

RGZ 138

RGZ 138

Anhang:

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs.

1.

In den verbundenen verfassungsrechtlichen Streitfachen

- 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 Severing,
3. des Preussischen Ministers für Volkswohlfahrt Dr. h. c. Hirtstefer,
4. des Preussischen Ministers für Landwirtschaft, Domänen und Forsten Dr. h. c. Steiger,
5. des Preussischen Ministers für Handel und Gewerbe Dr. Schreiber,
6. des Preussischen Justizministers Dr. Schmidt,

7. des Preussischen Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung Grimme,

8. des Preussischen Finanzministers Klepper,

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. 15, 16, 17 u. 19/32)

hat der Staatsgerichtshof 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 Staatsrat oder gegenüber anderen Ländern zu entziehen.

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

Gründe.

I.

Nachdem die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25. Juli 1932 (RGZ. Bd. 137 Anh. S. 65) erlassen worden war, haben das Land Preußen sowie die Sozialdemokratische Fraktion und die Zentrumsfraktion im Preussischen Landtage ihre Anträge neu gefaßt. Sie beantragen nunmehr:

A.

Der Staatsgerichtshof 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 infolgedessen 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 Sebering von ihren Ämtern (Schreiben des Reichskanzlers vom 20. Juli),

b) die Enthebung der Minister Hirtfelder, Schreiber, Steiger, Schmidt, Grimme und Klepper 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. S. 33) sowie die endgültige (nicht nur kommissarische) Ernennung 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 Staatsgerichtshof möge ferner erkennen:

Das Reich darf sowohl im Wege der Reichserektion nach Art. 48 Abs. 1 RV. wie im Wege von Maßnahmen nach Art. 48 Abs. 2 RV. die den Ländern nach der Reichsverfassung und nach den Landesverfassungen zustehenden Funktionen der Staatsgewalt nur insoweit an sich ziehen, als dies mit dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs vereinbar und zur Erfüllung der angeblich verletzten 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 Instruierung der Reichsratsbevollmächtigten (Art. 63 RV.) aufgehoben, beschränkt oder beeinträchtigt wird,
- c) Landesbeamte ernannt, befördert, in den Ruhestand versetzt oder entlassen werden,
- d) Anleihen für Rechnung von Ländern aufgenommen werden.

Ferner beantragt das Land Preußen:

C.

Der Staatsgerichtshof möge erkennen:

Die in der Rundfunkrede 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 taktischen 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 Betätigung 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 stören,
- 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 Zentrumsfraktion 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.

Nach der Auffassung 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 Antragtrags, der die von der Bayerischen und von der Badischen Regierung in den Sachen StGS. 16 u. 17/32 gestellten Anträge aufnimmt, hält die Reichsregierung für unzulässig, weil damit nur die abstrakte Feststellung einer allgemeinen Rechtslage begehrt werde, es sich um Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reichs handeln würde und der Antrag auf eine unzulässige Vorwegnahme des Ausführungsgesetzes zu Art. 48 WRVf. abziele.

Die Reichsregierung erachtet die Sozialdemokratische und die Zentrumsfraktion zur Prozeßführung nicht für befugt, weil es sich hier nicht um eine Verfassungsstreitigkeit 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 derartigen 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 Antragsgegners 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 verstoßen, Sicherheit und Ordnung im Sinne des Art. 48 Abs. 2 WRVf. 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 scharfen Rundgebungen des Ministers Dr. Severing geäußert habe, habe die kommunistische Partei, an deren Staatsfeindlichkeit nicht zu zweifeln sei und deren Bestrebungen sich planmäßig auf Bürgerkrieg und gewaltsamen Auf-

