

RGZ 138

RGZ 138

Anhang:

### Entscheidungen des Staatsgerichtshofs.

1.

In den verbundenen verfassungsrechtlichen Streitsachen

- I. 1. des Landes Preußen, vertreten durch das Preußische Staatsministerium,  
2. der Zentrumsfraktion im Preußischen Landtage,  
3. der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Preußischen Landtage,

Antragsteller,

gegen

das Deutsche Reich,

Antragsgegner,

- II. 1. des Preußischen Ministerpräsidenten Dr. h. c. Otto Braun,  
2. des Preußischen Ministers des Innern Dr. h. c. Karl Sebiring,  
3. des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt Dr. h. c. Hirschfelder,  
4. des Preußischen Ministers für Landwirtschaft, Domänen und Forsten Dr. h. o. Steiger,  
5. des Preußischen Ministers für Handel und Gewerbe Dr. Schreiber,  
6. des Preußischen Justizministers Dr. Schmidt,

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs.

7. des Preußischen Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung Grimme,
8. des Preußischen Finanzministers Nepper,  
Antragsteller,  
gegen

1. das Deutsche Reich,
2. den Reichskanzler als Reichskommissar für Preußen,  
Antragsgegner,

III. des Landes Bayern,  
Antragstellers,  
gegen  
das Deutsche Reich,  
Antragsgegner,

IV. des Landes Baden,  
Antragstellers,  
gegen  
das Deutsche Reich,  
Antragsgegner,

wegen Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Einsetzung eines Reichskommissars für das Land Preußen u. a. (StGH. 16, 16, 17 u. 19/32)

hat der Staatgerichtshof für das Deutsche Reich auf die mündliche Verhandlung vom 10./14. und 17. Oktober am 25. Oktober 1932 für Recht erkannt:

Die Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen ist mit der Reichsverfassung vereinbar, soweit sie den Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt und ihn ermächtigt, preußischen Ministern vorübergehend Amtsbefugnisse zu entziehen und diese Befugnisse selbst zu übernehmen oder anderen Personen als Kommissaren des Reichs zu übertragen. Diese Ermächtigung durfte sich aber nicht darauf erstrecken,

dem Preußischen Staatsministerium und seinen Mitgliedern die Vertretung des Landes Preußen im Reichstag, im Reichsrat oder sonst gegenüber dem Reich oder gegenüber dem Landtag, dem Stadtrat oder gegenüber anderen Ländern zu entziehen.

Soweit den Anträgen hiernach nicht entsprochen wird, werden sie zurückgewiesen.

### Gründe.

#### I.

Nachdem die Entscheidung des Staatgerichtshofs vom 25. Juli 1932 (RGZ. Bd. 137 Unh. S. 65) erlassen worden war, haben das Land Preußen sowie die Sozialdemokratische Fraktion und die Zentrumspartei im Preußischen Landtag ihre Anträge neu gestellt. Sie beantragen nunmehr:

#### A.

Der Staatgerichtshof möge erkennen:

1. Die Einsetzung eines Reichskommissars für Preußen mit Befugnissen,
  - a) wie sie die Verordnung betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen vom 20. Juli 1932 (RGBl. I S. 377) dem Reichskanzler übertragen hat,
  - b) wie sie der Reichskanzler und die eingesetzten Kommissare auf Grund dieser Verordnung in Anspruch genommen haben, stand und steht mit der Reichsverfassung nicht in Einklang.

Die genannte Verordnung vom 20. Juli 1932 steht insoweit mit der Reichsverfassung nicht in Einklang.

Von den vom Reichskanzler und den übrigen Kommissaren vorgenommenen Handlungen standen insbesondere mit der Reichsverfassung nicht in Einklang:

- a) die Enthebung des Ministerpräsidenten Braun und des Ministers Sebeking von ihren Ämtern (Schreiben des Reichskanzlers vom 20. Juli),
- b) die Enthebung der Minister Hirtsiefer, Schreiber, Stelzer, Schmidt, Grimme und Nepper von den laufenden Geschäften (Schreiben des Reichskanzlers vom 20. Juli),

- c) die Versetzung von Beamten in den einstweiligen Ruhestand auf Grund des § 3 der preußischen Verordnung vom 26. Februar 1919 (G.G. S. 33) sowie die endgültige (nicht nur kommissarische) Erneuerung von Landesbeamten,
- d) die Entsendung eigener Bevollmächtigter in den Reichsrat als Vertreter des Landes Preußen und das Bestreiten des Rechts der Staatsminister und ihrer Bevollmächtigten, im Reichsrat das Land Preußen zu vertreten.

## B.

Der Staatgerichtshof möge ferner erkennen:

Das Reich darf sowohl im Wege der Reichsregelung nach Art. 48 Abs. 1 RWerf. wie im Wege von Maßnahmen nach Art. 48 Abs. 2 RWerf. wie den Ländern nach der Reichsverfassung und nach den Landesverfassungen zustehenden Funktionen der Staatsgewalt nur insofern an sich ziehen, als dies mit dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs vereinbar und zur Erfüllung der angeblich verleichten Pflichten des Landes oder zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig ist.

Insbesondere ist es mit der Reichsverfassung nicht vereinbar, wenn auf Grund des Artikels 48 Abs. 1 oder Abs. 2

- a) Mitglieder von Landesregierungen dauernd oder vorübergehend ihres Amtes für verlustig erklärt oder neue Mitglieder von Landesregierungen ernannt werden,
- b) die Vertretung eines Landes gegenüber dem Reich, namentlich das Recht der Landesregierung zur Ernennung und Instruktion der Reichsbevollmächtigten (Art. 63 RWerf.) aufgehoben, beschränkt oder beeinträchtigt wird,
- c) Landesbeamte ernannt, befördert, in den Ruhestand versetzt oder entlassen werden,
- d) Anleihen für Deckung von Ländern aufgenommen werden.

Ferner beantragt das Land Preußen:

## C.

Der Staatgerichtshof möge erkennen:

Die in der Mundfunkrede des Reichskanzlers vom 20. Juli 1932 zur Rechtfertigung der Verordnung vom gleichen Tage aufgestellte Behauptung der Reichsregierung, das Land Preußen habe

die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten im Sinne des Artikels 48 Abs. 1 der Reichsverfassung deshalb nicht erfüllt,

1. weil die parlamentarische Basis des geschäftsführenden Kabinetts entscheidend von der tatsächlichen Haltung der Kommunistischen Partei abhängig sei,
  2. weil eine Reihe von maßgeblichen Persönlichkeiten die innere Unabhängigkeit verloren habe, alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der staatsfeindlichen Tätigkeit der KPD. zu treffen,
  3. weil insbesondere hohe Funktionäre des Staates ihre Hand dazu geboten hätten, Führern der Kommunistischen Partei die Verschleierung illegaler Terrorabsichten zu ermöglichen,
  4. weil offen ein preußischer Polizeipräsident seine Parteigenossen aufgefordert habe, man möge die Kreise der Kommunisten nicht föhren,
- ist nicht begründet und nicht erwiesen.

Während die Antragsteller ihre Anträge im allgemeinen gegen das Reich, vertreten durch die Reichsregierung, richten, hat die Sozialdemokratische Fraktion erklärt, daß sie als Antragsgegner auch das Reich, vertreten durch den Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Reichskommissar für das Land Preußen, in Anspruch nehme.

Demgegenüber beantragt die Reichsregierung:

die in der Erklärung des Preußischen Staatsministeriums vom 10. August 1932 und in den Erklärungen der Sozialdemokratischen und Zentrumsfaktion des Preußischen Landtags vom 10. August 1932 gestellten Anträge zurückzuweisen und den Antrag C des Freistaats Preußen als unzulässig zurückzuweisen.

Der Preußische Ministerpräsident Dr. Braun und die übrigen Preußischen Staatsminister haben — und zwar gegenüber dem Deutschen Reich und gegenüber dem Reichskanzler als Reichskommissar für Preußen — sich die vorerwähnten Anträge des Landes Preußen zu eigen gemacht. Die Reichsregierung hat beantragt, diese Anträge der Preußischen Minister zurückzuweisen.

Noch vor Aussuffung der Reichsregierung erschöpft sich das berechtigte Feststellungsinteresse Preußens in der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Einsetzung des Reichskanzlers als Kom-

missar für Preußen mit den ihm in der Verordnung vom 20. Juli 1932 übertragenen Befugnissen. Den zweiten Teil des Plädoyers, der die von der Bayerischen und von der Badischen Regierung in den Sachen St.GG. 16 u. 17/32 gestellten Anträge aufnimmt, hält die Reichsregierung für unzulässig, weil damit nur die abstrakte Feststellung einer allgemeinen Rechtslage begeht werde, es sich um Verfassungstreitigkeiten innerhalb des Reichs handeln würde und der Antrag auf eine unzulässige Vorwegnahme des Ausführungsgelehrtes zu Art. 48 RVerf. abziele.

Die Reichsregierung erachtet die Sozialdemokratische und die Zentrumspartei zur Prozeßführung nicht für befugt, weil es sich hier nicht um eine Verfassungstreitigkeit innerhalb eines Landes, sondern um eine Streitigkeit nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und dem durch das Staatsministerium vertretenen Lande Preußen handle und ein Recht zur Nebenintervention bei Verstößen vor dem Staatsgerichtshof auszutragenden Streitigkeiten nicht anzuerkennen sei.

Die Angriffe des Landes Preußen gegen die Verfassungsmäßigkeit der Verordnung vom 20. Juli 1932 sind nach Ansicht des Antraggegners sachlich unbegründet.

Die damalige Gesamtlage sei durch die blutigen Unruhen des Sommers 1932 gekennzeichnet. Fest organisierte Parteien hätten im Zustande äußerster Erregung Kampfbereit einander gegenüber gestanden. Die Sachlage könne man als Bürgerkriegslage bezeichnen. Unter solchen Umständen habe Preußen in mehrfacher Hinsicht gegen die Pflicht verstochen, Sicherheit und Ordnung im Sinne des Art. 48 Abs. 2 RVerf. aufrechtzuerhalten. Leitende Landesbeamte hätten in dieser Beziehung versagt. Der Ministerpräsident als verantwortlicher Leiter der preußischen Politik und der für die Polizei zuständige Minister des Innern seien wegen ihrer einseitigen, den Nationalsozialisten weit mehr als den Kommunisten abgeneigten Einstellung nicht mehr imstande gewesen, der Lage Rechnung zu tragen. Die heftige innerpolitische Gegnerschaft gegen die Reichsregierung, aus der die damalige politische Leitung Preußens kein Hehl gemacht und die sich auch in öffentlichen übertrieben schärfen Kundgebungen des Ministers Dr. Seberring geäußert habe, habe die Kommunistische Partei, an deren Staatsfeindlichkeit nicht zu zweifeln sei und deren Bestrebungen sich planmäßig auf Bürgerkrieg und gewaltfanen Auf-

stand rückten, in der Überzeugung verstärken müssen, daß die Preußische Regierung aus parlamentaristischen und anderen Gründen gegen die Kommunisten nicht mit der leichten Entschiedenheit vorgehen werde, sondern sich die Möglichkeit einer gemeinsamen Front gegen den Nationalsozialismus offen halte und sich mit den Kommunisten in dem gemeinschaftlichen Gegensaß zu den Nationalsozialisten verbunden fühle. Eine erhebliche symptomatische Bedeutung habe in diesem Zusammenhang der Beschluß des Preußischen Landtags vom 12. April 1932 über die Änderung der auf die Wahl des Ministerpräsidenten sich beziehenden Bestimmungen der Geschäftsvorordnung, ein parteitalitisches Manöver, das gegen den Rat der Preußischen Regierung zu standegekommen sei. Trotz ihrer Bedenken hätten die Minister für die Änderung gestimmt, es also nicht gewagt, den parteipolitisch erwünschten Änderungsbeschluß zu gefährden. Zu bezug auf seine Befugnis, den Ministerpräsidenten zu wählen, habe der Landtag ver sagt. Der Staatssekretär des Preußischen Innenministeriums habe bei einer von ihm herbeigeführten Unterhandlung mit kommunistischen Reichstagsabgeordneten seine Hand dazu gebeten, Führern der Kommunistischen Partei die Verschleierung illegaler Terrorabsichten zu ermöglichen, und der Polizeipräsident von Berlin habe seine Parteigenossen offen aufgefordert, man möge die Kreise der Kommunisten nicht stören. Durch solche Vorkommen werde die Sicherheit des Reichs in unerträglicher Weise untergraben. Wie sich hieraus ergebe, habe die Entwicklung der politischen Verhältnisse in Preußen einer Reihe von maßgebenden Persönlichkeiten die innere Unabhängigkeit genommen, alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der staatsfeindlichen Betätigung der Kommunistischen Partei zu treffen. Das Polizeipräsidium in Berlin habe in bedenkllichem Umfang Waffenscheine an Mitglieder der SPD. und der KPD. abgegeben. In der Wahlzeit seien auf Veranlassung des Staatsministeriums oder einzelner Minister Staatsgelder für Parteizwecke verwendet worden.

Für die Ausübung seiner auf Art. 48 Abs. 1 und 2 RVerf. beruhenden hochpolitischen Befugnisse seien dem Reichspräsidenten sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen des Einschreitens wie hinsichtlich der zu ergreifenden Mittel erheblich weitere Ermessensgrenzen gezogen als einer Verwaltungsbehörde. Gerichtlich nachprüfbar sei bei Abs. 1 wie bei Abs. 2 nur, ob ein offensichtlicher Fall von Ermessensüberschreitung oder Ermessensmissbrauch vorliege. Das von dem Staatsgerichtshof

A. 1932 2 Bl. 4 von 22

bei Landesnotverordnungen in Anspruch genommene erweiterte Nachprüfungsberecht bestehet hier nicht.

