

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 65

Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933)

Von

Heiko Holste



Duncker & Humblot · Berlin

HEIKO HOLSTE

Der deutsche Bundesstaat im Wandel
(1867–1933)

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 65

Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933)

Von

Heiko Holste



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft
und mit Hilfe von Forschungsmitteln des Landes Niedersachsen.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Holste, Heiko:

Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933) /
von Heiko Holste. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Schriften zur Verfassungsgeschichte ; Bd. 65)
Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 2001
ISBN 3-428-10660-1

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0553
ISBN 978-3-428-10660-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Diese Arbeit lag der Juristischen Fakultät der Georg-August Universität zu Göttingen im Sommersemester 2001 als Dissertation vor.

Ich danke Herrn Professor Dr. Hans H. Klein, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D., für die Anregung und Begutachtung der Arbeit. Herr Professor Dr. Werner Heun hat freundlicherweise das Zweitgutachten erstellt.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat das Entstehen dieser Arbeit durch ein Graduiertenstipendium gefördert. Die Veröffentlichung erfolgt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie mit Hilfe eines Druckkostenzuschusses der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen.

Mein besonderer Dank gilt Brigitte Kiel, Ulrike Lange, Kirsten Riedel und – nicht zuletzt – Dr. Frauke Wilken, die mir bei der Arbeit sehr geholfen haben.

Berlin, im Januar 2002

Heiko Holste

Inhaltsübersicht

A. Einführung	25
I. „Der“ deutsche Bundesstaat?	25
II. Theoretische Annäherung an „den“ Bundesstaat	25
III. Gegenstand und Methode dieser Arbeit	28
B. Föderale Elemente im deutschen Staatsleben bis 1866	31
I. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation	31
II. Der Rheinbund	48
III. Der Deutsche Bund	59
IV. Die Paulskirchenverfassung	78
C. Das Bismarck-Reich als Bundesstaat	95
I. Der Norddeutsche Bund und die Reichsgründung	95
II. Der deutsche Bundesstaat nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 und seine Entwicklung	128
III. Die juristische Konstruktion und Legitimation des Reiches als Bundesstaat	243
D. Die Weimarer Republik als Bundesstaat	265
I. Die Entstehung des Weimarer Bundesstaates	265
II. Der deutsche Bundesstaat nach der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 und seine Entwicklung	293
III. Der Bundesstaat als Gegenstand der Weimarer Staats(rechts)lehre	513
E. Zusammenfassung	539
Quellen- und Literaturverzeichnis	549
Personen- und Sachverzeichnis	577

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	25
I. „Der“ deutsche Bundesstaat?	25
II. Theoretische Annäherung an „den“ Bundesstaat	25
III. Gegenstand und Methode dieser Arbeit	28
B. Föderale Elemente im deutschen Staatsleben bis 1866	31
I. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation	31
1. Die Verfassung des Reiches nach dem Westfälischen Frieden	32
a) Struktur des Reiches	32
b) Kaiser und Reich	32
c) Reichsstände und Landeshoheit	37
2. Die zeitgenössische Diskussion um die Staatsform des Reiches und die Entstehung der Bundesstaatsidee	39
a) Traditionelle Ansätze	39
b) Hugo, Leibniz und die „Geburtsstunde des Bundesstaates“	40
c) Pufendorf: Das Reich als „Monstrum“	41
d) Der „zusammengesetzte Staat“ und die Staatlichkeit des Reiches	42
e) Legitimation, „Lobredner“ und Realität	43
3. Die Staatsform des Alten Reiches	44
4. Das Alte Reich – Grundlage des Föderalismus in Deutschland	45
II. Der Rheinbund	48
1. Entstehung und Entwicklung	48
2. Die Verfassung des Rheinbundes	51
3. Zur Rechtsnatur des Rheinbundes	52
a) Die formelle Lage nach der Bundesakte	52
b) Die materielle Lage nach der Staatswirklichkeit	53
4. Der Rheinbund und die Bundesstaatsentwicklung	55
5. Der Rheinbund – Brückenschlag vom Reich zum Bund	57
III. Der Deutsche Bund	59
1. Die Entstehung des Deutschen Bundes	59
a) Die politischen Rahmenbedingungen nach den Befreiungskriegen	59
b) Der Plan einer preußisch-österreichischen Doppel-Hegemonie ..	61
c) Das Scheitern der Hegemoniepläne und die Gründung des Deutschen Bundes	63
2. Die Verfassung des Deutschen Bundes	63
a) Die Quellen der Bundesverfassung	63

b)	Die Rechtsnatur des Bundes nach seiner formellen Verfassung . .	64
c)	Die Mitglieder und die Struktur des Bundes	64
d)	Der Bundeszweck	65
e)	Die Bundeskompetenzen	65
f)	Die Organisation des Bundes	66
g)	Der Einfluss des Bundes auf die Gliedstaaten	67
3.	Verfassungswirklichkeit und -entwicklung des Deutschen Bundes . .	69
4.	Die Rechtsnatur des Bundes nach seiner materiellen Verfassung . . .	71
5.	Die Entwicklung der Bundesstaatstheorie	72
6.	Der Deutsche Bund – Föderalismus zwischen Restauration und Re- volution	75
IV.	Die Paulskirchenverfassung	78
1.	Entstehen und Scheitern der Paulskirchenverfassung	78
2.	Die Entscheidung für den deutschen Bundesstaat	80
a)	Die Entscheidung über die verfassungsgebende Gewalt – Vor- entscheidung für den Bundesstaat	81
b)	Die Beratungen der Nationalversammlung	83
3.	Der Bundesstaat der Paulskirchenverfassung	87
a)	Das Bundesstaatsprinzip	87
b)	Die Teilung von Kompetenzen und Mitteln	87
c)	Der Einfluss der Gliedstaaten auf die Gesamtwillensbildung . . .	90
d)	Der Einfluss des Reiches auf die Einzelstaaten	91
e)	Die Koordination von Reich und Einzelstaaten	91
4.	Die Paulskirchenverfassung – Modell des demokratischen Bundes- staates	92
C.	Das Bismarck-Reich als Bundesstaat	95
I.	Der Norddeutsche Bund und die Reichsgründung	95
1.	Das Ende des Deutschen Bundes und der Weg zum Norddeutschen Bund	95
2.	Die Gründung des Norddeutschen Bundes	97
a)	Parallelität von Staatsgründung und Verfassungsgebung	97
b)	Die politischen Faktoren der Staatsgründung und ihr Gewicht . .	98
3.	Die Entscheidung für die föderale Organisation des Norddeutschen Bundes	100
a)	Bismarcks Verfassungsprogramm und der Föderalismus	100
aa)	Verschleierung der preußischen Hegemonie	101
bb)	Vollendung der nationalen Einheit	102
cc)	Verhinderung der Parlamentarisierung	104
b)	Die verbündeten Regierungen	105
c)	Der Norddeutsche Reichstag	106
4.	Die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867 . . .	108
5.	Die bismarcksche Bundesverfassung als Erbe von Wien und Frank- furt	109