stand richteten, in der Überzeugung bestärken müssen, daß die Preussische Regierung aus parlamentärtaktischen und anderen Gründen gegen die Kommunisten nicht mit der letzten Entschiedenheit vorgehen werde, sondern sich die Möglichkeit einer gemeinsamen Front gegen den Nationalsozialismus offen halte und sich mit den Kommunisten in dem gemeinschaftlichen Gegensatz 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 Geschäftsordnung, ein parteitaktisches Manöver, das gegen den Rat der Preussischen Regierung zustande gekommen sei. Trotz ihrer Bedenken hätten die Minister für die Änderung gestimmt, es also nicht gewagt, den parteipolitisch erwünschten Änderungsbeschluß zu gefährden. In bezug auf seine Befugnis, den Ministerpräsidenten zu wählen, habe der Landtag versagt. Der Staatssekretär des Preussischen Innenministeriums habe bei einer von ihm herbeigeführten Unterhandlung mit kommunistischen Reichstagsabgeordneten seine Hand dazu geboten, 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 Vorkommnisse 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 bedenklichem 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 WRVf. 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 offener Fall von Ermessensüberschreitung oder Ermessensmißbrauch vorliege. Das von dem Staatsgerichtshof

bei Landesnotverordnungen in Anspruch genommene erweiterte Nachprüfungsrecht bestehe 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 WVerf. 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 erblickende Verletzung der dem Lande Preußen gegen das Reich obliegenden Treupflicht. Eine Pflichtverletzung, wie sie Abs. 1 voraussetze, nämlich ein Verstoß gegen Art. 17 WVerf., könne auch in dem Verjagen des neu gewählten Preussischen Landtags bei der ihm obliegenden Wahl des Ministerpräsidenten gefunden 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 Ermessen des Reichspräsidenten und der Reichsregierung die nötige Maßnahme gewesen, um das Land Preußen zur Erfüllung ihm obliegender Pflichten im Sinne des Art. 48 Abs. 1 anzuhalten und um die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Preußen wiederherzustellen. Übrigens habe selbst der Minister Severing 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 werde 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 WVerf. enthielten selbständige Zuständigkeitsvorschriften. Auch gegenüber dem Art. 63 WVerf. 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 kommissarischen Regierung instruierten 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 oder 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 Gesekwidrigkeiten mit aller Entschiedenheit geführt. Insbesondere hätten die preussischen Innenminister Grzesinski und Severing 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 verdanken gewesen, das die Preussische Staatsregierung den Anklagebehörden 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 Verhütung von Terrorakten nicht erfüllt habe. Der bisherige Staatssekretär im Preussischen Innenministerium habe nicht die Hand dazu geboten, Führern der kommunistischen Partei die Verschleierung illegaler Terrorabsichten zu ermöglichen; er habe vielmehr von den Kommunisten verlangt, sie sollten die Terrorakte tatsächlich aufgeben. Inhalt und Sinn der von dem Antragsgegner erwähnten Rede des Berliner Polizeipräsidenten, eines der kommunistischen Partei unabhängig gegenüber stehenden Beamten, seien ungenau wiedergegeben. Das

Zustandekommen, die Motive und das Ziel der Änderung, die an den Bestimmungen der Geschäftsordnung 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, bestehe 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 Staatsmitteln nicht zur Verfügung gestellt worden. Die betreffenden Ausgaben hätten vielmehr polizeilichen Zwecken gebient. Davon abgesehen könne auch aus Rechtsgründen in solchen Ausgaben die Verletzung einer dem Lande gegen das Reich obliegenden Pflicht nicht gefunden werden. Es handle sich um eine innerpreussische Angelegenheit.

Das Preussische Staatsministerium hat ferner 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 Ausschussitzung 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 als stellvertretende Bevollmächtigte aufzutreten. Bayern und andere Länder haben hiergegen Widerspruch erhoben, und es sind in einer am 2. August 1932 abgehaltenen Vollsitzung gegen das Vorgehen der Reichsregierung Rechtsverwahrungen von mehreren Ländern und Vertretern preussischer Provinzen eingelegt 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 MVerf. 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 MVerf. 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 MVerf. sei es daher auch nicht zulässig, daß politische Beamte Preußens gemäß § 12 der Wartegeldverordnung vom 26. Februar 1919 (GS. S. 33) statt durch Beschluß 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. 48 Abs. 2 MVerf. erfolgt sein werde, habe sich der Minister Severing dem Reichsminister Freiherrn von Gahl gegenüber nicht ausgesprochen. Der betreffende Teil ihrer Unterredung habe sich nur auf die Zusammenfassung von Polizeikräften bezogen. Das einseitige Vorgehen gegen und in Preußen verletze nicht nur die Pflicht zu einem bundesfreundlichen Verhalten, sondern auch das bundesstaatliche Gleichheitsprinzip.