Durch die konkrete politische Lage vom 20. Juli 1932 seien die Voraussetzungen sowohl des Abs. 1 wie des Abs. 2 des Art. 48 NWerf. erfüllt worden, nämlich die des Abs. 2 durch die blutigen kommunistischen Unruhen und ähnliche tatsächliche Vorgänge und ferner durch die Steigerung dieser Gefahr, die durch das Verhalten und die parteipolitische Lage der geschäftsführenden preußischen Regierung bewirkt worden sei; die des Abs. 1 durch die in jenem Verhalten der Regierung liegende Verletzung der Pflicht des Landes gegenüber dem Reich, die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Lande aufrechtzuerhalten, und die ferner darin zu erblidende Verletzung der dem Lande Preußen gegen das Reich obliegenden Treupflicht. Eine Pflichtverletzung, wie sie Abs. 1 voraussehe, nämlich ein Verstoß gegen Art. 17 NWerf., könne auch in dem Versagen des neu gewählten preußischen Landtags bei der ihm obliegenden Wahl des Ministerpräsidenten gesunden werden. Die Bestellung des Reichskommissars für Preußen mit den in der Verordnung vom 20. Juli 1932 ihm erteilten Befugnissen sei eine zulässige und nach dem pflichtmäßigen Ermessens des Reichspräsidenten und der Staatsregierung die nötige Maßnahme gewesen, um das Land Preußen zur Erfüllung ihm obliegender Pflichten im Sinne des Art. 48 Abs. 1 anzuholten und um die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Preußen wiederherzustellen. Übrigens habe selbst der Minister Severting sich nicht der Ansicht verschlossen, daß die Zusammenfassung der Machtmittel des Reichs und Preußens in einer Hand zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit nötig sein werde und daß sich die Einsetzung eines politischen Reichskommissars für Preußen nicht verbe umgehen lassen. In diesem Sinne habe er sich im Juni 1932 dem Reichsminister des Innern Freiherrn von Gahl gegenüber geäußert. Art. 48 Abs. 1 und 2 NWerf. enthielten selbständige Zuständigkeitsvorschriften. Auch gegenüber dem Art. 63 NWerf. komme dem Art. 48 Abs. 1 die Bedeutung einer selbständigen Verfassungsnorm zu. Wer auf Grund des Art. 48 Abs. 1 die Geschäfte des Mitglieds einer Landesregierung führe, habe auch die damit verbundenen Funktionen im Reichsrat wahrzunehmen. Die von der kommunistischen Regierung inscruierten und geführten Stimmen seien Stimmen des Landes Preußen.

Die Preußische Staatsregierung hat unter Ersetzung ihres früheren, in der Entscheidung vom 25. Juli 1932 erwähnten, von ihr als überholt bezeichneten Vorbringens darauf hingewiesen, daß den Staatsministern vor Erlass der Verordnung vom 20. Juli 1932 keinerlei Mitteilung davon gemacht worden sei, daß sie eine dem Lande Preußen nach der Reichsverfassung über den Reichsgesetzen obliegende Pflicht nicht erfüllt hätten, welche Pflicht das sei und daß von ihnen verlangt werde, zu ihrer Erfüllung bestimmte Handlungen vorzunehmen.

Die preußischen Minister seien beim Zusammentritt des neuen Landtags zurückgetreten. Sie hätten nur noch die laufenden Geschäfte weiterzuführen. Eine parlamentarische Basis komme also für sie nicht in Betracht, und es bestehe somit keine Abhängigkeit der parlamentarischen Stellung des geschäftsführenden Kabinetts von den Kommunisten. Selbst wenn das aber der Fall wäre, so würde es sich um einen durch die politische Lage begründeten, mit der Verfassung im Einklang stehenden Zustand und nicht um eine Pflichtverletzung handeln. Die Staatsminister hätten den Kampf gegen die kommunistischen Gesetzwidrigkeiten mit aller Entschiedenheit geführt. Insbesondere hätten die preußischen Innenminister Grzesinski und Severting einen Hauptteil ihrer Aufgabe darin gesehen, dem Staatsgefährdenden und ordnungswidrigen Treiben der Kommunisten mit allen politischen und polizeilichen Mitteln zu begegnen. In zahlreichen Prozessen sei die gerichtliche Feststellung hochverräterischer Pläne der Kommunisten und damit zusammenhängender Gewalttaten usw. dem Material zu verbannt gewesen, das die Preußische Staatsregierung den Amtlagenten überwiesen habe. Auch im übrigen habe sich die Staatsregierung den Kommunisten gegenüber nicht schwach und unfrei gezeigt. Ihre Politik habe den Kommunisten gegenüber nicht versagt, sondern sich als sachgemäß erwiesen. Ebenso unrichtig sei es, daß die Preußische Staatsregierung ihre Pflicht zur Bekämpfung von Terroristen nicht erfüllt habe. Der bisherige Staatssekretär im Preußischen Innenministerium habe nicht die Hand dazu geboten, Führung der kommunistischen Partei die Verschleierung illegaler Terrorabsichten zu ermöglichen; er habe vielmehr von den Kommunisten verlangt, sie sollten die Terroralte tatsächlich aufgeben. Inhalt und Sinn der von dem Antragsgegner erwähnten Nete des Berliner Polizeipräsidenten, eines der kommunistischen Partei unabhängig gegenüberstehenden Beamten, seien ungenau wiedergegeben. Das

Akt 2 21.5.1932

Zustandekommen, die Motive und das Ziel der Anderung, die an den Bestimmungen der Geschäftsvorordnung des Preußischen Landtags über die Wahl des Ministerpräsidenten vorgenommen worden sei, würden von dem Antragsgegner unrichtig dargestellt. Die Neuwahl des Ministerpräsidenten sei Sache des Landtags. Solange die alte Regierung die Geschäfte fortführe, bestehé keine Lücke, die von der Reichsregierung geschlossen werden müßte oder auch nur könnte. Die Waffenscheine an Angehörige linksstehender Parteien seien von dem Berliner Polizeipräsidium aus sachlich gerechtfertigten Gründen ausgegeben. Gelder für Parteizwecke seien aus Staatssmitteln nicht zur Verfügung gestellt worden. Die betreffenden Ausgaben hätten vielmehr polizeilichen Zwecken gedient. Davon abgesehen könne auch aus Rechtsgründen in solchen Ausgaben die Verleihung einer dem Lande gegen das Reich obliegenden Pflicht nicht gefunden werden. Es handle sich um eine innerpreußische Angelegenheit.

Das Preußische Staatsministerium hat seitens Vorgänge zur Sprache gebracht, die sich inzwischen bei den Verhandlungen des Reichsrats zugetragen haben: Hiernach hat der Ministerialdirektor Dr. Nobis als preußischer Regierungsvertreter entsprechend dem Standpunkt des Reichskommissars in der Ausschusssitzung vom 27. Juli 1932 eine Erklärung des Inhalts verlesen, daß nur noch die Vertreter des Reichskommissars und der von ihm berufenen Kommissare befugt seien, namens der Preußischen Regierung alsstellvertretende Bevollmächtigte aufzutreten. Bahren und andere Länder haben hiergegen Widerspruch erhoben, und es sind in einer am 2. August 1932 abgehaltenen Vollversammlung gegen das Vorgehen der Reichsregierung Rechtsverwahrungen von mehreren Ländern und Vertretern preußischer Provinzen eingelebt worden, welche die Reichsregierung für unbegründet erachtet hat und erachtet.

Weiter führt das Preußische Staatsministerium aus, der Reichspräsident dürfe auf Grund des Art. 48 Abs. 2 NWerf. in andere als die dort ausdrücklich genannten Vorschriften der Reichsverfassung nicht eingreifen. Der Reichspräsident und der von ihm delegierte Reichskommissar könnten eine Landesregierung und Mitglieder der Landesregierung im Sinne der Art. 17 und 63 NWerf. nicht bestellen; nicht sie, sondern nur die nach der Landesverfassung zuständigen Organe könnten Mitgliedern der Landesregierung diese Eigenschaft im Verhältnis zum Reichstag, Reichsrat, Landtag und Staatsrat nehmen. Die Diktatur

könne als Reichsgewalt nicht im Namen des Landes handeln. Im Hinblick auf Art. 129 NWerf. sei es daher auch nicht zulässig, daß politische Beamte Preußens gemäß § 12 der Wartegeldverordnung vom 26. Februar 1919 (G.S. S. 33) statt durch Beschuß des Preußischen Staatsministeriums durch Anordnung eines vom Reich bestellten Kollegiums von Kommissaren in den einstweiligen Ruhestand versetzt würden.

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung sei in Preußen keinesfalls stärker gefährdet gewesen als in anderen Ländern. In dem Sinne, daß ein Einschreiten des Reichs gegen Preußen nach Art des am 20. Juli 1932 erfolgten würde, habe sich der Minister Severting dem Reichsminister Freiherrn von Gayl gegenüber nicht ausgesprochen. Der betreffende Teil ihrer Unterredung habe sich nur auf die Zusammenfassung von Polizeikräften bezogen. Das einseitige Vorgehen gegen und in Preußen verlehe nicht nur die Pflicht zu einem bundesfreundlichen Verhalten, sondern auch das bundestaatliche Gleichheitsprinzip.

Auch das angebliche Versagen des Landtags könne keine Grundlage für ein Einschreiten nach Art. 48 Abs. 2 NWerf. bilden, weil es offenbar die behaupteten Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht verursacht habe; insofern handle es sich also um eine offensichtliche Ermessensüberschreitung.

Ferner seien die getroffenen Maßnahmen offenbar nicht notwendig gewesen, sondern zu weit gegangen. In dieser Hinsicht sei insbesondere zu bedenken, daß die Landesregierung nicht nur für die öffentliche Sicherheit, sondern auch für alle anderen Landesangelegenheiten zu sorgen habe. Der Reichskommissar und die von ihm bestellten weiteren Kommissare hätten sich nicht auf die Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung und von verfassungsmäßigen Zuständen beschränkt, sondern offen erklärt, daß sie ihre Tätigkeit auch auf andere Gebiete ausdehnen wollten.

Die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Art. 48 Abs. 2 NWerf. und die Notwendigkeit der getroffenen Maßnahmen seien von dem Staatsgerichtshof im gleichen Umfang nachzuprüfen, wie er die entsprechenden Fragen bei Streitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit von Landesnotverordnungen der Prüfung unterziehe.

Noch weiter seien die Grenzen der richterlichen Nachprüfung bei Anwendung des Art. 48 Abs. 1 NWerf. gezogen. Sachliche Voraussetzung sei hier zunächst, daß ein Land, d. h. zu seiner Ver-

Anlagen 2 Bl. 6 von 22

tretung berufene Landesorgane — und nicht Regierungsmitglieder außerhalb ihrer amtlichen Eigenschaft oder nachgeordnete Stellen — ihre Pflicht verletzen. Soweit diese Voraussetzung gegeben sei, bedürfe es — auch nach der bisherigen Staatspraxis — vor der Reichsregelung einer Anhörung der Beteiligten über die erhobenen Beanstandungen. Es sei sogar — mindestens darin, wenn es sich, wie hier, nicht um offensichtliche Pflichtverletzungen handle — eine vorherige formelle Mängelprüfung gemäß Art. 15 Abs. 3 RVerf. erforderlich.

Pflichten gegen das Reich habe Preußen nicht verletzt. Eine geschäftsführende Regierung sei nach Art. 59 PrVerf. verfassungsmäßig, verstoße auch nicht gegen Art. 17 RVerf.

Die Änderung der Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtags über die Wahl des Ministerpräsidenten sei rechtmäßig einwandfrei gewesen, falle dem Staatsministerium nicht zur Last und sei durch einen in gleicher Richtung sich bewegenden Beschluss des neuen Landtags überholt. Auf die Länge der Zeit, welche die Regierungsbildung erfordere, komme es nicht an, solange eine ordnungsmäßige geschäftsführende Regierung vorhanden sei.

Die von der Reichsverfassung bewußt in Kauf genommene verschiedene politische Zusammenfassung von Reichs- und Landesregierung würde nicht dazu führen, daß das Reich die hieraus sich ergebenden Gegensätze als Pflichtverletzung behandle und im Wege des Art. 48 Abs. 1 RVerf. zu seinen Gunsten mit Hilfe der Reichsregelung austrage.

Die nach der Verordnung vom 20. Juli 1932 angewendeten Mittel würden selbst dann nicht zulässig gewesen sein, wenn die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 RVerf. vorgelegen hätten.

Die Amtsenthebung der Minister sei offensichtlich zu Büssen geschehen, deren Verfolgung Art. 48 Abs. 1 und 2 RVerf. nicht im Auge habe, namentlich zur vorübergehenden oder dauernden Beseitigung des Dualismus zwischen dem Reich und Preußen.

Die Sozialdemokratische und die Zentrumspartei im Preußischen Landtag sind diesen Ausführungen des Preußischen Staatsministers beigetreten. Zur Begründung ihrer eigenen Sachlegitimation haben sie darauf hingewiesen, daß Fälle, in denen neben der Exekutivebehörde die Volksvertretung vor Gericht klagen könne, dem öffentlichen Recht nicht fremd seien. Danach sei die Sachlegitimation neben dem Staatsministerium auch dem Landtag zugubilligen, ebenso aber auch den zur Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung berufenen Landtags-

fraktionen. Das Recht der Fraktionen zur Beteiligung an diesem Streitverfahren sei weiterhin daraus herzuleiten, daß in dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof die Nebenintervention als zulässig angesehen werden müsse. Endlich aber sei der vorliegende Streit nicht lediglich als Streitverfahren zwischen dem Reich und einem Lande anzusehen, sondern zugleich als Verfassungsstreitigkeit innerhalb Preußens, und es handle sich dabei um Rechte, an denen die einzelnen Fraktionen verfassungsmäßig beteiligt seien, nämlich um das Recht der Volksvertretung, im Wege der parlamentarisch-demokratischen Regierungsbildung beteiligt zu werden.

