

Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse
Bayerns im Industriezeitalter

Band 7

Reichsreform und Finanzpolitik

Die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit Bayerns auf
finanzpolitischem Wege in der Zeit der Weimarer Republik

Von

Dr. Franz Menges



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

FRANZ MENGES

Reichsreform und Finanzpolitik

**Beiträge zu einer historischen Strukturanalyse
Bayerns im Industriezeitalter**

herausgegeben von Prof. Dr. Karl Bosl

Institut für Bayerische Geschichte an der Universität München

Band 7

Reichsreform und Finanzpolitik

Die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit Bayerns auf
finanzpolitischem Wege in der Zeit der Weimarer Republik

Von

Dr. Franz Menges



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02506 7

Einleitung

„Das Stichwort ‚Reichsreform‘ . . . bezeichnet in der Tat viel weniger eine staats-, als eine wirtschafts- und finanzpolitische Notwendigkeit¹.“ So charakterisierte der Ministerialrat im Reichsfinanzministerium, Dr. Wilhelm Markull, das Problem der Reichsreform und erkannte damit, ohne daß die übrigen Komponenten des Problems außer acht gelassen werden sollen, die entscheidende Bedeutung der Finanzverfassung für das Reich-Länder-Verhältnis. In allen Erörterungen über eine Reichsreform bildete die Gestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs den Angelpunkt. Mit der Verteilung der Mittel ist nämlich untrennbar die Verteilung der Aufgaben verbunden.

Nannte bereits Cicero die Finanzen „Lebensnerven des Staates“, so kommt ihnen, nachdem die liberale Forderung nach rein fiskalischer Steuerpolitik und Minimalbudgets vom Postulat einer bewußt auf Lenkung und Korrektur der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Faktoren ausgerichteten Finanzpolitik verdrängt wurde, gesteigerte Bedeutung zu. Die Finanzverfassung bestimmt den Spielraum für die Entfaltung der Staatstätigkeit; bei der Aufstellung des Haushaltsplanes werden Weichen für sämtliche Bereiche des staatlichen Wirkens gestellt. Die Finanzhoheit erweist sich somit als wesentliche Stütze der allgemeinen Staatshoheit.

Wird die Finanzhoheit in einem Bundesstaat auf Zentralstaat und Einzelstaaten verteilt, sind Rückwirkungen auf die staatsrechtlichen Verhältnisse unausbleiblich. Ein Vergleich des Haushalts von Reich und Ländern gibt Aufschluß über die Machtverteilung im Bundesstaat. Die Finanzverfassung kann zum Spiegelbild der Eigenstaatlichkeit werden, indem sie einen Staat an der Ausübung seiner Herrschaftsbefugnisse behindert oder fördert. Alle verfassungsmäßig verbrieften Zuständigkeiten, und mögen sie durch eine Reichsreform noch vermehrt werden, nützen nichts, wenn die finanziellen Mittel zur Ausführung nicht vorhanden sind. Finanzhoheit und Budgetrecht, Selbstverantwortlichkeit und Eigenstaatlichkeit werden zur Attrappe, wenn die freie Verfügungsgewalt über Einnahmen und Ausgaben fehlt. Es ist wesentlich, wer über die hauptsächlichen Steuerquellen und über den Verwaltungsapparat verfügt, ob Zentralstaat und Gliedstaaten voneinander unabhängig sind und wenn nicht, wer wessen Kostgänger ist. Der

¹ W. Markull, Das Reich und der Finanzausgleich, 1931, S. 132.

Mittlempfänger wird Gefahr laufen, zum ausführenden Organ des Geldgebers zu werden, denn auch im staatlichen Bereich gilt der Grundsatz: Wer zahlt, schafft an²!