Auch das angebliche Versagen des Landtags könne keine Grundlage für ein Einschreiten nach Art. 48 Abs. 2 MVerf. 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 MVerf. und die Notwendigkeit der getroffenen Maßnahmen seien von dem Staatsgerichtshof im gleichen Umfange 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 MVerf. gezogen. Sachliche Voraussetzung sei hier zunächst, daß ein Land, d. h. zu seiner Ver-

trietung berufene Landesorgane — und nicht Regierungsmitglieder außerhalb ihrer amtlichen Eigenschaft oder nachgeordnete Stellen — ihre Pflicht verletzten. Soweit diese Voraussetzung gegeben sei, bedürfe es — auch nach der bisherigen Staatspraxis — vor der Reichserektion einer Anhörung der Beteiligten über die erhobenen Beanstandungen. Es sei sogar — mindestens dann, wenn es sich, wie hier, nicht um offenbare Pflichtverletzungen handle — eine vorherige formelle Mängelrüge 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 rechtlich 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 Zusammensetzung von Reichs- und Landesregierung dürfe nicht dazu führen, daß das Reich die hieraus sich ergebenden Gegensätze als Pflichtverletzung handle und im Wege des Art. 48 Abs. 1 RVerf. zu seinen Gunsten mit Hilfe der Reichserektion 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 Amtsentsetzung der Minister sei offensichtlich zu Zwecken 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 Zentrumsfraktion im Preußischen Landtag sind diesen Ausführungen der Preußischen Staatsminister beigetreten. Zur Begründung ihrer eigenen Sachlegitimation haben sie darauf hingewiesen, daß Fälle, in denen neben der Exekutivbehörde die Volksvertretung vor Gericht klagen könne, dem öffentlichen Recht nicht fremd seien. Danach sei die Sachlegitimation neben dem Staatsministerium auch dem Landtag zuzubilligen, 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 Verfassungstreitigkeit 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 Regierungsform an der 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 dienen. 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 Severing 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 einstweilen 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

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

Bei unvoreingenommener Beurteilung lasse sich nicht abstreiten, daß Gefahr im Verzuge vorgelegen habe. Vorherige Verhandlungen, Hinweise auf kommenden Eingreifen, Mängelrügen 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 Antrag 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. Andererseits hätten sich der Reichskommissar und die von ihm bestellten weiteren Kommissare als Ministerpräsident, Preußische Staatsregierung und Preußisches Staatsministerium bezeichnet und das Landeshoheitsrecht der Begnadigung 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 zurückzuführen. Das sei ein staatsrechtlicher Formenmißbrauch.

Führend 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 Pflichtverletzung des betreffenden Landes im Sinne des Art. 48 Abs. 1, sondern nur dann, wenn das Land sie schuldhaft 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 Verletzung rechtlicher Pflichten im Sinne des Art. 48 Abs. 1 RVerf., sondern um politische Meinungsverschiedenheiten und Zweckmäßig-

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

Die Sozialdemokratische und die Zentrumsfraktion des Preußischen Landtags haben noch darauf hingewiesen, daß die Meinung der Reichsregierung, eine verfassungsrechtliche 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 Unterstützung 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 bewährten 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 Brand 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 Mittelspersonen erfolgt seien, und zwar auch nicht vor seinem Amtsantritt als Reichskanzler. Die Streitteile haben Erklärungen der Minister Severing und Freiherr von Gahl 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 RVerf. erfüllt habe. Nachdem der Reichspräsident und die Reichs-

regierung dies ohne vorherige Anhörung 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 gerechtfertigt.

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

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 Zentrumsfraktion 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 StGG. 15/32 verfahrensrechtlich 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 auszu dehnen.

Das Land Bayern beantragt, festzustellen:

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

nach der Reichsverfassung und den Landesverfassungen zustehenden Funktionen der Staatsgewalt nur insoweit 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.