Die Reichsregierung ist unter Aufrechterhaltung ihres Standpunktes den Ausführungen des Preußischen Staatsministeriums entgegengetreten und hat dabei der Meinung widersprochen, daß die reichskommissarische Wahrnehmung von Landesangelegenheiten unzulässig sei. Die kommissarische Regierung habe alles zu tun, was das Staatswohl erfordere, also auch die Geschäfte der Personalverwaltung wahrzunehmen, überhaupt allgemein sich auch solchen Geschäften der laufenden Verwaltung zu widmen, die für sich allein und einzeln betrachtet nicht unmittelbar der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienten. Die Amtsenthebungen der Minister stellten sich nicht als dauernde Entfernung aus ihren Ämtern, sondern als eine Art von Suspension dar. Zunächst sei nur die Amtsenthebung des Ministerpräsidenten Braun und die des Ministers Seering beabsichtigt gewesen; auch die übrigen Minister von der Führung der laufenden Geschäfte zu entbinden, habe der Reichskanzler sich erst genötigt gesehen, nachdem sie sich mit den beiden ihres Amtes schon enthobenen Ministern solidarisch erklärt hätten. Auf Grund des Art. 48 RVerf. seien Landesbeamte weder ernannt noch befördert noch in den Ruhestand versetzt worden. Wohl sei aber eine Reihe von politischen Beamten einschließlich der Beamten der Volksvertretung in den Ruhestand versetzt worden. Soweit sie durch andere Beamte ersetzt seien, seien diese — mit einer Ausnahme — nur vorläufig, d. h. kommissarisch oder vertretungsweise mit der Wahrnehmung der Amtsgeschäfte beauftragt worden. Ferner seien in einer größeren Anzahl von Fällen Beamte nach Maßgabe der verfügbaren Stellen ernannt oder befördert worden. Diese Ernennungen seien im Rahmen der laufenden Verwaltung unabhängig von der Maßnahme des Reichspräsidenten in der bisher üblichen Weise vollzogen worden.

Die Ausführungen des Preußischen Staatsministeriums zur

A/1932/3044 T/442

Verlehung der Grundsäße über die Bundesfreundlichkeit und die Gleichheit der Länder durch das Reich seien weder tatsächlich zutreffend noch rechtlich stichhaltig.

Bei unberechnetem Beurteilung lasse sich nicht abstreiten, daß Gefahr im Verzuge vorgelegen habe. Vorherige Verhandlungen, Hinweise auf kommendes Eingreifen, Mängeltüren oder dergleichen würden den Erfolg in einer überaus gefährlichen Weise in Frage gestellt und vielleicht ins Gegenteil verkehrt haben; sie seien deshalb nicht erforderlich gewesen.

Das Preußische Staatsministerium hat demgegenüber den Magistrat in vollem Umfang aufrechterhalten und darauf hingewiesen, daß der Reichskommissar nicht nur eine vorübergehende Suspension, sondern die völlige und endgültige Absetzung des Preußischen Ministerpräsidenten und der Preußischen Staatsminister ausgesprochen habe. Anderseits hätten sich der Reichskommissar und die von ihm bestellten weiteren Kommissare als Ministerpräsident, Preußische Staatsregierung und Preußisches Staatsministerium bezeichnet und das Landeshoheitsrecht der Regierung in Anspruch genommen. Sie hätten ferner das Recht beansprucht, Erklärungen der Landesregierung abzugeben, und dieses Recht den Staatsministern bestritten. Die Reichsregierung sei seit Juni 1932 von der nationalsozialistischen Partei abhängig gewesen; auf deren Forderung sei die Einsetzung eines Reichskommissars für Preußen zuzulassen zu führen. Das sei ein staatsrechtlicher Formenmissbrauch.

Irführend und unrichtig sei die Behauptung, daß die nachträglich von der Führung der laufenden Geschäfte enthobenen Minister sich in ihrem Schreiben vom 20. Juli 1932 mit den Ministern Braun und Severing solidarisch erklärt hätten.

Die Entstehung einer Bürgerkriegslage ergebe nicht ohne weiteres eine Pflichtverlehung des betreffenden Landes im Sinne des Art. 48 Abs. 1, sondern nur dann, wenn das Land sie schulhaft herbeiführe oder ungenügend bekämpfe. Diese Voraussetzungen seien gegenüber dem Lande Preußen nicht gegeben. Nach Ansicht der Staatsminister treffe jedoch die Reichsregierung eine erhebliche Schuld an der Verschärfung der Lage.

Bei den Vorwürfen der Reichsregierung handle es sich nicht um Verlehung rechtlicher Pflichten im Sinne des Art. 48 Abs. 1 Werf., sondern um politische Meinungsverschiedenheiten und Zweckmäßigkeit.

leitsfragen. In Fragen des politischen Ermessens sei die Preußische Regierung rechtlich nicht verpflichtet gewesen, den jäh wechselnden Unterschouungen der Reichsregierung uneingeschränkt zu folgen.

Die Sozialdemokratische und die Zentrumspartei des Preußischen Landtags haben noch darauf hingewiesen, daß die Meinung der Reichsregierung, eine verfassungsgeschichtliche Streitigkeit innerhalb des Landes Preußen liege nicht vor, mit ihren sonstigen Ausführungen nicht in Einklang stehe. Sie haben sich ferner die weiteren Erklärungen des Preußischen Staatsministeriums zu eigen gemacht. In der mündlichen Verhandlung haben sie erklärt, daß sich ihre Anträge auch gegen den Reichskommissar richten sollen.

Das Land Preußen und die beiden Landtagsfraktionen haben beantragt, darüber Beweis zu erheben, daß dem Vorgehen der Reichsregierung gegen das Land Preußen vom 20. Juli 1932 Verhandlungen mit den Nationalsozialisten über die Unterstellung des Kabinetts von Papen vorausgegangen seien, bei denen ihnen Aufhebung des Uniformverbots, des Verbots der Sturmabteilungen und Schutzstaffeln, Änderung der Personalverhältnisse in Preußen in parteipolitischer Hinsicht, Einsetzung eines bedrohten Mannes als Ministerpräsident oder Reichskommissar in Preußen und Umorganisation der inneren Verwaltung in Preußen unter starker Mitwirkung der nationalsozialistischen Kräfte in Aussicht gestellt worden sei, und daß diese Umstände für das Vorgehen vom 20. Juli 1932, namentlich für dessen Ausdehnung und Gestaltung, entscheidend bestimmend gewesen seien. Als Zeugen hierfür sind der Freiherr von Gleichen, der Führer der NSDAP, Adolf Hitler, der Reichskanzler von Papen, der Reichswehrminister von Schleicher, der Staatssekretär Planck und der Minister a. D. Dr. Fried benannt worden. Der Reichskanzler hat dazu erklären lassen, daß Verhandlungen und Vereinbarungen dieser Art weder von ihm persönlich noch in seinem Auftrage durch Mittelpersonen erfolgt seien, und zwar auch nicht vor seinem Amtsantritt als Reichskanzler. Die Streitfälle haben Erklärungen der Minister Severing und Freiherr von Gayl über den Inhalt ihres oben erwähnten Gesprächs vorgetragen und überreicht.

Zu dem Antrage C macht das Preußische Staatsministerium geltend, es werde besonderes Gewicht auf die Entscheidung der Frage gelegt, ob das Land Preußen seine Pflicht im Sinne des Art. 48 Abs. 1 Werf. erfüllt habe. Nachdem der Reichspräsident und die Reichs-

Anlage 2 Bl. 7 von 22

regierung dies ohne vorherige Aufführung Preußens verneint hätten, könnten die Antragsteller die Nachprüfung dieser nach ihrer Meinung unbegründeten Feststellung beanspruchen. Diese Nachprüfung würde selbst für den Fall von Bedeutung sein, daß der Staatsgerichtshof zu der Entscheidung gelangen sollte, die getroffenen Maßnahmen seien aus anderen Gründen, sowohl nach Abs. 1 wie nach Abs. 2 des Art. 48 unzulässig, oder sie seien nach Art. 48 Abs. 2 gerechtsfertigt.

Die Reichsregierung weist darauf hin, daß der Antrag C auf die Feststellung von Tatsachen hinauslasse, die samt ihren Rechtsfolgen in dem schwebenden Verfahren bereits der richterlichen Beurteilung unterbreitet seien. Eine besondere Feststellungslage entsprechend diesem Antrage sei nicht gegeben. Es fehle insoweit an einem Rechtsgrundsatzbedürfnis.

Die preußischen Staatsminister haben sich die tatsächlichen und rechtlichen Ausführungen des preußischen Staatsministeriums und — insbesondere zum Nachweise der Aktiv- und Passivlegitimation — die Ausführungen der zu der gleichen Sache eingereichten Schriftsätze der Buntumsfraktion und der Sozialdemokratischen Fraktion zu eigen gemacht. Sie verweisen auf ihre Eigenschaft als zur Mitwirkung an der Bildung des Staatswillens unmittelbar berufene Organträger.

Die Reichsregierung hat hierzu ausgeführt, daß der Staatsgerichtshof zur Entscheidung von Klagen, die preußische Minister nicht als Vertreter des Landes Preußen, sondern persönlich als Organträger gegen das Reich richteten, nicht zuständig und eine Nebenintervention in der Sache StGH. 15/32 versagensrechtlich ausgeschlossen sei. Um eine Streitigkeit innerhalb eines Landes handle es sich nicht, weil eine solche einen Streit zwischen Landesstellen voraussetze.

Der Reichskommissar hat beantragt, die gegen ihn von den preußischen Staatsministern gestellten Anträge zurückzuweisen, weil, soweit überhaupt eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb des Landes Preußen gegeben sein sollte, es an seiner Passivlegitimation fehlen würde. Er hat dem in der mündlichen Verhandlung unternommenen Versuch der beiden Landtagsfraktionen widersprochen, ihre Anträge auf ihn als Antragsgegner auszudehnen.

Das Land Bayern beantragt, festzustellen:

Das Reich darf gegenüber dem Lande Bayern im Wege einer Reichsgekution nach Art. 48 Abs. 1 RVerf. oder im Wege von Diktatumaßnahmen nach Art. 48 Abs. 2 RVerf. die den Ländern

nach der Reichsverfassung und den Landesverfassungen zustehenden Funktionen der Staatsgewalt nur insofern an sich ziehen, als dies mit dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches vereinbar und zur Erfüllung der angeblich verletzten Pflichten des Landes bzw. zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig ist.

Insofern ist es mit der Reichsverfassung nicht vereinbar, wenn auf Grund des Art. 48 Abs. 1 und 2:

- Mitglieder von Landesregierungen ihres Amtes für beruflich erläutert oder neue Mitglieder von Landesregierungen ernannt werden,
- die Vertretung eines Landes gegenüber dem Reich, namentlich das Recht der Landesregierungen zur Ernennung und Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten (Art. 63 RVerf.) aufgehoben, beschränkt oder beeinträchtigt wird,
- Landesbeamte ernannt, befördert, in den Ruhestand versetzt oder entlassen werden,
- Anleihen für Rechnung eines Landes aufgenommen werden.

Das Land Bayern beantragt zu erkennen:

Es wird festgestellt: Das Reich darf gegenüber dem Lande Bayern sowohl im Wege der Reichsgekution nach Art. 48 Abs. 1 RVerf. wie im Wege von Diktatumaßnahmen nach Art. 48 Abs. 2 RVerf. die den Ländern nach der Reichsverfassung und nach den Landesverfassungen zustehenden Funktionen der Staatsgewalt nur insofern an sich ziehen, als dies mit dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches vereinbar und zur Erfüllung der angeblich verletzten Pflichten des Landes oder zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig ist.

Insofern ist es mit der Reichsverfassung nicht vereinbar, wenn auf Grund des Art. 48 Abs. 1 oder Abs. 2

- Mitglieder von Landesregierungen dauernd oder vorübergehend ihres Amtes für beruflich erläutert oder neue Mitglieder von Landesregierungen ernannt werden,
- die Vertretung eines Landes gegenüber dem Reich, namentlich das Recht der Landesregierung zur Ernennung und Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten (Art. 63 RVerf.) aufgehoben, beschränkt oder beeinträchtigt wird,
- Landesbeamte ernannt, befördert, in den Ruhestand versetzt oder entlassen werden,

d) Anleihen für Rechnung von Ländern aufgenommen werden.

Zur Begründung seines Antrags macht Bayern geltend:

Der Antrag sei veranlaßt durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 betr. die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen. Die Bayerische Regierung beabsichtige damit nicht, in die zwischen Preußen und dem Reich schwelende Verfassungsstreitigkeit einzutreten, deren tatsächlichen Anlaß sie zu wenig kenne, um dazu in einzelnen Stellung nehmen zu können. Jedoch bestehe für alle Länder ein unmittelbares rechtliches Interesse an der Feststellung der Grenzen, innerhalb deren sich das Reich bei dem Gebrauch der ihm nach Art. 48 Abs. 1 und 2 NWerf. zustehenden Rechte bewegen müsse. Die Reichsregierung habe zwar den übrigen Ländern auf der Stuttgarter Länderkonferenz vom 23. Juli 1932 beruhigende Zusicherungen dahin gemacht, daß die Ausdehnung der gegenüber Preußen ergrienen Maßnahmen auf sie nicht in Frage komme, weil in den anderen Ländern Ruhe und Ordnung sicher gestellt seien. Aber gerade danach liege es im Bereich der Möglichkeit, daß ein gleichartiges Vorgehen auch gegen diese gelegentlich für nötig gehalten werde.