Die Abhandlungen über Fragen der Reichsreform nehmen einen breiten Raum ein³. Zu den bedeutendsten gehört das 1963 erschienene Werk: „Zwischen Demokratie und Diktatur“ von Gerhard Schulz. Es werden hier alle Probleme des Reich-Länder-Verhältnisses zwischen 1919 und 1930 aufgerollt, wobei das Schwergewicht auf den Beziehungen Preußens zum Reich liegt. Was Bayern betrifft, stützt sich Schulz nicht auf eigene Archivstudien, sondern auf Werner Gabriel Zimmermann und besonders auf Karl Schwend, Bayern zwischen Monarchie und Diktatur, 1954. Diese sorgfältig abgewogene und umfassende Darstellung des ehemaligen Chefredakteurs der BVC und Leiters der bayerischen Staatskanzlei gibt leider keine Quellen an und kann die Vielzahl der Themenkreise nur skizzieren. Ähnlich beschränkt sich die Dissertation Bernd Habels, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, 1968, auf eine Zusammenstellung der Fragen des Reich-Bayern-Verhältnisses in der Zeit von 1924 bis 1933 und gesteht, „daß jeder Unterabschnitt meiner Arbeit geeignet ist, in gesonderten Untersuchungen weiter erhellet zu werden“ (S. X). Erika Schnitzer versucht nochmals, die Reichsreform-Diskussion während der Ära Held in ihrer Gesamtheit zu umfassen, setzt aber erfreulicherweise Schwerpunkte. Erst Wolfgang Benz, Die Politik der süddeutschen Staaten in den Anfängen der Weimarer Republik 1918—1920, 1968, engte den Zeitraum der Untersuchung auf wenige Monate ein, in der richtigen Erkenntnis, daß fast alle Verfassungsfragen, die den bundesstaatlichen Charakter des Reiches betrafen, bereits um die Jahreswende 1918/19 diskutiert wurden.

In all diesen Abhandlungen wird die Gestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden als Kernpunkt des Reich-Länder-Verhältnisses erkannt, seine Erhellung aber tunlichst gemieden. Die Historiker überlassen das Gebiet des Finanzwesens allzu bereitwillig den Juristen und Finanzwissenschaftlern, deren Blickwinkel wiederum andere Interessen einschließt als jener der Historiker. So sagen die Veröffentlichungen des Instituts

² J. Popitz in Zs f. Kommunalwirtschaft, 17. Jg., H. 3 vom 10. 2. 1927, Sp. 117: „... wer zahlt, wird sich immer auch materiell in einem gewissen Grade mit den Fragen zu beschäftigen haben.“

Becker(-Hessen), Vh RT StenBer Bd. 332, S. 4704 (5. 3. 1920): „Diejenigen, die die Hand auf den Geldbeutel halten, halten damit mittelbar oder unmittelbar schließlich auch die Hand über alle Aufgaben.“

³ Schon während der Weimarer Zeit erschienen eine ganze Anzahl von Untersuchungen und Dissertationen zu Fragen der Reichsreform. Sie standen entweder selbst noch in der Diskussion und entbehrten der nötigen Distanz oder es fehlte ihnen eine ausreichende Einsicht in die Quellen.

„Finanzen und Steuern“ und Hans-Erich Hornschus nichts über die Rückwirkungen des Finanzausgleichs auf die staatsrechtliche Situation der Länder aus. Hans Thierauf, Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik, 1961, nahm wenigstens Einsicht in drei Faszikel des ehemaligen bayerischen Handelsministeriums. Das kann natürlich nicht verhindern, daß in seiner Darstellung die Stellungnahmen des Reiches dominieren. Gabriele Höflers Dissertation über die Finanzreform Erzbergers und deren Rückwirkungen auf die bundesstaatliche Struktur des Reiches (1955) bildet in diesem Zusammenhang eine Ausnahme. Sie stützt sich auf breites Aktenmaterial des ehemaligen bayerischen Staatsministerium des Äußeren und verbürgt damit eine Berücksichtigung des bayerischen Standpunktes in der entscheidenden Phase der Schaffung der Weimarer Finanzverfassung.

Die vorliegende Arbeit erwuchs aus einer intensiven Beschäftigung mit der Reichsreform. Eine Themeneinengung auf die finanzpolitischen Beziehungen zwischen dem Reich und Bayern bot sich aus naheliegenden Gründen an, da dieser Bereich trotz seiner Bedeutung innerhalb des Reichsreform-Problems von der Forschung bisher vernachlässigt wurde. Es soll dargetan werden, welche Rolle die finanzpolitischen Fragen in der Reichsreform-Diskussion spielten, inwieweit die Erzbergersche Finanzverfassung und die Finanzausgleiche das in der Reichsverfassung festgelegte Reich-Länder-Verhältnis veränderten, und durch welche Politik Bayern der Aushöhlung seiner Eigenstaatlichkeit auf finanzpolitischem Wege begegnete. Zum besseren Verständnis werden Ausblicke auf die vor- und nachweimarische Zeit beigelegt, um zu prüfen, ob bereits im Bismarckreich finanzpolitische Unitarisierungstendenzen nachweisbar sind und ob solche auch nach 1933 bis in die Gegenwart wirksam sind.