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

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

Das Land Baden beantragt zu erkennen:

Es wird festgestellt: Das Reich darf gegenüber dem Lande Baden sowohl im Wege der Reichsrekursion nach Art. 48 Abs. 1 RVerf. wie im Wege von Diktaturmaßnahmen nach Art. 48 Abs. 2 RVerf. die den Ländern nach der Reichsverfassung und nach den Landesverfassungen zustehenden Funktionen der Staatsgewalt nur insoweit 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.

Insbesondere ist es mit der Reichsverfassung nicht vereinbar, wenn auf Grund des Art. 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 Instruierung der Reichsratsbevollmächtigten (Art. 63 RVerf.) aufgehoben, beschränkt oder beeinträchtigt wird,
- c) 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 schwebende Verfassungstreitigkeit einzutreten, deren tatsächlichen Anlaß sie zu wenig kenne, um dazu im 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 WVerf. 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 ergriffenen Maßnahmen auf sie nicht in Frage komme, weil in den anderen Ländern Ruhe und Ordnung sichergestellt 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 WVerf. zwischen dem Reich und Bayern erwachsen. Ein Streitiges Rechtsverhältnis, das 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 Rechtskreis 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 Ausschussführung 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 WVerf. 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 hinfübergeführt. Daß dieses Rechtsverhältnis bedingt sei, beseitige seine gerichtliche Feststellbarkeit nicht. Es genüge, daß der Eingriff in die Rechtssphäre eines Landes drohe, und es empfehle sich sogar aus Gesichtspunkten der Bundesfreundlichkeit, Streitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof auszutragen, bevor sie zu schwerwiegenden Folgen geführt hätten. Die Antragsbefugnis bewege sich in weiteren Grenzen als das Recht zur Erhebung der Feststellungsklage im bürgerlichen Rechtsstreit.

Klagegrund Bayerns sei vornehmlich die Beforgnis eines künftigen Vorgehens des Reichs gegen Bayern, die angesichts der von dem Reich bei seinem Einschreiten gegen Preußen vertretenen Rechtsauffassung bestehe. Das Feststellungsinteresse werde verstärkt durch die starke „Präsenz Wirkung“ der vom Staatsgerichtshof erlassenen Entscheidungen, also auch der bevorstehenden Entscheidung in dem von Preußen angesichts der Verordnung vom 20. Juli 1932 anhängig gemachten Verfahren, ferner durch die unklaren 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 Zusammensetzung 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 Verletzung seines Rechts stütze Bayern seine Klage.

Die Exekutionsbefugnis sei ein aus dem Charakter des Bundesstaates sich ergebendes Rechtsinstitut 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 aus dem nicht allein für polizei-

liche Maßnahmen gültigen Rechtsatz, daß die Maßnahmen niemals weitergehen dürften, als zur Erreichung des verfolgten 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 setze die Reichsverfassung auch in einer Reihe sonstiger Bestimmungen das Bestehen selbständiger, vom Reich nicht abhängiger oberster Vertretungsorgane der Länder voraus. Müßte ein Land seine Regierung aus der Hand eines außerhalb stehenden Organes entgegennehmen, so würde auch seine Volksvertretung 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 Beschlußfassungen innerhalb der Regierung eines Landes und die Betätigung 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 Betätigung im Reichsrat könne ein Land weder eine ihm dem Reich gegenüber obliegende Pflicht verletzen noch die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören. Die Erstreckung von Maßnahmen nach Art. 48 RVerf. auf die Ausschaltung eines Landes aus seiner Betätigung 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 an-

gewendeten Mittels seien auch Ernennung, Beförderung, Entlassung und Versetzung von Landesbeamten in den Ruhestand auf Grund des Art. 48 nicht zulässig. Der Reichskommissar müsse sich nötigenfalls mit kommissarischer Verwendung 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 ersetzt werden.

Die Mitglieder der Landesregierung müßten andauernd befugt sein, das 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 Aktilegitimation 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 derartige Maßnahmen angedroht oder ins Auge gefaßt 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 lebhaftes 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 Aufschub der Entscheidung stehe auch mit der Aufgabe des Staatsgerichtshofs, folgen schwere Konflikte zu verhüten, nicht im Einklang. Mit Rücksicht auf bevorstehende Vertragsverhandlungen usw. habe Baden ein erhebliches Interesse daran, zu wissen, wer zur Zeit die

Preußische Staatsregierung sei. Hinsichtlich der Frage der Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten bestehe das Feststellungsinteresse auch bei Eingriffen gegen andere Länder, also auch wegen des bereits erfolgten Eingriffs gegen Preußen. Ohne die erforderliche Klärung 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 versehen habe.