Bei seinem Vorgehen gegen Preußen habe das Reich nach bayerischer Auffassung die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen nicht beachtet. Infolgedessen sei eine Streitigkeit im Sinne des Art. 19 NWerf. zwischen dem Reich und Bayern entstanden. Ein streitiges Rechtsverhältnis, daß gerichtlicher Feststellung zugänglich sei, entstehe dadurch, daß die Ruhelage der zwischen dem Reich und den Ländern nach der Reichsverfassung bestehenden Beziehungen durch einen Eingriff der einen Seite in den Rechtstkreis der anderen Seite in Bewegung gesetzt werde. Diese Veränderung der Ruhelage sei gegenüber allen Ländern schon durch die Verordnung vom 20. Juli 1932 eingetreten, die einen solchen Eingriff in die Rechte nicht nur Preußens, sondern auch der übrigen Länder enthalte, und der Bayern alsbald widersprochen habe. Das Ergebnis der Stuttgarter Länderkonferenz vom 23. Juli 1932, bei der das Reich seinen grundsätzlichen Standpunkt aufrechterhalten habe, und die Vorgänge in der Ausschusssitzung des Reichsrats vom 27. Juli 1932, in der die Reichsregierung ihre Bevollmächtigten als Vertreter Preußens habe auftreten lassen und in der die Länder gegen die Legitimation der preußischen Vertreter protestiert, die Vertreter der Reichsregierung aber im gegenteiligen Sinne

Stellung genommen hätten, zeigten gleichfalls, daß eine Streitigkeit im Sinne des Art. 19 NWerf. zwischen Bayern und dem Reich bestehe. Im übrigen reiche es aus, wenn eine genügend konkretisierte Streitigkeit zur Zeit der Entscheidung vorliege. Die erwähnten Verhandlungen zwischen Bayern und dem Reich seien Staatsakte und nicht bloße theoretische Erörterungen gewesen. Sie hätten also die Meinungsverschiedenheit in das Stadium eines behaupteten Rechtsverhältnisses und eines rechtserheblichen Streites hinübergeführt. Daß dieses Rechtsverhältnis bedingt sei, beeinträchtige seine gerichtliche Feststellbarkeit nicht. Es genüge, daß der Eingriff in die Rechtsphäre eines Landes drohe, und es empfehle sich sogar aus Gesichtspunkten der Bundesfreiheitlichkeit, Streitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof auszutragen, bevor sie zu schwerwiegenden Folgen geführt hätten. Die Antragsbefugnis verdege sich in weiteren Grenzen als das Recht zur Erhebung der Feststellungslage im bürgerlichen Rechtsstreit.

Motivgrund Bayerns sei vornehmlich die Besorgnis eines künftigen Vorgehens des Reichs gegen Bayern, die angeblich der von dem Reich bei seinem Einschreiten gegen Preußen vertretenen Rechtsauffassung bestehe. Das Feststellungsintereße werde verstärkt durch die starke „Präzedenzrichtung“ der vom Staatsgerichtshof erlassenen Entscheidungen, also auch der bevorstehenden Entscheidung in dem von Preußen angefochtener Verordnung vom 20. Juli 1932 unabhängig gemachten Verfahren, ferner durch die unlauten Verhältnisse, die durch das Vorgehen gegen Preußen im Reichsrat hervorgerufen worden seien. Insofern handle es sich nicht um die Geltendmachung der Rechte eines Reichsorgans, nämlich des Reichsrats, sondern eigener Rechte Bayerns im Rahmen des Reichs. Denn die Frage der Zusammenziehung des Reichsrats sei geeignet, die Rechte eines jeden Landes zu beeinträchtigen. Eine solche Beeinträchtigung der Rechte Bayerns und der anderen Länder sei durch das gegenwärtige Vorgehen gegen Preußen bereits herbeigeführt worden. Auch auf diese, schon jetzt eingetretene Verlegung seines Rechts stütze Bayern seine Lage.

Die Exekutionsbefugnis sei ein aus dem Charakter des Bundesstaates sich ergebendes Rechtseinstitut und auch die Diktaturgewalt sei im Bundesstaat für Notzeiten erforderlich. Aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs ergäben sich aber Grenzen für beide Einrichtungen, und ferner ergäben sich solche nur dem nicht allein für polizei-

liche Maßnahmen gültigen Reichssatz, daß die Maßnahmen niemals weitergehen dürften, als zur Erreichung des versuchten Zwecks erforderlich sei. Die nach Art. 48 Abs. 1 und 2 RVerf. getroffenen Maßnahmen dürften mit den Bestimmungen in den anderen Artikeln der Reichsverfassung, denen Art. 48 nicht über-, sondern gleichgeordnet sei, nicht im Widerspruch stehen, insbesondere nichts enthalten, was den Charakter der Länder als im Rahmen der Reichsverfassung selbständiger Staaten grundsätzlich beeinträchtigen könnte. Maßnahmen, die zur Erreichung der in Art. 48 Abs. 1 und 2 erwähnten Zwecke begrifflich nicht nötig sein könnten, seien auch nicht zulässig.

Hiernach sei es unzulässig, Mitglieder von Landesregierungen ihres Amtes für verlustig zu erklären oder neue Mitglieder von Landesregierungen zu ernennen. Abgesehen von Art. 17 sehe die Reichsverfassung auch in einer Reihe sonstiger Bestimmungen das Bestehen selbständiger, vom Reich nicht abhängiger oberster Vertretungsborgane der Länder voraus. Müßte ein Land seine Regierung aus der Hand eines außerhalb stehenden Organes entgegennehmen, so würde auch seine Vollvertretung ihren durch Art. 17 geforderten Charakter verlieren. Zur Erreichung der in Art. 48 RVerf. vorgesehenen Zwecke könne es begrifflich nicht nötig sein, Minister ihres Amtes für verlustig zu erklären. Beratungen und Beschlussschüttungen innerhalb der Regierung eines Landes und die Tätigkeit der Minister im Landtage könnten keine Pflichtwidrigkeiten gegenüber dem Reich enthalten.

Von der Beteiligung und Vertretung im Reichsrat sei das Reich nach seinem ganzen Aufbau durch die Reichsverfassung ausgeschlossen. Regierung im Sinne des Art. 63 RVerf. sei nur die nach Landesverfassungsrecht bestellte. Unter diesen Begriff fielen auch geschäftsführende Regierungen. Durch die Tätigkeit im Reichsrat könne ein Land weder eine ihm beim Reich gegenüber obliegende Pflicht verletzen noch die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören. Die Erstellung von Maßnahmen nach Art. 48 RVerf. auf die Ausschaltung eines Landes aus seiner Tätigkeit im Reichsrat könne daher begrifflich zur Erreichung der im Art. 48 vorgesehenen Ziele niemals nötig sein. Auch alle anderen Maßnahmen seien rechtlich unzulässig, welche die Fortdauer der Vertretungsbefugnis von Landesregierungen gegenüber dem Reich beseitigen oder beeinträchtigen würden.

Aus dem doppelten Grunde der Unverträglichkeit mit dem bundesstaatlichen Aufbau des Reichs und der Unnötigkeit des nn-

gewendeten Mittels seien auch Ernennung, Besörberung, Entlassung und Versehung von Landesbeamten in den Ruhestand auf Grund des Art. 48 nicht zulässig. Der Reichskommissar müsse sich nötigenfalls mit Kommissarischer Vertretung anderer Beamten begnügen.

Die nach der Bayerischen Landesverfassung erforderliche Zustimmung des Landtags zur Aufnahme von Anleihen könne durch eine Maßnahme nach Art. 48 RVerf. nicht erreicht werden.

Die Mitglieder der Landesregierung müßten ambulant besucht sein, daß betreffende Land nicht nur vor dem Staatsgerichtshof, sondern auch im Reichsrat und im Reichstag zu vertreten.

Das Land Baden hat im wesentlichen folgendes dargelegt:

Den konkreten Streit zwischen dem Reich und Preußen mache es nicht zum Gegenstand der Erörterung, weil ihm insoweit die Aktivlegitimation und die ausreichende Kenntnis der tatsächlichen Vorgänge fehle. Es bezwecke vielmehr die Feststellung, daß dem auf Art. 48 Abs. 1 und 2 gestützten Vorgehen der Reichsleitung gegen eine Landesregierung gewisse absolute Grenzen gezogen seien. Eine Streitigkeit im Sinne des Art. 19 RVerf. liege vor, wenngleich die betreffenden Fragen zwischen dem Reich und Baden nicht in dem Sinne streitig seien, daß das Reich ihm gegenüber bertartige Maßnahmen angedroht oder ins Auge gesetzt hätte. Dies ergebe sich daraus, daß das Reich auf der Berliner und der Stuttgarter Länderkonferenz, in einer Reichsratsitzung und auch in dem gegenwärtigen Rechtsstreit unter Widerspruch des Landes Baden Rechte in Anspruch genommen habe. Baden habe ledhaftes Interesse an der sofortigen Klärung dieser Frage, zumal da das Vorgehen gegen Preußen erkennen lasse, daß das Reich hinsichtlich der Voraussetzungen und des Umfangs bei Eingriffen auf Grund des Art. 48 gegenüber den Ländern wesentlich umfassendere Befugnisse beanspruche als bisher. Wenngleich die gegenwärtige Reichsregierung Baden beruhigende Zusicherungen gegeben habe, bestehe sonach die Gefahr gleichartigen Einschreitens einer künftigen Reichsregierung gegen andere Länder als Preußen. Sei erst einmal ein solches Einschreiten erfolgt, so sei, wie der gegenwärtige Fall zeige, die Austragung der Meinungsverschiedenheiten wesentlich erschwert. Ein Ausschub der Entscheidung stehe auch mit der Aufgabe des Staatsgerichtshofs, folgenschwere Konflikte zu verhüten, nicht im Einklang. Mit Rücksicht auf bevorstehende Vertragsverhandlungen usw. habe Baden ein erhebliches Interesse davon, zu wissen, wer zur Zeit die

4/1/22 231, 1/1 221

Preußische Staatsregierung sei. Hinsichtlich der Frage der Instruktion der Reichstagsbevollmächtigten bestehe das Feststellungsinteresse auch bei Eingriffen gegen andere Länder, also auch wegen des bereits erfolgten Eingriffs gegen Preußen. Ohne die erforderlicheklärung würden insbesondere auch die Verhandlungsfähigkeit des Reichsrats und die Rechtswirksamkeit seiner Beschlüsse in Frage gestellt. Baden habe auch ein rechtliches Interesse daran, zu wissen, durch wen das Land Preußen im Reichsrat zu vertreten sei und wer seine Bevollmächtigten zum Reichsrat mit Weisungen zu versetzen habe.

Im übrigen beruhe die Zulässigkeit des Klagenantrags darauf, daß nicht ein Recht des Reichsrats, sondern ein Recht des Landes auf Bestellung seiner Bevollmächtigten zum Reichsrat in Anspruch genommen werde und daß es sich bei keinem der gesetzten Anträge um eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb des Reichs, um einen Streit zwischen dem Reich und einem seiner Organe handle.

Auch gegenüber dem Art. 48 müsse ein gewisses Mindestmaß von Rechten des Landes und der Landesregierung gewahrt werden. Art. 48 gehe nicht grundsätzlich den grundlegenden Normen der Reichsverfassung vor.

Unzulässig seien auch beim Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 und 2 NWerf. einerseits Maßnahmen, die den Bestand der Länder und ihren bundestaatlichen Charakter anlasteten oder dem Land die Möglichkeit nähmen, seine von der Reichsverfassung vorgesehenen oder geregelten Rechte zu verfolgen, anderseits solche, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels nicht beachteten. Nicht nur das Land als solches müsse im Falle der Bestellung eines Reichskommissars auf Grund des Art. 48 NWerf. bestehen bleiben, sondern auch seine Organisation, wenngleich mit beschränkter Zuständigkeit, also das organisatorische Minimum. Die Aufhebung der Ministereigenschaft einzelner Mitglieder der Landesregierung sei niemals zur Erreichung des eigentlichen Exekutionszwecks nötig, anderseits im Hinblick auf Art. 17 Abs. 1 Satz 3 NWerf. ausgeschlossen. Die gewöhnliche Landesregierung müsse vor dem Landtag Rechenschaft ablegen, zur Beschlussfassung zusammengetreten und die Rechte des Landes insbesondere dem Reich gegenüber vertreten können.

Der Reichsrat sei diejenige Institution der Reichsverfassung, in der der föderative Charakter des Reichs seinen fundamentalen Ausdruck finde. Er könne seiner Aufgabe nur gerecht werden, wenn in ihm

der Wille der Länder, d. h. der von dem Vertrauen der Landesparlamente getragenen Landesregierungen, zur Geltung komme. Die Instruktion der Reichstagsbevollmächtigten sei demgemäß ausschließlich Sache der Landesregierung. Jedes Land habe ein Recht darauf, daß im Reichsrat alle Länder verfassungsgemäß vertreten seien.

Bezüglich der Ausübung der Beamtenhoheit und der Auffnahme von Auleihen hat Baden sich im wesentlichen ebenso geäußert wie Bayern.

Die Staatsregierung hat beantragt,

die gestellten Anträge zuzulassen.

