedehitze gespannte Atmosphäre entwickelte, die in dem Aufmarschieren und der Bereitschaft der beiderseitigen Polizeikräfte nächst den Grenzen bis zu einer unmittelbar bevorstehenden Art Kriegszustand führte. Und dabei war doch die beiderseitige Verfassung formal auf Grund des Art. 17 RV. in den Grundzügen noch dieselbe, wenn sich auch tatsächlich eine diametral entgegengesetzte Umgestaltung anbahnte. Wie würde es erst mit dem inneren Landfrieden bestellt sein, wenn in einem Lande Monarchie, in einem zweiten parlamentarische Republik, in einem dritten das Räte-system herrschten? Es ist klar, daß beispielsweise ein ruhiges Zusammenwirken im Reichsrat von vornherein ausgeschlossen wäre, daß die politischen Strömungen von dem einen Teil in den andern hinübergreifen, überall zu heftigen Erschütterungen und schließlich Kämpfen führen müßten, bis ein System sich für eine Zeitlang gewaltsam durchgesetzt hätte, um dann in neuen Auseinandersetzungen zu neuen Umsturzversuchen zu führen.

Daraus erhellt, daß es in einem republikanischen Bundesstaat unvermeidlich ist, eine gewisse Homogenität der innerpolitischen Verhältnisse in den Gliedstaaten verfassungsmäßig festzulegen. (Darin liegt der wahre Grund für die von SMEND, Festgabe für O. Mayer S. 268, an republikanischen Bundesstaaten beobachtete Tendenz, „machtvoll bestimmend auf das Allerheiligste der Einzelstaaten zu wirken“.) So finden wir denn auch in allen Bundesstaaten darauf abzielende Rechtssätze. Beispielsweise verlangt die Schweiz die republikanische Staatsform und das obligatorische Verfassungsreferendum in allen Kantonen (Art. 6), die Vereinigten Staaten schreiben die erstere für alle Unionsstaaten vor (Art. IV Abschn. 4). Auch die Frankfurter Verfassung hat, ungeachtet der Beibehaltung der monarchischen Form, den Gliedstaaten ein gewisses Minimum parlamentarischen Einschlags auferlegt (§§ 186, 187). Sie ist das Vorbild der heutigen Regelung geworden.

So kommt man zum Ergebnis, daß in der Erlassung einer Normalvorschrift über Staatsform und Verfassungsbau kein Mehr an Beschränkung zu erkennen ist, als aus der Notwendigkeit des friedlichen Zusammenlebens der Länder im Reich folgt. Hier handelt es sich offenbar um einen jener Punkte, in denen der Bundesstaat seinen Gliedstaaten gewisse Opfer ihrer Bewegungsfreiheit auferlegen muß.

3. Eine andere Frage ist, ob das Maß der verlangten Gleichförmigkeit gerechtfertigt ist. An der Bestimmung der Staatsform wird man berechtigterweise keinen Anstand nehmen können. Ein Nebeneinander von Monarchie in irgendeiner Form und demokratischer Republik — von einer Räteherrschaft ganz abgesehen — ergäbe nach den derzeitigen innerpolitischen Spannungsverhältnissen in Deutschland eine unhaltbare Situation. Alle auf Umsturz der bestehenden Verfassung im Sinne ihrer Rückbildung bedachten Kräfte würden sich in der Nähe des Fürstensitzes sammeln und einen Herd ewiger Unruhen bilden. Der betreffende Monarch selbst könnte sich trotz der besten Absichten nicht in den Rahmen der Reichsrepublik bedingungslos einordnen, sein Verhältnis zum Reichspräsidenten, der Reichsregierung und den Chefs der republikanischen Länder wäre ein unmögliches. Auf diesen Tatsachen würden alle dem Reiche gegnerisch gesinnten Mächte ihre Politik einstellen, um den in der Geschichte immer wiederkehrenden Versuch aufzunehmen, Deutschland durch innere Zersetzung zu schwächen oder seinen Zerfall herbeizuführen. So hätte der Bestand einer Gliedstaatsmonarchie unter allen Umständen eine außenpolitische Bedeutung, woran der noch so gut gemeinte Versuch eines Kulturkönigtums (oben S. 130) nichts zu ändern vermöchte.

Mindestens ebenso wichtig sind die Bestimmungen über die Einrichtung einer Volksvertretung mit demokratischem Wahlrecht. Gerade sie sind die Vorbedingung für eine gewisse Gleichartigkeit der politischen Grundstruktur. Denn sie bieten die Gewähr, daß kein Volksteil von der Möglichkeit der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen ist, und verhindern so eine einseitige Gruppen- oder Klassenherrschaft. Vor allem ist dadurch auch ein Räte-system unmöglich gemacht, wie es in den ersten Jahren der Nachrevolutionszeit in einzelnen Teilen bestand und von gewissen politischen Richtungen immer wieder angestrebt wird. Auf diese Möglichkeit waren die Verfassungsbestimmungen ursprünglich wohl hauptsächlich gemünzt. Ebenso stehen sie aber auch jeder Form der Diktatur im Wege, die ja ebenfalls stets der Ausdruck einer Gruppen- oder Klassenherrschaft ist.

Auch der Oktroi der parlamentarischen Regierung war, abgesehen von dem Gedanken der Gleichförmigkeit zwischen der Ordnung in Reich und Ländern, stark durch die Abwehrtendenz gegen bolschewistische Bestrebungen veranlaßt. Wenn man aber bedenkt, daß neun Länder weniger Einwohner wie die Stadt München haben, wird man dem Zweifel beipflichten müssen, ob die zwingende Anordnung dieser Politisierung der Spitze des staatlichen Apparates nicht zu weit geht. Hier sollte man doch den einzelnen Ländern Freiheit geben, sich ihre Organisation nach eigenem Bedürfnis und Ermessen zu bestimmen. Die großen Gliedstaaten würden vielleicht an der Parlamentarisierung festhalten, die ja ihren Verhältnissen eher angemessen ist, aber die kleineren könnten sich an das Vorbild der Magistratswahl auf bestimmte Dauer anlehnen.

Ebensowenig Anpassungsfähigkeit an die verschiedenen Verhältnisse kommt der Erschwerung einer zweiten Kammer zu, die gerade umgekehrt den größeren Staaten unerwünschte Fesseln anlegt und auch tatsächlich den größten zu einer Art von Umgehung der Normativvorschrift durch Einrichtung des parlamentsähnlichen Staatsrats veranlaßt hat (vgl. oben S. 53 und unten S. 174).

Die umstrittene Frage des Verhältniswahlrechts soll erst später besprochen werden (im 2. Teil). Hier sei aber schon bemerkt, daß die Begünstigung der Splitterparteien, die ihm vorgehalten wird, zwar für das Reich als solches nicht zutrifft, wohl aber bei vielen Ländern zu großen innerpolitischen Erschwernissen Anlaß gegeben hat. Es kann daher als sehr fraglich bezeichnet werden, ob in diesem Punkte die Uniformierung das Rechte getroffen hat.

Die Gleichstellung der landfremden Reichsangehörigen mit den Einheimischen in bezug auf das Landtagswahlrecht im besonderen, aber auch für alle politischen Rechte ganz allgemein geht wohl in ihrer Bedingungslosigkeit

über das Maß des Nötigen hinaus. Diese Bestimmungen, welche zum Teil den Regierungsentwürfen, zum Teil der Werkstatt des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung entstammen, wurden noch in den Plenarberatungen vielfach angefochten, um schließlich doch Gesetz zu werden (vgl. Bayerisches Verfassungsrecht S. 256f.). Vielleicht wäre es angesichts des fortschreitenden Zusammenwachsens der deutschen Gesamtbevölkerung zuviel verlangt, die politischen Rechte im Gliedstaat wieder auf die Landesangehörigen zu beschränken. Zum mindesten könnte aber ein gewisses Seßhaftigkeitserfordernis zugelassen werden, wie es Art. 17 II für die Gemeindewahlen vorsieht. Erwähnt sei, daß in der Schweiz eine dreimonatige Niederlassungsfrist besteht (Art. 43), während die Vereinigten Staaten den Wohnsitz allerdings ohne jedes Zeiterfordernis als maßgebend erklären (Art. XIV Abschn. 1).

4. Bezüglich der Reglementierung des Gemeindewahlrechts kommen verschiedene Gesichtspunkte in Betracht. Es steht zunächst außer Zweifel, daß die Aufnahme von Vorschriften über die Gemeinden in die Reichsverfassung ihre Veranlassung in der besonderen Vorliebe hatten, die PREUSS aus verschiedenen Gründen dem Gedankenkreis der Selbstverwaltung entgegenbrachte. Es ist ihm gelegentlich vorgeworfen worden, daß er zu wenig Verständnis für die Bedeutung der Einzelstaaten im Gesamtaufbau des Reiches besessen und darum diese zugunsten der Zentralgewalt einerseits, der Kommunalkörper andererseits eingeschränkt habe. Einem streng föderalistischen Standpunkt würde die Beseitigung aller Bestimmungen über Gemeindewesen aus dem Gesamtbestand des Reichsrechtes entsprechen. Andererseits ist aber doch nicht zu verkennen, daß die Stellung des einzelnen Staatsbürgers in der Gemeinde einen ziemlich wichtigen Punkt seiner ganzen öffentlichen Rechtsposition ausmacht und daher mit einem gewissen Maß von Berechtigung in dem Staatsgrundgesetz nicht ganz unbeachtet bleibt. Jedenfalls ist die Gewährleistung des Gemeindewahlrechts eine Angelegenheit von allgemeiner politischer Bedeutung. Einmal, weil die Gemeindeverwaltung für den einzelnen vielfach eine größere praktische Bedeutung hat als das Land. Dann aber, weil gerade in bezug auf das Kommunalgebiet in der Vergangenheit der Gesichtspunkt einer engeren Verbindung durch Besitz oder Einkommen in einer über das sozialpolitisch Zulässige hinausgehenden Betonung in Übung war.

Da das Erfordernis einjähriger Seßhaftigkeit in Art. 17 II im allgemeinen nicht angefochten wird, kann es nur problematisch sein, ob die obligatorische Vorschrift des Verhältniswahlsystems am Platze ist. Aus Gründen der großen Reichspolitik jedenfalls besteht daran kein unmittelbares Interesse.

b) Der Einfluß auf die Funktionen der Länder. 5. Von Überwachungseinrichtungen in Gestalt der Überordnung oberer Reichsinstanzen über untergeordnete Landesbehörden ist in der neuen Verfassung nur das Problem der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgestellt, aber noch nicht gelöst worden. Der Plan eines Reichsverwaltungsgerichts war schon vor dem Kriege zutage getreten, der weitere Fortschritt der Unitarisierung in und nach dem Kriege mußte dem Gedanken neue Nahrung zuführen. Die näheren Einzelheiten, soweit sie hier interessieren können, sind bereits eingehend S. 96ff. behandelt worden.

Die Aufsicht der Reichsregierung über die Landesfaktoren hat, wie wir sahen, gegenüber der früheren Ordnung eine in bescheidenen Grenzen gehaltene Ausgestaltung erfahren. Das war einerseits durch die Erweiterung der Sphäre der Reichsgesetzgebung, andererseits durch die Erwägung veranlaßt, daß gewisse, ehemals nicht zu umgehende höfische Rücksichten im Verhältnis der beiderseitigen republikanischen Instanzen überflüssig geworden waren. Wahrscheinlich spielte aber auch der entgegengesetzte Gedanke eine Rolle, daß die Nichtbeachtung des Reichswillens durch die Länder eher zu- als abnehmen werde. Daß damit ein wunder Punkt vorausgeahnt wurde, muß nach den Erfahrungen der ersten Nachkriegsjahre bejaht werden. Die energischeren Handhaben, die im Vorentwurf in Aussicht

genommen waren — vgl. oben S. 90 —, hätten in manchen Fällen, sei es nur durch Androhung ihrer Anwendung, sei es durch tatsächlichen Gebrauch vielleicht ganz nützlich gewirkt. Ob jetzt nach Beruhigung und Festigung der bundesstaatlichen Verhältnisse die Frage des Bedürfnisses nach diesen schärferen Mitteln noch bejaht werden könnte, ist zu bestreiten. Insbesondere ist der Einwand sehr beachtlich, daß eine Doppelunterordnung der Beamten unter Reichs- und Landesregierung in disziplinärer Hinsicht sehr ungünstig wirken müßte. Umgekehrt wird sich aber auch ein Abbau des tatsächlich Gesetz Gewordenen nicht empfehlen.

c) Der Einfluß auf den Bestand der Länder. 6. Der große Gedanke, von dem die territorialen Neugliederungssätze des Art. 18 ihren Ausgang genommen haben, wurde bereits erörtert (S. 143f.). Betrachtet man die innerdeutsche Landkarte im Jahre 1918, so bietet sich folgendes Bild. Wir sehen 25 Staaten, hiervon 3 im Süden des Mains — abgesehen von Hohenzollern — 21 nördlich des Mains, 1 beiderseitig des Flusses, nämlich Hessen. Dieses und die drei süddeutschen Staaten waren Produkte der napoleonischen Zeit, hatten alle die zahllosen, früher bestandenen kleineren Herrschaften gänzlich aufgesogen. Im Norden waren unter den einundzwanzig zwei größere von sehr verschiedenen Dimensionen, Sachsen und Preußen. Alle anderen waren sehr klein, nur Mecklenburg-Schwerin und Hamburg hatten mehr Einwohner als München. Dabei war die geographische Konfiguration vieler dieser Kleinstaaten und die Grenzziehung merkwürdig kompliziert.

Wir kennen die Gründe. Es waren die Zufälligkeiten der monarchisch-dynastischen Entwicklung, die Gebiete zusammengefaßt hatte, die gar keinen inneren Zusammenhang, weder nach der Stammeszugehörigkeit noch in wirtschaftlicher Beziehung besaßen, und umgekehrt Gebiete auseinanderriß, die durch mannigfache Bande aufeinander angewiesen waren. Besonders auffallend ist, daß kein einziger der deutschen Staaten sich mit einem Stammesgebiet deckte oder ein solches ganz in sich einschloß: vielmehr gingen die Staatsgrenzen quer durch die Stammesgebiete hindurch.

Und dem gegenüber als Ausgang der Entwicklung das System der Stammesherzogtümer!

Da mußte sich die Frage aufdrängen: Sollte nach dem Wegfall der Dynastien diese nur durch die Geschichte der Dynastien bewirkte Einteilung verewigt werden? Sollte, weil im vierzehnten Jahrhundert ein Herzog zwei Söhne und drei Töchter hatte und die letzteren so und so verheiratete und ausstattete, die dadurch bewirkte Auseinanderreißung geschlossener Stammesbevölkerungen nun auch bleiben, nachdem die Urenkel dieses glücklichen Familienvaters vom Thron gestiegen?

Auch die wirtschaftliche Entwicklung hatte seit der Niederlegung der innerdeutschen Zollgrenzen ihren Gang genommen, ohne den Eigensinn der politischen Landkarte zu respektieren:

Daher der Gedanke der Neugruppierung der deutschen Territorien nach Stammes- und wirtschaftlichen Zusammenhängen (vgl. oben S. 143f.).

Dazu kam aber noch ein weiteres Moment.

Alle Bundesstaaten, voran Nordamerika und die Schweiz, setzen sich aus Gliedstaaten von im großen und ganzen ungefähr gleicher politischer Bedeutung und gleichem Gewicht zusammen. Gewiß bestehen auch Größenunterschiede, aber nur innerhalb gewisser Grenzen. Dem gegenüber die Konfiguration des Deutschen Reiches! Einmal eine Überzahl von Zwergstaaten, sog. Duodezstaaten — die Bezeichnung stammt von dem kleinsten, früher üblichen Buchformat, bei dem ein Bogen in 12 Blätter mit 24 Seiten geteilt war —, dann eine Reihe von Mittelstaaten von ein paar Millionen Einwohnern und in weitem, weitem Abstand ein Großstaat von gegen 40 Millionen mit europäischen Dimensionen, beinahe so groß an Bevölkerung wie Frankreich einschließlich des Elsaß, an Gebiet und Volkszahl alle andern zusammengenommen überragend, über 60 vH des Reichs an Land und Be-

völkerung umfassend. Um eine absolute Zahl zu nennen: Preußen allein hat heute beinahe 14 Millionen Einwohner mehr als alle übrigen Einzelstaaten zusammen, dies, obwohl die dauernden Amputationen durch den Gewaltfrieden nur preußisches Gebiet betroffen haben. Dieser eine mußte naturgemäß das Übergewicht, die Hegemonie besitzen, einst der geschichtliche Ausdruck dafür, daß das preußische Königtum das Reich geschaffen hatte. Aber dieses Königtum war nunmehr im Gefolge des Zusammenbruchs abgetreten, die führende Rolle Preußens schien damit beendet, das neue Reich ist ja Republik.

So wurde mit dem Plan einer Neugliederung Deutschlands nach Stammes- und wirtschaftlichen Zusammenhängen der Gedanke der Herstellung des politischen Gleichgewichts an Stelle des bisherigen Übergewichts eines Staates verbunden. Einerseits sollten die kleinsten, an sich als Staaten nicht lebensfähigen Gebiete zusammengelegt, andererseits der größte Staat in etwa sieben Mittelstaaten aufgeteilt werden.

Mit dieser Neueinteilung wird neuerdings auch die Erwägung verbunden, daß nur so eine vernünftige Dezentralisation durchführbar sei. Die heutige Unterteilung sei ein Zerrbild, da die Überlassung einer staatlichen Aufgabe durch das Reich an die 18 an Größe so verschiedenen Länder in dem einen Großstaat nur eine Verschiebung zwischen zwei Zentralbehörden, in den Zwergstaaten die Unmöglichkeit ihrer sachgemäßen Lösung bedeute (vgl. z. B. THOMA, Die Forderung des Einheitsstaates S. 7).