Im übrigen beruhe die Zulässigkeit des Klageantrags 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 gestellten 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 MVerf. einerseits Maßnahmen, die den Bestand der Länder und ihren bundesstaatlichen Charakter antasteten 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 MVerf. 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 MVerf. ausgeschlossen. Die gewählte Landesregierung müsse vor dem Landtag Rechenschaft ablegen, zur Beschlussfassung zusammentreten 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 Reichsratsbevollmächtigten 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 Aufnahme von Anleihen hat Baden sich im wesentlichen ebenso geäußert wie Bayern.

Die Reichsregierung hat beantragt,
die gestellten Anträge zurückzuweisen.

Sie hat hierzu ausgeführt:

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

Gegenstand der Streitigkeit zwischen dem Reich und einem Lande im Sinne des Art. 19 MVerf. müsse ein konkretes Rechtsverhältnis sein, wie ja auch im Zivilprozeß 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 unabsehbare 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 Anklang 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

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 aufgelöst 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 dürften. 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 aufgegeben werden. Ferner sei es auch nicht angängig, die Zulässigkeit der Klage auf Feststellung der allgemeinen Rechtslage aus der Präcedenzwirkung herzuleiten, die das Urteil über ein konkretes Rechtsverhältnis für ähnlich liegende Fälle haben könne.

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 alsbaldigen 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 klargestellt 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, sodaß 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 verwechsle 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 Bedenken bestehe auch gegenüber der Behauptung Bayerns, 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 PrVerf. begründet. Daß dabei der politische Wille Preußens zum Ausdruck kommen müsse, d. h. daß eine von dem Vertrauen 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. Soweit Art. 17 RVerf. das parlamentarische Regierungssystem vorschreibe, sei er durch Art. 48 vorübergehend modifiziert.

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 Bedenken sei aber überhaupt gegen die Mitanträge im allgemeinen zu erheben, wonach die Abgrenzung der Staatsgewalt aller Länder gegenüber der Befugnis unitarischer Reichsorgane zur Entscheidung gestellt, also eine grundsätzliche Stellungnahme zu Fragen lediglich der Reichsorganisation begehrt werde. Bayern und Baden verfolgten keine eigenen subjektiven Rechte, sondern versuchten, für alle Länder zu sprechen. Ferner liefen ihre Anträge darauf hinaus, in unzulässiger Weise dem in Art. 48 Abs. 5 RVerf. angekündigten Reichsgesetz vorzugreifen.

Es gehe nicht an, festzustellen, daß gewisse Betätigungsmöglichkeiten eines Landes, nämlich Instruktion und Abstimmung zum Reichsrat, Beratungen 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 Vornahme der pflichtmäßigen politischen Beurteilung einer tatsächlichen Lage sein. Eine von der in Preußen gegebenen Sachlage absehbende Rechtsauffassung kundzutun, habe die Reichsregierung keinen Anlaß.

Daß eine kommissarische Regierung wegen der „Auswirkungen“ aus Art. 17 MVerf., d. h. weil ihr das Vertrauen des Landtags fehle, nicht unzulässig sei, lehnte das Beispiel der Geschäftsregierungen, die dieses Vertrauens auch entbehrten. Warum eine kommissarische Regierung gehindert sein sollte, Beamtenernennungen zu vollziehen oder Anleihen 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 Regierungsvertreter im Reichsrat einbegriffen, eine Befugnis, die einen wesentlichen Teil der Regierungsgewalt eines deutschen Landes bedeute. Aus den Worten „Mitglieder ihrer Regierungen“ in Art. 63 MVerf. folge nicht, daß darunter nicht auch Mitglieder einer Geschäftsregierung oder einer kommissarischen Regierung zu verstehen seien. Vielmehr sei auch die durch die Verordnung vom 20. Juli 1932 eingesetzte 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 instruiere 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-