Die Situation der Gemeinden bezüglich des Finanzausgleichs wird nur am Rande behandelt⁴.

Die Quellenlage gestaltete sich schwierig, da die Bestände des bayerischen Finanzministeriums über den Finanzausgleich in der Weimarer Zeit im Kriege vernichtet wurden, und sich jene des Reichsfinanzministeriums mit wenigen Ausnahmen im Staatsarchiv Potsdam befinden. Die Einsichtnahme in diese Akten wurde mir jedoch verweigert⁵. Glücklicherweise sind alle wichtigen Noten, die das Reich-Länder-Verhältnis berühren, auch jene des Finanzausgleichs, wenigstens abgeschrieben im Geheimen Staatsarchiv München (Akten des ehemaligen bayerischen Staatsministeriums des Äußeren) vorhanden. Die Aus-

⁴ Im Auftrage der Dt. Forschungsgemeinschaft wird die Finanzpolitik der Kommunen von Josef Wysocki und Hermann Dietrich Troeltsch unter Leitung von Prof. Karl-Dietrich Hansmeyer, Köln, untersucht.

⁵ Bescheid der staatl. Archivverwaltung der DDR vom 16. 1. 1969, unterzeichnet von Dr. Exner.

wertung dieser Akten bildete den Grundstock zu dieser Untersuchung. Die Bestände des Allgemeinen Hauptstaatsarchivs München und des Bundesarchivs Koblenz dienten der Ergänzung. Von großem Nutzen waren die Akten der Reichskanzlei, die fast vollständig im Bundesarchiv erhalten sind, und jene des Reichsfinanzministeriums über den Finanzausgleich für die Zeit nach 1929. Die ursprüngliche Absicht, auch Württemberg und Baden zu berücksichtigen, wurde aufgegeben, da dies wegen der divergierenden Stellungen der drei süddeutschen Staaten den Rahmen dieser Arbeit gesprengt hätte⁶.

Mein herzlicher Dank gilt allen, die mir bei der Anfertigung der Dissertation behilflich waren.

An erster Stelle ist Herr Prof. Dr. Karl Bosl zu nennen, der mein Interesse auf das Problem der Reichsreform gelenkt und meine Arbeit durch wertvolle Ratschläge gefördert hat.

Bei der Benutzung der Archive standen mir die Herren Dr. Busley und Dr. Troll (Bayerisches Hauptstaatsarchiv I, München), Prof. Dr. Weis (Bayerisches Hauptstaatsarchiv II, München), Dr. Wagner und Dr. Hoffmann (Bundesarchiv, Koblenz) und Direktor Ströbele (Landtagsarchiv, München) mit fachlichem Wissen und freundlichen Hinweisen zur Seite. Ihnen sowie den Herren Dr. Lenk (Landtagsbibliothek, München), Dr. Benz (Institut für Zeitgeschichte, München), Mathes (Bibliothek des Bayerischen Finanzministeriums) und Rothe (Bibliothek des Bundesfinanzhofs, München) möchte ich für ihre Hilfsbereitschaft und ihr Zuvorkommen vielmals danken. Wertvolle Anregungen erhielt ich von Herrn Ministerialdirektor Prof. Dr. Otto Barbarino (Bayerisches Finanzministerium), Herrn Ministerialdirigent Prof. Dr. Wilhelm Henle (Bayerisches Arbeitsministerium) und Herrn Regierungsrat Veith (Bayerisches Finanzministerium).

Frau Dr. Schnell bin ich für die Überlassung der (ungedruckten) Erinnerungen ihres Vaters, des ehemaligen bayerischen Finanzministers Dr. Hans Schmelzle, zu besonderem Dank verpflichtet.