7. Die Form, in welcher der Urentwurf die Neugliederung in die Wege leiten wollte, war, abgesehen von den Normativbestimmungen über das Verfahren der Umbildung, die Schaffung von 16 Gebieten für das Staatenhaus des Reichstags, wobei Deutschösterreich und die deutschen Teile der heutigen Tschechoslowakei einbezogen waren. Ohne irgendeine bindende Vorschrift zu geben, erwartete man einfach, daß sich die neue Gestaltung nach dem Muster dieser Einteilung richten werde. Es ist nicht ohne Interesse, diese Einteilung in ganz großen Zügen zu betrachten (vgl. TRIEPEL, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Aufl. S. 7). Es waren folgende Gebiete vorgesehen: Preußen (Ost-, Westpreußen, Bromberg), Schlesien (einschließlich Sudetenland und Ostböhmen), Brandenburg (einschließlich Mecklenburg), Berlin, Niedersachsen, die drei Hansestädte, Obersachsen (Sachsen, gewisse preußische Teile, Nordböhmen), Thüringen, Westfalen, Hessen, Rheinland, Bayern (ohne Pfalz, mit Egerland und Südwestböhmen), Württemberg (einschl. Hohenzollern), Baden, Deutschösterreich, Wien. Man wird nicht behaupten können, daß dieser Neugliederungsversuch keinerlei Verständnis für Stammeseigenart und geschichtliche Entwicklung aufweist. (Man vergleiche damit etwa den Vorschlag, der in der Denkschrift zur Vorbereitung der republikanischen Führertagung 1926, S. 24f. enthalten ist: Der deutsche Einheitsstaat, gegliedert nach Wirtschafts- und Verkehrsgebieten; man erkennt dann sofort den Unterschied zwischen dem historisch gebildeten Gelehrten und dem rein rationalistisch eingestellten Wirtschaftstechniker.)

Mit der Streichung des Staatenhauses ist dann auch die Einteilung der Wahlbezirke unter den Tisch gefallen; nur die Normativbestimmungen blieben in inhaltlich etwas abgeschwächter Form und bilden den heutigen Art. 18. Praktische Anwendung gefunden hat Art. 18 bei der Bildung des Freistaates Thüringen, zu dem sich acht Kleinstaaten zusammenschlossen, während Coburg seine Vereinigung mit Bayern vollzog, und bei der Angliederung Pymonts an Preußen, während ein gleiches in Schaumburg-Lippe durch Volksabstimmung abgelehnt wurde.

Nicht angebahnt dagegen wurde die Teilung Preußens. Eine Ausnahme bildete nur Oberschlesien, für das während des großen Abstimmungskampfes als Gegenschachzug gegen die von Polen verheißene Autonomie ein obligatorischer Volksentscheid über die Bildung eines eigenen neuen Landes vorgesehen wurde (Art. 167 II u. III). Die am 3. September 1922 vollzogene Volksabstimmung sprach sich gegen die Lostrennung aus.

8. Der Art. 18 hat im Laufe der Zeit eine ganze Reihe von Projekten für eine „sachgemäße“ Neugliederung des Reichs hervorsprießen lassen. PETERSEN erwähnt in seinem Bericht auf der Länderkonferenz im Januar 1928 außer den bereits oben angeführten folgende: Norddeutschland, Mitteldeutschland, Süddeutschland (KÜLZ) — Stammesländer bzw. Stammeshertzogtümer (HENLE, FORTMANN) — Preußen, Niedersachsen, Sachsen-Thüringen, Rheinland-Westfalen, Süddeutschland (VARAIN). Andere Vorschläge stammen beispielsweise von DELIUS (Die Neugliederung des Reiches, Hannover 1927) und von THOMA (Die Forderung des Einheitsstaates, Heidelberg 1928). Letzterer spricht sich, übereinstimmend mit manchen Vorgängern, aber aus dem besonderen Grunde der Erhaltung einer großen Tradition, besonders warm für die Schaffung eines „Altpreußens“ aus, das aus Berlin, Brandenburg, Pommern, der Grenzmark Westpreußen-Posen, dem Regierungsbezirk Magdeburg und eventuell Ostpreußen bestehen soll. Auch die Reichsregierung hatte seinerzeit einen Neugliederungsausschuß aus Wissenschaftlern usw. gebildet, der aber seine Tätigkeit nicht lange fortsetzte.

Alle demartigen Versuche müssen an der Grundtatsache scheitern, daß es sich nicht um eine rationelle Provinzialeinteilung handelt, wie sie der aufgeklärte Absolutismus vorzunehmen hatte, sondern um politische Macht- und Interessenfragen.

Eine gewisse Abart dieser Vorschläge besteht darin, daß zwar keine durchgreifende systematische Neugliederung des Reichs ins Auge gefaßt wird, aber die freiwillige Bildung von reichsunmittelbaren Gebieten, sog. Reichsländern, ermöglicht werden soll. Dadurch soll einerseits der Zusammenschluß kleinerer Länder zu lebensfähigeren Gebilden, andererseits die Zergliederung Preußens in die Wege geleitet werden. Ein ausführliches Projekt stammt von RITTER, das für die „freien Reichsländer“ ein ähnliches Statut vorsieht, wie es in Elsaß-Lothringen bestand (vgl. oben S. 111). Gegenüber solchen Vorschlägen würden zwar die oben erwähnten (S. 131) Bedenken des bayerischen Ministerpräsidenten HELD abgeschwächt werden; aber das Nebeneinander von zwei verschiedenen Typen politischer Körper als Bestandteile des Reichs würde den bundesstaatlichen Aufbau doch nur noch mehr komplizieren. Daher auch die ablehnende Haltung der Länderkonferenz im Januar 1928 (vgl. S. 135).

Entscheidend aber bleibt die Lösung der preußischen Frage.

9. Die Frage der Erhaltung oder Auflösung Preußens stellt eines der ernstesten politischen Probleme der deutschen Gegenwart und Zukunft dar. Zunächst die außenpolitische Seite. Den Franzosen wäre nichts erwünschter als die Vernichtung des preußischen Großstaates. Sie fürchten sich im Innersten vor seiner latenten militärischen Kraft, seinem starken staatlichen Willen, seiner wirtschaftlichen Tüchtigkeit. Ist das keine Warnung für uns?

Wir müssen uns aber weiter fragen, worin für Deutschland die positive Bedeutung des preußischen Staates besteht, auch nachdem das preußische Königtum nicht mehr da ist. Einmal handelt es sich um ein festgefügtes Staatswesen, das mehr als die Hälfte des Reichs innerlich zusammenschweißt, um einen staatlichen Großbetrieb mit stattlichen Leistungen auf den Gebieten der Verwaltung, der Landeskultur, des Schulwesens, der Universitäten u. dgl. Ist das Reich schon so erstarkt, daß es selbst diese Aufgaben für das Gesamtgebiet unmittelbar leisten kann? Jetzt nach dem furchtbaren Unterliegen und seinen innerpolitischen und wirtschaftlichen Folgen?

Preußen ist aber nicht nur wegen seiner zusammenhaltenden Kraft von Bedeutung für das Ganze, sondern ebenso sehr wegen seiner entlastenden Funktion in innerpolitischer Beziehung. Man denke an die Überbrückung tiefeinschneidender Gegensätze seiner verschiedenen Landesteile, zwischen Industrie und Landwirtschaft, katholischen und protestantischen Bevölkerungszentren, Binnengegenden und Meeresküste, Gebieten von sehr verschiedener Kulturart und -höhe, dem demo-

kratisch eingestellten Westen und dem konservativen Osten. Der Ausgleich zwischen diesen verschiedenen Welten ist zum Teil in vorbildlicher Weise erfüllt, das unvermittelte Aufeinanderprallen dieser Gegensätze auf dem Boden der Reichspolitik verhütet worden.

Sollen alle diese Werte kurzerhand zerschlagen werden?

So ist ein anderer Weg im Kopf der preußischen Regierungskreise aufgetaucht, der alsbald weiter verfolgt wurde. Nicht eine gewaltsame, künstliche Auflösung, sondern eine organische Entwicklung wurde die Losung. Das Mittel erblickte man in einer fortschreitenden Hebung der Selbständigkeit der preußischen Provinzen, vor allem durch Übertragung bisher von der preußischen Regierung und dem Landtag zentral geübter Funktionen. So sollten sie langsam zu erhöhter politischer Bedeutung emporsteigen. Dem stünde dann das Herabgleiten der anderen deutschen Länder durch Machtabgabe an das Reich gegenüber. Derart führe dieses Aufsteigen auf der einen und Absteigen auf der anderen Seite von selbst zu einer mittleren Linie, auf dem sich beide Teile schließlich treffen würden, als höchst entwickelte Selbstverwaltungskörper. Über dem Ganzen aber wölbe sich die Kuppel des Reichs als dezentralisierter Einheitsstaat.

Die ersten praktischen Schritte auf dieser Route wurden bereits getan. Hierher gehört die besprochene Zuweisung der Hälfte der preußischen Reichsratsstimmen an die Provinzen, die während der Beratungen des Verfassungsausschusses erfolgte. Im gleichen Sinne wurde in der preußischen Verfassung zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates ein Staatsrat gebildet (Art. 31—43). Er hat weitgehende Rechte, die nach dem Vorbild des Reichsrates gestaltet, zum Teil über dessen Machtvollkommenheiten hinausgehen. Ferner kündigt Art. 72 II eine Erweiterung des Kreises der den Provinzen überwiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten und die Übertragung staatlicher Angelegenheiten als Auftragsangelegenheiten an. Und schließlich bindet Art. 86 die Ernennung der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und der Vorsitzenden des Provinzial-Schulkollegiums und des Landeskulturamtes an das Einvernehmen mit den Provinzialausschüssen.

Aber hier blieb die Entwicklung schon stecken. Der eben erwähnte Wechsel wurde bisher noch nicht eingelöst. Inzwischen sind nämlich Bedenken aufgetaucht, ob die betretene Bahn nicht etwa nur auf eine Schwächung des preußischen Staates hinausführe, ohne das angestrebte Gesamtziel zu erreichen. Wir stehen so mitten in der Problematik der preußisch-deutschen Frage. Über diese wird alsbald ex professo zu sprechen sein (unten S. 175ff.).

10. Eine Frage, die in letzter Zeit viel erörtert wurde, ist die der Enklaven, Exklaven und Kondominate. Darunter versteht man Gebiete eines Landes, die in ein anderes Land eingeschlossen sind, die von ihrem eigenen Land getrennt sind (vgl. oben S. 63), die unter gemeinsamer Verwaltung mehrerer Länder stehen. Es kommt sogar vor, daß in einer Enklave eine andere Exklave eingebettet ist. Nach den Feststellungen des statistischen Reichsamts gelegentlich der Bearbeitung der Volkszählung von 1925 sind 196 solcher Landesteile festgestellt worden. Der vierte Teil davon ist unbewohnt; bei der Hälfte handelt es sich um Gebiete, die zusammen nicht mehr als 2351 Einwohner zählen. Über 500 Einwohner haben 51 Gebietsteile.

Dieses Bild der Rudimente der ständischen und dynastischen Entwicklung ist grotesk. Auf die Schwierigkeiten und Kosten der Verwaltung, die sich daraus ergeben, braucht nicht eingegangen zu werden. Über die Notwendigkeit einer durchgreifenden Bereinigung solcher Gemengelage besteht allseitige Übereinstimmung. Meinungsverschiedenheiten sind nur über die Frage vorhanden, ob von Reich wegen zwangsweise eingegriffen werden soll oder ob die beteiligten Länder durch gegenseitige Vereinbarungen das Erforderliche veranlassen könnten. Die Länderkonferenz Januar 1928 hat sich im letzteren Sinne ausgesprochen (vgl. oben S. 135).

Mit dem Problem Einheits- oder Föderativstaat hat dieser unbedingt notwendige Regulierungsprozeß allerdings wenig zu tun, obwohl er von unitarischer Seite als Vorspann benutzt worden ist; vgl. oben S. 111.

d) Reichsexekution. 11. Über die Reichsexekution ist bereits gelegentlich der Darstellung des Gegenstandes das zur Würdigung der neuen Ordnung Erforderliche gesagt worden (vgl. S. 68f.). Die föderalistische Kritik der Ausschaltung des Reichsrates (S. 132) kann daher im allgemeinen auf die dort hervorgehobene, von ihr nicht beachtete föderative Seite der geltenden Regelung verwiesen werden. Eine andere Frage ist es, ob nicht Erwägungen der politischen Klugheit die Mitwirkung der Ländervertretung vor dem Einsatz der Exekution ratsam erscheinen lassen, um die Vereinzelnung des von ihr betroffenen Landes in besonders grelles Licht zu setzen (vgl. S. 166).

e) Garantie der Stellung der Länder. 12. Gerade die Einflußmöglichkeiten des Reichs auf Verfassung, Funktionen, Bestand und Integrität der Länder haben besonderen Anlaß geboten, die Labilität des heutigen Rechtszustandes scharf zu kritisieren. Es kann einem Lande, in dessen politisch maßgebenden Kreisen ein starkes Gefühl der Selbstbejahung lebendig ist, wirklich nicht gleichgültig sein, ob durch andere ohne, ja gegen seinen Willen eine Untergrabung oder gar Vernichtung seiner Existenz beschlossen werden kann. Auf der anderen Seite aber gibt es wieder Gliedstaaten, deren Lebenswille nur ein bedingter ist, oft einfach von finanziellen Erwägungen abhängig. Und zwischen diesen polaren Gegensätzen sind die mannigfaltigsten Abstufungen vertreten. In solchen Verschiedenheiten liegt schon eine große Schwierigkeit. Dazu kommt aber noch, daß die Nation als Ganzes ihr volles Recht besitzt und daher in ihrem Schicksal nicht dem liberum veto einzelner Partikel ausgeliefert sein darf. Bei aller Anerkennung des berechtigten Bedürfnisses nach einer Festigung der Existenzgrundlage der Gliedstaaten wird daher der Vorschlag, zu Eingriffen in den Bestand und das Gebiet die Zustimmung aller einzelnen Länder vorzuschreiben, nicht angenommen werden können. Es kann sich nur darum handeln, bei der Entscheidung solcher Fragen die Gesamtvertretung der Länder, den Reichsrat, als vollberechtigten Faktor einzuschalten, und in dieser Gesamtvertretung durch das Erfordernis großer Mehrheiten einen wirksamen Minderheitenschutz zu verbürgen.

§ 33. Das preußisch-deutsche Problem.

Schrifttum: Vgl. §§ 1, 2, 4, 21, 24, 28, 32; C. FRANTZ, Das neue Deutschland, Leipzig 1871; DERSELBE, Deutschland und der Föderalismus, Neue Ausgabe, Stuttgart 1921; TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907; WALDECKER, Die Verfassung des Freistaats Preußen, Berlin 1921; DERSELBE, Das preußisch-deutsche Problem, Berlin 1922; STIER-SOMLO, Verfassung des Freistaats Preußen, Berlin 1921; ANSCHÜTZ, Das preußisch-deutsche Problem, Tübingen 1921; DERSELBE, Veröff. d. Staatsrechtsl. H. 1; BILFINGER ebenda; DERSELBE, Der Einfluß der Einzelstaaten usw. S. 110ff., 129ff.; COHN, Die Stellung Preußens im deutschen Staatsrecht, Berlin 1922; BEYERLE, Föderalistische Reichspolitik, München 1924; PREUSS, Der deutsche Nationalstaat, Frankfurt 1924; DERSELBE, Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926; KONRAD, Das deutsche Volk will den Einheitsstaat, München 1925; NAWIASKY, Bayerisch-deutsches Problem, Handb. der Rechtswiss. Bd. I, S. 533ff.; RICHARD SCHMIDT, Der preußische Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat, Zeitschr. f. Politik Bd. 16, H. 3; KITZ, Reichsland Preußen, Düsseldorf 1926 mit Nachtrag; RICHARD SCHMIDT, Reich und Preußen, preußische Provinzen und deutsche Länder, DJZ. 1927, Sp. 409; OTTO BRAUN, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem, Berlin 1927; Welche Wege führen zum deutschen Einheitsstaat? Verhandlungsbericht der Führertagung des deutschen republikanischen Reichsbundes, Frankfurt a. M. 1927; SCHÜSSLER, Anschluß an Preußen? in Wille u. Weg 1927, S. 562ff.; DOHNA, Das Problem Preußen in Wille u. Weg 1927, S. 224; SCHULZE, Das neue Deutsche Reich, Dresden 1927; HENLE, Der Weg zum groß-deutschen Reich, München 1927; DELIUS, Die Neugliederung des Reiches, Hannover 1927; HÖPKER-ASCHOFF, Deutscher Einheitsstaat, Berlin 1928; KOCH-WESER, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, Berlin-Zehlendorf 1928; THOMA, Die Forderung des Einheitsstaates, Heidelberg 1928; HERRFAHRDT, Reich und Preußen, Greifswald 1928; FRIELINGHAUS, Der dezentralisierte Einheitsstaat, Berlin 1928; LOHMEYER, Zentralismus oder Selbstverwaltung, Berlin 1928.

1. Die besondere Eigenart der Zusammensetzung des Deutschen Reiches haben wir darin erkannt, daß es keinen anderen Bundesstaat gibt, in dem ein einziger Gliedstaat mehr an Land und Leuten besitzt, als alle übrigen zusammen, und dazu noch für sich allein das Format eines europäischen Großstaats hat. Daraus entsteht das Problem, wie die staatliche Organisation gestaltet werden kann, damit die in diesem Staat verkörperten politischen Kräfte den Einfluß erhalten, der ihrer Stärke entspricht, und doch zugleich nicht die andern erdrücken.

2. Daß die heutige Ordnung diese Aufgabe nicht erfüllt, ist wohl schon aus den bisherigen Betrachtungen genügend deutlich geworden. Sie behandelt die Frage eigentlich nur negativ, indem sie das Gewicht des preußischen Staates durch verschiedene Mittel künstlich verkleinern will. Dagegen fehlt es an jedem positiven Versuch, sich mit den natürlichen Ansprüchen Preußens auf Auswirkung seiner realen staatlichen Kraft auseinanderzusetzen. Die verfassungsgebenden Faktoren hatten allerdings erwartet, die in einzelnen Punkten der Verfassung angelegten Pläne, die Geschlossenheit des norddeutschen Großstaates aufzulockern, würden organisch über kurz oder lang dazu führen, daß es ein preußisch-deutsches Problem nicht mehr gäbe. Aber diese Pläne sind eben nur Pläne geblieben.