hofs darüber angestrebt, daß gewisse Maßnahmen auf Grund des Art. 48 MVerf. 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 verkennet nicht, daß die antragstellenden Länder ein Interesse daran haben, die Grenzen, die bei Maßnahmen auf Grund des Art. 48 MVerf. 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 begründen, daß eine Streitigkeit im Sinne des Art. 19 MVerf. vorliege. Dieser Begriff erfordert — anders als der in Art. 13 Abs. 2 daf. verwendete Begriff der Meinungsverschiedenheit — das Vorliegen eines auf einen bestimmten Einzeltatbestand 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 Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung wiederholt, insbesondere von dem Regierungsvertreter, 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 MVerf., also über die Bedeutung eines Rechtsfalles, 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 MVerf. die Vertretung eines Landes gegenüber dem Reich, namentlich das Recht der Landesregierungen zur Ernennung 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 Mitleidenschaft 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 MVerf. 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 Stimmführung der anderen Länder den maßgebenden Vorschriften entsprechend erfolgt. Darauf haben die Länder ein durch die Reichsverfassung gewährleistet 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 Reflexwirkung anzusehen sei, ist mit Art. 60 f. MVerf. unvereinbar. 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 Besetzung des Reichsrats berührt, so ist es keine unzulässige Einmischung 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 führten. 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 stets 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 widerspruchslos 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 Rechtsschutzinteresse der preußischen Antragsteller kann nur insoweit 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 MVerf. 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 Entscheidungsformel 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.

An 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 (RGZ. 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 WRVf. 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 Nebenintervenienten können sie nicht in Betracht kommen. Ob die Möglichkeit einer Nebenintervention im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof überhaupt gegeben ist, kann dahingestellt bleiben. Nebenintervenient kann jedenfalls nicht sein, wer mangels Parteifähigkeit nicht Hauptpartei sein kann. Dem Versuch der Fraktionen, ihre Lage noch in der mündlichen Verhandlung auf den Reichskommissar als eine angebliche Landesstelle 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 Verfassungskstreitigkeit innerhalb des Landes Preußen vor, weil der Reichskommissar Landesgewalt in Preußen in Anspruch nimmt und demnach ein Streit zwischen Stellen besteht, die behaupten, höchste Landesorgane und zur Mitwirkung bei der Bildung des Staatswillens berufen 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 WRVf. 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 Ämter 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 Ämter zu entheben, ihnen gegenüber also eine Maßnahme zu treffen, die etwa der vorläufigen Amtsenthebung (Suspension) des Beamtenrechts entspreche. Der Wortlaut der Verordnung, in der schlechtthin 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 Tatsache, daß der Reichskanzler in seinem Schreiben vom 21. Juli die vorgenommene „Amtsenthebung“ zu rechtfertigen versucht und den Ministerpräsidenten Dr. Braun als Ministerpräsident a. D. bezeichnet hat. In keiner von diesen Verlautbarungen 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 Tatsachen 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 erstrecken, 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 WRVf. die erforderliche

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 Reichsexekution; 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 NVerf. 1871 dem Kaiser verliehene Recht, bei Bedrohung der öffentlichen Sicherheit jeden Teil des Bundesgebiets in Kriegszustand zu erklären, fortentwickelt, ausgebaut und auf den Reichspräsidenten übertragen. Diese Vorschrift setzt keine Pflichtverletzung 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 Wiederherstellung 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 aneinandergereiht 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. Ebenso wenig 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 Pflichtverletzung 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 Nichterfüllung 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 Ermessensfrage 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 im Art. 48 Abs. 1 aufgestellten Tatbestandes der Nichterfüllung gesetzlicher Pflichten ist der gerichtlichen Nachprüfung zugänglich wegen des darin enthaltenen rechtlichen Merkmals. Bei dem unlösbaren inneren 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 Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung (Band 336 der Verhandlungen S. 288), daß es nicht erforderlich sei, dem Reichstag ein Zustimmungsgesetz zur Einleitung der Reichsexekution 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 Kragen auch bei den Gerichten für ihr Handeln verantwortlich zu sein“. Wenn bei dieser letzteren Äußerung auch vornehmlich an die Erhebung der Ministeranfrage gemäß Art. 59 NVerf. gedacht sein mag, so zeigt sich doch, daß nach der damaligen Auffassung der Reichsregierung die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Reichsexekution 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 Abhilfe 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.