Sie hat hierzu ausgeführt:

Das wesentliche Kennzeichen beider Klagenanträge sei ihr genereller, von einem gegebenen Tatbestand oder Sachverhalt abhängender, in die Zukunft gerichteter und theoretischer Charakter und daß Ziel einer allgemeinen und grundsätzlichen Entscheidung über Rechtsfragen betreffend den Inhalt von Art. 48 NWerf. im Gegensatz zu der Feststellung konkreter Rechtsverhältnisse. Daher seien die Klagenanträge unzulässig.

Gegenstand der Streitigkeit zwischen dem Reich und einem Lande im Sinne des Art. 19 NWerf. müsse ein konkretes Rechtsverhältnis sein, wie ja auch im Bivilprozeß die Feststellungslage nur auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines — möglicherweise bedingten — Rechtsverhältnisses, nicht aber einer allgemeinen Rechtslage, eines Rechtszustandes gerichtet werden könne. Die abweichende Auffassung der Antragsteller führe dazu, daß das Reich in unabsehbarer Weise auf Fragen über verfassungsrechtliche Probleme antworten, sich unabhängig von einem konkreten Tatbestand auf allgemeine Rechtsauffassungen festlegen müßte und dabei noch immer einen Prozeß vor dem Staatsgerichtshof zu gewärtigen hätte, wenn der eingenommene Rechtsstandpunkt auch nur bei einem der deutschen Länder keinen Anfang finde. Ein von den beiden Ländern auf Grund der Reichsverfassung erhobener, von dem Reich bestrittener Anspruch und somit eine Streitigkeit zwischen dem Reich und einem Lande liege nicht vor.

Ein Eingriff des Reichs in die Rechte eines Landes bedeute nicht zugleich einen Eingriff in die Rechte der übrigen Länder, jedenfalls nicht einen Eingriff im Sinn eines konkreten Tatbestandes, der ein konkretes Rechtsverhältnis auslöse. Es liege hier auch nicht einmal ein

Autokop 251. 12. 1914

bedingtes konkretes Rechtsverhältnis zwischen dem Reich und Bayern oder Baden vor, weil es an rechtserzeugenden Tatsachen fehle. Ein solches Verhältnis sei insbesondere nicht durch die auf der Berliner und der Stuttgarter Länderkonferenz abgegebenen Erklärungen und erhobenen Proteste und die Erörterungen im laufenden Rechtsstreit ausgelöst worden, weil diese alle nur die allgemeine Rechtslage betroffen hätten. Es fehle nicht an einem Streit zwischen den Parteien, aber an dem Streit über ein konkretes Rechtsverhältnis. Um Staatsakte, die gegen Bayern oder Baden vorgenommen worden wären, handle es sich nicht, sondern um die Frage, ob derartige Staatsakte gegen sie künftig ergehen dürfen. Die Verhandlungen selbst hätten sich auf die allgemeine Rechtslage zwischen Reich und Ländern bezogen und deshalb hätten die abgegebenen Erklärungen keine ein konkretes Rechtsverhältnis betreffenden Staatsakte sein können.

Um der an sich wünschenswerten Präventivwirkung willen könne ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung das der Rechtsstreitigkeit wesentliche Merkmal eines Streites um konkrete Rechtsverhältnisse nicht ausgegeben werden. Ferner sei es auch nicht angängig, die Zulässigkeit der Klage auf Feststellung der allgemeinen Rechtslage aus der Präzesswirkung herzuleiten, die das Urteil über ein konkretes Rechtsverhältnis für ähnlich liegende Fälle haben könnte.

Ebenso wenig wie eine Streitigkeit sei eine unmittelbare Bedrohung oder Gefährdung der beiden Länder gegeben, die ein rechtliches Feststellungsinteresse begründen könnte. Der Nachweis des rechtlichen Interesses an der alsbalzigen Feststellung eines konkreten Rechtsverhältnisses könne nicht erbracht werden, weil sich das Reich keines konkreten Anspruchs aus Art. 48 gegenüber den Ländern Bayern und Baden berühmt, sondern vor allem auf der Stuttgarter Länderkonferenz dargestellt habe, daß ein Vorgehen gegenüber anderen Ländern als Preußen nicht in Frage komme. In dieser Linie hielten sich auch die in dem gegenwärtigen Rechtsstreit von dem Reich abgegebenen Erklärungen, soweit auch sie zum Nachweise des rechtlichen Interesses nicht herangezogen werden könnten.

Ein bestimmtes einzelnes Land habe kein subjektives Recht darauf, daß im Reichsrat alle Länder verfassungsmäßig vertreten seien und daß darin die politische Willensmeinung der Länder zum Ausdruck komme. Unbeschadet des Falles, daß ein Land sein eigenes Recht auf Sitz und Stimme im Reichsrat vertrete, betreffe die Frage der

Struktur des Reichsrats lediglich objektives Recht der Reichsverfassung. Die Badische Regierung verteidigte hier subjektives Recht mit den tatsächlichen Auswirkungsmöglichkeiten objektiven Verfassungsrechts und der Einflußrechte anderer Länder und gelange so zur Einmischung in die inneren Verhältnisse eines anderen Landes. Das gleiche Denken bestehet auch gegenüber der Behauptung Wohrns, die Länder brauchten nicht Veränderungen über sich ergehen zu lassen, die nach ihrer Auffassung der Reichsverfassung unzulässig seien. Daß die Kommissariatsregierung die preußischen Regierungsstimmen im Reichsrat führe, sei rechtlich durch Art. 48 RVerf. in Verbindung mit Art. 49 RVerf. begründet. Daß dabei der politische Wille Preußens zum Ausdruck kommen müsse, d. h. daß eine von dem Vertreter des Parlaments getragene Landesregierung hinter den im Reichsrat Abstimmenden stehen müsse, sei in der Reichsverfassung nicht angeordnet. Die Kommissariatsregierung habe die Geschäfte der Preußischen Staatsregierung zu erledigen. Sowohl Art. 17 RVerf. das parlamentarische Regierungssystem vorschreibe, sei er durch Art. 48 vorausgehend mobilisiert.

Wenn die Badische Regierung die Frage nach der Rechtsgültigkeit der während der Kommissariatsregierung gefassten Reichsratsbeschlüsse aufwerfe, so zeige dies, daß es sich in Wahrheit um eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb des Reiches handle. Dieses Denken sei aber überhaupt gegen die Klagenanträge im allgemeinen zu erheben, wonach die Abgrenzung der Staatsgewalt aller Länder gegenüber der Vergnugis unitarischer Reichsorgane zur Entscheidung gestellt, also eine grundsätzliche Stellungnahme zu Fragen lediglich der Reichsorganisation begeht werde. Bayern und Baden verfolgten keine eigenen subjektiven Rechte, sondern versuchten, für alle Länder zu sprechen. Ferner ließen ihre Anträge darauf hinaus, in unzulässiger Weise dem in Art. 48 Abs. 5 RVerf. angekündigten Reichsgesetz vorzutreten.

Es gehe nicht an, festzustellen, daß gewisse Betätigungs möglichkeiten eines Landes, nämlich Instruktion und Abstimmung zum Reichsrat, Verträge und Beschlüsse von Landesregierungen niemals die Voraussetzungen von Abs. 1 und 2 des Art. 48 erfüllen könnten. Eine allgemeine Berechenbarkeit und im voraus getroffene Normierung dessen, was begrifflich notwendig oder niemals notwendig und daher aus diesem Grunde unzulässig sein könnte, sei derartigen außer-

ordentlichen Befugnissen gegenüber unmöglich. Sie würde eine verfassungswidrige Vorwegnahme der pflichtmäßigen politischen Urteilung einer tatsächlichen Lage sein. Eine von der in Preußen gegebenen Sachlage absehende Rechtsauffassung hindzutun, habe die Reichsregierung keinen Anlaß.

Dass eine kommissarische Regierung wegen der „Auswirkungen“ aus Art. 17 RVers., d. h. weil ihr das Vertrauen des Landtags fehle, nicht unzulässig sei, lehre das Beispiel der Geschäftstregierungen, die dieses Vertrauen auch entbehrten. Warum eine kommissarische Regierung gehindert sein sollte, Beamtenernennungen zu vollziehen oder Unleihen im Hinblick auf deren Dauerwirkung aufzunehmen, sei um so weniger einzusehen, als von den Antragstellern anerkannt werde, dass auch eine vorübergehende Maßnahme oder Anordnung die Grundlage von Dauerwirkungen mit voller Rechtsgültigkeit bilden könne. Die kommissarische Regierung habe alles zu tun, was das Staatswohl erfordere, also auch die Geschäfte der Personalverwaltung wahrzunehmen.

Wenn der kommissarischen Regierung die Befugnisse des Staatsministeriums und der Minister übertragen seien, so sei darin auch die Befugnis zur Vertretung des Landes nach außen, insbesondere die Bestellung und Instruktion der Regierungsbefreiter im Reichstag eingeschlossen, eine Befugnis, die einen wesentlichen Teil der Regierungsgewalt eines deutschen Landes bedeute. Aus den Wörtern „Mitglieder ihrer Regierungen“ in Art. 63 RVers. folge nicht, dass darunter nicht auch Mitglieder einer Geschäftstregierung oder einer kommissarischen Regierung zu verstehen seien. Vielmehr sei auch die durch die Verordnung vom 20. Juli 1932 eingesezte Kommissariatsregierung eine Regierung im Sinne des Art. 63. Sie sei nicht eine Zweigstelle der Reichsregierung, sondern von ihr zu selbständiger Leitung des Landes Preußen eingesetzt. Sie und nicht das Reich instruierte die preußischen Stimmen. Diese könnten im Gegensatz zum Standpunkt der Reichsregierung spezifische Landesinteressen geltend machen.

## II.

Die Anträge, über die der Staatsgerichtshof zu entscheiden hat, zerfallen in drei Gruppen.

Die erste Gruppe bilden die Anträge, die sich unmittelbar gegen die Verordnung vom 20. Juli 1932 und deren Ausführung richten. Mit der zweiten Gruppe wird eine Entscheidung des Staatsgerichts-

hofft darüber angestrebt, dass gewisse Maßnahmen auf Grund des Art. 48 RVers. niemals und unter keinen Umständen getroffen werden dürfen. Die dritte Gruppe bildet der Antrag, durch einen besonderen Ausspruch festzustellen, dass die Behauptungen des Reichs, wonach Preußen bestimmte Pflichten gegen das Reich nicht erfüllt habe, nicht begründet und nicht erwiesen seien.

Eine sachliche Entscheidung auf die Anträge der zweiten Gruppe lehnt der Staatsgerichtshof ab. Er verkennt nicht, dass die antragstellenden Länder ein Interesse daran haben, die Grenzen, die bei Maßnahmen auf Grund des Art. 48 RVers. den Ländern gegenüber eingehalten werden müssen, ein für allemal festgestellt zu sehen. Dieses Interesse ist aber politischer Natur und reicht nicht aus, um die Annahme zu begünstigen, dass eine Streitigkeit im Sinne des Art. 19 RVers. vorliege. Dieser Begriff erfordert — anders als der in Art. 13 Abs. 2 das verwendete Begriff der Meinungsverschiedenheit — das Vorliegen eines auf einen bestimmten Einzelstaat bestand sich beziehenden Rechtsstreits. An diesem fehlt es bei den Anträgen Bayerns und Badens, denen sich Preußen angeschlossen hat, mit einer unten zu erwähnenden Ausnahme.

Dass die Streitigkeiten des Art. 19 nicht Meinungsverschiedenheiten über abstrakte Rechtsfragen sein können, sondern konkrete Rechtsverhältnisse betreffen müssen, ist im Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung wiederholt, insbesondere von dem Regierungsbefreiter, betont worden (Band 336 der Anlagen zu den stenographischen Berichten S. 114, 411). Die Antragsteller meinen demgegenüber, dass Streit über ein solches konkretes Rechtsverhältnis in dem vollen, durch die Anträge Bayerns und Badens bezeichneten Umfange bestehe. Aus ihren Hinweisen, vornehmlich auf die Vorgänge bei der Stuttgarter Länderkonferenz und auf die schriftlichen und mündlichen Äußerungen der Reichsregierung in dem vorliegenden Streitverfahren, ergibt sich das indessen nicht. Daraus folgt vielmehr nur, dass die Parteien über die rechtliche Tragweite des Art. 48 RVers., also über die Bedeutung eines Rechtsaktes, nicht aber, dass sie über ein zwischen ihnen bestehendes konkretes Rechtsverhältnis uneinig sind.

Eine Streitigkeit im Sinne des Art. 19 liegt jedoch insoweit vor, als Bayern und Baden beantragen, festzustellen, dass auf Grund des Art. 48 RVers. die Vertretung eines Landes gegenüber dem Reich, namentlich das Recht der Landesregierungen zur Ernenntung und An-

weisung der Reichsratsbevollmächtigten, nicht angetastet werden darf. Insofern sind durch das Vorgehen gegen Preußen die rechtlich geschützten Interessen der anderen Länder unmittelbar in Missleidenschaft gezogen; hier ist somit ihre Antragsbefugnis anzuerkennen.