a)	Das Bundesstaatsprinzip – Verhältnis von Gesamtheit und Gliedern	110
b)	Die Teilung der Kompetenzen und Mittel	110
c)	Die Organisation des Bundes und der Anteil der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates	112
d)	Der Einfluss des Gesamtstaates auf die Gliedstaaten	114
e)	Die Koordination von Gesamtstaat und Gliedstaaten	115
f)	Resümee	115
6.	Die Bundesstaatslehre und die Rechtsnatur des Norddeutschen Bundes	116
a)	Die Bundesstaatslehre um 1866	116
b)	Zeitgenössische Urteile über die Rechtsnatur des Norddeutschen Bundes	118
c)	Folgen für die Entwicklung der Bundesstaatslehre	120
7.	Der Norddeutsche Bund als Weichenstellung für die deutsche Bundesstaatsentwicklung	121
8.	Der Weg zur Reichsgründung 1870/71	124
a)	Die Novemberverträge und die Frage von Gründung oder Beitritt	124
b)	Reformbemühungen um die Bundesstaatlichkeit im Zuge der Reichsgründung	126
II.	Der deutsche Bundesstaat nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 und seine Entwicklung	128
1.	Reich und Bundesstaaten	128
a)	Die doppelte Staatlichkeit	128
b)	Die Gliedstaaten des Reiches	129
aa)	Natürliche Heterogenität der Gliedstaaten	129
bb)	Die eigene Legitimation der Gliedstaaten	130
cc)	Staatsvolk und Staatsangehörigkeit der Gliedstaaten	131
dd)	Die Rechte der Gliedstaaten im Reich	133
ee)	Bestandsgarantie der einzelnen Gliedstaaten?	133
(1)	Verfassungstext	133
(2)	Die Meinungen in der Staatsrechtslehre	134
(3)	Resümee	135
c)	Gliedstaatliche Verfassungsautonomie und Homogenitätsgebote des Reiches	137
aa)	Keine Homogenitätsgebote der Reichsverfassung	137
bb)	Ausprägungen der Verfassungsautonomie	138
cc)	Grenzen gliedstaatlicher Verfassungsautonomie in der Staatspraxis	140
(1)	Mittelbare Eingriffe des Reiches	140
(2)	Direkte Eingriffe des Reiches	140
(3)	Politisch geforderte, aber unterbliebene Eingriffe des Reiches	141
dd)	Resümee	142

(1) Ungeschriebene Homogenitätsgebote	142
(2) Der bewusste Verzicht auf eine Positivierung der Homogenitätsgebote	143
(3) Die Grenzen gliedstaatlicher Verfassungsautonomie und ihre Bestimmung als Frage politischer Opportunität	144
d) Grundsätze der föderalen Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten	146
aa) Das Verhältnis zwischen Reich und Gliedstaaten	146
bb) Das Verhältnis der Gliedstaaten untereinander	147
(1) Grundsatz der Rechtsgleichheit?	147
(2) Verfassungsrechtlich bestimmte Ungleichheit	148
(α) Präsidialrechte	148
(β) Vorzugs- oder Sonderrechte	149
(γ) Ausnahme- oder Reservatrechte	149
(3) Hegemonie, Privilegien und ihr Bedeutungswandel	150
cc) Bundestreue	152
(1) Die herrschende Staatsrechtslehre	152
(2) Bismarcks Treue-Verständnis	153
(3) Smends Lehre von der Bundestreue	154
e) Bestandsgarantie der bundesstaatlichen Ordnung?	156
aa) Der Verfassungswortlaut	156
bb) Die Meinungen in der Staatsrechtslehre	157
cc) Resümee	158
2. Die Verteilung von Kompetenzen und Mitteln zwischen Reich und Gliedstaaten	159
a) Grundsätze und Kompetenz-Kompetenz	159
aa) Positiv bestimmte und begrenzte Reichskompetenzen	159
bb) Aufteilung nach Funktionen und Sachgebieten	159
cc) Verfassungsänderungen und Kompetenz-Kompetenz	160
dd) Probleme der Kompetenzabgrenzung aufgrund der Verfassungsentwicklung	160
b) Gesetzgebung	161
aa) Quellen der Gesetzgebungskompetenzen des Reiches	162
(1) Geschriebene Gesetzgebungskompetenzen	162
(2) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen	162
bb) Arten der Gesetzgebungskompetenzen im Reich	163
(1) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Reiches .	163
(2) Fakultative oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz	163
(3) Ausschließliche Landesgesetzgebung	165
cc) Inhalte der Gesetzgebungskompetenzen von Reich und Ländern	165
dd) Die Verfassungsentwicklung auf dem Gebiet der Gesetzgebungskompetenzen	166