Vergegenwärtigen wir uns noch einmal im Zusammenhang die heutige rechtliche und politische Lage. Die Aufhebung jeder Verbindung zwischen der Reichs- und der preußischen Staatsleitung hat bewirkt, daß Preußens Einfluß auf die Geschicke des Reichs nur auf denselben Wegen ausgeübt werden kann wie seitens der übrigen deutschen Länder ohne jeden Unterschied der Größe und politischen Bedeutung. Das einzige, was dem Großstaat zugute kommen könnte, wäre die Stimmenverteilung im Reichsrat nach der Bevölkerungsziffer. Dieser Vorteil wird aber durch drei verschiedene Sonderbestimmungen im wesentlichen aufgehoben.

Zunächst kommt schon die Vorschrift in Betracht, daß von dem Bevölkerungsschlüssel 700000 zugunsten der kleineren abgewichen wird, indem jedes Land auf alle Fälle eine Stimme erhält. Davon profitieren heute 10 Länder, also mehr als die Hälfte. Diese haben zusammen nicht ganz 3 Millionen Einwohner und hätten demgemäß auf 4 Stimmen Anspruch. Ihr Einfluß ist also um 6 Stimmen gesteigert. Dadurch werden allerdings alle größeren Länder getroffen. Die zweite, speziell für Preußen allein ungünstige Vorschrift, ist die Festlegung der Höchststimmenzahl mit $\frac{2}{5}$. Infolgedessen sinkt seine Quote von 55 auf 27 Stimmen, wird also um 28, d. h. um etwas mehr als die Hälfte gekürzt. Die dritte Bestimmung endlich besteht in der Zuweisung der Hälfte der Stimmen an die Provinzen, so daß schließlich 14 Regierungsstimmen übrig bleiben. Welche politische Arithmetik!

Aber selbst diese künstliche Vierteilung des preußischen Regierungseinflusses stellt, wie sich schon früher gezeigt hat, noch nicht die letzte mögliche Verlustliste dar. Es ist zwar nicht zu übersehen, daß die Provinzialstimmen auch an die Seite der Regierung treten können. Aber das bedeutet für diese erst einen Vorteil, wenn es wenigstens 7 sind; denn dann werden die 6 oppositionellen Provinzialvertreter paralysiert und um eine Stimme überwogen. Wenn dagegen mehr als 6 Provinzialstimmen auf der anderen Seite stehen, dann geht jede überschießende geradezu auf Kosten der Regierung, von deren Stimmen je eine ausgeglichen, d. h. aufgehoben wird. Preußen wäre also dann besser daran, wenn es im Reichsrat nur die 14 Regierungs- und daneben gar keine Provinzialstimmen hätte. Schließlich ist es möglich, daß nur eine einzige Regierungsstimme übrig bleibt, wenn alle Provinzen sich von dem Ministerium trennen. Dann säne der Einfluß des größten deutschen Einzelstaates bis auf jenen des kleinsten Zwergstaates herab.

Dabei handelt es sich durchaus nicht um theoretisch konstruierte Fälle. Hat schon im Frühjahr 1927 die Haltung der Provinzialvertreter dazu geführt, daß die preußische Regierung in einer wichtigen Frage des Finanzausgleichs ihren Standpunkt nicht durchsetzen konnte, so hat die Abstimmung über den Entwurf des

Reichsschulgesetzes im Oktober 1927 11 Provinzialvoten gegen und nur 2 für die Regierung ergeben, so daß sie im ganzen bloß 5 positive Stimmen einsetzen konnte. Sie stand also um mehr als das Doppelte hinter den 11 bayrischen Stimmen zurück.

Derartige Ergebnisse erklären sich daraus, daß die Zuweisung je einer Stimme an die preußischen Provinzen auf die Bevölkerungsziffern keine Rücksicht nimmt. Die politische Zugehörigkeit der Reichsratsvertreter steht daher in gar keinem Verhältnis zu der politischen Zusammensetzung der preußischen Gesamtbevölkerung (vgl. die Tabelle bei BRAUN S. 20). Deswegen muß es in Fragen von allgemeiner Bedeutung immer wieder vorkommen, daß die die Mehrheit des Landtags und darum der Gesamtbevölkerung verkörpernde Regierung eine andere Haltung einnimmt als die Mehrheit der Provinzialvertreter.

Eine besondere Verwicklung ergibt sich noch daraus, daß die preußischen Provinzialvertreter erst im Plenum zu Worte kommen, während in den Ausschüssen nur die Regierung vertreten ist (vgl. oben S. 40). Da nun in den Ausschüssen wie stets die eigentliche sachliche Arbeit geleistet wird, kann die Regierung hierbei ihrem Standpunkt gebührende Geltung verschaffen. Ist man dann aber zu einem Ergebnis gelangt, so ist damit noch gar keine unbedingte Gewißheit über das weitere Schicksal der Angelegenheit gewonnen. Denn bei der Abstimmung im Plenum tauchen auf einmal die Provinzialvertreter auf und sind mit ihrem Votum für die Entscheidung mitbestimmend. Durch diese unvorhergesehenen Konsequenzen wenig durchdachter Vorschriften kommt ein aleatorisches Element in die ganze Tätigkeit des Reichsrats, das für ihren glatten Ablauf nicht gerade förderlich genannt werden kann.

Durch die künstliche Reduzierung des offiziellen Einflusses Preußens auf ein Minimum seiner natürlichen Ansprüche, die man wirklich ohne Übertreibung als eine Entrechtung bezeichnen kann (BRAUN, S. 21), ist die Tatsache des lebendigen Bestandes dieses Großstaates nicht aus der Welt geschafft. Auf dem Gebiet der Durchführung der Reichsgesetze zeigt sich sofort die überragende Bedeutung der preußischen Verwaltung, von der ja die Realisierung des Reichswillens in mehr als der Hälfte des gesamten Gebietes abhängt. Eine weitgehende Rücksichtnahme der Reichszentralstellen auf die Wünsche und Bedürfnisse Preußens ist daher unvermeidlich, während umgekehrt die preußischen Ministerien, wenn sie eine reichsfördernde Einstellung haben, in ständiger Fühlung mit den korrespondierenden Reichsressorts bleiben müssen. Die Aufrechterhaltung der notwendigen Verbindungslinien belastet aber andererseits das Funktionieren beider Parallelverwaltungen mit einer Unmenge rein sachlich nicht erforderlicher Tätigkeit, die den Gang der Geschäfte erheblich verzögert und verteuert. Daher sich gerade aus diesen Zusammenhängen heraus der Ruf nach Verwaltungsvereinfachung besonders stürmisch erhebt.

Wenn man etwa die Beispiele liest, die HÖPKER-ASCHOFF anführt (S. 4ff.), so wird man die Berechtigung solcher Klagen verstehen. Um die Bekämpfung der Wohnungsnot bemühen sich der Reichsarbeitsminister und der preußische Wohlfahrtsminister, beide Finanzminister, beide Parlamente sind beteiligt, von beiden Seiten werden nebeneinander Kreditinstitute zu diesem Zweck ins Leben gerufen. Ähnlich steht es bei der Siedlungsfrage, beim Schutz der West- und Ostprovinzen, bei der Verwaltung der öffentlichen Gelder, im staatlichen Hochbauwesen, bei der Forstverwaltung, bei der Verwaltung der Steuern usw.

Aber es handelt sich nicht nur um sozusagen technische Fragen. Da für die Herstellung einer Übereinstimmung zwischen den beiderseits leitenden Faktoren in politischen Angelegenheiten institutionell nicht vorgesorgt ist, läßt sich der Fall nicht von der Hand weisen, daß die Wege auseinandergehen. Wenn auch die bisherigen nachrevolutionären Regierungen in Preußen nicht ohne volle Berechtigung für sich in Anspruch nehmen können, daß sie sich stets bemüht haben, den Erfordernissen des Reichs verständig entgegenzukommen, so hat es doch nicht an

ersten Friktionen gefehlt. Wer bürgt aber dafür, daß der Verständigungswille immer Oberwasser behalten muß? Und wenn es einmal zu unüberbrückbaren Gegensätzen käme, welcher unermeßlicher Schaden für das ganze Reich würde sich aus ernstest Auseinandersetzungen mit dem größten Gliedstaat ergeben, da selbst Differenzen mit kleineren Ländern zu schweren Erschütterungen geführt haben.

Aus diesen Andeutungen erhellt das Unbefriedigende der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Lage zur Genüge.

3. Für das preußisch-deutsche Problem gibt es heute in der Hauptsache fünf verschiedene Lösungen, von denen drei als Endlösungen, zwei als Zwischenlösungen zu bezeichnen sind. Von den möglichen Kombinationen soll absichtlich im folgenden keine Rede sein, damit die großen Züge scharf herausgestellt werden können.

A. Endlösungen: 1. Der Einheitsstaat unter Aufhebung aller Länder, die Auflösung Preußens;

2. Die Herstellung des Gleichgewichts durch Schaffung gleichgroßer Staaten im Sinne des sog. echten Föderalismus, die Aufteilung Preußens;

3. Das preußische Übergewicht, die Aufhöhung Preußens.

B. Zwischenlösungen: 4. Die Umwandlung Preußens in Reichsland, die Aufhebung Preußens;

5. Die Hebung der preußischen Provinzen, die Auflockerung Preußens.

Alle fünf Lösungen sind im folgenden zu besprechen nach ihrem Ergebnis, ihren Vor- und Nachteilen, ihren Aussichten.

4. Die Schaffung des Einheitsstaates wäre mit der Auflösung Preußens wie aller übrigen Gliedstaaten verbunden. Selbstverständlich könnte es sich nur um einen dezentralisierten Einheitsstaat handeln. Es würde also dann im Sinne einer oben angedeuteten Vision (vgl. S. 162) wieder zum Ausgangspunkt der deutschen staatlichen Entwicklung zurückgekehrt, dem Einheitsstaat mit Stammesprovinzen aus der Zeit der Karolinger bis zu den Hohenstaufen.

Zweifellos wären damit politische Vorteile großen Stils verbunden. Vor allem die Geschlossenheit nach außen, der feste Zusammenhalt der Teile, die Erschwerung von Lostrennungsversuchen, ob nun von außen oder innen her, die mächtige Förderung des Nationalgefühls. Die staatliche Willensbildung vollzöge sich leichter und einfacher, das Recht wäre einheitlicher, manche Aufgaben der Verwaltung ließen sich großzügiger lösen. Da der preußische Großblock nicht mehr bestände, wäre die Besorgnis der nichtpreußischen Gebiete, an die Wand gedrückt zu werden, behoben. Andererseits kämen die in den einzelnen, ehemals preußischen Landesteilen vorhandenen politischen Kräfte in der Sphäre des Reichs ungehindert zur Geltung. Aber auch wirtschaftliche und finanzielle Vorteile erheblicher Art wären gegeben, die ersteren durch Beseitigung aller mittelbaren Hemmungen, die letzteren durch eine wesentliche Vereinfachung des ganzen staatlichen Apparats. Bei der Kostenfrage käme es weniger auf die unmittelbare Ersparnis durch den Wegfall des politischen Apparates der Länder an. Denn die Auslagen dafür berechnen sich nach BRAUN auf 14,5 Millionen RM., wenn man alles berücksichtigt, vielleicht auf 70—80 Millionen, von denen aber ein Teil für die Selbstverwaltungsvertretung erforderlich wäre. Diese Beträge sind natürlich im Verhältnis zu dem gesamten öffentlichen Aufwand des Reichs und der Länder verschwindend gering. Entscheidend wäre vielmehr die Vereinfachung der Verwaltung in personeller und geschäftlicher Beziehung. Die Nachteile beständen hauptsächlich in der erheblichen Gefahr einer Uniformierung des geistigen Lebens. Ihr müßte durch möglichste Steigerung einer dezentralisierten Selbstverwaltung entgegengewirkt werden. Wäre dieses an sich schwierige Problem — über das noch zu sprechen sein wird (vgl. S. 195f.) — gelöst, so ließe sich nicht in Abrede stellen, daß ein in der Hauptsache allseits befriedigender Zustand erzielt werden könnte; insbesondere die Stämme

könnten bei einer Neueinteilung der Gebiete sogar unter Umständen eine bessere Berücksichtigung finden als bei einem die historische Staatsgliederung ängstlich konservierenden Föderalismus.

Nun die Aussichten. Sie sind bedingt durch die werbende Kraft des Reichsgedankens und die Entfaltung und Vertiefung des Nationalgefühls. Während vor dem Kriege und in den ersten, scheinbar günstig verlaufenden Zeiten desselben ein stetiger Aufschwung des Reichsgedankens zu beobachten war, haben der unglückliche Kriegsausgang, die Lasten des Gewaltfriedens, die innerpolitische Umschichtung in manchen Bevölkerungsklassen ein Nachlassen der Reichsbegeisterung bewirkt. Das Nationalgefühl ist in den einzelnen Teilen des Reichs verschieden als Folge der großen Signatur der politischen Entwicklung von 1867 bis 1914: der Betonung des staatlichen, nicht des volklichen Zusammenhangs. Man denke nur an das laue Verhältnis zum Außendeutschtum vor dem Kriege. Daher ist das Nationalgefühl heute dort am schwächsten, wo das Staatsgefühl noch am stärksten ist. Eine Ausnahme macht Preußen, begreiflich aus seiner führenden Stellung, die es vielen seiner Angehörigen als mit dem Reich identisch erscheinen ließ und läßt; ein lebensstarker preußischer Partikularismus, wie noch zu Zeiten der Reichsgründung, besteht heute nicht mehr. Wie es in Zukunft mit der Stärke des Nationalgefühls sein wird, hängt von der weiteren ruhigen Entwicklung ab. Es ist selbstverständlich möglich, daß sich große Fortschritte ergeben können. Aber nichts wäre verfehlter, als eine solche seelische Einstellung erzwingen zu wollen; das würde zu Rückschlägen führen. Hier muß sich von innen heraus ein langsamer Prozeß vollziehen.

Vor allem ist vor dem Glauben zu warnen, als ob finanzielle Momente allein genügen würden, um den Einheitsstaat herbeizuführen. Sie können gewiß eine psychische Einwirkung ausüben. Aber eine durchschlagende Kraft kommt ihnen nur in den Kreisen zu, bei denen die Erhaltung der Länder infolge Abschwächung des Staatsgefühls keine Herzenssache, sondern nur mehr ein Rechenexempel geworden ist.

Auch die Annahme, daß die sicherlich überall dringend gewordene Verwaltungsreform wegen des Widerstandes der ihren Wählern gegenüber gebundenen Landtagsabgeordneten schließlich den Ruf nach dem Eingreifen des Reichs auslösen und so zwangsläufig dem Einheitsstaat die Wege ebnen werde (vgl. S. 92), geht nicht auf den Kern der Frage ein. Eine Reduktion des Behördenapparates auf dem flachen Lande bleibt eine Interessenfrage und unterliegt daher den daraus resultierenden Hemmungen, einerlei ob die Landtags- oder die Reichstagsfraktionen gefragt werden müssen. Vielleicht wäre es möglich, über die Widerstände in einem kleinen Land zur Tagesordnung überzugehen. Aber welche Reichstagskoalition würde ein gleiches gegenüber ihrer Wählerschaft in einem größeren Lande auf sich nehmen?

Aus den angedeuteten Gründen ist auf absehbare Zeit die Lösung im Sinne des Einheitsstaats nicht zu erwarten.

5. Die Aufteilung Preußens als Mittel der Herstellung des inneren Gleichgewichts war in dem ursprünglichen Plan von PREUSS und WEBER ins Auge gefaßt — siehe oben S. 143f. —, freilich nur als Vorstufe zum Einheitsstaat. Der neue Föderalismus denkt sie sich als dauernde Einrichtung.

Das Ergebnis wäre ein Bundesstaat mit im großen und ganzen ähnlich ausgestatteten Gliedern, die sich gegenseitig die Wage hielten, nach dem Muster der anderen typischen Bundesrepubliken, der Schweiz und der Vereinigten Staaten. Man könnte von einem homogenen Bundesstaat sprechen.

Würde sich die Lage des Reiches so gestalten, daß es stark wäre und die Glieder sich ihm willig fügten, so wäre damit zweifellos eine mögliche Lösung gegeben (so selbst BRAUN S. 18). Vom kulturellen Standpunkt vor allem wäre der Wettbewerb der Einzelstaaten bedeutungsvoll. Aber auch politisch wäre es nicht zu

unterschätzen, daß eine preußische Fronde, die für die Gesamtheit sehr gefährlich werden könnte, ausschiede und daß die Furcht der übrigen Länder vor Erdrückung beseitigt wäre.

Schwere Nachteile müßten sich aber ergeben, wenn das Reich schwach wäre. Denn dann würde das Gefüge der nationalen Organisation unweigerlich gelockert. Die im Norden für große Teile des deutschen Volkes erreichte innige staatliche Zusammenfassung wäre zwecklos preisgegeben, der mühsam aufgebaute staatliche Großbetrieb wieder vernichtet, die Entlastung der Reichspolitik durch die ausgleichende Funktion Preußens (vgl. S. 173) beseitigt. Es bestünde keinerlei Gewähr dafür, daß die neuen Länder und ihre Mehrheiten nicht gegen die Reichszentrale Stellung nähmen, bei der Durchführung der Reichsgesetze ihren Intentionen Rechnung trügen. Man darf aber nie vergessen, daß, wenn Preußen als Gesamtheit mit dem Reich einig ist, damit schon die Durchführung der Reichsgesetze im Sinne der Reichspolitik für den größten Teil des Reichs verbürgt ist. Dazu kommt dann noch die Gefährdung Ostpreußens, das als eigenes Land noch isolierter dastehen würde, als es bereits heute gestellt ist.

Die Aussichten dieser Lösung können dormalen nicht als groß bewertet werden. Die Zahl der Bundesgenossen ist klein (vgl. oben S. 85), geschlossen aber ist der Widerstand der preußischen Regierung und des preußischen Landtags und an diesem Widerstand müssen alle derartigen Pläne scheitern. So wenig der preußische Großstaat durch Beschlüsse außenstehender Faktoren geschaffen worden ist, so wenig kann er durch Beschlüsse außenstehender Faktoren zerschlagen werden.