Was insbesondere die Vertretung Preußens im Reichsrat anlangt, so ist es nicht ausgeschlossen, sie zum Gegenstand einer Streitigkeit zwischen dem Reich und einem anderen Land im Sinne des Art. 19 NWerf. zu machen. Der Reichsrat ist eine ausgesprochen bundesmäßige Einrichtung, in der die Länder zu Worte kommen sollen. Durch den Reichsrat üben sie ihr verfassungsmäßiges Recht auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches aus. Dafür ist es aber wegen des Stimmverhältnisses nicht nur von Bedeutung, daß jedes einzelne Land selbst mit seinen verfassungsmäßig festgesetzten Stimmen zugelassen wird, sondern auch, daß die Stimmabstimmung der anderen Länder den maßgebenden Vorschriften entsprechend erfolgt. Darauf haben die Länder ein durch die Reichsverfassung gewährleistetes subjektives öffentliches Recht, dessen Verfolgung in einem Streite vor dem Staatsgerichtshof ihnen nicht verwehrt werden kann. Die Auffassung der Reichsregierung, daß die Stellung der Länder im Reichsrat nur als eine tatsächliche Auswirkungsmöglichkeit des objektiven Verfassungsrechts, als sogenannte Rechtswirkung anzusehen sei, ist mit Art. 60 flg. NWerf. unbereinbar. Nicht berechtigt ist ferner der Einwand, daß ein Land, indem es die Unzulässigkeit der Vertretung eines anderen Landes im Reichsrat durch einen Reichskommissar geltend mache, sich unbefugt in die inneren Verhältnisse dieses Landes einmische. Da eine verfassungswidrige Vertretung des einen Landes im Reichsrat zugleich das Recht der anderen Länder auf die verfassungsmäßige Bezeichnung des Reichsrats berührt, so ist es keine unzulässige Einnischung in fremde Verhältnisse, wenn andere Länder dieses Recht zu wahren suchen. Auch läßt sich ein Einwand nicht mit Grund auf die Behauptung stützen, daß Bayern und Baden das Wort nicht für sich, sondern für alle Länder führen. Wenn ein Eingriff des Reichs gegen mehrere oder alle Länder wirkt, so steht es jedem betroffenen Lande frei, unabhängig von den anderen Ländern sein Recht bei dem Staatsgerichtshof zu suchen. Die dafür gegebene Begründung wird regelmäßig oder zumindest auch für das Rechtsverhältnis des Reichs zu den übrigen betroffenen Ländern passen. Das ändert aber nichts daran, daß jedes antragstellende Land nicht nur formell,

sondern auch dem Wesen der Sache nach für sich selbst auftritt und seine eigenen Rechte verfolgt. Hieran kann es nicht dadurch gehindert werden, daß die übrigen Länder den Eingriff widerspruchlos hinnehmen.

Die sachliche Entscheidung über den zuletzt erwähnten — zulässigen — Teil der Anträge Bayerns und Badens ergibt sich aus der Entscheidung über die unmittelbar gegen die Verordnung gerichteten Anträge.

Den preußischen Anträgen unter B stehen dieselben Erwägungen entgegen wie dem für unzulässig erklärten Teil der Anträge Bayerns und Badens. Ein Rechtschutzhintergrund der preußischen Antragsteller kann nur insofern anerkannt werden, als es sich um die Fragen handelt, die unmittelbar durch die Verordnung vom 20. Juli 1932 und durch ihre Ausführung entstanden sind. Ein Anspruch, daß darüber hinaus die Grenzen des Art. 48 NWerf. nach bestimmten Richtungen hin ein für allemal festgestellt werden, steht auch den preußischen Stellen nicht zu.

Auch dem Verlangen, ausdrücklich auszusprechen, daß das Reich dem Lande Preußen zu Unrecht eine Nichterfüllung von Pflichten vorgeworfen habe, kann keine Folge gegeben werden. Diese Frage ist eine von den Vorfragen, zu denen der Staatsgerichtshof Stellung nehmen muß, um über die unmittelbar gegen die Verordnung gerichteten Anträge entscheiden zu können. Darauf, daß eine dieser Vorfragen zum Gegenstand eines besonderen Ausspruchs in der Entscheidungsfarmel gemacht werde, haben die Beteiligten keinen Anspruch; ein solcher kann auch daraus nicht hergeleitet werden, daß eben diese Frage von besonderer politischer Bedeutung ist.

Die Anträge, die sich unmittelbar gegen die Verordnung vom 20. Juli 1932 und ihre Ausführung richten, sind von dem Lande Preußen, von zwei Fraktionen des Preußischen Landtags, von den am 20. Juli 1932 im Amt befindlich gewesenen Preußischen Ministern und, soweit es sich um die Vertretung im Reichsrat oder sonst gegenüber dem Reich handelt, auch von Bayern und Baden gestellt.

Un der Sachbefugnis des Landes Preußen und der Länder Bayern und Baden besteht, soweit die Anträge zulässig sind, kein begründeter Zweifel. Auch an der Auffassung, daß das Land Preußen im gegenwärtigen Rechtsstreit durch das am 20. Juli 1932 amtierende Preußische Staatsministerium vertreten werden kann, hält der

Staatsgerichtshof fest. Dafür sind nicht nur die schon in der Entscheidung vom 25. Juli 1932 (MGJ. Bd. 137 Anh. S. 68) bezeichneten Gründe geltendzumachen. Es kommt hinzu, daß, wie unten darzulegen, das bisherige Preußische Staatsministerium nach wie vor befugt ist, das Land Preußen gegenüber dem Reich zu vertreten.

Den beiden Fraktionen vermag der Staatsgerichtshof die Parteifähigkeit im vorliegenden Falle nicht zuzuerkennen. Ihre schriftlichen Anträge richten sich ausschließlich gegen das Reich, auch soweit in dem Schriftsatz vom 1. September 1932 der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Reichskommissar für das Land Preußen als Vertreter des Reichs bezeichnet ist. Einen Streit gegen das Reich können die Fraktionen aber nicht führen, weil dazu nach Art. 19 NVerg. allein das Land befugt ist. Zur Vertretung des Landes sind sie nicht berufen. Sie treten auch nicht als dessen Vertreter, sondern als selbständige Prozeßparteien auf. Auch als Nebeninterventen können sie nicht in Betracht kommen. Ob die Möglichkeit einer Nebenintervention im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof überhaupt gegeben ist, kann dahingestellt bleiben. Nebenintervent kann jedenfalls nicht sein, wer mangels Parteifähigkeit nicht Hauptpartei sein kann. Dem Versuch der Fraktionen, ihre Klage noch in der nämlichen Verhandlung auf den Reichskommissar als eine angebliche Landessieße auszudehnen, hat dieser widersprochen; ohne seine Zustimmung konnte die Ausdehnung in diesem Abschnitt des Verfahrens nicht mehr vorgenommen werden.

Soweit die Anträge der einzelnen Minister gegen den Reichskommissar gerichtet sind, liegt eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb des Landes Preußen vor, weil der Reichskommissar Landesherrlichkeit in Preußen in Anspruch nimmt und demnach ein Streit zwischen Stellen besteht, die behaupten, höchste Landesorgane und zur Mitwirkung bei der Bildung des Staatswillens befusen zu sein. Insofern steht die Antragsbefugnis der Minister außer Zweifel. Ihre Anträge sind im gleichen Umfang begründet und unbegründet wie die entsprechenden Anträge des Landes Preußen gegen das Reich. Soweit dagegen die Minister als Einzelpersonen das Reich als Antragsgegner in Anspruch nehmen, fehlt ihnen die Parteifähigkeit. Eine Streitigkeit gegen das Reich auf Grund des Art. 19 NVerg. kann nur namens eines Landes, nicht von einzelnen Stellen oder Persönlichkeiten in eigenem Namen, geführt werden.

Bei der Stellungnahme zu den Anträgen, die unmittelbar gegen die Verordnung vom 20. Juli 1932 und deren Ausführung gerichtet sind, ist zunächst über die streitig gewordene Frage zu entscheiden, wie die Verordnung auszulegen ist. Die Antragsteller gehen davon aus, daß die Verordnung dem Reichskommissar die Befugnis einräume, die preußischen Minister endgültig ihrer Amtstät zu entheben. Das Reich vertritt dagegen die Auffassung, daß die Verordnung in einem engeren Sinne zu verstehen sei und den Reichskommissar nur ermächtige, die preußischen Minister vorübergehend ihrer Amtstät zu entheben, ihnen gegenüber also eine Maßnahme zu treffen, die etwa der vorläufigen Amtsenthebung (Suspension) des Beamtenrechts entspreche. Der Wortlaut der Verordnung, in der schlechthin von Amtsenthebung die Rede ist, spricht für die weitere Auslegung. Aus dem Wortlaut der Schreiben, die der Reichskanzler am 20. Juli, also am Tage des Erlasses der Verordnung, an den Preußischen Ministerpräsidenten und den Preußischen Minister des Innern gerichtet hat, ergibt sich, daß die Reichsregierung die Verordnung unmittelbar nach deren Erlass in diesem weiteren Sinne verstanden hat. Dasselbe ergibt sich aus der Tatfrage, daß der Reichskanzler in seinem Schreiben vom 21. Juli die vorgenommene „Amtsenthebung“ zu recht fertigen versucht und den Ministerpräsidenten Dr. Braun als Ministerpräsident a. D. bezeichnet hat. In keiner von diesen Verlaubbarungen findet sich ein Hinweis auf die Natur dieser Enthebung als einer bloß vorübergehenden Maßnahme. Daraus, daß der Reichskanzler in der Verordnung nur für deren Geltungsdauer zum Reichskommissar bestellt worden ist, folgt nichts dafür, daß die von ihm ausgesprochenen Amtsenthebungen gleichfalls nur vorübergehende Wirkung haben sollten. Diesen Tatfachen gegenüber kann der Umstand, daß die Reichsregierung im weiteren Verlauf der Angelegenheit sich für die engere Auslegung entschieden hat, nicht ausschlaggebend ins Gewicht fallen. Der Staatsgerichtshof ist daher der Auffassung, daß durch die Verordnung dem Reichskommissar die Ermächtigung erteilt werden sollte, die preußischen Staatsminister endgültig ihres Amtes zu entheben. Die Prüfung des Staatsgerichtshofs muß sich somit auch auf die Frage erstreden, ob eine Ermächtigung dieser Art mit der Reichsverfassung vereinbar ist.

Von der so gewonnenen Grundlage aus ist zu prüfen, ob die Verordnung vom 20. Juli 1932 in Art. 48 NVerg. die erforderliche

Autograph B.I. 16. ii. 22

Stütze findet. Hierbei sind die Vorschrift des Abs. 1 und die Vorschriften des Abs. 2 des Artikels 48 voneinander zu scheiden. Die Vorschrift des Abs. 1 regelt die Reichsgekulation; sie gibt in Fortbildung des Art. 19 der Reichsverfassung vom 16. April 1871 dem Reichspräsidenten das Recht, ein Land mit Hilfe der bewaffneten Macht zur Erfüllung der ihm nach der Reichsverfassung und den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten anzuhalten. Die Vorschriften des Abs. 2, in dem die sog. Diktaturbefugnisse des Reichspräsidenten geregelt sind, haben eine andere geschichtliche Wurzel; hier ist das im Art. 68 RVerf. 1871 dem Kaiser verliehene Recht, bei Bedrohung der öffentlichen Sicherheit jeden Teil des Bundesgebietes in Kriegszustand zu erklären, fortentwickelt, ausgebaut und auf den Reichspräsidenten übertragen. Diese Vorschrift setzt keine Pflichtverleihung eines Landes voraus; Erfordernis ist vielmehr ausschließlich, daß im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit erheblich gestört oder gefährdet ist. Dem entspricht, daß dem Reichspräsidenten im Abs. 2 das Recht eingeräumt ist, die zur Wiederrherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen, nicht aber die Befugnis, ein Land zur Pflichterfüllung anzuhalten. An der Notwendigkeit der Scheidung, die sich hieraus ergibt, kann es nichts ändern, daß die Vorschriften in einem Artikel der Reichsverfassung voneinandergetrennt sind, daß sowohl im Abs. 1 wie im Abs. 2 das Recht zum Handeln dem Reichspräsidenten übertragen ist, daß nach beiden Absätzen der Reichspräsident sich der Hilfe der bewaffneten Macht bedienen darf und daß im Abs. 3 des Art. 48 dem Reichstag gewisse Rechte eingeräumt sind, die sich sowohl auf die Maßnahmen nach Abs. 1 wie auch auf die Maßnahmen nach Abs. 2 beziehen. Ebensoviel kann es an der Notwendigkeit einer Scheidung der Vorschrift des Abs. 1 von den Vorschriften des Abs. 2 etwas ändern, daß mitunter, ja vielleicht sogar häufig, die Voraussetzungen beider Absätze zugleich gegeben sein werden. Gewiß kann die Pflichtverleihung eines Landes eine erhebliche Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hervorrufen; gewiß wird der Reichspräsident den Entschluß, ein Land nach Art. 48 Abs. 1 mit Hilfe der bewaffneten Macht zur Pflichterfüllung anzuhalten, am ehesten dann fassen, wenn die Pflichterfüllung der Pflicht zu einer erheblichen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt. Aus der Möglichkeit eines solchen

Zusammentreffens der Voraussetzungen des Abs. 1 mit denen des Abs. 2 kann aber für eine begriffliche Vermischung der beiden Vorschriften und insbesondere für die Auffassung, daß der Umfang der dem Reichspräsidenten zustehenden Befugnisse nach den beiden Vorschriften der gleiche sei, nichts abgeleitet werden. Die Prüfung, ob die Voraussetzungen des Artikels 48 vorliegen, ist daher für jeden der beiden ersten Absätze gesondert vorzunehmen.