(1) Ausschöpfung der verfassungsmäßigen Kompetenzen durch das Reich	166
(2) Veränderungen der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung.....	167
(α) Verfassungsänderungen	167
(β) Verfassungsdurchbrechungen	167
(γ) Notgesetze während des Kriegsregimes.....	168
(3) Resümee.....	169
c) Verwaltung	170
aa) Grundsätze der Kompetenzverteilung	170
bb) Kompetenzverteilung nach dem Verfassungstext.....	171
(1) Reichseigene Verwaltung	171
(2) Gliedstaatlicher Vollzug der Reichsgesetze.....	172
(3) Sonderformen der Kompetenzverteilung, insbesondere das Heerwesen	172
cc) Verfassungswirklichkeit und Verfassungsentwicklung.....	174
(1) Ausbau der reichseigenen Verwaltung	174
(2) Vermischung von Reichsaufsicht und Reichsverwaltung.....	175
(3) Preußische Verwaltungshegemonie gegenüber anderen Gliedstaaten.....	176
(4) Verwaltungsverflechtungen zwischen dem Reich und Preußen.....	177
(5) Unitarisierung durch Kompetenzübertragungen und horizontale Koordination.....	179
(6) Die Verwaltung im Krieg	180
(7) Resümee.....	181
d) Auswärtige Gewalt	182
aa) Verfassungsrechtslage	183
(1) Kompetenzkonkurrenz von Reich und Gliedstaaten	183
(2) Konvergenz von inneren und äußeren Kompetenzen.....	184
(3) Prerogative des Reiches und Treuepflicht der Glieder ..	186
bb) Verfassungswirklichkeit und Verfassungsentwicklung.....	186
e) Rechtspflege.....	189
aa) Verfassungstext und Verfassungsrecht im Jahr 1871.....	189
bb) Verfassungswirklichkeit und Verfassungsentwicklung.....	191
(1) Der Ausbau der Reichsgerichtsbarkeit	191
(2) Die Konsequenzen für die Justizhoheit der Gliedstaaten	193
f) Finanzverfassung des Reiches.....	194
aa) Die Verfassungsrechtslage im Jahr 1871.....	195
bb) Die Entwicklung der Finanzverfassung	196
cc) Die Finanzverfassung zwischen Steuer- und Verfassungspolitik.....	198
(1) Streitpunkt direkte Steuern	198
(2) Der Kampf um das Einnahmewilligungsrecht des Reichstages	198

(3) Finanzföderalismus und horizontaler Finanzausgleich . .	199
(4) Resümee	200
3. Die Organe des Reiches und der Einfluss der Bundesstaaten auf die Willensbildung des Reiches	201
a) Bundesrat	201
aa) Verfassungsrechtliche Stellung	201
bb) Zusammensetzung	202
cc) Vorsitz und Organisation	203
dd) Kompetenzen des Bundesrates	204
(1) Legislative	204
(α) Einfache Reichsgesetzgebung	204
(β) Verfassungsändernde Gesetze und Kompetenz-Kompetenz	205
(2) Exekutive	205
(3) Rechtsprechung	206
ee) Der Bundesrat in Verfassungswirklichkeit und -entwicklung	206
(1) Kompetentielle Entwicklung des Bundesrates in Recht und Wirklichkeit	206
(2) Die Entwicklung hinsichtlich der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Bundesrates	207
(3) Die gliedstaatliche Mitwirkung an der Arbeit des Bundesrates	209
(4) Die Abstimmungsergebnisse im Bundesrat	210
(5) Der Bundesrat zwischen Reichsregierung und Reichstag	212
b) Kaiser und Reichskanzler	213
aa) Der Kaiser	214
(1) Entstehung als „föderalistisch-partikularistisches“ Kaisertum	214
(2) Wandlung zum national-unitarischen Kaisertum	216
bb) Reichskanzler	218
(1) Verfassungsrechtliche Stellung des Reichskanzlers	218
(2) Verfassungspolitische Dimensionen des Kanzleramtes im Zusammenhang mit der föderalen Struktur des Reiches	218
(3) Die Verfassungsentwicklung hin zu einer Reichsregierung	219
(α) Die ressortmäßige Ausbildung der Reichsämtler	219
(β) Die Einführung der Stellvertretung des Reichskanzlers	220
(γ) Quantitative und qualitative Gewinne der Reichsregierung	220
(δ) Der Wandel im Selbstverständnis der Reichsregierung und seine Auswirkung auf die föderale Ordnung	221
c) Reichstag	224

aa)	Verfassungsrechtliche Stellung im Bundesstaat	224
bb)	Föderale Aspekte des national-unitarischen Reichsorgans...	224
(1)	Reservatrechteklausel	224
(2)	Bundesstaat und Wahlrecht	225
(3)	Bundesstaat und Parteiensystem	225
(4)	Föderale Aspekte der Zusammensetzung und Arbeit des Reichstages	228
cc)	Der Aufstieg des Reichstages im Zuge der allgemeinen Unitarisierung bis zu den Oktoberreformen 1918	229
4.	Der Einfluss des Reiches auf die Gliedstaaten	230
a)	Überblick	230
b)	Reichsaufsicht	231
aa)	Abhängige Reichsaufsicht	231
bb)	Selbständige Reichsaufsicht	232
cc)	Resümee	234
c)	Reichsexekution	236
5.	Die Koordination von Reich und Gliedstaaten	237
a)	Die Kollision von Reichs- und Landesrecht sowie Art. 2 RV ..	238
b)	Verfassungskonflikte und ihre Lösung	239
aa)	Verfassungsrechtslage	239
bb)	Die Gründe für den Verzicht auf eine Verfassungsgerichtsbarkeit	239
cc)	Die Lösung föderaler Verfassungskonflikte in der Praxis ..	240
dd)	Resümee	243
III.	Die juristische Konstruktion und Legitimation des Reiches als Bundesstaat	243
1.	Die Lehre von der geteilten Souveränität	243
2.	Die These der begrifflichen Unmöglichkeit des Bundesstaates – das Reich als Staatenbund	244
3.	Die „vertragsmäßigen Elemente“ der Reichsverfassung	246
4.	Das Reich als souveräner Staat	247
5.	Die Staatsqualität der Glieder des Reiches	248
6.	Die Überordnung des Reiches über die Gliedstaaten	250
7.	Das Reich – nur ein Fürstenbund? – Zur Rechtsbasis des Reiches ..	252
8.	Der Träger der Souveränität und die Staatsform des Reiches	254
9.	Gierke, Preuß und die Genossenschaftstheorie	254
10.	Die Legitimation der bundesstaatlichen Ordnung des Reiches	257
11.	Die Verfassungsentwicklung und die Bundesstaatslehre	261
D.	Die Weimarer Republik als Bundesstaat	265
I.	Die Entstehung des Weimarer Bundesstaates	265
1.	Von der Revolution zur Verfassung	265
2.	Die Vorentscheidungen für den Bundesstaat	266
a)	Die unitarische Tendenz der Revolution	266
b)	Die Weichenstellungen zu Gunsten des föderalen Status quo ...	267