⁶ Die wirtschaftliche und politische Struktur Württembergs und Badens unterschied sich in der Weimarer Zeit allzu sehr von jener Bayerns, so daß ein Zusammengehen nur von Fall zu Fall eintrat. Den Herren Dr. Gönner (Württ. Staatsarchiv, Stuttgart), Dr. Uhland (Württ. Staatsarchiv, Ludwigsburg), Dr. Zinsmaier (Bad. Generallandesarchiv, Karlsruhe) gebührt mein Dank für die Einsichtgewährung in die Aktenbestände.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Abkürzungsverzeichnis	18

Erster Teil

Reichsreform und Finanzpolitik, Grundsätzliches

Erstes Kapitel

Reichsreform

I. Grundlagen und Ziele der Reichsreform	21
1. Das Reich-Länder-Verhältnis	21
2. Ziele der Reichsreform	22
3. Die Forderung nach Verfassungsreform	23
4. Die Forderung nach Verwaltungsreform	25
II. Die Denkschriften der Bayerischen Staatsregierung zur Reichsreform	28
1. „Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung. Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung“ vom Januar 1924	28
2. „Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung über die fortlaufende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung“ von 1926	36
3. „Material zur Verfassungsreform“ von 1928	43
4. „Stellungnahme und Forderungen Bayerns zur Verfassungs- und Reichsreform“ vom 20. August 1932	47
III. Die Länderkonferenz in Berlin 1928/30	53
1. Die Vorbereitung der Länderkonferenz	54
2. Die Verhandlungen im Jahre 1928	56
3. Die Verhandlungen im Jahre 1929	63
4. Der Abschluß der Länderkonferenz im Jahre 1930	66
IV. Bundesstaat — Einheitsstaat	67
1. Föderalismus	67
a) Zusammenschlüsse von Föderalisten außerhalb Bayerns	69
b) Der bayerische Föderalismus	70
2. Unitarismus	71
3. Zentralisation und Dezentralisation	72
4. Bundesstaat	74
a) Eigenstaatlichkeit der Länder	75
b) Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Reich und Ländern	76
5. Einheitsstaat	77

V. Bayern. Politische und meinungsbildende Kräfte	80
1. Bayerns Eigenart	80
2. Parteien	81
3. Presse	83
a) Münchner Neueste Nachrichten	83
b) München-Augsburger-Abendzeitung	84
c) Münchener Post	84
d) Augsburger Postzeitung	84
e) Regensburger Anzeiger	84
f) Fränkischer Kurier	84
g) Bayerischer Kurier	84
h) Bayerische Staatszeitung	85
VI. Beamtentum	85

Zweites Kapitel

Finanzhoheit

I. Die Begegnung des Historikers mit den Finanzen	88
1. Finanzgeschichte	89
a) Das Reich	89
b) Die Territorialstaaten	90
2. Finanzpolitik	91
3. Finanzsoziologie	93
II. Steuern	96
1. Einkommensteuer	97
2. Körperschaftssteuer	98
III. Das Budgetrecht des Parlaments	98
IV. Finanzhoheit	100
V. Finanzausgleich	102
1. Begriff und Wesen des Finanzausgleichs	102
2. Erscheinungsformen	104

Zweiter Teil

Entwicklung und Neuordnung des Finanzsystems der Weimarer Republik

Drittes Kapitel

Die Finanzverfassung im Bismarckschen Reich

I. Die Bismarcksche Reichsverfassung als Vorbild	110
--	-----

II. Die Reichsverfassung von 1871 und ihre Wandlung in fünf Jahrzehnten	111
1. Der bundesstaatliche Charakter der Reichsverfassung von 1871	111
2. Unitarische Tendenzen des Verfassungslebens	114
III. Das Finanzwesen im Bismarckschen Reich	116
1. Die Finanzverfassung im Reich und in Bayern	116
2. Die Clausula Miquel und die Matrikularbeiträge	117
IV. Die Franckensteinsche Klausel 1879	119
V. Die Finanzreformen von 1904, 1906 und 1908	122
1. Die Kleine Stengelsche Reform von 1904	122
2. Die Große Stengelsche Reform von 1906	122
3. Die Sydowsche Finanzreform von 1908	123
VI. Die Steuergesetze 1911 und 1913	123
1. Die Wertzuwachssteuer	123
2. Der Wehrbeitrag	123
VII. Die Finanzpolitik im 1. Weltkrieg	128
1. Die Kriegsbesteuerung	128
2. Die Beschneidung der bundesstaatlichen Hoheitsrechte	130