Die Frage, ob die Verordnung vom 20. Juli in dem Abs. 1 des Artikels 48 die erforderliche Stütze findet, verneint der Staatsgerichtshof. Die Auffassung, daß es sich bei der Voraussetzung dieser Vorschrift — Nichterfüllung der Pflichten eines Landes gegenüber dem Reich — um eine reine Erinnerungsfrage handle, vermag der Staatsgerichtshof nicht zu teilen. Sie ist mit dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift unvereinbar und würde nicht mit der in der Reichsverfassung geregelten Rechtsstellung der Länder innerhalb des Reichs in Einklang stehen. Das Vorhandensein des in Art. 48 Abs. 1 aufgestellten Tatbestandes der Nichterfüllung gesetzlicher Pflichten ist der gerichtlichen Nachprüfung zugänglich wegen des darin enthaltenen rechtlichen Merkmals. Bei dem unlösbar innen zusammenhang der Tat- und Rechtsfrage muß die gerichtliche Nachprüfung hier nach beiden Richtungen erfolgen. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestätigt dieses Ergebnis. Es kommen hier vor allem in Betracht die Ausführungen des Reichsministers Dr. Preuß im Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung (Band 336 der Verhandlungen S. 288), daß es nicht erforderlich sei, dem Reichstag ein Zustimmungsrecht zur Einleitung der Reichsgekulation einzuräumen, weil die Regierung in dieser Richtung keinen Schritt tun könne, für den sie nicht rechtlich dem Staatsgerichtshof verantwortlich sei; sie handle „mit dem Bewußtsein, mit Kopf und Kräften auch bei den Gerichten für ihr Handeln verantwortlich zu sein“. Wenn bei dieser letzteren Auffassung auch vornehmlich an die Erhebung der Ministeranklage gemäß Art. 59 RVerf. gedacht sein mag, so zeigt sich doch, daß nach der damaligen Auffassung der Reichsregierung die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Reichsgekulation der Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof unterliegen sollten. Ob ein Land seine Pflichten gegen das Reich erfüllt hat oder nicht, ist also vom Staatsgerichtshof nachzuprüfen.

Die Behauptungen, auf die das Reich den Vorwurf der Nichterfüllung von Pflichten gründet, betreffen zu einem Teil Handlungen, die nicht von den verantwortlichen Trägern der Staatsgewalt in Preußen, sondern von nachgeordneten Persönlichkeiten, dem Staatssekretär im Preußischen Ministerium des Innern und dem Berliner Polizeipräsidenten, vorgenommen worden sind. In solchen Handlungen kann eine Pflichtverletzung des Landes Preußen nicht gefunden werden. Sie könnte allerdings unter Umständen gegeben sein, beispielsweise dann, wenn die zuständigen obersten Landesstellen entsprechende Vorstellungen des Reichs unbeachtet gelassen hätten, statt pflichtgemäß für Wohltheil zu sorgen. Ein solcher Sachverhalt ist aber nicht behauptet. Unter den gegebenen Umständen bedarf es daher keiner näheren Aufklärung über die Anregungen und Wünsche, die der Staatssekretär bei seiner Verhandlung mit den kommunistischen Abgeordneten ausgesprochen hat und über deren Inhalt die Darstellungen der Parteien sich in dem wesentlichen Punkt widersprechen.

Andere Aufführungen scheiden um deswillen aus, weil keinesfalls eine Pflichtverletzung gegenüber dem Reich in Frage kommt. Das gilt insbesondere für die Darlegungen über das Verhalten des Preußischen Landtags bei Wiederholung der die Wahl des Ministerpräsidenten betreffenden Bestimmungen der Geschäftsordnung und über die Unterlassung der Wahl selbst, ferner über die Herausgabe staatlicher Mittel für parteipolitische Zwecke. Hierbei handelt es sich um innerpreußische Angelegenheiten. Eine Verletzung des Art. 17 RVerf. liegt nicht vor, weil er das Verhalten geschäftsführender Regierungen, die im Art. 59 Abs. 2 RVerf. und in anderen Landesverfassungen ausdrücklich vorgesehen sind, nicht ausschließt.

Ein weiterer Vorwurf geht dahin, daß der Preußische Minister des Innern, Dr. Sebiring, die Politik der Reichsregierung in der Öffentlichkeit in einer der Treupflicht Preußens gegenüber dem Reich widersprechenden Weise bekämpft habe. Es mag zugegeben werden, daß in Zeiten höchster politischer Spannung in besonders scharfen öffentlichen Angriffen von Ministern eines Landes auf die Politik des Reichs unter Umständen eine Verletzung der Treupflicht gefunden werden kann. Die Möglichkeit, in solchen Angriffen eine Pflichtverletzung des Landes zu erblicken, wird auch dadurch nicht ohne weiteres ausgeschlossen, daß der Minister nicht in seiner amtlichen Eigenschaft, sondern als Privatmann oder als Parteimitglied

handelt. Die Prüfung der Äußerungen des Ministers Dr. Sebiring ergibt aber, auch wenn man sie im Lichte der gesamten damaligen Lage vornimmt, daß sie die Grenzen der gebotenen Zurückhaltung nicht derart überschreiten, daß darin eine Pflichtverletzung des Landes gegenüber dem Reich erblickt werden kann.

Hierauf bleibt zur Stütze der Behauptung einer Pflichtverletzung nur die eine, vom Reich am stärksten betonte Ausführung fibrig, daß die Preußische Regierung es an der erforderlichen Tatkräft bei der Bekämpfung der kommunistischen Bewegung habe fehlen lassen. Diese Behauptung ist in der mündlichen Verhandlung doch erläutert worden, daß sie zwei Vorwürfe in sich enthalte. Einmal habe es dem Preußischen Ministerpräsidenten und dem Preußischen Minister des Innern als Mitgliedern der sozialdemokratischen Partei angesichts der innerhalb der Partei damals vertretenen Wünsche nach einem Zusammenschluß mit den Anhängern der kommunistischen Partei an der nötigen inneren Freiheit zur Bekämpfung der Kommunisten gefehlt, und sie hätten infolgedessen die nötige Tatkräft vermissen lassen. Ferner aber hätten sie zum mindesten erkennen müssen und auch erkannt, daß die Kommunisten im Hinblick auf jene Strömungen zu der Auffassung gelangen würden, daß eine Regierung mit starkem sozialdemokratischen Einschlag ihnen gegenüber im entscheidenden Augenblick nicht bis zum äußersten von den staatlichen Machtmitteln Gebrauch machen werde.

Aus den Behauptungen, die zur Begründung dieser Vorwürfe im einzelnen angeführt worden sind, ergibt sich für keinen von ihnen eine genügende Stütze. Insbesondere bieten die vom Reich beigebrachten Aussagen von Beamten der preußischen Staatsverwaltung keinen Anhalt für die Annahme, daß der Preußische Minister des Innern es wirklich an der nötigen Tatkräft gegenüber den Kommunisten habe fehlen lassen. Soweit diese Aussagen überhaupt bestimzte Angaben enthalten und nicht nur allgemeine Eindrücke und Stimmen wiedergeben, geht aus ihnen nicht mehr hervor, als daß der Preußische Minister des Innern mitunter Anregungen zu bestimmten Maßnahmen gegen die Kommunisten keine Folge gegeben hat. Die entscheidende Frage aber, ob sein Verhalten nicht durch soziale, in der jeweiligen politischen Lage begründete Erwägungen bestimmt worden ist, ist offen geblieben. Nur dann, wenn dies zu verneinen und der entscheidende Beweegrund in einer inneren

4/1923 21. April 22

Unfreiheit, in einer Schwäche gegenüber den Kommunisten zu erblicken wäre, könnte von einer Pflichtverletzung gegenüber dem Reich die Rede sein. Die nach den Feststellungen des Reichskommissars mit Bezug auf die Altonaer Vorgänge vom 17. Juli 1932 gefallene Äußerung des Ministers Seeherr, wenn er frei wäre, würde er sowohl den Polizeipräsidenten E. wie den Regierungspräsidenten A. abberufen, weist nach dem Zusammenhang, in dem sie gefallen ist, nicht auf eine Abhängigkeit von den Kommunisten hin. Sie würde vielmehr höchstens arbeiten, daß der Minister, weil er auf die Politik der Reichsregierung Rücksicht zu nehmen habe, nicht mit der von ihm an sich für angebracht gehaltenen Entscheidlichkeit gegen jene Beamten einschreiten könne, die durch allzu große Willfährigkeit gegen die Nationalsozialisten deren Umzug ermöglicht und damit die kommunistischen Ausschreitungen verschuldet hätten.

Auf Art. 48 Abs. 1 NWerf. kann hiernach die Verordnung vom 20. Juli 1932 nicht begründet werden. Damit erübrigt sich im vorliegenden Rechtsstreit eine Stellungnahme des Staatsgerichtshofes zu der Frage, welche Besugriffe für den Reichspräsidenten der Absatz 1 in sich schließt, und ob und insofern bei einem Vorgehen auf Grund dieser Vorschrift gewisse Fortinen zu beobachten sind.

Art. 48 Abs. 2 NWerf. gewährt dem Reichspräsidenten für den Fall, daß im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet ist, das Recht, die zu deren Wiederherstellung nötigen Maßnahmen zu treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten. Er gibt ihm zugleich die Besugnis, zu diesem Zweck bestimmte Grundrechte außer Kraft zu setzen.

Zu der Frage, ob der Staatsgerichtshof im Streiffall das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 NWerf. nachzuprüfen oder ob er insoweit seiner Entscheidung die Auffassung des Reichspräsidenten zugunrechtliegen habe, hat der Staatsgerichtshof bisher nicht Stellung genommen. Auch im vorliegenden Falle bedarf es einer Stellungnahme zu dieser Frage nicht. Denn es ist offenludig, daß die Verordnung vom 20. Juli 1932 in einer Zeit schwerer Störung und Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassen worden ist. In jenem Zeitpunkt standen groÙe politische Partien einander kampfbereit in erbitterter Feindschaft gegenüber. Die Feindseligkeiten entluden sich fast täglich in blutigen, zahlreichen Menschenleben vernichtenden Zusammenstößen. Zugleich aber bestand

die ernste Gefahr, daß die innerpolitische Spannung sich noch weiter steigern und zu einer Bedrohung der Grundlagen unseres Verfassungslebens auswachsen werde. Die Voraussetzungen für ein Einschreiten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 waren daher ohne weiteres gegeben. Aus der Größe der Gefahr ergibt sich zugleich, daß es das Recht und die Pflicht des Reichspräsidenten war, zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung alle ihm geeignet erscheinenden Mittel anzuwenden, soweit sie mit der Reichsverfassung vereinbar sind. Der Reichspräsident konnte in dieser Lage nach pflichtmäßigen Ermessens zu der Auffassung gelangen, daß es geboten sei, zu diesem Zweck nicht nur die polizeilichen Machtmittel Preußens in die Hand des Reichs zu legen, sondern die gesamten staatlichen Machtmittel des Reichs und Preußens in einer Hand zusammenzufassen und die Politik des Reichs und Preußens in einheitliche Hände zu lenken. Hieran würde es nichts ändern können, wenn die Behauptung Preußens zuträfe, daß die Gefahrenlage zum mindesten zu einem Teil auf die eigenen innerpolitischen Maßnahmen der Reichsregierung zurückzuführen sei.

Von dieser Grundauffassung aus erledigt sich die Einwendung Preußens, daß die Verordnung vom 20. Juli 1932 einen Ermessensmißbrauch oder doch eine Ermessensstörerschreitung enthalte. Ein Ermessensmißbrauch würde nur in Frage kommen, wenn sich erweisen ließe, daß der Reichspräsident die Verordnung nicht zu dem Zweck der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sondern zu anderem, außerhalb des Art. 48 Abs. 2 liegenden Zwecken erlassen habe. Soweit die nach dieser Richtung ziellenden und unter Beweis gestellten Behauptungen dahin verstanden werden können, daß den Nationalsozialisten Eröffnungen von dem Reichskanzler persönlich oder doch in seinem Auftrage gemacht worden seien, sind sie durch die von ihm hierüber abgegebenen, in der mündlichen Verhandlung von dem Prozeßvertreter der Reichsregierung vorgetragenen Erklärungen widerlegt. Im übrigen greifen sie nicht durch. Auch wenn der Verordnung vom 20. Juli Verhandlungen und Vereinbarungen mit dem Führer der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiter-Partei vorausgegangen wären und auch wenn bei diesen Verhandlungen Änderungen der amtlichen Personalverhältnisse in Preußen und die Einstellung eines neuen Ministerpräsidenten oder eines Reichskommissars für Preußen in Aussicht gestellt worden wären, so würde hieraus nicht zu entnehmen

sein, daß die Maßnahmen der Verordnung zu anderen Zwecken als dem der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung getroffen worden sind. Wenn diese Behauptungen richtig wären, so könnte sich daraus höchstens ergeben, daß die bei diesen Verhandlungen gewonnenen Einsicht in die gefährdende politische Lage dazu beigetragen haben, der Reichsregierung die Überzeugung zu verschaffen, daß ein Einschreiten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 geboten sei. Auch der Hinweis darauf, daß in anderen Ländern gleiche oder ähnliche Verhältnisse wie in Preußen vorgelegen hätten und daß der Reichspräsident gleichwohl sein Einschreiten auf Preußen beschränkt habe, ist nicht geeignet, einen Ermessensmißbrauch darzutun, weil die verschiedensten berechtigten Gründe bei einer an sich dem Art. 48 Abs. 2 entsprechenden Lage ein Einschreiten im Gebiet des einen Landes geboten erscheinen lassen können, in dem des anderen aber nicht.