c)	Die Gründe für die Kontinuität der föderalen Ordnung.....	270
3.	Die Beratungen der Nationalversammlung über den Bundesstaat ...	274
a)	Der Regierungsentwurf.....	274
b)	Grundfrage: Bundesstaat oder Einheitsstaat?.....	275
c)	Kernproblem: Neugliederung	276
d)	Kompetenzverteilung	278
e)	Reichsrat oder Staatenhaus?	280
4.	Das föderale Verfassungserbgut der Weimarer Verfassung.....	281
a)	Reich und Länder	281
b)	Verteilung der Kompetenzen und Mittel.....	283
c)	Beteiligung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Reiches	286
d)	Einfluss des Reiches auf die Gliedstaaten	287
e)	Die Konfliktlösung zwischen Reich und Ländern.....	288
f)	Resümee	288
5.	Der Bundesstaat der Weimarer Nationalversammlung – ungewollt, unitarisch und unfertig	290
II.	Der deutsche Bundesstaat nach der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 und seine Entwicklung.....	293
1.	Reich und Länder.....	293
a)	Die Länder des Deutschen Reiches	293
aa)	Anzahl, Struktur und Legitimation.....	293
bb)	Staatsvolk und Staatsangehörigkeit in den Ländern	294
(1)	Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsrecht.....	294
(2)	Die primäre Landesangehörigkeit und der unitarische Bundesstaat	295
(3)	Die materielle Entleerung des Staatsangehörigkeits- rechts in den Ländern	296
cc)	Die verfassungsrechtliche Labilität der Länder	297
(1)	Die Neugliederungsoption des Art. 18 WRV	297
(2)	Veränderungen der Ländergliederung bis 1933.....	298
(3)	Von der rechtlichen Labilität zur faktischen Stabilität der Ländergliederung.....	300
b)	Die Verfassungsautonomie der Länder und ihre Grenzen	302
aa)	Die Homogenitätsgebote der Weimarer Verfassung	302
bb)	Die Ausprägungen der Verfassungsautonomie	304
cc)	Resümee	306
c)	Grundsätze der föderalen Beziehungen im Weimarer Bundes- staat	309
aa)	Reich und Länder	309
bb)	Das Verhältnis der Länder untereinander	310
(1)	Grundsatz der Rechtsgleichheit	310
(2)	Faktische und rechtliche Durchbrechungen des Gleich- heitsgrundsatzes	311
cc)	Der Gedanke der Bundestreue im Weimarer Bundesstaat ...	314

(1) Der Wandel der Rahmenbedingungen für ungeschriebenes Verfassungsrecht und bündische Treuegedanken	314
(2) Die Bundestreue in der Staatsrechtslehre	315
(3) Die Bundestreue in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes	317
d) Bestandsgarantie der föderalen Ordnung?	319
aa) Der Verfassungswortlaut	319
bb) Die Meinungen in der Staatsrechtslehre	319
cc) Resümee	321
e) Die Frage einer Reichsreform	322
aa) Die unitarische Frühphase	323
bb) Reföderalisierungsbestrebungen und Verfassungskämpfe	325
cc) Reichsreform unter dem Spardiktat	328
(1) Motive der Reformdebatte	328
(2) Der Vorschlag der „differenzierten Gesamtlösung“	331
(3) Kritik und Scheitern der Reichsreform-Pläne	332
2. Die Verteilung von Kompetenzen und Mitteln zwischen Reich und Ländern	335
a) Grundsätze der Kompetenzverteilung und Möglichkeiten der Kompetenzveränderungen	335
aa) Prinzipien der Kompetenzverteilung	335
bb) Verfassungsänderungen und Kompetenz-Kompetenz	336
cc) Verfassungsdurchbrechungen	337
b) Die Gesetzgebung	339
aa) Der Verfassungstext	339
bb) Verfassungswirklichkeit und -entwicklung der Gesetzgebungskompetenzen	340
(1) Die Wirkungslosigkeit der verfassungsmäßigen Schranken der Reichskompetenz	340
(α) Bedarfsgesetzgebung	340
(β) Grundsatzgesetzgebung	342
(2) Die tatsächliche Nutzung der Reichskompetenzen	343
(α) Die differenzierte Ausschöpfung der Reichskompetenzen	343
(β) Die Gründe der differenzierten Kompetenznutzung .	345
(3) Die Veränderungen der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung	347
(4) Entwicklung der Ländergesetzgebung	349
(α) Gesetzgebungsmöglichkeiten der Länder und ihre Nutzung	349
(β) Föderale Koordination der Ländergesetzgebung . . .	350
(γ) Resümee	353
(5) Verschiebungen der Kompetenzen durch die präsidialen Notverordnungen	353