6. Die Herstellung, Wiederherstellung der preußischen Übergewichtsstellung, die Aufhöhung Preußens würde sich äußerlich darin versinnbildlichen, daß ein preußischer Staatspräsident zugleich Reichspräsident, der preußische Ministerpräsident zugleich Reichskanzler wäre. Ein Teil der Reichsministerien könnte seine Aufgaben an die preußischen Ministerien des gleichen Ressorts abgeben. Das Recht des Reichstags, die Regierung zu stürzen, müßte fallen und damit das parlamentarische System im Reich.

Die Vorteile dieser Lösung bestünden in dem Ausschluß jeglichen Gegensatzes zwischen Reich und Land in der größeren Hälfte des Gesamtstaates, in der vollen Nutzbarmachung der starken politischen Kräfte des Preußentums für das Ganze, in der Verteilung des politischen Schwergewichtes nach der politischen Schwerkraft. Bedenkliche Nachteile aber ergäben sich aus der möglichen Verschärfung der Gegensätze zwischen den übrigen Ländern und der preußisch-deutschen Zentralgewalt, insbesondere zwischen Süd und Nord, da ja ein Ersatz für die weggefallene Solidarität der monarchisch-konstitutionellen Regierungen nicht besteht. Im Gegenteil! Die verschiedene politische Zusammensetzung der einzelnen Landesparlamente und dementsprechend der einzelnen Landesregierungen müßte die Folge haben, daß zwischen der preußischen Reichsspitze und einigen Landesleitungen immer ein tiefer politischer Gegensatz gegeben wäre, dessen Überbrückung unausgesetzt eines besonderen Energieaufwandes bedürfte. Auch das Verhältnis zwischen dem aus dem ganzen Reich beschickten Reichstag und der vom Preußenparlament gestellten Reichsleitung würde stets wieder zu Schwierigkeiten führen, da der Reichstag trotz Abschaffung seines Mißtrauensvotums bei der Gesetzgebung und Budgetbewilligung seinen Standpunkt zur Geltung bringen könnte. Weiter würde die Autorität des Reichspräsidenten gemindert, wenn er seine Berufung nur auf einen Teil des Gesamtvolkes zurückführen könnte. Es würde eben die parteipolitische Zusammensetzung der preußischen Bevölkerung allein maßgebend sein. Interessant ist, daß bei der Präsidentenwahl HINDENBURGS 1925 in Preußen allein sein Gegenkandidat MARX die Stimmenmehrheit hatte; die Wahl wurde also tatsächlich durch die außerpreußischen Stimmen entschieden.

Es gibt Vertreter der Ansicht, welche den hegemonialen Föderalismus als

den schlechthin deutschen ansehen (z. B. BILFINGER). Ohne die zusammenhaltende Kraft des preußischen Großstaates gäbe es nur die Alternative zwischen Partikularismus oder Einheitsstaat, ein homogener Föderalismus könne sich nicht behaupten, sondern müsse in einen dieser Wege münden. Forscht man nun näher nach dem Grund für diese Bevorzugung der Hegemonie, so ist dafür offenbar die Erwägung bestimmend, daß die überlegene Macht des Führerstaates einmal dafür bürgt, daß die anderen nicht aus der Reihe treten können, dann aber auch in der Lage ist, ihnen weitest entgegenzukommen, weil seine Interessen ja stets gesichert sind. Letzten Endes handelt es sich um einen verwandten Gedankengang mit jenem, der zur Verfechtung des monarchisch-konstitutionellen Prinzips führt: die von allen politischen Schwankungen unabhängige Position des ersten Faktors im Staat ist ein Bollwerk gegen tiefergreifende Erschütterungen der öffentlichen Verhältnisse und zugleich eine Gewähr für die Ungefährlichkeit der Einräumung einer gewissen Bewegungsfreiheit an die übrigen Staatsglieder. Und zweifellos! Im monarchischen Bundesstaat Bismarcks hat das Königreich Preußen diese Funktion ausgeübt. Ist aber auch ein parlamentarisch-republikanischer Hegemoniestaat in der gleichen Lage? Die Frage muß verneint werden. Denn hier fällt die fest und dauernd bestimmte Führung der monarchischen Regierung fort, an ihrer Stelle steht die Labilität der sich ablösenden parlamentarischen Mehrheitskoalitionen. Damit verschwindet aber jeder wesentliche Unterschied in bezug auf Sicherheit und Festigkeit gegenüber der im homogenen Bundesstaat wechselnden Mehrheitskonstellation unter den Gliedstaaten, die ja wegen ihrer parlamentarischen Verfassung ebenfalls parteipolitisch determiniert sind. Den hegemonialen Föderalismus als den schlechthin deutschen ansehen, heißt daher im Grunde genommen nichts anderes als die Lebensfähigkeit eines republikanischen Bundesstaates in Deutschland verneinen. Wird dieser dagegen bejaht, so kann man der hegemonialen vor der homogenen Form einen grundsätzlichen Vorzug nicht beimessen; im Gegenteil! es spricht vieles dafür, daß die Schwierigkeiten der ersteren erheblich größer sind als die der letzteren. Denn es wird im allgemeinen leichter sein, einen Ausgleich zwischen gleichberechtigten politischen Faktoren verschiedener Einstellung herbeizuführen, als die eine Seite zu widerstandsloser Unterwerfung unter die andere zu bestimmen (vgl. auch oben S. 118).

Was nun die Aussichten der preußischen Vormachtstellung betrifft, so sind sie heute gering. Die anderen Länder würden sich ihr einfach nicht fügen, außer vielleicht gegen weitgehende Entschädigung auf Kosten der Reichszuständigkeit. Dabei fällt ins Gewicht, daß die Erweiterung der Reichskompetenz durch die neue Verfassung einer preußischen Reichsleitung viel umfangreichere Befugnisse in die Hand geben würde, als sie im Bismarckschen Reiche besaß. Der preußische Nimbus, der im wesentlichen auf den militärischen Erfolgen von 1864, 1866, 1870/71 beruhte, ist seit der Niederlage von 1918 erblaßt. Das Anlehnungsbedürfnis der schwächeren deutschen Dynastien an die starke Schwester besteht nicht mehr. Nach der Abgabe der Militärgewalt, der Eisenbahnen, der Einschränkung der Finanzhoheit ist Preußen nicht mehr das gebietende Machtzentrum wie in der Kaiserzeit. An eine freiwillige, unbedingte Unterordnung der parlamentarisierten Gliedstaatsregierungen unter die jeweils gegebene Mehrheitskoalition in Preußen ist nicht zu denken. Für eine Wiederherstellung der Bismarckschen Verfassung, für den hegemonialen Bundesstaat fehlen also die alten Grundlagen. Vielleicht ist es nicht zuviel gesagt, wenn man die hegemoniale Form im republikanischen Bundesstaat überhaupt für unmöglich hält.

Ein Ausweg wäre allerdings theoretisch denkbar: Man ersetzt die parlamentarische Republik durch die gewaltenteilende nach nordamerikanischem Muster und schafft einen starken Reichspräsidenten, der seine Regierung unabhängig von der Volksvertretung durch Männer seines Vertrauens führt. Aber ein derartiges

System hat seine besonderen psychologischen und politischen Voraussetzungen, insbesondere baut es auf einer traditionellen Unterstreichung der politischen Einzelpersönlichkeit auf, die bei uns unbekannt ist. Früher ließ der monarchische Beamtenstaat solche Persönlichkeiten in der Regel nicht hochkommen, u. a. auch, weil man eine Beschattung der Krone befürchtete, und jetzt spielt in weiten Kreisen die Besorgnis vor Restaurationsversuchen eine erhebliche Rolle. In neuester Zeit ist dieser Plan allerdings in einer anderen Kombination von deutschnationaler Seite aufgestellt worden, wovon bald die Rede sein wird.

In diesem Zusammenhang ist es sehr interessant, die Bedingungen zu betrachten, die der bayerische Ministerpräsident HELD auf der Länderkonferenz für die Zulassung einer eingeschränkten preußischen Hegemonie gestellt hat. Ausgehend von der Erkenntnis, daß es für alle Reichsteile bedeutungsvoll wäre, wenn Reich und Preußen Hand in Hand gingen und wenn die gemeinsamen Interessen aller Länder durch eine Landesverwaltung und nicht durch eine über den Ländern thronende Reichsverwaltung gewahrt und berücksichtigt würden, will er Preußen einen gewissen Vorrang dadurch einräumen, daß die Ämter einzelner, insbesondere leitender Minister im Reich und in Preußen vereinigt würden. Er weist dabei allerdings auf die Schwierigkeiten hin, die sich aus dem parlamentarischen System ergeben müßten. Nun die Bedingungen: 1. Verfassungsautonomie der Länder und ihre Sicherung. 2. Gebietsautonomie der Länder. 3. Einschränkung der Gesetzgebungsrechte des Reichs durch Beseitigung oder Abänderung der Art. 7, 8, 9 und 10 RV. Der Landesgesetzgebung wären Polizei, Wohlfahrtspflege, Unterrichts- und Bildungswesen sowie das Kultuswesen in vollem Umfange zurückzugeben. 4. Sicherstellung der Verwaltung der Länder gegen Eingriffe der Reichsverwaltung. 5. Wiederherstellung einer größeren finanziellen Selbständigkeit der Länder durch eine Ausscheidung der Steuerquellen und die Rückübertragung der Steuerverwaltung für die eigenen Steuerquellen. 6. Ausbau des Reichsrates zum Gesetzgebungsfaktor. 7. Alle diese Rechtsforderungen der Länder wären besonders verfassungsrechtlich zu sichern. Weiter wäre vorzuschreiben, daß für die Änderung von Bestimmungen, welche Länderrechte betreffen, Dreiviertelmehrheit im Reichsrat notwendig wäre.

Man sieht sofort, mit welchen Opfern die Hegemonielösung nach diesen Vorschlägen erkauft werden müßte.

7. Die Aufhebung Preußens durch Umwandlung in ein Reichsland war im Herbst 1919 der Plan der damaligen preußischen Landtagskoalition, der sich zu einem Auftrag an die Regierung zur Einleitung der erforderlichen Verhandlungen verdichtete. Aus diesem Grunde wurde ja auch die preußische Verfassungsvorlage so außerordentlich spät, erst im Februar 1920, eingebracht, nachdem jener Versuch praktisch gescheitert war. Aber der Gedanke ist damit durchaus nicht aus der öffentlichen Diskussion verschwunden, in gewissen Abständen taucht er immer wieder, bald von der einen, bald von der andern Seite, auf.

Die Durchführung dieses Planes würde sich etwa in der Weise vollziehen, daß der Reichspräsident zugleich preußischer Staatspräsident, der Reichskanzler zugleich preußischer Ministerpräsident würde. Die preußischen Ministerien und der preußische Landtag würden aufgehoben; die Aufgaben der ersteren gingen auf die Reichsministerien über, die Gesetzgebung würde Sache des Reichstags, entweder in seiner Vollbesetzung oder unter Ausschaltung der nichtpreußischen Mitglieder, je nachdem man die preußischen Angelegenheiten als für das ganze Reich bedeutungsvoll erklären oder die Teilnahme an ihrer Regelung auf die unmittelbar Berührten beschränken wollte. Die preußischen Behörden würden unmittelbar den Reichszentralstellen untergeordnet. Das Schicksal der preußischen Reichsratsstimmen könnte verschieden sein; entweder gänzliche Aufteilung an die Provinzen oder Übernahme der bisherigen Regierungsstimmen durch die Reichsregierung oder endlich Vereinigung aller Stimmen in der Hand der letzteren. (Eingehende Vor-

schläge bei KIRZ in der obengenannten Schrift, deren Besprechung im einzelnen zu weit führen würde.)

Als Übergangsmaßnahme ist auch vorgeschlagen worden, eine Personalunion zwischen dem Reich und Preußen durch wechselseitige Aufnahmen der Minister des anderen Teiles in das eigene Kabinett herbeizuführen und dieses Gesamtkabinett einheitlich beide Verwaltungen leiten zu lassen. Auf diese Weise werde mit der Verwaltungsreform begonnen, der sich erst später die notwendigen Verfassungsänderungen anzuschließen hätten (Ministerialdirektor BRECHT in Stettin, Oktober 1927).

Eine Abart der Lösung Preußen = Reichsland stellt der Gedanke dar, nicht den preußischen Staat als solchen, sondern die einzelnen preußischen Provinzen als Reichsland zu konstituieren (RITTER). Er nähert sich im Ergebnis einer Aufteilung Preußens in selbständige Länder, aber mit der Abweichung einer starken Betonung der Reichsgewalt. Ein einigermaßen ähnlicher Vorschlag bei HERRFAHRDT.

Eine Mittelstellung zwischen der Reichsland- und der Hegemonielösung nimmt der oben berührte Beschluß des deutschnationalen Vertretertags (Berlin am 9. Dezember 1927) ein, der mit der Forderung nach Abschaffung des parlamentarischen Systems verquickt ist: Er verlangt die Betrauung des Reichspräsidenten mit der neu zu schaffenden preußischen Staatspräsidentschaft, lehnt aber die Mediatisierung Preußens ab. Damit ist offenbar gemeint, daß die preußische Verwaltung getrennt neben der Reichsverwaltung weiterbestehen soll. Dieser Vorschlag ist auch mit gewissen Abweichungen von dem württembergischen Ministerpräsidenten BAZILLE auf der Länderkonferenz Januar 1928 vertreten worden. Die Aussichten auf Annahme einer derartigen Lösung sind begrifflicherweise sehr gering. Alles ist auf die Persönlichkeit des jeweiligen Reichspräsidenten abgestellt, der gewissermaßen mit verbundenen Augen ein riesiger Vorschub an Vertrauen entgegengebracht werden soll.

Wäre Preußen Reichsland oder wären die preußischen Provinzen Reichsprovinzen geworden, so würde das nichts anderes bedeuten, als daß wir in der größeren Hälfte des Reichs zum Einheitsstaat gelangt wären. Darin liegt aber das Entscheidende.

Wenn nämlich im größeren Teil des Reichs Einheitsstaat bestände, dann würden auch in anderen Gebieten gleichgerichtete Bestrebungen nicht lange auf sich warten lassen. Vielfach wäre die finanzielle Frage der treibende Faktor. Die doppelte Staatsdecke würde vielen zu kostspielig erscheinen. Mit den Kleinen im Norden finge es wahrscheinlich an, dann kämen die größeren an die Reihe und schließlich griffe die Bewegung auch auf den Süden über. Es ist ja auch schon vorgeschlagen worden, die Mediatisierung Preußens nur *pari passu* mit der Umwandlung der kleineren nord- und mitteldeutschen Länder durchzuführen.

Aus diesem Grunde ist die Reichslandslösung eine Zwischenlösung, die zu der Endlösung des Einheitsstaats hinüberführt.

Das kann nicht unbemerkt bleiben. Die Föderalisten wissen, wohin die Reise geht, und darum setzen sie dem Projekt in der einen oder anderen Form einen unerbittlichen Widerstand entgegen. Handelt es sich für sie doch um Leben oder Tod.

Darüber kann ihnen auch nicht der Vermittlungsvorschlag hinweghelfen, mit der Mediatisierung gewissermaßen an der Mainlinie haltzumachen und den drei größeren süddeutschen Ländern ihre Eigenstaatlichkeit zu belassen. Ein solcher Vorschlag wurde von dem preußischen Finanzminister HÖPKER-ASCHOFF gemacht, der ein Reichsland Norddeutschland empfiehlt, das in eine Anzahl von Reichsprovinzen ohne eigene Gesetzgebung, aber mit weitgehender Selbstverwaltung zerfallen soll (S. 20ff.). Von anderer Seite (KOCH-WESER S. 51) ist dazu bemerkt worden, daß es sich im Grunde genommen um eine Mehrheit norddeutscher Reichsländer handeln würde. Von den außenpolitischen Gefahren dieses Projekts soll

hier nicht gesprochen werden. Abgesehen davon, liegt zweierlei auf der Hand. Einmal, daß bei unmittelbarer Verwaltung des Nordens durch das Reich naturgemäß der preußische Einschlag in den Reichsstellen automatisch erheblich verstärkt und auf diese indirekte Weise so etwas Ähnliches wie eine Art preußischer Reichsleitung begründet würde. Dann aber ist es nicht schwer zu erkennen, daß eine solche Kombination von $\frac{4}{5}$ Einheitsstaat und $\frac{1}{5}$ Bundesstaat auf die Dauer nicht haltbar wäre und über kurz oder lang zur Angleichung der kleinen Minderheit an die übergroße Mehrheit führen müßte, wie dies 1870/71 geschehen ist. HÖPKER-ASCHOFF spricht es auch ausdrücklich aus, daß allmählich durch Erweiterung der Reichskompetenz eine Herabdrückung der süddeutschen Staaten auf das Niveau der norddeutschen Reichsprovinzen erfolgen soll (S. 24). So werde das Reichsland Norddeutschland der Vorläufer des deutschen Einheitsstaates sein (S. 27). Ähnliche Ausführungen machte er auch auf der Länderkonferenz.

An solchen grundlegenden Bedenken, zu denen auch Widerstände von preußischer Seite hinzutreten, muß der Lösungsversuch Reichsland-Preußen scheitern.

Es ist übrigens behauptet worden, daß die Umwandlung Preußens in Reichsland auch den Weg zum homogenen Föderativstaat offen lasse (KITZ, S. 32). Aber das würde doch die Aufteilung Preußens voraussetzen, für die die Umwandlung in Reichsland dann nur ein eingeschobenes Zwischenstadium bedeuten sollte. Auf diese Komplizierung braucht hier nicht mehr eingegangen zu werden.