Viertes Kapitel

Von der Revolution bis zur Reichsfinanzreform Erzbergers

I. Die Revolution und der bundesstaatliche Aufbau des Reiches	134
II. Die Finanzpolitik in den ersten Monaten der Republik	137
1. Erste Pläne einer Reichsfinanzreform	137
2. Das Finanzprogramm der Reichsregierung vom 31. Dezember 1918	139
III. Die Schaffung der neuen Reichsverfassung	142
1. Der Preußische Verfassungsentwurf	142
2. Die Beratungen in der Nationalversammlung	148
a) Verfassungsausschuß	150
b) Die Resolutionen des Bayerischen Landtags und der süd-deutschen Staaten vom März 1919	152
c) Die Verständigung der Länder mit Reichsregierung und Verfassungsausschuß	156
d) Die Finanzverwaltung	158
e) Die Verabschiedung der Reichsverfassung	160
IV. Die Abfindung für die Preisgabe von Reservatrechten	163
1. Das Biersteuergesetz	165
a) Geschichte der Biersteuer in Bayern	166
b) Bayerns Eintritt in die Reichsbiersteuergemeinschaft	167
c) Das Ringen um die jährliche Abfindung	170
2. Die Ansprüche Bayerns aus der Eisenbahnabfindung	175
3. Die Ansprüche Bayerns aus der Postabfindung	178

*Fünftes Kapitel***Die Erzbergersche Reichsfinanzreform**

I. Die Notwendigkeit einer Reichsfinanzreform und deren Zielsetzung	184
1. Nachkriegssituation	184
2. Erzberger	184
3. Erzbergers Reformplan	186
II. Die Steuergesetze	189
1. Das Reichsnotopfer	189
2. Die Erbschaftssteuer	189
3. Die Kapitalertragssteuer	190
4. Die Reichseinkommensteuer	191
a) Die Stellungnahme der Länder	191
b) Die Beratungen in der Nationalversammlung	193
5. Die Körperschaftssteuer	195
6. Die Umsatzsteuer	196
7. Die Grunderwerbssteuer	197
8. Wirkungen der Steuergesetze	197
III. Die Reichsabgabenordnung	199
1. Die Forderung einer Reichsfinanzverwaltung	200
2. Die Finanzministerkonferenz vom 13. Juli 1919 zu Weimar	203
3. Der umgearbeitete Entwurf einer Reichsabgabenordnung	206
4. Die Beratung der Reichsabgabenordnung im Staatenhaus	208
5. Die Beratung der Reichsabgabenordnung in der Nationalversammlung	210
a) Das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung	213
6. Die Verabschiedung der Reichsabgabenordnung	218
7. Auseinandersetzung um die Reichsfinanzverwaltung	219
IV. Das Landessteuergesetz vom 30. März 1920	224
V. Ergebnis	225
1. Die Gesetzgebung	225
2. Die Rechtsprechung	225
3. Die Verwaltung	226
4. Die Ertragshoheit	227

*Dritter Teil***Der Finanzausgleich als zentrales Problem
des Reich-Länder-Verhältnisses***Sechstes Kapitel***Das Landessteuergesetz vom 30. März 1920**

I. Erzbergers Vorbereitung eines Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden	230
--	-----

II. Der vorläufige Entwurf eines Landessteuergesetzes	232
1. Die Stellungnahme Bayerns	234
III. Der endgültige Entwurf eines Landessteuergesetzes	235
1. Die Stellungnahme Bayerns	236
2. Die Beratungen im Reichsrat	237
3. Die erste Lesung in der Nationalversammlung	241
4. Die Änderungen durch den 10. Ausschuß	242
a) Die Einwände Bayerns	243
5. Der Einspruch des Reichsrats	244
6. Die zweite und dritte Lesung in der Nationalversammlung	245
7. Der Protest Bayerns im Reichsrat	248
IV. Würdigung des Landessteuergesetzes	250