Eine Ermessensüberschreitung würde dann vorliegen, wenn sich ergäbe, daß in der Verordnung vom 20. Juli 1932 Maßnahmen getroffen seien, die offensichtlich über den Zweck der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hinausreichen. Für eine solche Annahme fehlt es an einem Anhalt. Insbesondere ist eine Ermessensüberschreitung nicht darin zu erblicken, daß die Verordnung den Reichskommissar nicht nur gegenüber dem preußischen Ministerpräsidenten und dem preußischen Minister des Innern, sondern auch gegenüber allen anderen preußischen Ministern zu einem Einschreiten ermächtigt hat. Der Staatsgerichtshof geht, wie oben dargelegt, davon aus, daß der Reichspräsident für geboten erachtet hat und angesichts der außergewöhnlichen politischen Gefahrenlage für geboten erachtet konnte, die staatlichen Machtmittel des Reichs und des größten deutschen Landes in einer Hand zusammenzufassen und die preußische Landespolitik nach Möglichkeit der Reichspolitik anzugeleichen. Zur Errichtung dieses Zweckes konnte es ohne Überschreitung des pflichtmäßigen Ermessens nötig erscheinen, auch die ministeriellen Geschäftsbereiche zu erfassen, deren Aufgaben nicht unmittelbar auf dem Gebiet der allgemeinen Politik oder der Aufrechterhaltung der polizeilichen Ordnung liegen. Die Frage aber, ob der Reichskommissar bei seinen Maßnahmen gegen diese anderen preußischen Minister sachgemäß verfahren ist, hat der Staatsgerichtshof nicht nachzuprüfen. Soweit die dem Reichskommissar erteilte Ermächtigung mit der Reichsverfassung in Einklang steht, war er befugt, von dieser Er-

mächtigung nach seinem eigenen Ermessen Gebrauch zu machen. Wie er von der Ermächtigung innerhalb ihrer Grenzen Gebrauch gemacht hat, hat er nur gegenüber dem Reichspräsidenten zu verantworten. Die Maßnahmen des Reichskommissars könnten daher als solche den Staatsgerichtshof nur beschäftigen, soweit sie etwa die Grenzen der ihm erteilten Ermächtigung überschritten haben sollten.

Die Maßnahmen aus Art. 48 Abs. 2 müssen aber nicht nur dem Zweck der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entsprechen, sondern sich auch in den unsüberschreitbaren Grenzen halten, die sich aus dem Zusammenhang jener Vorschrift mit den anderen Bestimmungen der Reichsverfassung ergeben. Der Staatsgerichtshof hat sich in seiner bisherigen Rechtsprechung ständig zu der Ansicht bekannt, daß der Reichspräsident, abgesehen von der ihm freigegebenen vorübergehenden Auferkraftsetzung von sieben Grundrechten, an alle Vorschriften der Reichsverfassung gebunden ist, die nicht lediglich die Zuständigkeiten des Reichs gegenüber den Ländern oder die Zuständigkeiten der verschiedenen Reichsorgane gegeneinander abgrenzen (RGZ. Bd. 134 Anh. S. 26 [43] = Bumle Ausgewählte Entscheidungen 5. Heft S. 5 [22]; RGZ. Bd. 135 Anh. S. 30 [38]). An dieser Rechtsansicht, die von der Reichsregierung wiederholt (s. besonders die Aufführungen des Reichsjustizministers Schiffer in der Sitzung der Nationalversammlung vom 9. März 1920, Bd. 332 der Verhandlungen S. 4636) vertreten worden ist und im Schrifttum überwiegend geteilt wird, ist festzuhalten. Danach ist der Inhalt der angefochtenen Verordnung verfassungsmäßig zulässig, soweit er als eine bloße Verschiebung von Zuständigkeiten, als eine Übertragung von Geschäften und Befugnissen von der Landesregierung auf ein Reichsorgan, ausgeübt werden kann, dagegen mit der Reichsverfassung nicht vereinbar, soweit durch die Verordnung in andere Vorschriften der Reichsverfassung eingegriffen wird.

Zu den Verfassungsvorschriften, die nicht bloße Abgrenzungen von Zuständigkeiten enthalten, gehören die Bestimmungen über die Stellung der Länder innerhalb des Reichs und über den Aufbau der Länder, insbesondere die Art. 17, 60 und 63 RVerf. Art. 17 RVerf. schreibt vor, daß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben muß. Es gewährleistet jedem Lande den Bestand einer aus dem Lande selbst hervorgehenden, eigenständigen Landesregierung, die des Vertrauens der Volksvertretung bedarf. An die Stelle dieser Landesregierung

St. 1. 2 Bl. 20 v. 22

kann, auch vorübergehend, kein anderes Organ gesetzt werden. Wenn die Mitglieder dieser Regierung dauernd oder vorübergehend ihres Amtes enthoben oder auch nur an der Amtsausübung tatsächlich völlig verhindert werden, so wird dem Land entzogen, was ihm durch Art. 17 gewährleistet ist. Dabei bestindet es keiner Unterschied, ob es sich um eine im politischen Sinne noch vollständige oder um eine Geschäftstregierung handelt. Das für eine Landesregierung in dem gekennzeichneten Sinn entscheidende Merkmal, daß ihre Zustellung auf einen von dem Landtag als dem Vertreter des Volkes zum mindesten gegenüber dem Ministerpräsidenten getätigten Vertrauensakt zurückzuführen ist, trifft auch auf eine Geschäftstregierung zu. Eine Stelle, die grundsätzlich und von vornherein des Vertrauens der Volksvertretung nicht bedarf und es nicht in Anspruch nimmt, kann nicht, auch nicht vorübergehend, Landesregierung im Sinne des Art. 17 sein.

Art. 63 bestimmt, daß die Länder im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden. Diese Vorschrift ist, da der Einfluß der Länder auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs nach Art. 60 durch den Reichsrat ausgeübt wird, für die Länder von höchster Bedeutung. Diese Vertretung auf Grund des Art. 48 Abs. 2 einem Lande zu entziehen und sie auf einen Reichskommissar zu übertragen, bedeutet eine wesentliche Beeinträchtigung der Stellung des Landes im Reich und eine dem Wesen des Reichsrats widersprechende Veränderung seiner Zusammensetzung. Die Errichtung des Reichsrats zielt nach seiner Zusammensetzung und seinen Aufgaben darauf ab, eine Gewähr dafür zu schaffen, daß die besonderen Belange der einzelnen Länder neben denen des Reichs gehörig berücksichtigt werden. Das soll dadurch erreicht werden, daß dort die Stimmen durch die von der Reichsgevalt unabhängigen Landesregierungen geführt werden. Reichskommissare sind Organe des Reichs und von der Reichsgevalt abhängig. Sie können daher das Land nicht im Reichsrat vertreten.

Hierauf geht es nicht an, einen Reichskommissar auch nur vorübergehend als Landesregierung einzusehen und die verfassungsmäßigen bestellten Minister ihrer Ämter zu entheben.

Die bisherige Staatsübung steht dieser Auffassung nicht entgegen. Zwar sind in einigen Fällen Verordnungen des Ministerpräsidenten ergangen, die auf die Absehung einer Landesregierung abzielen und in ihrer Überschrift auf Art. 48 Abs. 2 RVerf. Bezug nehmen (Verordnung betr. die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und

Ordnung in den thüringischen Einzelnäfern vom 22. März 1920 RGBl. S. 343, und Verordnung betr. die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiete des Freistaates Sachsen nötigen Maßnahmen vom 29. Oktober 1923, RGBl. S. 995). Ein Teil der Verordnungen ist über der Art. 48 seinen ganzen Inhalt noch in Bezug genommen, und in beiden Fällen wäre die Voraussetzung des Art. 48 Abs. 1 tatsächlich gegeben. Auch im Schrifttum werden diese Verordnungen überwiegend als Maßnahmen nach Art. 48 Abs. 1 betrachtet.

Die Verordnung vom 20. Juli 1932 läßt sich aber unter den Gesichtspunkt der Zuständigkeitsverschiebung innerhalb der Grenzen die sich aus diesem Begriff ergeben, rechtfertigen. Die Beschlüsse des preußischen Minister in Landesangelegenheiten konnten unter Verlassung der gegenwärtigen Minister in ihren Amtsstellungen vorübergehend von der Landesstaatsgewalt abgetrennt und dem Reichskommissar als Reichsorgan übertragen werden. Eine solche Verschiebung der Zuständigkeit erfolgt überall da, wo ein Reichskommissar auf Grund des Art. 48 Abs. 2 zur Ausübung gewisser, an sich den Lande zustehender Beschlüsse eingesetzt wird. Der Wortlaut der Verordnung schließt es auch nicht aus, sie im Sinn einer solchen Zuständigkeitsverschiebung aufzufassen.

Die Abtrennung von Zuständigkeiten der Landesregierung um ihre Übertragung auf ein Reichsorgan findet aber darin ihre Grenze, daß der Landesregierung die Beschlüsse erhalten bleiben müssen, die nach dem eben Gesagten zur Aufrechterhaltung der Selbständigkeit des Landes und seiner rechtlichen Stellung im Reich wesentlich unentbehrlich sind. Es muß also die verfassungsmäßige Landesregierung als Organ des Landeswillens bestehen bleiben, und es muß ihr die Vertretung des Landes gegenüber dem Reich, insbesondere im Reichsrat und Reichstag (Art. 33 RVerf.), sowie gegenüber anderen Ländern belassen werden. Auch die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten gegenüber den anderen höchsten Landesorganen (Landtag und Staatsrat) können der Landesregierung nicht genommen werden.

Der Staatsgerichtshof verkennt nicht, daß die Scheidung, die sic heraus ergibt, die Errichtung des Gießes der Verordnung erschwert und zu Reibungen zwischen dem Reichskommissar und den Preußischen Ministern führen kann. Die Rücksicht hierauf kann aber nicht bewirken daß die verfassungsmäßigen Rechte der Länder beiseite geschoben

17.12.2.31 vol. 22

werden. Bei einem jeden Diktatureingriff entsteht die Gefahr von Neubungen zwischen dem Reichskommissar und der Landesregierung. Aufgabe beider Stellen ist es, diese Neubungen durch ein vertragliches Zusammenarbeiten zum Wohle des Landes und des Reichs zu überwinden. Soweit etwa eine Landesregierung in dem ihr verbleibenden Bereich die Geschäfte in einer Art führen sollte, in der eine Pflichtverlegung gegenüber dem Reich zu erbliden ist, würde der Reichspräsident auf Grund von Art. 48 Abs. 1 weitergehende Eingriffe in die Rechte des Landes vornehmen können. Übrigens würde auch jede andere bei in dem Verfahren erörterten Lösungen schwere Unzutrefflichkeiten mit sich bringen. Ein Ruhm der preußischen Stimmen im Reichsrat würde eines der wichtigsten Organe des Reichs handlungsunfähig machen. Eine Übertragung des Stimmberechts auf den Reichskommissar würde, auch wenn man sie entgegen der Auffassung des Staatsgerichtshofs für verfassungstechnisch zulässig erachten wollte, die Stellung der übrigen Länder gegenüber dem Reich auf das empfindlichste beeinträchtigen. Im übrigen steht es bei dem Preußischen Landtag, zu versuchen, ob durch Bildung einer neuen Preußischen Landesregierung dem jüngsten Zustand ein Ende bereitet werden kann.

Müsste hiernach der Preußischen Landesregierung die Ausübung des Stimmberechts im Reichsrat belassen werden, so könnte ihr folgerichtig auch die Befugnis nicht entzogen werden, den vorhandenen Bevollmächtigten weiterhin Anweisungen für die Ausübung des Stimmberechts zu erteilen. Dem Reichskommissar könnte weder diese Befugnis noch das Recht übertragen werden, die bisherigen Bevollmächtigten im Hauptamt in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen oder neue Bevollmächtigte zum Reichsrat zu bestellen.

Dagegen läßt sich aus der Reichsverfassung im übrigen kein begründetes Bebenken gegen die Ausstattung des Reichskommissars mit der Befugnis herleiten, Beamte in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen oder Beamte zu ernennen, zu befördern, in den Ruhestand zu versetzen oder zu entlassen. Die Übertragung dieser Befugnis auf die Reichskommissare liegt im Bereich der dem Reichspräsidenten nach Art. 48 Abs. 2 geflatteten Zuständigkeitsverschiebung. Der Art. 5 Verf., auf diese Befugnis der Landesregierung beruhend, ist insoweit eine Zuständigkeitsnorm in dem oben dargelegten Sinne. Aus der Reichsverfassung ergibt sich nicht, daß die Erledigung dieser Angelegenheiten den Ländern als ein wesentlicher Bestandteil ihrer

Zuständigkeit bei Übungsbung des Art. 48 Abs. 2 zu belassen ist. Art. 129 Abs. 1 Satz 3 Verf. steht dieser Auffassung nicht entgegen. Die Beamten können nur verlangen, daß von den nunmehr zuständigen Stellen die gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen der vorläufigen Amtsenthebung gebracht werden.

Wenn dem Reichskommissar weiter die Befugnis zur Aufnahme von Anleihen für Rechnung des Landes befreit wird, so erledigt sich diese Frage damit, daß nach Art. 65 PrVerf. die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kreisbis nur durch Gesetz erfolgen darf, also die Zustimmung des Landtags erforderlich.

Aus allen diesen Erwägungen ergibt sich, daß die Verordnung vom 20. Juli 1932 insoweit mit der Reichsverfassung vereinbar ist, als sie die ministeriellen Befugnisse in preußischen Vorbesanzelegenheiten aus dem Kreise der Landesgeschäfte abtrennt und Reichskommissaren überträgt, daß in diese Übertragung aber die Vertretung im Reichsrat und Reichstag sowie die sonstige Vertretung des Landes gegenüber dem Reich und gegenüber anderen Ländern sowie die Befugnisse und Obliegenheiten der Landesregierung gegenüber dem Landtag und dem Staatsrat nicht einbezogen werden können.

A. 103, 2 Bl. 22 vol. 22