8. Die letzte Methode endlich, die Auflockerung Preußens durch Hebung seiner Provinzen ist durch die Reichsverfassung und die preußische Verfassung bereits eingeleitet worden — siehe S. 174 — aber mitten in der Ausführung auf einmal stecken geblieben. Das mag vielleicht neben anderem auch damit zusammenhängen, daß es zwei verschiedene Möglichkeiten und Zielrichtungen ihrer weiteren Durchführung gibt. Entweder kann es sich nämlich um eine Schwächung der preußischen Landesstaatsgewalt handeln durch Abbau zugunsten der Provinzen oder um eine Stärkung durch Entlastung. Ersteres wäre dann der Fall, wenn etwa wichtige Aufgaben der staatlichen an provinzielle Unterbehörden übertragen oder die staatlichen Behörden überhaupt einfach in provinzielle verwandelt würden — ein Weg, den Deutschösterreich 1918/19 gegangen ist. Letzteres träfe zu, wenn etwa die Angelegenheiten, deren Bearbeitung bereits heute in den Zentralstellen nach Provinzen geteilt ist, den Provinzialbehörden überwiesen würden, also eine örtliche Dezentralisation der bereits sachlich dezentralisierten Aufgaben vor sich ginge. Hand in Hand mit der Verwaltungsänderung vollzöge sich dann jeweils auch eine Erweiterung der Provinzialgesetzgebung, der Autonomie im eigentlichen Sinn.

Die Hebung der Provinzen in der angedeuteten Weise ist aber auf die Dauer kein Endzweck, sondern nur ein Mittel zum Zweck. Sie bereitet eine tiefgreifende Neugestaltung vor und charakterisiert sich so ebenfalls als Zwischenlösung. Das Eigenartige ist nur, daß diese Zwischenlösung zu allen drei Endlösungen führen kann.

Bei Schwächung der Landesstaatsgewalt läuft der in Rede stehende Weg, je nachdem der dem Lande verbliebene Rest vom Reich oder von den Provinzen aufgesogen wird, zum Einheitsstaat oder zur neuföderalistischen Form, dem homogenen Bundesstaat. Bei Stärkung der Landesstaatsgewalt geht die Entwicklung entweder zum Einheitsstaat oder zur preußischen Vormachtstellung, dem hegemonialen Bundesstaat, je nachdem die preußische Zentrale ihre Stellung an die Reichszentrale abgibt oder ihre von allem niederdrückenden Ballast befreite Energie zur Geltendmachung des Schwergewichts des preußischen Staates verwendet.

Die Aussichten für diese Zwischenlösung sind zweifellos gegeben, da es sich ja nicht mehr um ein bloßes Projekt, sondern um bereits verwirklichte Ansätze

handelt. Zudem liegt hier die Entscheidung zunächst ausschließlich bei den preußischen Faktoren. Wohin jedoch bei einer etwaigen weiteren Verfolgung dieser Lösung der Kurs gesteuert werden wird, nach der Seite der Schwächung oder Stärkung der Landesstaatsgewalt, ist eine offene Frage. Maßgebend aber bleibt, daß alle drei Endlösungen, auf die es schließlich hinauslaufen muß, wie wir gesehen haben, gegenwärtig nicht erreichbar sind.

9. Fassen wir zusammen. Unsere Analyse hat gezeigt, daß das preußisch-deutsche Problem eine heute ungelöste, aber auch heute unlösbare Aufgabe bildet. Die geltende Ordnung ist zweifellos nicht befriedigend, weil sie den größten Gliedstaat in unhaltbarer Weise einfach bagatellisiert, die Rückkehr zur Bismarckschen Ordnung ist nicht möglich, weil die Grundlage, die starke preußische Macht, fehlt und auch die veränderte Staats- und Regierungsform ungeheuer schwierige politische Probleme aufwirft, andere neue zielführende Wege lassen sich noch nicht mit Aussicht auf Erfolg einschlagen. So kann es sich gegenwärtig nur darum handeln, über die größten Schwierigkeiten hinwegzukommen, vorhandene Spannungen zu mildern, die Bahnen für die Zukunft offen zu halten.

Erst wenn die deutsche Machtstellung wieder gewonnen ist, kann die Neugestaltung des Reichsbaues in Angriff genommen werden. Dann kommt grundsätzlich eine der drei Endlösungen in Betracht, die auf verschiedenen Wegen erreicht werden können: die preußische Vormachtstellung, die Neugliederung des stark gewordenen Reichs im Sinne gleichgewichtiger Gliedstaaten, der Einheitsstaat. Die Wahl wird schließlich durch die Macht realer Faktoren bestimmt werden. Rein theoretisch ließe sich sagen, daß die beiden zuletzt genannten Möglichkeiten den Vorzug verdienen, weil dem hegemonialen Bundesstaat immer das Störende einer gewissen innerpolitischen Gegensätzlichkeit anhaften muß. Das tritt bei republikanischer Staatsform noch besonders ungemildert in Erscheinung, so daß man sogar an der Möglichkeit eines republikanischen Bundesstaats mit Hegemoniesystem ernstlich zweifeln kann. Der Einheitsstaat und der homogene oder ausgeglichene Bundesstaat halten sich vielleicht die Wage, sofern bei jenem an eine starke dezentralisierte Selbstverwaltung gedacht ist und es vorher gelingt, die dazu erforderlichen Formen auszudenken (vgl. unten S. 195f.).

§ 34. Das bayerisch-deutsche Problem.

Schrifttum: NAWIASKY, Bayerisch-deutsches Problem im Handb. d. Rechtswiss. Bd. I, S. 533ff.; DERSELBE, Bayerisches Verfassungsrecht 1923; DERSELBE, DJZ. 1923, S. 706ff.; DERSELBE, Allgemeine Zeitung München, Januar 1924, Sonderdruck; DERSELBE, Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen, Vortragsheft der 3. post- u. telegr.-wiss. Woche, München 1927; KAHL in DJZ. 1923, S. 701ff.; KOCH in DJZ. 1924, S. 73ff.; STIER-SOMLO, Reichs- und Landesstaatsrecht Bd. I, S. 276ff.; ANSCHÜTZ und BILFINGER in Veröff. d. Vereins d. deutschen Staatsrechtslehrer, H. 1; ZAHN, Bayern und die Reichseinheit, 1925; BEYERLE, Föderalismus in der Porsch-Festschrift 1923; DERSELBE, Föderalistische Reichspolitik 1924; ROTHENBÜCHER, Der Fall Kahr, Tübingen 1924; DERSELBE, Arch. f. öff. Recht, N. F. 7, H. 1; TRIEPEL, Zeitschr. f. Politik Bd. 14, H. 3; KONRAD, Das deutsche Volk will den Einheitsstaat, München 1925; LERCHENFELD, Bayern und das Reich im Staatslexikon, 5. Aufl. 1926.

1. In unseren bisherigen Betrachtungen ist immer wieder zutage getreten, daß der gewaltige Fortschritt des Unitarismus in Deutschland seit dem Krieg in keinem Teile so wenig freudigen Widerhall gefunden hat als in Bayern. Alle föderalistischen Bestrebungen haben hier ihren Hauptsitz oder ihre stärkste Anlehnungsmöglichkeit. Worin liegen die Gründe dieser Erscheinung, die man als das bayerisch-deutsche Problem bezeichnet hat?

2. Eine bayerische Frage hat es schon in der älteren deutschen Geschichte gegeben, insofern wiederholt die bayerischen Herzöge versucht haben, sich gegen die Reichsgewalt aufzulehnen. Aber es waren damals wohl hauptsächlich dynastische Beweggründe, die dazu Anlaß gaben, die Gunst der peripheren Lage auszunützen.

Zu einem eigentlich staatlichen Problem konnte ein Gegensatz zwischen Bayern und dem übrigen Deutschland erst in dem Augenblick werden, als Bayern einerseits selbst Staat geworden war, andererseits die deutschen Einheitsbestrebungen ihrerseits nach staatlicher Verkörperung drängten.

Maßgebend war das Ausscheiden Österreichs aus dem Deutschen Bunde, womit Bayern an die zweite Stelle der deutschen Einzelstaaten rückte. Damit ergab sich ein naturgemäßer Gegensatz des größten deutschen Mittelstaates im Süden gegenüber dem einzigen Großstaat im Norden. Gerade der Umstand, daß Preußen an Land und Leuten alle übrigen Länder zusammengenommen übertraf, ließ in Bayern die nie ruhende Besorgnis entstehen, es könnte durch die norddeutsche Vormacht erdrückt, die Erhaltung seiner Eigenart vernichtet werden. Daraus entwickelte sich eine stetige Bereitschaft der politisch maßgebenden Faktoren gegen die als drohend empfundene Überspannung des Reichsgedankens, wobei man Reich und Preußen wegen der Vorherrschaft des letzteren als eine Einheit betrachtete. So zeigt sich, daß das bayerisch-deutsche Problem im Grunde genommen nur die Kehrseite des preußisch-deutschen Problems ist.

3. Eine ganze Reihe von Gründen treten hinzu, um den auf den Größenverhältnissen beruhenden Gegensatz zu verschärfen und zu einem wirkenden Faktor der deutschen Politik zu machen. Zunächst einmal der Unterschied süddeutscher auf bescheidene, ruhige Lebensführung gerichteter Wesensart gegenüber norddeutscher auf Tätigkeit und Erfolg zielender Betriebsamkeit. Dann als Folgeerscheinung die großen wirtschaftlichen Verschiedenheiten, das Überwiegen des kleinen und mittleren Gewerbes und der entsprechenden Typen in der Landwirtschaft gegenüber der Großindustrie, dem Großhandel und Großgrundbesitz. Demgemäß sind in der Bevölkerung die Mittelschichten relativ stark vertreten, insbesondere der Bauernstand hat einen großen Anteil; auch tritt die soziale Differenzierung zurück. Diese Erscheinungen drücken sich in dem besonderen Bild der innerpolitischen Verhältnisse aus. Vorherrschend ist die bäuerliche und klein- bzw. mittelbürgerliche Klasse: Industrie, Großgrundbesitz, Arbeiter spielen keine namhafte Rolle. Daher treten kapitalistische und sozialistische Strömungen zurück, die Grundeinstellung der Bevölkerung trägt wesentlich demokratische Züge.

Hinzu kommt die konfessionelle Gliederung des Volkes. In Bayern umfaßt das römisch-katholische Bekenntnis etwas mehr als $\frac{2}{3}$, das evangelische der verschiedenen Richtungen etwas weniger als $\frac{1}{3}$. Im Reichsdurchschnitt und in Preußen ist das Verhältnis genau umgekehrt. Der bayerischen Innenpolitik gibt dementsprechend die bewußt katholische Richtung einen starken Einschlag, sie kennt ihre gefestigte Stellung im Unterschied zur Minderheitsrolle des katholischen Elements in der Gesamtheit des Reichs und Preußens.

Auch die exzentrische Lage des Landes an der Südostgrenze des Reiches und innerhalb des Landes die weit nach Süden geschobene Lage seiner Hauptstadt bewirkt, daß der bestimmende Einfluß norddeutschen Wesens sich viel weniger geltend machen kann wie in anderen Teilen des Reiches.

Schließlich ist noch zu beachten, daß es dem Hause Wittelsbach gelungen ist, in einer, an den sonstigen Maßen der Geschichte gemessen, verhältnismäßig sehr kurzen Zeit von vier Menschenaltern aus den stammesmäßig sehr verschiedenen Elementen der Bajuwaren, Schwaben, Franken und Rheinpfälzer ein einheitliches Staatsvolk zusammenzuschweißen, in dem ein starkes Zusammengehörigkeitsbewußtsein lebendig ist.

So erklärt sich die bereits an anderer Stelle — vgl. S. 84 — hervorgehobene Tatsache, daß die Mehrzahl der Bevölkerung sich in erster Linie als Bayern und erst in zweiter Linie, vermittelt durch die Eingliederung ihres engeren Vaterlandes in das Reich, als Angehörige der Gesamtnation betrachtet. Damit aber ist ein Boden gegeben, auf dem politische Bestrebungen sich bilden und emporwachsen

können, denen die Eigenart und Eigenstellung ihres Landes vor die gemeinsamen Interessen des Reichs geht.

4. Als durch den Sieg über Frankreich das napoleonische Diktat der Mainlinie hinfällig geworden und die Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche in Angriff genommen werden konnte, war es eine der schwierigsten Aufgaben und ihr Gelingen einer der größten Erfolge Bismarcks, Bayern dazu zu bewegen, sich dem bundesstaatlichen Gefüge einzugliedern. Freilich mußte er dabei den staatenbündischen Tendenzen maßgeblicher bayerischer Faktoren weitgehende Zugeständnisse durch Einräumung von Reservat- und anderen Sonderrechten machen. Der bayerische Staat hatte sich so einen weiten Bereich von Betätigung gesichert, auf dem eine Einordnung in das größere Gemeinwesen nicht bestand oder wenigstens nicht sinnfällig zum Ausdruck kam. Auf diese Weise erlitt der Gedanke der Eigenstaatlichkeit trotz des Beitritts zum Reiche keine wesentliche Minderung und in der schwerblütigeren Bevölkerung des flachen Landes einschließlich der überwiegenden Klein- und Mittelstädte blieb jene auf die Betonung der Zugehörigkeit zu dem engeren Verbandsverbande gerichtete Einstellung unberührt.

5. Gewiß hat der Weltkrieg das Bewußtsein der Verbundenheit mit dem deutschen Gesamtstaat auch in Bayern mächtig gefördert. Aber seine innerpolitischen Begleiterscheinungen, insbesondere die straff zentralisierte Kriegswirtschaft, riefen doch manche Empfindlichkeiten und Gereiztheiten wach, die durch den unglücklichen Ausgang naturgemäß eher gesteigert als beschwichtigt wurden. Nun kam der Umsturz, der gerade in Bayern ausbrach, von zumeist Landfremden, aus dem Norden Zugewanderten, geführt und durch diese bis zur vorübergehenden Errichtung der Rätediktatur getrieben. Unter dem Eindruck der damals seitens der auf kurze Zeit in den Sattel gehobenen radikalen Elemente geübten Mißwirtschaft bildete sich im stillen eine zielbewußte Opposition des wieder aus seiner gelähmten Lethargie erwachten Bürgertums, die schließlich während des Kappputsches zur Hinausdrängung der für den Wiederaufbau entschlossen eingetretenen Sozialdemokratie aus der Regierungskoalition führte. Die neue Konstellation in Bayern geriet infolge der ihr innewohnenden Tendenz einer Entwicklung nach rechts bald in einen immer schärfer werdenden Gegensatz zu der aus dem Lager der Mitte und der gemäßigten Linken gebildeten Reichsregierung und Reichstagsmehrheit. Eine ganze Kette sich stets erneuernder Krisen zwischen den beiderseitigen leitenden Faktoren war die Folge, die erst nach Ausschaltung der rechtsradikalen Bewegung infolge der Niederschlagung des Hitlerputsches einer ruhigeren Atmosphäre Platz machte.

Die in großen Zügen angedeutete innerpolitische Entwicklung war für die neueste Phase der föderalistischen Bewegung in Bayern entscheidend. In den ersten Wirren der Revolutionszeit war es der unabhängig-sozialdemokratische Ministerpräsident Eisner, der sich mit betonter Energie gegen den „Reichszentralismus“ wandte und sogar eine eigene Außenpolitik versuchte, von der er sich ernstlich eine Erleichterung der Friedensbedingungen erwartete. In der nächsten Folgezeit, in welcher die der Weimarer Koalition entsprechende Landtagsmehrheit den Wiederaufbau des Staates einleitete und die neue bayerische Verfassung beriet und verabschiedete, schien der Föderalismus beinahe in der Versenkung verschwunden zu sein. Der Widerspruch gegen den in die Höhe schnellenden Unitarismus der Nationalversammlung war sehr gedämpft und beinahe nur amtlich pflichtgemäß, selbst die Reichstagsabgeordneten der Bayerischen Volkspartei stimmten mit einer Ausnahme (siehe oben S. 83) für die Reichsverfassung, einzig von der Sorge bestimmt, endlich in ganz Deutschland zu einem geordneten Rechtszustand zu gelangen. Allerdings spielte in den damaligen unruhigen und nervösen Zeiten das Fehlen einer regelmäßigen, geordneten Verbindung und Fühlung zwischen Weimar, Bamberg — dem vorübergehenden Sitz der bayerischen Regierung und des bayerischen Landtags —

und München eine gewichtige Rolle, die den bayerischen Staat verkörpernden Faktoren entbehrten der inneren Geschlossenheit und einer klaren Zielstellung. So entsprach das vorübergehende Zurücktreten des föderalistischen Gedankens nicht der wirklichen Einstellung der nach Zahl und Schwergewicht ausschlaggebenden politischen Schichten, und er mußte daher, sobald der allgemeine Druck gewichen war, sich erneut mit lauter energischer Stimme zum Wort melden. Allerdings geschah das zunächst in einer für ihn höchst ungünstigen Verschärfung und Verknotung mit der aus den heterogensten Wurzeln hervorspringenden allgemeinen Antipathiestimmung gegen das Reich und die leitenden Reichsfaktoren, die zu einer starren, fast blinden Opposition gegen alle Emanationen der Zentrale führte und so in das schiefe Licht einer angeblichen Reichsfeindschaft geraten mußte. Naturgemäß wurden damit wichtige Gelegenheiten zu einer erfolgreichen Einflußnahme auf die Ausgestaltung der Verfassungsverhältnisse versäumt. Erst als diese rein negativ bestimmte und darum unfruchtbare Verbindung gelöst war, konnte die föderalistische Bewegung wieder in geordnete Bahnen einlenken. Auch hier bedeutet die Erledigung des Hitlerputsches im November 1923 den Wendepunkt, dem die oben (S. 87) erwähnte und in großem Umfang berücksichtigte Denkschrift I der bayerischen Regierung zur Revision der Weimarer Verfassung im Januar 1924 folgte.