Anderer Ausführungen 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 Abänderung 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 WVerf. liegt nicht vor, weil er das Bestehen geschäftsführender Regierungen, die im Art. 59 Abs. 2 PrVerf. und in anderen Landesverfassungen ausdrücklich vorgesehen sind, nicht ausschließt.

Ein weiterer Vorwurf geht dahin, daß der Preußische Minister des Innern, Dr. Sebering, 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. Sebering ergibt aber, auch wenn man sie im Licht 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.

Hiernach bleibt zur Stütze der Behauptung einer Pflichtverletzung nur die eine, vom Reich am stärksten betonte Ausführung übrig, daß die Preussische Regierung es an der erforderlichen Tatkraft bei der Bekämpfung der kommunistischen Bewegung habe fehlen lassen. Diese Behauptung ist in der mündlichen Verhandlung dahin 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 hervorgetretenen 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 Tatkraft 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 Tatkraft gegenüber den Kommunisten habe fehlen lassen. Soweit diese Aussagen überhaupt bestimmte Angaben enthalten und nicht nur allgemeine Eindrücke und Stimmungen 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 sachliche, in der jeweiligen politischen Lage begründete Erwägungen bestimmt worden ist, ist offen geblieben. Nur dann, wenn dies zu verneinen und der entscheidende Beweggrund in einer inneren

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 Severing, 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 andeuten, daß der Minister, weil er auf die Politik der Reichsregierung Rücksicht zu nehmen habe, nicht mit der von ihm an sich für angebracht gehaltenen Entschiedenheit 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 WRVf. kann hiernach die Verordnung vom 20. Juli 1932 nicht gegründet werden. Damit erübrigt sich im vorliegenden Rechtsstreit eine Stellungnahme des Staatsgerichtshofs zu der Frage, welche Befugnisse für den Reichspräsidenten der Absatz 1 in sich schließt, und ob und inwieweit bei einem Vorgehen auf Grund dieser Vorschrift gewisse Formen zu beobachten sind.

Art. 48 Abs. 2 WRVf. 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 Befugnis, zu diesem Zweck bestimmte Grundrechte außer Kraft zu setzen.

Zu der Frage, ob der Staatsgerichtshof im Streitfall das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 WRVf. nachzuprüfen oder ob er insoweit seiner Entscheidung die Auffassung des Reichspräsidenten zugrundezulegen habe, hat der Staatsgerichtshof bisher nicht Stellung genommen. Auch im vorliegenden Falle bedarf es einer Stellungnahme zu dieser Frage nicht. Denn es ist offenkundig, 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 große politische Parteien einander kampfbereit in erbitterter Feindschaft gegenüber. Die Feindseligkeiten entluden sich fast täglich in blutigen, zahlreiche 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 pflichtmäßigem Ermessen 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 Bahnen 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 Ermessensüberschreitung 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 anderen, außerhalb des Art. 48 Abs. 2 liegenden Zwecken erlassen habe. Soweit die nach dieser Richtung zielenden 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 Einsetzung 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 Einblicke in die gefahrdrohende 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 erachten konnte, die staatlichen Machtmittel des Reichs und des größten deutschen Landes in einer Hand zusammenzufassen und die preussische Landespolitik nach Möglichkeit der Reichspolitik anzugleichen. Zur Erreichung 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 unüberschreitbaren 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 Außerkraftsetzung 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] = Bumke 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 Ausführungen des Reichsjustizministers Schiffer in der Sitzung der Nationalversammlung vom 3. 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, aufgefaßt 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 WRV. Art. 17 WRV. schreibt vor, daß jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben muß. Er gewährleistet jedem Lande den Bestand einer aus dem Lande selbst hervorgehenden, eigenwüchsigen Landesregierung, die des Vertrauens der Volksvertretung bedarf. An die Stelle dieser Landesregierung