(α) Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und die föderale Kompetenzverteilung	353
(β) Kompetenzverschiebungen durch die Notverordnungspraxis	355
(γ) Die Bedeutung der Kompetenzverschiebungen durch die Diktaturgewalt für die bundesstaatliche Ordnung des Reiches	356
c) Die Verwaltung	359
aa) Die Kompetenzverteilung nach dem Verfassungstext	359
bb) Die Entwicklung der Verwaltungskompetenzen	360
(1) Ausbau der reichseigenen Verwaltung	360
(2) Vertikale Verflechtungen zwischen Reich und Ländern ..	362
(α) Die „unmittelbare Reichsaufsicht“ als „eine Art der Reichsverwaltung“	362
(β) Die Reichsauftragsverwaltung	363
(γ) Die „Fondsverwaltung“ durch das Reich	363
(δ) Die „Verreichung“ von Landesverwaltungen	365
(ε) Vollzugskoordination zwischen Reich und Ländern ..	366
(3) Horizontale Verflechtungen durch Koordination und Kooperation	367
(4) Verwaltungszentralisierung durch die Notverordnungspraxis	368
cc) Verfassungsrechtliche und -politische Aspekte der Entwicklung der Verwaltungskompetenzen	369
(1) Föderale Verflechtungen als Ergebnis kompetentieller Labilität und politischer Ambivalenz	369
(2) Grenzen föderaler Kooperation im Weimarer Bundesstaat?	372
dd) Resümee	375
d) Die auswärtige Gewalt	375
aa) Verfassungsrechtslage	375
bb) Verfassungspraxis und -entwicklung	376
(1) Das Ende des auswärtigen Gesandtschaftsrechts	376
(2) Die Praxis des Vertragsschlussrechts	377
(3) Das innerdeutsche „Gesandtschaftsrecht“	379
(4) Resümee	382
e) Die Rechtsprechung	382
aa) Die verfassungsrechtlichen Vorgaben	382
bb) Die Entwicklung der Kompetenzverteilung im Bereich der Gerichtsbarkeit	384
(1) Die „Verreichung“ der Finanzgerichtsbarkeit	384
(2) Der Versuch der „Verreichung“ des Republiksschutzes und der Konflikt mit Bayern um den Staatsgerichtshof zum Schutz der Republik	384
(3) Die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit	386

	(4) Die Arbeitsgerichtsbarkeit	388
	(5) Politische Amnestien im föderalen Kompetenzstreit	389
	(6) Reformpläne zur „Verreichung“ der Justiz	391
f)	Die Finanzverfassung	393
aa)	Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die föderale Finanzordnung	393
bb)	Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung 1919/20	394
	(1) Die Verreichung der Steuerhoheit	394
	(2) Der Finanzausgleich	396
	(3) Resümee	398
cc)	Die Entwicklung der föderalen Finanzverfassung	400
	(1) Reföderalisierungstendenzen	400
	(2) Erhalt des Status quo	401
	(3) Finanzpolitik als Mittel zur Verfassungspolitik in der Spätphase der Republik	402
3.	Die Organe des Reiches und der Einfluss der Länder auf die Reichswillensbildung	405
a)	Der Reichstag	405
aa)	Die verfassungsrechtliche Stellung des Reichstages	405
bb)	Wahlrecht und Bundesstaat	406
cc)	Parteiensystem und Bundesstaat	407
dd)	Parteiendemokratie und Bundesstaat	410
	(1) Föderalismus als Gegengewicht gegen die Parteiendemokratie?	411
	(2) Bundesstaat als Verstärker der Gewaltenteilung in der Parteiendemokratie	411
	(3) Das Weimarer Parteiensystem und die gewaltenteilige Wirkung des Bundesstaates	413
	(4) Die antipluralistische These vom „Parteienbundesstaat“	413
ee)	Die politischen Parteien und ihre Haltung zum Bundesstaat	415
b)	Der Reichspräsident und die Reichsregierung	418
aa)	Der Reichspräsident	418
	(1) Verfassungsrechtliche Stellung	418
	(2) Kreation, Absetzung und Stellvertretung	419
	(3) Föderale Prägung durch die Parteiendemokratie	420
bb)	Die Reichsregierung	421
	(1) Verfassungsrechtliche Stellung	421
	(2) Ländereinfluss und Regierungshandeln	422
	(3) Der Exekutiv-Dualismus von Reich und Preußen	422
	(α) Trotz Reibereien – gemeinsam für Reichseinheit und Republik	422
	(β) Der Dualismus der mittleren Jahre und die Reichsreform	424
	(γ) Krisenjahre, Unionspläne und „Preußenschlag“	426