6. Wenn diese Denkschrift auch ebenso wie die im Jahre 1926 überreichte Denkschrift II aus der Werkstatt der bayerischen Ministerialbureaukratie hervorging, so wäre es doch verfehlt, anzunehmen, daß der bayerische Föderalismus etwa eine Berufsangelegenheit dieses um seine Einflußsphäre besorgten Personenkreises sei. Selbstverständlich konnte eine solche Arbeit nur entstehen, weil sie einer im Lande weitverbreiteten Stimmung Ausdruck gibt und weil sie deswegen von vornherein auf starken Widerhall aus den verschiedensten politischen Lagern rechnen konnte. Sie hält zwar im großen und ganzen die Linie ein, die der Auffassung der ausschlaggebenden Partei, der Bayerischen Volkspartei, entspricht, ohne sich jedoch ausgesprochen parteipolitische Forderungen zu eigen zu machen. Viele der erhobenen Beschwerden und manche der ausgesprochenen Wünsche werden selbst von den in Bayern auf der Oppositionsseite stehenden Parteien geteilt; wie denn an dieser Stelle noch einmal, wie schon früher (S. 86) hervorgehoben werden muß, daß in Bayern alle Parteien — ausgenommen die Kommunisten — föderalistische Neigungen aufweisen.

7. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, uns an dieser Stelle in die Einzelheiten der beiden Denkschriften zu vertiefen. Die wichtigsten Punkte wurden ja auch bereits im Zusammenhang mit der föderalistischen Kritik und den föderalistischen Reformwünschen besprochen. Zu betonen ist hier nur, daß grundsätzlich die Hebung der Stellung der Länder insgesamt und nur in zweiter Linie eine besondere Berücksichtigung Bayerns gefordert wird. Die Denkschriften laufen also auf eine allgemeine Reichsreform hinaus.

Hier zeigt sich nun eine auffallende Lücke. Eine allgemeine Reichsreform ist nur möglich, wenn ein anderes kardinales Problem der Lösung zugeführt wird, das wir bereits kennen, das preußisch-deutsche Problem. So stehen wir wieder vor dem eingangs hervorgehobenen, untrennbaren Zusammenhang zwischen der bayrisch-deutschen und der preußisch-deutschen Frage. Keine der beiden Denkschriften erwähnt davon eine Silbe. Es wird zwar vielfach die Bismarcksche Verfassung der Weimarer als Spiegel vorgehalten, als Maßstab für die Revision verwendet. Aber daß das Werk des großen Staatsmannes auf der preußischen Vormachtstellung aufgebaut war und mit dieser stand und fiel, kommt nicht zum Ausdruck.

Wollte man aus diesem Schweigen schließen, daß die Wiedererrichtung der preußischen Hegemonie vorausgesetzt wird, so wäre man auf einen Irrweg geraten. Hier muß man die früher erörterten programmatischen Äußerungen der Bayerischen

Volkspartei als ergänzende Auslegungsbehelfe heranziehen. Diese verlangen unzweideutig die Aufteilung Preußens (vgl. oben S. 131). Eine solche Forderung konnte natürlich in einer Regierungsdenkschrift nicht ausdrücklich übernommen werden. Über die Stellungnahme des bayerischen Ministerpräsidenten HELD vgl. oben S. 131 f.

8. Versucht man einmal theoretisch, in vollem Bewußtsein der Zusammengehörigkeit der bayerischen und preußischen Frage, aber absichtlich davon abstrahierend, die erstere isolierend zu betrachten, so muß man davon ausgehen, daß das bayerisch-deutsche Problem in der richtigen Eingliederung des seiner Eigenart stark bewußten bayerischen politischen Gemeinwesens in die Gesamtorganisation Deutschlands besteht. Daraus ergibt sich, daß seine Lösung darin gelegen sein müßte, Bayern zufriedenzustellen, indem man es der Sorge um die Bewahrung seiner Eigenart enthebt.

Dieses Ziel könnte in der Hauptsache auf dreifachen Wegen erreicht werden. Entweder Bayern bekommt eine Sonderstellung, die ihm, mögen die übrigen Teile noch so eng miteinander verflochten sein, eine als ausreichend betrachtete Bewegungsfreiheit sichert. Oder es greift eine allgemeine Reichsreform Platz, die das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten so bestimmt, daß für Bayern besonders wichtige Angelegenheiten nicht über seinen Kopf hinweg geregelt werden können. Oder endlich der Großstaat im Norden wird aufgeteilt und damit sein Übergewicht endgültig beseitigt.

a) Eine Sonderstellung Bayerns ist von KAHL im Dezemberheft der DJZ. 1923 vertreten worden. Er hält den Weg einer Verfassungsrevision mit Rücksicht auf die Unabsehbarkeit seines Endes und die Möglichkeit immer neuer Konfliktstationen für ungangbar. Der Verfasser dieser Zeilen hat an der gleichen Stelle ein Eingehen auf Wünsche nach Sonderstellung einzelner Reichsglieder im allgemeinen abgelehnt u. a. ausgeführt: „Sie sind nicht eigentlich föderalistischer, sondern partikularistischer Natur, sie liegen nicht in der Linie des Bundesstaates, sondern des Staatenbundes . . . So sehr . . . ein gesunder Föderalismus, wie die Verhältnisse nun einmal bei uns liegen, die Reichseinheit fördert, ebenso sehr wird diese durch einen die eigenen Interessen der Teile engherzig betonenden Partikularismus gefährdet.“

Es wäre denkbar, daß der Weg einer sondergesetzlichen Schaffung bayerischer Reservatrechte Aussicht auf Erfolg hätte, wenn sich die Meinung durchsetzen würde, es käme nur darauf an, den stürmischsten Dränger durch möglichstes Entgegenkommen zu beschwichtigen und durch dieses Opfer zugleich einen Herd von immer neuen innerpolitischen Krisen endgültig zu löschen. Andererseits aber würde Bayern gewissermaßen amtlich als der Störenfried der deutschen Einheit abgestempelt werden. Auf diesen Ruhm wird wohl von keiner Seite besonderer Wert gelegt werden.

Andererseits stehen dieser Lösung vom Standpunkt der Gesamtheit aus doch wieder sehr gewichtige Bedenken entgegen. Es hat sich nämlich wiederholt gezeigt, daß durch die Erfüllung der besonderen Wünsche einzelner Teile sofort die Begehlichkeiten der anderen geweckt werden. Von verschiedener Seite wurde schon auf die Forderung der Denkschrift BAUMGARTNER (siehe oben S. 111) S. 69 hingewiesen, die für Baden das gleiche Recht reklamiert, das bezüglich des Postwesens Bayern und Württemberg in den Staatsverträgen zugestanden wurde. Und ähnliche Rivalitäten sind des öfteren bei den Verhandlungen über den Finanzausgleich hervorgetreten. Rein sachlich aber ist zu bemerken, daß das System der Reservatrechte aus dem Grunde wenig Freunde mehr hat, weil sie heute als ein Rückschritt, ein Rückzug von der bereits erfochtenen Linie der Einheit im Reiche angesehen werden müssen.

b) Eine Neuorganisation des Reichs mit der Wirkung, daß wichtige Änderungen, die auch Bayern berühren, nicht gegen seinen Willen vorgenommen

werden könnten, ließe sich rein technisch unschwer erreichen. Einerseits müßte für die in Betracht kommenden Angelegenheiten nur die Zustimmung des Reichsrats festgelegt, andererseits das Stimmerfordernis so geregelt werden, daß eine dem bayerischen Anteil entsprechende Stimmenzahl zur Ablehnung genügen würde. Da Bayern heute bei 68 Stimmen über 11, also über etwas weniger als ein Sechstel, verfügt, würde es sich kaum um die Normierung eines Bruchteils, sondern einfach um die Festlegung des Vetos von 10 oder 11 Stimmen handeln. Das Vorbild wäre der Einspruch von 14 Stimmen gegen Verfassungsänderungen im alten Bundesrat.

Aber dabei darf nicht übersehen werden, daß dann auch eine Minderheit der Kleinen und Kleinsten die gleiche Macht erhielte und damit Reformen, die von allen Größeren als unausweichlich angesehen werden, glatt verhindern könnte. Man muß sich eben immer klarmachen, daß die Lage in der Ländervertretung gegenüber dem Vorkriegszustand infolge des Wegfalls der Solidarität der monarchischen Regierungen, ihrer Ablösung durch das freie Gegenüberstehen der parteipolitisch orientierten heutigen Landesleitungen eine grundlegende Änderung erfahren hat.

Nach diesen Bedenken werden sich die verfassunggebenden Instanzen kaum bestimmen lassen, ein solches Vetorecht zu akzeptieren. Äußerstenfalls käme eine qualifizierte Mehrheit von Zweidrittel oder bei besonderem Entgegenkommen für gewisse genau umschriebene Fragen vielleicht noch von Dreiviertel in Betracht; das Veto betrüge nach den heutigen Zahlen dann 22 bzw. 17 Stimmen. Von einer wirklichen Sicherstellung Bayerns wäre allerdings nicht mehr die Rede.

c) Was endlich die Aufteilung Preußens anbelangt, so wäre damit zweifellos das bayerisch-deutsche Problem in einer vom bayerischen Standpunkt befriedigenden Weise gelöst. Je nachdem könnte es ja dann so weit kommen, daß der süddeutsche Staat sogar an die erste Stelle rückte und dadurch Anspruch auf die Führung oder Beteiligung an der Führung erhielte. In dem PREUSSSchen Neugliederungsplan beispielsweise, der allerdings die deutschen Teile der Tschechoslowakei einbezogen hatte, war neben Bayern mit 7 Millionen Einwohnern nur noch Rheinland mit 8 und Schlesien mit $7\frac{1}{2}$ Millionen mit einer ähnlichen Größe ausgestattet; die anderen Länder brachten es höchstens auf $5\frac{1}{2}$ Millionen.

Wir haben oben vermutet (S. 188f.), daß die bayerischen Denkschriften stillschweigend von der Voraussetzung einer Aufteilung Preußens ausgingen. Daß diese Rechnung stimmt, zeigt sich sofort, wenn man die Probe anstellt. Die gemachten Vorschläge wären der Art nach — von dem Ausmaß sei nicht gesprochen — nur dann durchzuführen, wenn mit gleichem Schritt die Aufteilung Preußens vollzogen würde. Denn dann ergäbe sich ja ein aus gleichgewichtigen Gliedstaaten zusammengesetzter Bundesstaat, für den in der Tat nur die in den Denkschriften behandelten Fragen der Zuständigkeitsabgrenzung und des Anteils der Gliedstaaten an der Bildung des Bundeswillens besonders aktuelle Bedeutung besitzen.

Damit sind wir aber wieder auf das preußisch-deutsche Problem zurückgeleitet worden und müssen nunmehr untersuchen, wie dessen Lösung auf unsere Frage zurückwirken würde.

9. Von den drei Endlösungen hat sich soeben die dem Neuföderalismus entsprechende des homogenen Bundesstaates als auch für die bayerisch-deutsche Frage geeignet herausgestellt.

Auch der Übergang zum Einheitsstaat könnte an sich das bayerische Problem beseitigen. Die Furcht vor dem erdrückenden Übergewicht Preußens wäre damit aufgehoben, da ja Preußen in seine Teile zerlegt wäre. Natürlich würde auch der bayerische Staat der Geschichte angehören. Darum würde aber diese Lösung auch dem heutigen Stande der bayerischen Einstellung zum Reichsgedanken schnurstracks widersprechen.

Die Belassung Preußens als Großstaat müßte früher oder später zu einer Übergewichtsstellung und zu einem verstärkten Einfluß der Vormacht auf die

Reichsgewalt, zum hegemonialen Bundesstaat führen. Daß eine derartige Gestaltung des Reichs die bayerische Frage nur verschärfen würde, liegt in der Natur der Sache. Man erinnere sich doch nur einmal an die Zahlenverhältnisse. Preußen hat beinahe 4mal soviel an Land und mehr als 5mal soviel an Bevölkerung als der zweitgrößte Einzelstaat. Die einzige Modalität, unter der sich Bayern mit einer solchen Entwicklung abfinden würde, wäre die Einräumung von ausgiebigen Sonderrechten, insbesondere von Vorbehalten zugunsten seiner Landesgesetzgebung und -vollziehung. Denn die Schaffung einer Gegenstellung Bayerns durch Einräumung von Vetorechten im Reichsrat, an die man sonst noch denken könnte, hat sich, wie wir vorhin sahen, als ein ungangbarer Weg erwiesen. Es bestätigt sich demgemäß, was bei Erörterung des preußisch-deutschen Problems gelegentlich bemerkt wurde (vgl. S. 181), daß die Wiederherstellung der preußischen Vormachtstellung zwar vielleicht eine mögliche Lösung der brennendsten, deutschen Frage darstellt, aber zugleich mit schweren Opfern zum Nachteil der Reichseinheit verbunden wäre. Die bezüglichen neuesten Forderungen Bayerns durch den Mund seines Ministerpräsidenten auf der Länderkonferenz Januar 1928 zeigen deutlich, auf welche Herabminderung der Reichsgewalt es schließlich ankäme (siehe oben S. 182).

Nunmehr die beiden Zwischenlösungen. Die Umwandlung Preußens in Reichsland müßte auf den erbittertsten Widerstand Bayerns stoßen. Denn sie bildet ja nur eine Vorstufe zum Einheitsstaat. In dem vorbereitenden Stadium aber wäre die Situation, vom bayerischen Standpunkt aus betrachtet, eigentlich genau so, als ob die preußischen Hegemonie wiederhergestellt wäre, nur daß diese formell nicht von Preußen selbst, sondern von der Reichsregierung ausgeübt würde; besonders wenn die Hälfte der preußischen Reichsratsstimmen oder gar alle auf die Reichsregierung übergingen (vgl. S. 182). Das gleiche gilt von dem „Reichsland Norddeutschland“. Auch die Umwandlung Preußens in eine Mehrzahl von Reichsländern würde eine ähnliche Lage ergeben.

Dagegen findet der zweite, bereits bisher eingeleitete Weg, die Hebung der preußischen Provinzen, in Bayern volle Sympathie, denn er schwächt ja das gefürchtete Schwergewicht Preußens ersichtlich ab. Besonders die Halbierung der preußischen Reichsratsstimmen wird begrüßt. Reduziert sie doch einerseits den preußischen Regierungsvorsprung vor Bayern auf drei Stimmen und hat sie andererseits der bayerischen Regierung wiederholt Bundesgenossen aus dem Lager der preußischen Provinzen verschafft. Daher sind auch die Bestrebungen der preußischen Regierung auf Wiederherstellung der einheitlichen Stimmabgabe in der bayerischen Öffentlichkeit verschiedentlich mit Argusaugen angesehen worden. Vom bayerischen Standpunkt aus hätte man auch gegen die Verlängerung des gegenwärtigen Zustands nicht allzu viel einzuwenden. Aber wir kennen die Unhaltbarkeit der Lage vom preußischen Standpunkt aus schon zu genau — vgl. oben S. 128f., 176ff. — und wissen, daß die Fortsetzung des Weges je nachdem zu einer der drei Endlösungen führen muß (vgl. S. 184f.).

10. Die synoptische Betrachtung der beiden innerdeutschen Probleme hat ihre enge Beziehung erst recht deutlich ins Licht gestellt. Es kann danach nicht mehr bezweifelt werden, daß der Versuch, die bayerische Frage für sich zu lösen, fehlschlagen muß. Da nun aber nach unseren Ergebnissen das preußisch-deutsche Problem derzeit unlösbar ist, muß auch das bayerisch-deutsche Problem vorläufig noch offen bleiben. Eine Änderung kann erst erwartet werden, bis die Erstarkung des Reichs so weit fortgeschritten ist, daß es die Kraft besitzt, seine inneren Fragen mit ruhiger Sicherheit nach freiem Ermessen zu lösen.

Während nun aber der unbefriedigende Zustand der preußischen Frage von dem betroffenen Land nur mit zusammengebissenen Zähnen ertragen werden kann, muß Bayern gerade aus dieser Situation des Gegenspielers den Trost herleiten, daß seine Lage trotz allem eine gewisse, bisher nur nicht genug gewürdigte Erleichterung

erfahren hat. Sein Einfluß in der Ländervertretung war denn auch niemals verhältnismäßig so groß wie jetzt und, wenn es gelingt, die Stellung des föderativen Organs im allgemeinen zu verbessern, so wäre Bayern der verhältnismäßig größte Nutznießer. Die Auswertung dieser Position kann allerdings nicht durch die Politik des wilden Mannes erfolgen, der blindwütig alles Porzellan zerschlägt, sondern nur durch eine positive Mitarbeit an den Reichsaufgaben, die Anspruch auf volle Beachtung ihrer Wünsche und Bedürfnisse hat und darauf bedacht ist, möglichst das Zünglein an der Wage zu sein. Diese Methode könnte man als die einer klugen föderalistischen Politik bezeichnen.

11. Da die endgültige Regelung in die Zukunft verweist, ist es angezeigt, noch ein anderes Zukunftsproblem zu berühren, dessen Inangriffnahme möglicherweise eine Rückwirkung auf unsere Frage ausüben müßte, der Anschluß Österreichs an das Reich. Da das bayerisch-deutsche Problem durch das Ausscheiden Österreichs entstanden ist, könnte auch der Wiedereintritt nicht ohne Folgen bleiben.

Zunächst würde sich die geographische Situation wesentlich ändern. Bayern wäre kein peripherisches Land mehr, es würde, abgesehen von dem Zipfel am Bodensee, nur noch im Nordosten gegen Böhmen ein Stück der Reichsgrenze bilden. So wäre es mehr in die Mitte gerückt und daher mit einer Mittlerrolle betraut.

Das heutige Österreich ist aber nicht mehr der Großstaat von 1866, sondern nur mehr ein Land, das zwar an Flächenraum Bayern etwas übertrifft, aber an Bevölkerung hinter ihm zurücksteht (6,5 Millionen gegen 7,4 Millionen). Dadurch hat sich die Lage wesentlich geändert, Bayern bliebe jedenfalls der zweitgrößte Staat des Reiches.