Siebentes Kapitel

Inflationszeit und Währungsstabilisierung

I. Politischer Überblick	253
1. Die Restauration in Bayern — Erzberger-Helfferich-Prozeß — Kapp-Putsch (254) — Regierung Kahr (255) — Finanzminister Krausneck (256) — Hitler-Putsch (258)	253
2. Das Reparationsproblem	259
3. Die Inflation	260
4. Die Währungsstabilisierung	261
II. Die Notwendigkeit einer Änderung des Landessteuergesetzes	263
III. Die Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Landessteuer- gesetzes	263
1. Die Besprechung vom November 1921	263
2. Der Regierungsentwurf vom Januar 1922	264
3. Das preußisch-bayerische Einvernehmen	266
4. Das Gutachten des vorläufigen Reichswirtschaftsrates	267
5. Das Würzburger Abkommen	268
IV. Das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1923	272
1. Die Vorbereitung des endgültigen Gesetzentwurfs	272
2. Der endgültige Entwurf vom 9. September 1922	273
a) Die Beteiligung der Länder und Gemeinden an den Reichs- steuern	273
b) Zuschläge zu den Reichssteuern und eigene Steuern der Länder und Gemeinden	273
c) Das Recht der Beteiligung	274
d) Beteiligung an den vom Reich verursachten Mehrkosten der Länder und Gemeinden	274
3. Die Stellungnahme der Länder zum Entwurf	275
a) Die Beratungen in den Reichsrats-Ausschüssen	276
b) Die Beschlußfassung im Reichsrat	276

4.	Die Stellungnahme des Reichstags zum Entwurf	277
a)	Die Beratungen im 11. Ausschuß	278
b)	Die zweite und dritte Lesung im Reichstag	280
5.	Das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1923	283
V.	Die Dritte Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924	284
1.	Die Ergänzungsbedürftigkeit des geltenden Finanzausgleichsgesetzes	284
2.	Die Vorbereitung der Dritten Steuernotverordnung	286
3.	Die Entwürfe einer Dritten Steuernotverordnung	288
4.	Die Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924	292

Achstes Kapitel

Die Ära Popitz

I.	Politischer Überblick	294
1.	Deutschland im Zeichen der Entspannung	294
2.	Der Dawes-Plan	296
3.	Johannes Popitz	297
4.	Hans Schmelze	299
II.	Die Bemühungen um einen endgültigen Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden	306
1.	Die Vorbereitung auf einen endgültigen Finanzausgleich	306
2.	Der Referentenentwurf des Reichsfinanzministeriums	308
a)	Referentenentwurf eines Gesetzes über Änderungen des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden ..	309
b)	Die Meinung der Länder	309
3.	Der Regierungsentwurf vom 25. Februar 1925	312
4.	Der Gegenentwurf Bayerns und Preußens	314
5.	Die Notregelung für das erste Halbjahr des Rechnungsjahres 1925	316
6.	Die Fortführung der Beratungen um den endgültigen Finanzausgleich im Reichsrat	318
7.	Die Beratungen im Reichstag	320
a)	Die erste Lesung im 6. Ausschuß	322
b)	Die Antwort der Länder auf die Beschlüsse des 6. Ausschusses	324
c)	Die zweite Lesung im 6. Ausschuß	328
d)	Der Kompromiß zwischen der Reichsregierung und den Regierungsparteien vom 29. Juli 1925	328
e)	Die zweite und dritte Lesung im Reichstag	330
III.	Das Finanzausgleichsgesetz vom 10. August 1925	331
IV.	Die Änderungen im Jahre 1926	333
1.	Die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes	333
2.	Die Neuverteilung der Kraftfahrzeugsteuer	333
V.	Die Vorbereitung des neuen Finanzausgleichs	334
1.	Die Länderkonferenz vom 2. September 1925 in Berlin	334

2. Die Unzufriedenheit der Länder mit dem Finanzausgleich von 1925	335
3. Die Landtagsdebatten anlässlich der Vorlage des Staatshaushaltsplanes	336
4. Krausnecks Initiative	338
5. Der Referentenentwurf der Reichsregierung	340
6. Schäffer und Schmelzle zum Finanzausgleich	343
7. Helds Landtagsrede vom 9. November 1926	345
8. Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs	350
a) Die Beratungen im Reichsrat	350
b) Die Beratungen im Reichstag	351
VI. Das Gesetz zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 9. April 1927	356