	(δ) Resümee.....	428
c)	Der Reichsrat.....	429
	aa) Verfassungsrechtliche Stellung und Funktion.....	429
	bb) Der Reichsrat nach dem Verfassungstext.....	430
	(1) Zusammensetzung.....	430
	(α) Gliederung nach Ländern.....	430
	(β) Stimmengewicht der Länder.....	431
	(γ) Repräsentanz durch „Bevollmächtigte“.....	432
	(δ) Sonderregelung für Preußen.....	434
	(2) Organisation des Reichsrates.....	434
	(3) Kompetenzen kraft Verfassung.....	435
	(α) Gesetzgebung.....	436
	(β) Verfassungsändernde Gesetzgebung und Kompetenz-Kompetenz.....	438
	(γ) Verwaltung.....	438
	(δ) Sonstige Kompetenzen nach dem Verfassungswortlaut.....	440
	(4) Resümee.....	441
cc)	Der Reichsrat in Verfassungswirklichkeit und -entwicklung.....	442
	(1) Die Zusammensetzung: Beamteter Sachverständigenrat statt politische Tribüne.....	442
	(2) Die Machtverhältnisse: Preußische Dominanz statt föderaler Gleichheit.....	444
	(3) Die Nutzung der verfassungsmäßigen Kompetenzen.....	447
	(α) Gesetzgebung.....	447
	(β) Verfassungsändernde Gesetze.....	450
	(γ) Haushalt.....	451
	(4) Die Entwicklung der Kompetenzen des Reichsrats.....	452
	(α) „Vereinfachte Gesetzgebung“.....	452
	(β) Der Erlass von Rechtsverordnungen.....	453
	(γ) Verwaltungs(streit)kompetenzen des Reichsrates.....	454
	(δ) Der Reichsrat als Stätte horizontaler Koordination.....	454
	(ε) Aufwertung, Reformpläne und Entmachtung des Reichsrates durch die Notverordnungspraxis.....	455
	(5) Parteipolitik im Reichsrat?.....	457
	(α) Beispielfälle.....	458
	(β) Gelegentliches Instrument, aber nicht Stätte der (Partei-)Politik.....	460
	(γ) Zeitgenössische Kritik an der Politisierung.....	462
	(δ) Mangelnde Politisierung des Reichsrats?.....	463
	(6) Der Reichsrat – mehr Sein als Schein.....	465
d)	Der Reichswirtschaftsrat.....	466
	aa) Verfassungsrechtliche Stellung und Funktion.....	466
	bb) Föderale Aspekte bei Zusammensetzung und Arbeitsweise.....	467
	cc) Reformpläne und Reichsrat.....	468

e)	Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich	469
aa)	Verfassungsrechtliche Stellung und Funktion	469
bb)	Föderale Aspekte der Zusammensetzung	469
4.	Der Einfluss des Reiches auf die Länder	471
a)	Spezielle Ingerenzrechte des Reiches	471
b)	Die Reichsaufsicht	473
aa)	Die „Arten“ der Reichsaufsicht	473
bb)	Der Maßstab der Aufsicht	473
cc)	Die Mittel und Organe der Aufsicht	475
dd)	Die Reichsaufsicht in der Staatspraxis	477
(1)	Die Nutzung der aufsichtsrechtlichen Instrumente	477
(2)	Die Konflikte zwischen Reich und Bayern und die Handhabung der Reichsaufsicht	478
(3)	Weitere Einzelfälle aus der Staatspraxis	480
(4)	Resümee	481
c)	Die Reichsexekution	481
aa)	Zweck, Voraussetzungen, Zuständigkeit und Mittel	481
bb)	Die Reichsexekution in der Staatspraxis	484
(1)	Putzjahr 1920	485
(α)	Thüringische Länder und Sachsen-Gotha	485
(β)	Verfassungsrechtliche und -politische Aspekte	486
(2)	Krisenjahr 1923	487
(α)	Sachsen und Thüringen	488
(β)	Bayern	489
(γ)	Verfassungsrechtliche und -politische Aspekte	490
(3)	Der „Preußenschlag“ 1932	491
(α)	Die politische Lage im Sommer 1932	491
(β)	Die Reichsexekution	492
(γ)	Verfassungsrechtliche und -politische Bewertung	492
5.	Die Koordination von Reich und Ländern	494
a)	Die Kollision von Reichs- und Landesrecht	494
aa)	„Reichsrecht bricht Landrecht“	494
bb)	Bedeutungswandel der Norm im Weimarer Bundesstaat	495
b)	Die Verfassungsgerichtsbarkeit	496
aa)	Organisation und Verfahren	496
bb)	Der Umfang des verfassungsgerichtlichen Prüfungsrechts	499
(1)	Normenkontrolle	499
(α)	Der Streit um eine richterliche Normenkontrolle für das Reich	499
(β)	Meinungswandel und Reformvorschläge	501
(γ)	StGH: Keine „abstrakte Normenkontrolle“ auf Antrag der Länder	502
(2)	Prüfungsrecht bei der Reichsexekution	503
(3)	Prüfungsrecht bei den Diktaturmaßnahmen	504

cc)	Die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Weimarer Bundesstaat	506
(1)	Zahl und Gegenstand der Verfahren	506
(2)	Die Rechtsprechung zum Bundesstaat	507
(α)	Theorie des Bundesstaates	507
(β)	Unitarisierende Normenkontrolle	508
(γ)	Präsidentiale Diktaturgewalt und Notverordnungen ...	509
(δ)	„Preußenschlag“-Urteil	509
dd)	Resümee	511
III.	Der Bundesstaat als Gegenstand der Weimarer Staats(rechts)lehre	513
1.	Zum Bedeutungswandel des Themas	513
2.	Beiträge der Weimarer Staatstheorie zur Bundesstaatslehre	514
a)	Die Gleichordnung von Gliedstaaten und Bundesstaat bei Nawiasky	514
b)	Der dreigliedrige Bundesstaat als Form der Dezentralisation bei Kelsen	516
c)	Hellers Beitrag zu Bundesstaatslehre	518
d)	Die Bundeslehre Schmitts	519
e)	Smends Integrationslehre und der Bundesstaat	521
3.	Bundesstaat oder dezentralisierter Einheitsstaat? – Die Rechtsform des Reiches und die Staatsqualität der Länder	523
a)	Der Bundesstaatsbegriff der herrschenden Lehre	523
b)	Die Frage der Bundesstaatlichkeit nach dem positiven Verfassungsrecht	524
aa)	Die Terminologie der Weimarer Verfassung	524
bb)	Die formale Beurteilung nach der Drei-Elemente-Lehre	525
(1)	Staatsgebiet	525
(2)	Staatsvolk	525
(3)	Staatsgewalt – Ursprünglichkeit der Hoheitsgewalt der Länder?	526
cc)	Die materielle Beurteilung nach dem Umfang der Hoheitsgewalt der Länder	528
c)	Die politische Beurteilung der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Bundesstaatlichkeit des Reiches	529
4.	Die Weimarer Republik – ein unitarischer Bundesstaat	533
5.	Die Legitimation der bundesstaatlichen Ordnung der Weimarer Republik	535
E.	Zusammenfassung	539
	Quellen- und Literaturverzeichnis	549
	Personen- und Sachverzeichnis	577