Nun kommt es auf die Form des Anschlusses an. Von einer Vergrößerung Bayerns durch Eingliederung anstoßender Gebietsteile sei hier abgesehen, da sich die Aussichten derartiger, gelegentlich geäußerter Pläne nicht beurteilen lassen. Treten die österreichischen Einzelländer in das Reich ein, so würde sich die Zahl der möglichen Bundesgenossen für Bayern mehren, es könnte ein verhältnismäßig starker süddeutscher, föderalistischer Block entstehen, in dem Bayern die Führung offen stünde. Vollzöge Österreich dagegen ungeachtet eines Fortbestandes der relativen Selbständigkeit seiner Teilgebiete als Einheit seinen Anschluß, so käme ein neuer Mittelstaat von annähernd ähnlichem Gewicht hinzu; dann hätte Bayern nicht mehr eine verhältnismäßig so isolierte Stellung wie heute, die Position der Mittelstaaten als solcher im Reiche würde gestärkt.

Im großen und ganzen müßte also der Anschluß, in welcher Art immer er erfolgte, eine Herabminderung des preußischen Übergewichts bewirken, sei es durch die Schaffung einer besonderen süddeutschen Interessengemeinschaft, sei es durch die Verstärkung des Einflusses der Mittelstaaten. Preußen hätte jedenfalls nicht mehr an Land und Leuten für sich allein einen so großen Vorsprung vor allen übrigen; sein Anteil an der Bodenfläche würde von rund 62 vH auf rund 52, sein Anteil an der Bevölkerung von rund 61 vH auf rund 56 sinken. Die Folge aber wäre, daß der bayerisch-preußische Gegensatz wesentlich an Schärfe, die bayerisch-deutsche Frage an Bedeutung verlieren würde.

12. Bisher war von den finanziellen Fragen, die das Verhältnis zwischen Bayern und dem Reich berühren, nicht besonders die Rede. Nicht als ob ihnen keine politische Bedeutung zukäme. Denn Geldfragen sind ja Machtfragen und Machtfragen eben politische Fragen. Aber diese finanziellen Fragen bilden einen besonderen Komplex von Angelegenheiten, der bereits früher behandelt worden ist. Die finanzielle Auseinandersetzung der Länder untereinander und der Länder mit dem Reich erfährt ihre Zusammenfassung in dem Thema des Finanzausgleichs. Wir haben gesehen, wie sich dieses Problem mehr und mehr auf den Gegensatz der steuerstarken und der steuerschwachen Länder zugespitzt hat (vgl. oben S. 124ff.). Bayern gehört kraft seines vorwiegend agrarischen Charakters

zu der letzteren Gruppe. Wie Finanzminister Dr. SCHMELZLE am 10. X. 1927 im bayerischen Landtag ausführte (vgl. Bay. Staatsztg. vom 11. X.), betrug beispielsweise das Einkommensteuersoll auf den Kopf der Bevölkerung in Bayern nur 32,7 RM., gegenüber dem Reichsdurchschnitt von 42,9 RM., wobei Bayern an sechst letzter Stelle stand und nur noch beide Mecklenburg, Oldenburg, Lippe und Waldeck hinter sich ließ. Diese wirtschaftliche „Armut“ bedeutet naturgemäß auch eine Schwächung in politischer Hinsicht, da Bayern bestrebt sein muß, über den Aufkommenschlüssel hinaus eine bessere Dotierung aus Reichsmitteln zu erreichen und hierbei auf den Widerstand der steuerstärkeren Länder stößt, die Anspruch auf volle Belassung ihres Anteils am Aufkommen erheben (vgl. oben S. 125). Eine Verbesserung der Stellung Bayerns unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Fragen kann daher nur auf zweierlei Wegen herbeigeführt werden. Der eine liegt in der Hand des Staates selbst, eine energische Wirtschaftspolitik im eigenen Lande, die eine dementsprechende Erhöhung der Steuerkraft bewirkt (vgl. S. 159). Der andere besteht in einer zielbewußten föderalistischen Finanzpolitik, die darauf verzichtet, nur an die eigenen Sorgen zu denken, und sich darauf konzentriert, dem Grundsatz der Verteilung der Mittel nach der Verteilung der Aufgaben (oben S. 160) zum Sieg zu verhelfen.

Gewiß soll nochmals betont werden, daß die finanziellen Fragen allein den Ausschlag auf dem politischen Gebiet nicht geben, daß es vielmehr stark auf den politischen Willen ankommt. Aber andererseits darf dieser politische Wille auch die finanziellen Fragen nicht außer acht lassen, da sie ein wichtiges Element in der Bestimmung der Machtlage bilden.

§ 35. Abschließende Betrachtung.

1. Versucht man noch einmal rückschauend die Fülle der Gesichte zu ordnen und danach Leistung und Wert der neuen Verfassung zu bestimmen, soweit es sich um die Frage der Zusammensetzung des Staates handelt, so muß man zuvörderst feststellen: das Stadium, in dem wir uns heute befinden, ist kein Endpunkt, sondern ein Durchgangspunkt.

Die geschichtliche Aufgabe der Verfassung, die ja ihr einziger Maßstab sein kann, war durch folgende Tatsachen charakterisiert. Von den Klammern, die im alten Reiche die Teile zusammengefügt hatten, war nur eine, das Bewußtsein-ihrer-selbst der Nation, erhalten geblieben. Gewichen waren die Monarchien, die infolge ihrer naturgegebenen konservativen Tendenz ein Moment der Beharrung bedeuten mußten. Mit ihnen war die preußische Vormacht, die durchaus monarchisch fundamentierte war, ein starkes Bollwerk des Zusammenhalts, dahingesunken. Verschwunden war die Solidarität der Regierungen, die auf gleicher Interessenlage und gegenseitiger Rückversicherung beruhte. Das natürlichste schien zu sein, die einzig stehen gebliebene Klammer, das Nationalbewußtsein, um den ganzen Bau zu legen. So wäre man zum Einheitsstaat gekommen.

Die Revolution erkannte diese Möglichkeit und steuerte zunächst mit vollen Segeln darauf zu, aber die Gewalt der Gegenwinde, die sich aus den Regionen der Gliedstaatswelt erhoben, war zu stark und zwang das Schiff weit vor Erreichung des Hafens die Anker zu werfen. Schon bevor die Verfassung vor die gesetzgebende Versammlung kam, war es entschieden, daß die Länder als Staaten bleiben würden. Daß deren Widerstandskraft, anders wie im Jahre 1848/49 jene der Dynastien, erkannt wurde, war immerhin ein realpolitisches Verdienst.

Was sollte nun an die Stelle der verlorenen Klammern treten? Republikanische Bundesstaaten sind schwieriger in Einklang zu halten wie monarchische, weil eben das konservative Element durch ein bewegliches, die Solidarität durch parteipolitische Antithese ersetzt ist. Die jeder Eigenwilligkeit der kleineren Glieder ein Paroli bietende Vormacht des Großstaates, an sich an die monarchische Form nicht

unbedingt gebunden, wenn auch ihr geistig adäquat, konnte in jener Zeit der Abkehr von dem früheren gerade durch diese Vormacht charakterisierten und symbolisierten System nicht wieder aufgerichtet werden. So blieb gar nichts anderes übrig, als alle Linien zu verstärken, die auf das Gemeinsame, die Einheit, den Zentralstaat zuliefen. Hatte die Bewegung auf den Einheitsstaat sich mit der Betonung des unitarischen Zuges im Plan des Neubaus bescheiden müssen, so bekam der Unitarismus also wieder andererseits von sachlichen Erwägungen her eine kräftige Unterstützung. Nur dadurch erklärt sich die Schwäche des föderalistischen Widerstandes, von der schon früher — vgl. z. B. S. 187f. — die Rede war.

Die Erweiterung der Reichszuständigkeit in Gesetzgebung und Verwaltung, die Beseitigung der Sonderrechte, die starke Stellung von Reichspräsident und Reichsregierung, auf welche mannigfache Rechte des Bundesrates übergeleitet wurden, die Einschränkung der Befugnisse des Reichsrats, die Schaffung einheitlicher Grundrechte, um nur das Wichtigste zu nennen, und fast all dies bezogen auf die die Nation als Einheit darstellende Volkssouveränität, sind historisch zu verstehen als gehäufte Ersatz für die zusammengebrochenen Stützen des früheren Reichsbaues.

Im Spiegel, den uns der Feind vorhält, kann man den eigenen Zustand am besten erkennen. Man lese die Vorrede, die JOSEPH-BARTHÉLEMY zu BRUNET, *La constitution allemande*, Paris 1921, geschrieben hat. Was Bismarck zu seinem Ärger nicht habe erreichen können, das sei der deutschen Republik gelungen, das Unglück von 1918 habe das Werk des Sieges von 1871 vollendet (S. IX). Soviel Licht für uns, wie Schatten für das Auge des von Angst erfüllten Franzosen, können wir zwar in der neuen Verfassung nicht erkennen. Aber es wird doch deutlich, daß die kurz aufgezählten Einrichtungen eine geschichtliche Funktion erfüllten.

So wird man das harte Urteil, das von einer durchaus nicht ausgesprochen föderalistischen Seite gelegentlich gefällt wurde — TRIEPEL, *Zeitschr. f. Pol.* Bd. 14, S. 205 —, die Nationalversammlung habe die Gunst der Stunde, die sich ihr bot, nicht nur benutzt, sondern auch mißbraucht, als subjektiven Vorwurf in dieser Schärfe nicht gelten lassen dürfen. Und doch liegt objektiv ein gewisses Körnchen Wahrheit darin.

2. Wenn man das Werk von Weimar losgelöst von der Situation und Atmosphäre seiner Entstehung beurteilt, so muß man zweifellos sagen, die Länder sind darin zu kurz gekommen. Gut! Man hätte sie ganz beseitigen können, wenn es politisch möglich gewesen wäre. Aber sie am Leben zu lassen, ohne ihnen den nötigen Lebensspielraum und die erforderlichen Existenzmittel zu gewähren, mußte zu Auseinandersetzungen und daher zu inneren Kämpfen führen. Es kann den Ländern billigerweise nicht verargt werden, daß sie mit allen Kräften um eine gewisse Zurückschraubung der überspannten Sphäre des Reichs und eine Erweiterung ihres verkümmerten Einflusses ringen. Denn sonst sind sie dem sicheren Schicksal ausgesetzt, früher oder später von ihrer Position als Staaten abtreten und zu Selbstverwaltungskörpern herabsinken zu müssen.

So hat die Verfassung in den Fragen der Zusammensetzung des Reiches einen festen Beharrungszustand nicht herbeigeführt. Es wird noch vieler Kämpfe bedürfen, bis der richtige Ausgleich erreicht worden ist. Um so wichtiger ist es und muß hoch veranschlagt werden, daß die Erfordernisse für eine legitime Änderung nicht allzu erschwert sind. Auf diese Art ist das Kampffeld wohl vorbereitet und sorgfältig abgesteckt, es besteht kein legitimer Vorwand, es zu überschreiten.

Die Elastizität der neuen Ordnung ist aber noch aus dem besonderen Grunde von größter Bedeutung, weil zwei Kardinalprobleme des gesamtstaatlichen Aufbaus, die preußisch-deutsche und, im Zusammenhang mit ihr, die bayerisch-deutsche Frage nicht gelöst sind. Gegenüber der ersteren befand man sich in Weimar in einer außergewöhnlich schwierigen Situation. Die Hegemonielösung war als unzeitgemäß ausgeschlossen, der Einheitsstaat, der auch die frühere Vormacht reibungslos in

sich eingegliedert hätte, schon vorher gescheitert. Aber auch die dritte Form, der homogene Bundesstaat, hätte sofortige energische Eingriffe in lebendiges, politisches Leben gefordert, die nur der Tat, nicht Reden und Beschlüssen zugänglich sind. So beschied man sich mit der Eröffnung von Möglichkeiten, die aber nur zu einem Viertel Wirklichkeiten wurden. Daß hier im Laufe nicht allzu langer Zeit eine ganze Entscheidung getroffen werden muß, bedarf keines Wortes. Mit ihr ist zwangsläufig auch die Lösung der bayerisch-deutschen Frage verbunden.

3. So steht das Tor in die Zukunft offen? Wohin wird der Weg führen, zu einer Verstärkung des föderativen Reichsbaues oder zum dezentralisierten Einheitsstaat?

Wenn man auf diese Fragen eine Antwort versuchen wollte, so müßte man sich wohl zuerst darüber Rechenschaft abgeben, wie denn ein dezentralisierter Einheitsstaat eigentlich aussehen würde. Diese Frage ist aber bisher noch nicht ernstlich durchgedacht oder wenigstens dargestellt worden.

Soviel ist klar, daß nur eine Dezentralisation durch Selbstverwaltung (vgl. oben S. 5f.) in Betracht kommen kann und auch stets gemeint worden ist. Dabei darf der Ausdruck nicht wörtlich genommen werden und wird auch nicht so aufgefaßt. D. h., es soll sich nicht nur um Verwaltung im strengen Sinne, also um Ausführung von Normen handeln, sondern in gewissem Umfang auch um Aufstellung von solchen. Dazu ist ja schon heute die kleinste Dorfgemeinde befugt; man erinnere sich an ortspolizeiliche Vorschriften, örtliche Satzungen u. dgl. Die Formfrage macht also keine Schwierigkeiten, darin liegt nicht das Problem.

Die Frage ist vielmehr inhaltlicher, sachlicher, politischer Art. Man hat von einer natürlichen Aufgabenteilung im Bundesstaat zwischen Zentral- und Gliedstaaten gesprochen: jenem obliege im wesentlichen der Machtzweck, diesen der Kulturzweck (vgl. z. B. oben S. 113). Damit hätte auch tatsächlich jeder Teil seine wichtige, ihn möglicherweise ausfüllende Funktion. Ein gelegentliches, an der Peripherie verlaufendes gegenseitiges Hinübergreifen wird sich selbstverständlich nicht vermeiden und beanstanden lassen. Davon ist also abzusehen. Daß aber gerade in Deutschland die Verhütung einer Zentralisation der Kultur und die Zuweisung ihrer Pflege an die einzelnen territorialen Gebiete eine Zukunftsfrage ersten Ranges für die ganze Nation ist, braucht hier nicht mehr nachgewiesen zu werden (vgl. oben S. 150f.). Und nun handelt es sich darum: ist diese Aufgabenteilung auch auf Grund eines Selbstverwaltungssystems möglich?

Entscheidend für eine gewisse Selbständigkeit der Kulturpflege ist die Führung der Kulturpolitik. Diese äußert sich nicht nur in Erlassung rechtlicher Normen, sondern ganz allgemein in der Bestimmung der Kulturziele. Worauf es also ankommt, ist, daß die Kulturträger sich vollkommen unabhängig entschließen können. Jede inhaltliche Festlegung von dritter Seite, jede Anweisung, jedes Aufsichtsrecht muß demnach ausscheiden. Allenfalls sind noch gewisse Rahmenbestimmungen möglich, innerhalb deren aber volle Freiheit bestehen muß.

Gesetzt den Fall, ein politisches Gemeinwesen ist mit dieser Selbständigkeit ausgestattet. Fällt es dann noch in den Rahmen der Selbstverwaltung, wie sie sich in Deutschland in den letzten zwei Jahrhunderten historisch entwickelt hat? Mit ihren Aufsichtsrechten, ihren Vollzugsfunktionen, ihren finanziellen Abhängigkeiten? (Vgl. auch oben S. 53.)

Es müßte also eine neue Erscheinungsform der Selbstverwaltung ausgedacht werden, bei der alle diese Beschränkungen in Wegfall kommen. Dazu sind bisher seitens der Anhänger des dezentralisierten Einheitsstaates, soweit ich sehe, nicht die geringsten Ansätze gemacht worden. Betont wird immer der Wille, die kulturelle Eigenentwicklung der Teile nicht zu beeinträchtigen, aber der Weg, den dieser Wille gehen könnte, liegt noch vollkommen im Dunkeln. (So auch THOMA, Die Forderung des Einheitsstaates, S. 13.)

Betrachtet man nun die mögliche Stellung eines solchen, von allen Bewegungshindernissen auf kulturellem Gebiet befreiten Selbstverwaltungskörpers, wodurch würde sie sich von der eines mit Kulturkompetenz ausgestatteten Gliedstaates im zusammengesetzten Staat unterscheiden? Im Grunde genommen nur dem Namen nach! Damit wäre aber wahrhaftig nichts gewonnen. Es liefe schließlich nur darauf hinaus, daß man den Trägern so großer Befugnisse den Tottun wollte, ihnen die Bezeichnung „Staat“ zu nehmen, die für viele eine Herzensangelegenheit ist. Wäre das eine kluge Politik, um Äußerlichkeiten willen tiefsitzende Verärgerungen zu schaffen?

Gewiß verbindet man mit der herkömmlichen Vorstellung eines Gliedstaates noch allerhand mehr oder weniger dekorative Ausrüstungsbestandteile, die bei Selbstverwaltungskörpern in der gewohnten Erscheinungsform keine so große Rolle spielen. Aber sehr wesentlich kann es doch für die Lebensinteressen der Zentralgewalt nicht sein, ob die territorialen Gewalten eine solche bessere Schauseite besitzen oder nicht. Sachlich ist ja auf den großen Gebieten der Wirtschaft, der Wohlfahrtspflege, der Finanzen, ja selbst der Polizei die Stellung einer großen Stadtgemeinde schon heute viel bedeutsamer als die manches kleinen deutschen Landes. Das gilt aber auch, was gewöhnlich übersehen wird, in rein politischer Beziehung. Denn die Gemeinden sind infolge der gegenwärtigen Verbreiterung des Wahlrechts unvermerkt schon politische Mittelpunkte geworden. Wodurch unterscheiden sich z. B. die Stadtparlamente mit ihren Fraktionen, die städtischen Wahlen mit ihren Parteikämpfen, die in einem bestimmten Sinn geführte kommunale Verwaltung von den analogen Einrichtungen der Länder?

Nun übertrage man diesen Habitus auf größere territoriale Gebiete. Welcher Grund besteht für die Annahme, daß die heutige Politisierung des gesamten öffentlichen Lebens vor ihren Einrichtungen haltmachen würde? Der gelegentlich erhoffte Vorteil einer radikalen Beseitigung der heute vorhandenen „Überparlamentarisierung“ wäre also kaum gewährleistet. Es ist leicht einzusehen, daß die großen Selbstverwaltungskörper, in die man den Einheitsstaat dezentralisieren will, den Ländern der geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung gleichen würden, wie ein Ei dem andern. (Das gilt auch von dem Vorschlag THOMAS, der eine wohlgedachte Gliederung des Einheitsstaates in Land- und Stadtkreise, Heimatsbezirke, neugeordnete große Länder vertritt; THOMA warnt dabei selbst vor der Übertreibung der Schlagworte „Einheitsstaat“ und „Bundesstaat“; vgl. Die Forderung des Einheitsstaates S. 13.)