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 begründet es keinen Unterschied, ob es sich um eine im politischen Sinne noch vollkräftige oder um eine Geschäftsregierung handelt. Das für eine Landesregierung in dem gekennzeichneten Sinn entscheidende Merkmal, daß ihre Entstehung auf einen von dem Landtag als dem Vertreter des Volkes zum mindesten gegenüber dem Ministerpräsidenten getätigten Vertrauensakt zurückzuführen ist, trifft auch auf eine Geschäftsregierung 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 Einrichtung 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 gebührend berücksichtigt werden. Das soll dadurch erreicht werden, daß dort die Stimmen durch die von der Reichsgewalt unabhängigen Landesregierungen geführt werden. Reichskommissare sind Organe des Reichs und von der Reichsgewalt abhängig. Sie können daher das Land nicht im Reichsrat vertreten.

Hiernach geht es nicht an, einen Reichskommissar auch nur vorübergehend als Landesregierung einzusetzen und die verfassungsmäßig bestellten Minister ihrer Ämter zu entheben.

Die bisherige Staatsübung steht dieser Auffassung nicht entgegen. Zwar sind in einigen Fällen Verordnungen des Reichspräsidenten ergangen, die auf die Absetzung einer Landesregierung abzielten und in ihrer Überschrift auf Art. 48 Abs. 2 MVerf. Bezug nahmen (Verordnung betr. die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und

Ordnung in den thüringischen Einzelländern vom 22. März 1920 RGBl. S. 343, und Verordnung betr. die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiete des Freistaats Sachsen nötigen Maßnahmen vom 29. Oktober 1923, RGBl. S. 995). Im Text der Verordnungen ist aber der Art. 48 seinen ganzen Inhalt nach in Bezug genommen, und in beiden Fällen waren die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 tatsächlich gegeben. Auch in 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 Befugnisse der preußischen Minister in Landesangelegenheiten konnten unter Belassung der gegenwärtigen Minister in ihren Amtstellungen 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 Befugnisse eingesetzt wird. Der Wortlaut der Verordnung schließt es auch nicht aus, sie im Sinn einer solchen Zuständigkeitsverschiebung aufzufassen.

Die Abtrennung von Zuständigkeiten der Landesregierung und ihre Übertragung auf ein Reichsorgan findet aber darin ihre Grenze, daß der Landesregierung die Befugnisse erhalten bleiben müssen, die nach dem eben Gesagten zur Aufrechterhaltung der Selbständigkeit des Landes und seiner rechtlichen Stellung im Reich wesentlich und 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 MVerf.), 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 sich hieraus ergibt, die Erreichung des Zieles der Verordnung erschweren 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

werden. Bei einem jeden Diktatureingriff entsteht die Gefahr von Reibungen zwischen dem Reichskommissar und der Landesregierung. Aufgabe beider Stellen ist es, diese Reibungen durch ein verträgliches 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 Pflichtverletzung gegenüber dem Reich zu erblicken 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 der in dem Verfahren erörterten Lösungen schwere Unzuträglichkeiten mit sich bringen. Ein Ruhen der preußischen Stimmen im Reichsrat würde eines der wichtigsten Organe des Reichs handlungsunfähig machen. Eine Übertragung des Stimmrechts auf den Reichskommissar würde, auch wenn man sie entgegen der Auffassung des Staatsgerichtshofs für verfassungsrechtlich 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 jetzigen Zustand ein Ende bereitet werden kann.

Mußte hiernach der Preussischen Landesregierung die Ausübung des Stimmrechts im Reichsrat belassen werden, so konnte ihr folgerichtig auch die Befugnis nicht entzogen werden, den vorhandenen Bevollmächtigten weiterhin Anweisungen für die Ausübung des Stimmrechts zu erteilen. Dem Reichskommissar konnte 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 Bedenken 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 gestatteten Zuständigkeitsverschiebung. Der Art. 5 RVerf., auf dem diese Befugnis der Landesregierung beruht, 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

Selbständigkeit bei Anwendung des Art. 48 Abs. 2 zu belassen ist. Art. 129 Abs. 1 Satz 3 RVerf. 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 gewahrt werden.

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

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 Landesangelegenheiten 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 konnten.