Abkürzungsverzeichnis

In den Anmerkungen des Textes sind folgende Werke aus dem Literaturverzeichnis abgekürzt zitiert:

AdR	Akten der Reichskanzlei
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, herausgegeben von <i>Dolzer/Vogel</i>
CICG	Corpus Iuris Confoederationis Germanicae, herausgegeben von <i>P. A. G. Meyer</i>
Dt. VerwG	Deutsche Verwaltungsgeschichte, herausgegeben von <i>Jeserich/Pohl/v. Unruh</i>
GW	Gesammelte Werke von <i>Otto v. Bismarck</i>
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von <i>Anschütz/Thoma</i>
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von <i>Isensee/Kirchhof</i>
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts, herausgegeben von <i>Benda/Maihofer/Vogel</i>
NV, Sten. Ber	Stenographischer Bericht der Nationalversammlung (1848/49), herausgegeben von <i>F. Wigard</i>

A. Einführung

I. „Der“ deutsche Bundesstaat?

Der Bundesstaat ist ein Traditionsgut deutscher Verfassungsgeschichte. Wie das Deutschland der Gegenwart durch das Grundgesetz als Bundesstaat konstituiert wird, so sahen sowohl Bismarcks Verfassung für das Kaiserreich als auch die Weimarer Verfassung eine bundesstaatliche Ordnung vor. Trotz dieser Kontinuität eines Strukturprinzips hat sich der deutsche Staat grundlegend verändert: erst Konstitutionalismus mit monarchischem Prinzip und Zügen einer Klassenherrschaft, dann republikanische Demokratie, die unter dem Ansturm autoritärer Gegner zusammenbrach und in die Katastrophe des Nationalsozialismus führte, heute schließlich eine seit über fünfzig Jahren stabile, auf sozialen Ausgleich bedachte freiheitliche Demokratie. Neben der internationalen Vielfalt bundesstaatlicher Ordnungen begründen nicht zuletzt diese wechselvollen deutschen Erfahrungen die Erkenntnis, dass es „den“ Bundesstaat nicht gibt. Jede bundesstaatliche Ordnung ist eine Erscheinung eigener Art. Die spezifischen gesellschaftlichen, ökonomischen und räumlichen Bedingungen der Entstehung und die konkreten historischen Erfahrungen eines Landes verleihen jedem Bundesstaat eine eigene institutionelle und geistige Prägung.

II. Theoretische Annäherung an „den“ Bundesstaat

Die Allgemeine Staatslehre hat dennoch versucht, einige generelle Aussagen über Bundesstaaten zu treffen. Nach einer verbreiteten Definition ist ein Bundesstaat eine Staatenverbindung, bei der sowohl die Glieder als auch der Gesamtverband Staatsqualität besitzen.¹ Zu den weiteren Strukturmerkmalen eines Bundesstaates lässt sich Folgendes zählen: Die Aufteilung der staatlichen Kompetenzen und Mittel auf beide Staatlichkeiten durch die Gesamtstaatsverfassung, die Teilhabe der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates, ein gewisser Einfluss des Gesamtstaates auf die Gliedstaaten sowie die Existenz an- und ausgleichender Instrumente der

¹ Vgl. *Zippelius*, Allg. StaatsL, S. 64 f., 394; *Stern*, StaatsR I, S. 644; *Isensee*, in: HdbStR IV, § 98, Rn. 4; *Haller/Kölz*, Allg. StaatsR, S. 145; *Nawiasky*, Allg. StaatsL III, S. 146; *G. Jellinek*, Allg. StaatsL, S. 769.

Koordination zur Sicherung des möglichst reibungslosen Zusammenwirkens beider Staatlichkeiten.²

In der Theorie wird der Bundesstaat auch negativ durch die Abgrenzung von Staatenbund und Einheitsstaat definiert.³ Danach ist der Staatenbund eine völkerrechtliche Staatenverbindung. Ihm mangelt es an Staatsqualität, weil ihm keine originäre, sondern nur von den Gliedern abgeleitete Hoheitsgewalt zukommt. Adressaten dieser Hoheitsgewalt sind nicht unmittelbar die Einwohner selbst, sondern nur die Glieder des Staatenbundes, von denen auch die Legitimation stammt. Die Souveränität, d.h. die höchste innere Regelungsmacht und die Unabhängigkeit von außerstaatlichen Gewalten, bleibt im Staatenbund bei den Gliedern. Der Bundesstaat ist dagegen eine staatsrechtliche Staatenverbindung, deren Gesamtheit selbst Staat ist und gegenüber den Einwohnern Hoheitsgewalt ausübt, die unmittelbar von ihnen legitimiert ist. Im Bundesstaat ist der Gesamtstaat souverän. Dies zeigt sich vorrangig daran, dass über die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Staatlichkeiten auf der Ebene des Gesamtstaates entschieden wird, also dem Bundesstaat die Kompetenz-Kompetenz zusteht. Vom Einheitsstaat unterscheidet sich der Bundesstaat dadurch, dass seine Glieder nicht nur Autonomie besitzen, sondern eigene, unabgeleitete Herrschaftsmacht – Staatsgewalt – ausüben. Deshalb besitzen die Glieder eines Bundesstaates die Fähigkeit, sich selbst zu organisieren. Sie haben Verfassungsautonomie.