Was sonach übrigbleibt, ist nur noch eine vielleicht rationellere Einteilung der räumlichen Gebiete. Da es auf eine geometrische Gleichheit nicht ankommen wird, wie das Beispiel aller anderen Bundesstaaten, selbst der in den überseeischen Neuländern gegründeten, beweist, so kann die Abgrenzung der vorhandenen Mittelstaaten kein Gegenstand ernsthafter politischer Sorge sein. Der Austausch von Exklaven wird sich, soweit diese als störend empfunden werden, allmählich von selbst vollziehen. Sollte aus besonderen Gründen ein Mittelstaat seine wirtschaftliche und finanzielle Lebensfähigkeit selbst verneinen und sich gleichwohl nicht zum Anschluß an ein größeres und stärkeres Land entschließen können, so wäre ihm vielleicht der Weg zur Umwandlung in eine von der Reichsregierung unmittelbar verwaltete Reichsprovintz zu eröffnen. Die rechtlichen und organisatorischen Formen für derartige Ausnahmsgestaltungen würden sich schon finden lassen.

Eine andere Frage ist die der noch vorhandenen Kleinstaaten. Die Hansastädte haben ihre besondere Funktion und sind darum auch am wenigsten angefochten. Zwischen 1 und $\frac{1}{2}$ Million Einwohner haben drei, das größere der beiden Mecklenburg, Oldenburg und Braunschweig. Dann kommen noch die fünf ganz kleinen, Anhalt, beide Lippe, das kleinere Mecklenburg und Waldeck. Einzelne

fristen ihr Leben nur gewissermaßen künstlich durch Reichszuschüsse nach § 35 des Finanzausgleichs (vgl. S. 125f.). Allen kommen die Aufwendungen der größeren Länder für Kulturzwecke, z. B. für die Hochschulen, zugute. Ihrer Erhaltung um jeden Preis wird kein ruhig Denkender das Wort reden. Aber die Macht der Tatsachen wird sich auch hier schon von selbst durchsetzen und die nicht allein Lebensfähigen zum Anschluß an ein lebenskräftigeres Gemeinwesen zwingen.

So ist nicht zu verkennen, daß die innerdeutsche Landkarte noch manche Veränderungen verträgt und sicherlich erfahren wird. Aber zu diesem Behufe bedarf es keiner grundstürzenden Veränderungen der ganzen verfassungsrechtlichen Struktur des Reichsbaues. Gewiß sind im vorausgehenden nur kurze Andeutungen über das Verhältnis von Gliedstaaten und Selbstverwaltungskörpern gemacht worden. Diese Andeutungen ersetzen noch keine grundlegende Untersuchung. Aber so viel hat sich wohl gezeigt, daß es keine Berechtigung hätte, den Gedanken des aus Gliedstaaten zusammengesetzten Bundesstaates voreilig über Bord zu werfen, bevor man sich über den sachlichen Unterschied und Vorzug eines dezentralisierten Einheitsstaates klar geworden ist.

4. Fassen wir ganz nüchtern am Schlusse der Betrachtung ihre Ergebnisse zusammen, so läßt sich folgendes sagen:

Bundesstaat und Einheitsstaat sind Formen, nur Deutschland ist ein Inhalt. Deutschland ist aber kein reines Finanzproblem, sondern ein Kulturproblem. Es kann nur blühen bei freier Entfaltung aller geistigen Kräfte seiner Teile. Ob diese im Einheitsstaat auch bei weitestgehender Dezentralisation durch Selbstverwaltung möglich ist, wird bezweifelt. Und es ist auch noch von keiner Seite aufgezeigt worden, wie sie möglich wäre.

Daraus ergibt sich folgerichtig der Schluß: Wenn es einmal dargetan sein sollte, daß das deutsche Kulturproblem sich in der Form des Einheitsstaates befriedigend lösen läßt, gut! Dann den Einheitsstaat, falls er aus anderen Gründen, insbesondere solchen wirtschaftlicher und damit zusammenhängend finanzieller Natur vorzuziehen ist. Solange es aber noch nicht dargetan ist, bleibt gar nichts anderes übrig, als die erprobte Form des Bundesstaates zu behaupten, die den Beweis für die Erfüllung der gestellten Aufgabe bereits zur Genüge erbracht hat.

Schlagwortverzeichnis.

Die Ziffern bedeuten die Seiten.

- Ausnahmebefugnisse, Ausnahmestand 21, 23, 26, 46, 67, 105, 120, 122, 132, 152f.
Außenpolitik s. a. auswärtige Angelegenheiten 63, 77, 114f., 145f., 187.
Auswärtige Angelegenheiten 13ff., 62, 89f., 104f., 119.
Baden 20, 34, 39, 61, 189.
Bayern, bayerisch 13, 14, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 27, 34, 37, 39, 46, 61, 69, 83f., 87, 104, 105, 107, 111ff., 117, 118ff., 123, 126, 131, 146, 152, 157, 165, 168, 172, 182, 185ff.
Begnadigung 105, 153.
Bismarck 5, 9, 13, 14, 20, 36, 37, 60, 63, 77, 139ff., 143, 146, 181, 185, 194.
Braunschweig 50, 167.
Bundesrat 13, 33ff., 36, 50, 55, 57, 66, 70, 163.
Bundesstaat 7, 8ff., 10, 13, 73f., 84, 112f., 138ff., 145, 163f., 171f., 176, 179ff., 190f.
Deutscher Bund 6f., 162.
Deutschösterreich s. Österreich.
Dezentralisation 5f., 195f.
Diktatur s. Ausnahmebefugnisse.
Einheitsstaat 1, 3, 5, 78, 94, 111, 132, 136, 138, 162, 178f., 183, 190, 193ff.
Eisenbahn s. Reichseisenbahn.
Elsaß-Lothringen 20, 51.
Enklave s. Exklave.
Exklave 63, 111, 131, 135, 174.
Finanzausgleich 27, 29, 49, 104, 106, 124ff., 156ff., 192.
Finanzwesen 27ff., 103f., 106f., 115f., 124ff., 135, 156f., 192f.
Föderalismus, föderalistisch, föderativ 5, 7, 11, 52, 57, 59, 63, 64, 69, 73ff., 78, 83ff., 93, 111ff., 118ff., 130, 139, 162, 180f., 183, 187ff.
Frankfurter Verfassung 40, 77, 140, 151, 136, 168.
Frankreich, französisch 4f., 6, 14, 149, 173, 187.
Gemeindewesen 54f., 105, 130, 170.
Gerichtsbarkeit s. Justiz.
Gesandte, Gesandtschaft 13, 14, 46, 49, 89, 104, 146f.
Grundrechte, Grundpflichten 12, 90f., 100ff., 151.
Heer, Heerwesen 16ff., 67, 91, 104, 119f., 147f., 156.
Hegemonie (Preußens) 34, 93, 107f., 140, 163, 180ff., 191, 193ff.
Hessen 20, 34, 39, 61, 171.
Indigenat s. a. Staatsangehörigkeit 50ff.
Innere Angelegenheiten 19ff., 90, 105, 121f., 149ff.
Justiz 25, 47, 59f., 98, 105f., 153f.
Justizverweigerung 55, 57, 60.
Kaiser 9, 13, 17, 34ff., 45, 50, 56, 66.
Katholisch 16, 80, 186.
Kolonien 15.
Kondominat 174.
Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder 15, 42, 78, 89, 132ff.
Konkordat 16, 104.
Konsulat 13f., 49, 104, 147.
Land, Bezeichnung 1, 145.
Landesabgaben s. Finanzwesen.
Landesangehörigkeit s. Staatsangehörigkeit.
Landeskommandant 17f., 104, 120.
Landesverfassung 52ff., 129, 167, 182.
Landsmannschaft 18, 75, 104, 107, 147.
Matrikularbeiträge 28.
Monarchie, monarchisch 9, 13, 50, 59, 130, 139, 149, 163, 168f., 181, 193.
Österreich, Deutschösterreich 8, 27, 172, 184, 186, 192.
Papst 16, 46, 104, 146.
Personalwesen 26, 91, 107, 123f., 155f.
Post 20, 22, 27, 46, 91, 122, 148f., 160, 189.
Preußen 13, 16, 17, 34, 37, 39ff., 45, 50, 61, 71, 85, 92, 107f., 117f., 123, 128f., 140, 143, 161, 163ff., 171ff., 175ff., 186ff., 193ff.
Rechtspflege s. Justiz.
Regionalstaat 109.
Reichsangehörigkeit s. Staatsangehörigkeit.
Reichsaufsicht 45, 48, 56f., 58ff., 89, 95, 102f., 110, 121f., 131f., 170f.
Reichseisenbahn 20, 22, 27, 46, 91, 122f., 149, 160.
Reichsexekution 57, 58, 66ff., 70, 75, 132, 175.
Reichsgericht 25, 45, 49, 56, 71, 100.
Reichsland, reichsunmittelbares Gebiet 64, 111, 131f., 173, 182ff., 191.
Reichspräsident 18, 39, 58, 67, 163, 181, 182, 183.
Reichsrat 15, 26, 39ff., 107ff., 127ff., 163ff., 176f., 182, 190.
Reichsregierung 39, 67, 107f., 128, 165f.
Reichstag 33ff., 67, 81, 109, 140, 141.
Reichsverwaltungsgericht s. Verwaltungsgerichtsbarkeit.
Reichsvolk 6, 33, 39, 74, 128, 151, 165.
Reichswehr s. Heer.
Republik, republikanisch 9, 53, 59, 69, 113, 147, 163, 168f., 181, 193f.
Revolution 11, 141, 142, 187, 193.
Sachsen 24, 34, 39, 46, 68, 165, 168, 171, 172.
Schweiz 3, 8, 9, 10, 14, 27, 51, 54, 109, 113, 130, 143, 165, 168, 170, 171, 179.
Selbstverwaltung 1, 6, 53, 55, 105, 116, 178f., 195f.
Sonderrecht 18, 22, 105, 187.
Staat, Staatsbegriff, Staatscharakter 1f., 4, 53, 196.
Staatenbund 6f., 73, 84, 93, 119.
Staatenhaus 109, 163f., 172.

Staatsangehörigkeit 7, 50ff., 64, 110, 155f., 169f.	Unitarisch, Unitarismus 5, 11, 78, 79ff., 88ff., 94ff., 114, 138, 141, 162, 187, 193ff.	Verwaltungsgerichtsbarkeit 46, 57f., 96ff., 122, 170.
Staatsgerichtshof 52, 59, 68, 71f., 100ff.	Vereinigte Staaten von Nord- amerika 3, 8, 9, 10, 14, 109, 113, 130, 149, 168, 170, 171, 179.	Verwaltungsreform 91f., 135f., 179.
Staatsrat in Preußen 53, 174.	Verfassungsstreitigkeiten 50, 52, 101f.	Volksbegehren, Volksentscheid, Volksgesetzgebung 26, 54, 128.
Staatsvertrag 13f., 89, 104.	Verkehrsanstalten, Verkehrs- verwaltung 19, 22, 105, 122f., 148f., 157.	Wasserstraßen 22, 123, 149.
Steuern s. Finanzwesen.		Württemberg 20, 27, 34, 39, 61.
Telegraph s. Post.		Zentralismus 5f., 114.
Thüringen 24, 46.		

Schriftstellerverzeichnis.

Nur die Anführungen im Text — nicht die in den Angaben über Schrifttum am Kopf der Paragraphen — sind aufgenommen.

Die Ziffern bedeuten die Seiten.

ANSCHÜTZ 25, 43, 58, 65, 67, 68, 72, 91, 93, 96, 101, 102, 149.	GIESE 25, 51, 56, 101.	MENDE 102.
APELT 109, 164.	GRAU 24.	MEYER-ANSCHÜTZ 50, 57, 61, 71.
ARETIN 119.	HÄNEL 50, 52, 55.	PILOTY 17.
BAUMGARTNER 189.	HATSCHEK 56.	POETZSCH 30, 69, 101, 108.
BEYERLE 28, 85, 118, 119, 121, 131.	HENSEL 106, 107.	POHL 89.
BILFINGER 6, 33, 65, 81, 93, 145, 147, 181.	HERRFAHRDT 183.	Ritter 111, 173, 183.
BRAUN 91, 93, 177, 178, 179.	HÖPKER-ASCHOFF 110, 177, 183f.	ROTHENBÜCHER 121.
BRECHT 183.	JACOBI 24.	SCHMELZLE 193.
BRUNET 194.	JELLINEK, GEORG 9, 10.	SCHMITT, CARL 24, 122.
BUTLER 73.	JELLINEK, WALTER 10, 54, 110.	SCHULZE 112, 122, 162, 193.
DELIUS 173.	JOSEPH-BARTHÉLEMY 194.	SCHWARTZ 51.
DYROFF 16, 99.	KAHL 189.	SEYDEL 6.
EISWALDT 101.	KELSEN 2.	SMEND 33, 163, 168.
FLEISCHMANN 153.	KITZ 183, 184.	THOMA 64, 172, 173, 195, 196.
	KOCH-WESER 95, 110, 122, 183.	TRIEPEL 17, 56, 58, 71, 72, 74, 117, 143, 149, 172, 194.
	LABAND 71.	WITTMAYER 6.
	LASSAR 100.	

Artikelverzeichnis.

Die beigefügten Ziffern bedeuten die Seiten.

Art. 1 S. 6, 74. „ 2 S. 2, 64, 75, 88. „ 5 S. 2, 8, 11, 23, 74, 88. „ 6 S. 2, 12, 14, 15, 17, 26, 88, 89, 94. „ 7 S. 2, 12, 21, 26, 88, 94. „ 8 S. 2, 12, 26, 28f., 32, 75, 88, 106f., 131. „ 9 S. 2, 12, 21, 26, 88, 94, 95. „ 10 S. 2, 12, 21, 26, 88, 94. „ 11 S. 2, 12, 26, 29f., 88, 106. „ 12 S. 2, 12, 26, 49, 74, 88. „ 13 S. 2, 12, 26, 68, 71f., 74, 88, 103. „ 14 S. 12, 21, 26, 32, 46, 74, 88, 95, 121, 129. „ 15 S. 12, 43, 58ff., 68, 71f., 74, 88, 90, 95, 101, 121. „ 16 S. 12, 27, 46, 52, 75, 88, 107, 155. „ 17 S. 51, 52ff., 74, 75, 105, 130, 168, 170. „ 18 S. 49, 62ff., 75, 88, 101, 130, 131, 171ff.	Art. 19 S. 52, 68, 71f., 74, 75, 88, 101ff. „ 31 S. 97. „ 33 S. 42. „ 45 S. 49, 62. „ 46 S. 17. „ 47 S. 17. „ 48 S. 23f., 26, 46, 58, 67, 68, 75, 88, 90, 105, 122, 152, 166. „ 49 S. 75. „ 50 S. 49, 58, 67. „ 60 S. 88. „ 61 S. 39. „ 63 S. 40. „ 64 S. 107. „ 65 S. 40, 41, 88, 107. „ 66 S. 41, 107. „ 67 S. 43, 88. „ 68 S. 42, 88. „ 69 S. 42, 88, 108. „ 74 S. 88. „ 76 S. 25f., 45, 65, 88. „ 77 S. 43, 58, 88. „ 78 S. 14, 16, 49, 62, 64, 75, 88, 89. „ 79 S. 17, 75, 88. „ 80 S. 15. „ 83 S. 31, 32, 75. „ 84 S. 31, 32. „ 85 S. 43, 88, 161. „ 88 S. 75, 88. „ 89 S. 23. „ 90 S. 101. „ 91 S. 88.	Art. 93 S. 75. „ 97 S. 75, 123. „ 98 S. 88. „ 102 S. 57, 60. „ 103 S. 57, 60. „ 104 S. 57, 60. „ 105 S. 57, 60. „ 106 S. 60. „ 107 S. 47, 57, 96ff. „ 108 S. 101. „ 109 S. 88, 96. „ 110 S. 2, 50, 51, 52, 64, 74, 75, 88, 110, 129. „ 111 S. 88. „ 112 S. 88, 94. „ 113 S. 88. „ 114 S. 88. „ 115 S. 88. „ 116 S. 88. „ 117 S. 88. „ 118 S. 88. „ 119 S. 88. „ 120 S. 88. „ 121 S. 88. „ 122 S. 88. „ 123 S. 88, 94. „ 124 S. 88, 94. „ 125 S. 88. „ 126 S. 88. „ 127 S. 54, 88, 105. „ 128 S. 52, 88, 94, 96. „ 129 S. 88, 94. „ 130 S. 88, 94. „ 131 S. 88, 97. „ 132 S. 88. „ 133 S. 88. „ 134 S. 88.	Art. 135 S. 88, 94. „ 136 S. 88, 94, 97. „ 137 S. 75, 88, 94. „ 138 S. 88, 94. „ 139 S. 88. „ 140 S. 88. „ 141 S. 88. „ 142 S. 88. „ 143 S. 88, 94. „ 144 S. 88, 94. „ 145 S. 88, 94. „ 146 S. 75, 88, 94. „ 147 S. 75, 88, 94. „ 148 S. 88, 94. „ 149 S. 88, 94. „ 150 S. 88. „ 151 S. 88. „ 152 S. 88. „ 153 S. 88, 94. „ 154 S. 88. „ 155 S. 88, 94. „ 156 S. 88. „ 157 S. 88, 94. „ 158 S. 88. „ 159 S. 88. „ 160 S. 88. „ 161 S. 88. „ 162 S. 88. „ 163 S. 88. „ 164 S. 88. „ 165 S. 88. „ 166 S. 97. „ 167 S. 172. „ 168 S. 40. „ 170 S. 101. „ 171 S. 101. „ 176 S. 121. „ 178 S. 14. „ 179 S. 43.
---	---	--	---