Die Rechtfertigung bundesstaatlicher Ordnungen wurzelt in der Idee des Föderalismus, der erstrebten Synthese aus Einheit und Vielfalt, dessen staatsrechtliche Erscheinungsform der Bundesstaat ist.⁴ Stets wird dabei an das Charakteristikum des Bundesstaates, die sich mit der Doppelung der Staatlichkeit ergebende Pluralität der politischen Leitungsgewalt, angeknüpft. Ein formaler Ansatz rechtfertigt den Bundesstaat durch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des politisch-administrativen Systems. Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft, der Systemtheorie der Soziologie oder der ökonomischen Theorie des Föderalismus fließen hier zusammen.

² Vgl. *Haller/Kölz*, Allg. StaatsR, S. 145; *Stern*, StaatsR I, S. 645 f.; *Hesse*, in: *EvStLex I*, Sp. 317; *Koja*, Allg. StaatsL, S. 357; *Weber*, Kriterien des Bundesstaates, S. 29 f.; 87 ff.; *Bothe*, Kompetenzstruktur des Bundesstaates, S. 10; *Perthaler*, Allg. StaatsL u. Verfl., S. 293 f.; *Loewenstein*, Verfl., S. 297 ff.

³ Vgl. *Zippelius*, Allg. StaatsL, S. 377 ff.; *Haller/Kölz*, Allg. StaatsR, S. 145 ff.; *Doehring*, Allg. StaatsL, Rn. 155 ff., 161 ff.; *Huber*, Dt. VerfG I, S. 663 ff.; *G. Jellinek*, Allg. StaatsL, S. 762 ff.

⁴ Vgl. zum Ganzen *Isensee*, in: *HdbStR IV*, § 98, Rn. 299 ff.; *Kimminich*, in: *HdbStR I*, § 26, Rn. 22 ff.; *Weber*, Kriterien des Bundesstaates, S. 32 ff.; *Fleiner-Gerster*, Allg. StaatsL, § 17, Tz. 6 ff.; *Hesse*, in: *EvStLex I*, Sp. 318 f.; *Stern*, StaatsR I, S. 657 ff.; *Kisker*, Ideologische und theoretische Grundlagen, S. 23 ff.; *Würtenberger*, Zur Legitimation des Föderalismus, S. 355 ff.

In materieller Hinsicht wird vor allem auf den Freiheitsschutz abgestellt. Der Subsidiaritätsgedanke, Aspekte des Minderheitenschutzes, die Förderung der Demokratie und die gewaltenteilige Wirkung werden zur Legitimation des Bundesstaates angeführt.

Selbst diese wenigen Aussagen zum Bundesstaat sind umstritten und anfechtbar. Wer bei den Strukturmerkmalen des Bundesstaates allzu sehr auf die Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Willensbildung abstellt, sieht sich unterschwellig dem Vorwurf ausgesetzt, vor allem Merkmale deutscher Bundesstaaten heranzuziehen.⁵ Allerdings stellt auch die außerdeutsche Staatslehre auf das Mitwirkungskriterium ab, bisweilen sogar entscheidend.⁶ Den Fragen nach Staatlichkeit und Souveränität, die lange die Debatten um den Bundesstaat beherrscht haben⁷, wird nun bescheinigt, machtstaatlich antiquiert zu sein und das Legitimationsbedürfnis von Herrschaft außer Acht zu lassen.⁸ Diese Kriterien seien zu undifferenziert, um die Vielschichtigkeit von Staatenverbindungen zu erfassen.⁹ Außerdem erschwere die Fixierung auf das unitarische Souveränitätskriterium den Blick auf eine föderal gegliederte Einheit aus Staaten.¹⁰ Statt dieser überholten Begrifflichkeiten seien heute vielmehr Kompetenzfragen für die bundesstaatlichen Verhältnisse entscheidend.¹¹ Tatsächlich kann es bei der Frage der Ursprünglichkeit der Staatsgewalt nur um das Fehlen einer Ableitung von einem anderen Träger öffentlicher Gewalt gehen, im Übrigen bedarf jede Herrschaftsgewalt einer Ableitung, d.h. einer Legitimation. So steht auch das Souveränitätskriterium nicht im Gegensatz zum Legitimationsgedanken, sondern ist mit ihm aufgefüllt, was in der Demokratie zur Volkssouveränität führt. Im stabilen, in seiner Existenz unangefochtenen Bundesstaat mag die Frage der Souveränität hinter den Details der konkreten Kompetenzverteilung zurücktreten. Im Konfliktfall zeigt sich aber, wo mit der Souveränität auch die höhere Legitimation zu verorten ist. Dass sie im Bundesstaat beim Gesamtstaat ruht, wird vielfach auch von Kritikern traditioneller Bundesstaatslehren nicht bestritten.¹² Dass das Kriterium der Souveränität von Bedeutung bleibt, zeigt sich nicht zuletzt beim europäischen Integrationsprozess. Der Blick auf Organisation, Kompetenzen und Legiti-

⁵ Vgl. *Fleiner-Gerster*, Allg. StaatsL, § 17, Tz. 16 ff.

⁶ Vgl. *Pernthaler*, Allg. StaatsL u. VerfL, S. 293, 298 f.; *Koja*, Allg. StaatsL, S. 357; *Loewenstein*, VerfL, 300 f.; *Fleiner/Giacometti*, Schweizerisches BundesstaatsR, S. 47.

⁷ Überblicke dazu bei *Barschel*, Staatsqualität, S. 10 ff.; *Haller/Kölz*, Allg. StaatsR, S. 140 ff.; *Pernthaler*, Allg. StaatsL u. VerfL, S. 294 ff.

⁸ Vgl. *Scheuner*, DÖV 1962, 641 f., 644; *Fleiner-Gerster*, Allg. StaatsL, § 17, Tz. 19 ff.: „Legitimation, nicht Souveränität“.

⁹ Vgl. *Herzog*, Allg. StaatsL, S. 402 f.

¹⁰ Vgl. *Haverkate*, VerfL, S. 349 f.

¹¹ Vgl. *Kimminich*, in: HdbStR I, § 26, Rn. 21 am Ende.