Neuntes Kapitel

Weltwirtschaftskrise

I. Politischer Überblick	359
1. Die Weltwirtschaftskrise	359
2. Der Young-Plan	360
3. Deutschland nach dem Tode Stresemanns	361
II. Der Finanzausgleich im Jahre 1929	365
1. Die Besoldungserhöhung	365
2. Schmelzle zum zukünftigen Finanzausgleich	366
3. Der erste Regierungsentwurf	368
4. Das Gesetz über die Aufstellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1929 vom 29. Juni 1929	369
III. Hilferdings Plan einer Reichsfinanzreform	370
1. Das Reformprogramm der Reichsregierung von 1929	370
2. Die Konferenz der Finanzminister Bayerns, Württembergs und Badens vom 14. November 1929	373
3. Das Finanzprogramm der Reichsregierung vom 9. Dezember 1929	374
a) Die Beratungen im Reichstag	374
b) Die Stellungnahme der Länder	376
IV. Der Finanzausgleich im Jahre 1930	379
1. Der Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Übergangsregelung des Finanzausgleichs	379
a) Die Beratungen im Reichsrat	380
2. Die Änderungen des Finanzausgleichs durch die Steuergesetze vom 15. April 1930	382
V. Das Wirtschafts- und Finanzprogramm Brünings und die Notverordnungen	383
1. Die „Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände“ vom 26. Juli 1930	383

2. Der Wirtschafts- und Finanzplan Brüning's und das Bemühen um den Finanzausgleich	383
a) Die Stellungnahme der Länder	385
b) Brüning's Antwort	387
c) Das Wirtschafts- und Finanzprogramm im Reichsrat	388
3. „Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen. Vom 1. Dezember 1930.“	390
4. „Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen. Vom 5. Juni 1931.“	390
a) Bayern's Stellungnahme	391
5. „Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen. Vom 6. Oktober 1931.“	392
a) Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung über die Ausschöpfung der Länder durch die Notverordnungen des Reiches	393

Zehntes Kapitel

Ausblick auf die Entwicklung des Finanzausgleichs in der Zeit nach 1933

I. Das Dritte Reich	397
1. Die Finanzpolitik von 1933 bis 1945	397
2. Der Finanzausgleich im Dritten Reich	398
a) Der Finanzausgleich im Jahre 1933	398
b) Der Finanzausgleich nach Errichtung des Einheitsstaates	399
c) Der Finanzausgleich in der Zeit wirtschaftlicher Blüte	400
d) Der Finanzausgleich während des Zweiten Weltkrieges	401
II. Die Bundesrepublik Deutschland	402
1. Das Ringen um die bundesdeutsche Finanzverfassung	402
2. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Grundgesetz	404
3. Die Entwicklung des Finanzausgleichs	405
a) Die Inanspruchnahme der Einkommen- und Körperschaftssteuer durch den Bund	405
b) Das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Dezember 1955	406
4. Die Finanzreform des Jahres 1969	408
Zusammenfassung	413
Quellen- und Literaturverzeichnis	427
I. Ungedruckte Quellen	427
1. Bayerisches Hauptstaatsarchiv München, Abt. I	427
2. Bayerisches Hauptstaatsarchiv München, Abt. II	428
3. Bundesarchiv Koblenz	432
4. Hans Schmelzle, Erinnerungen	435
II. Gedruckte Quellen	435
1. Verfassungen	435

Inhaltsverzeichnis

17

2. Parlamentarische Sitzungsberichte	435
3. Parteiprogramme	436
4. Statistik	436
5. Annalen	437
6. Denkschriften und Länderkonferenz 1928/30	437
7. Zeitungen und Zeitschriften	438
III. Literatur	439
Anhang	461
I. Finanzminister des Reichs und Bayerns in der Weimarer Republik	461
1. Reichsminister der Finanzen	461
2. Bayerische Staatsminister der Finanzen	461
II. Schematischer Überblick über die Beteiligung der Länder (und Gemeinden) an den Überweisungssteuern in den Rechnungsjahren 1920—1933	462
Personenregister	463

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	= Abgeordneter
Akt.Verm.	= Aktenvermerk
Anl.	= Anlage
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Art.
BA	= Bundesarchiv Koblenz
bay	= bayerisch
BayGes Berlin	= Bayerische Gesandtschaft Berlin
Beil.	= Beilage
Ber.	= Bericht
BGBL	= Bundesgesetzblatt
B.HStA.I	= Bayerisches Hauptstaatsarchiv München I — Allgemeines Staatsarchiv
B.HStA.II	= Bayerisches Hauptstaatsarchiv München II — Geheimes Staatsarchiv
Bl.	= Blatt
B.MinPräs	= Bayerischer Ministerpräsident
B.Stmin d Äuß	= Bayer. Staatsministerium des Äußeren
B.StMin d Fin	
B.FinMin	= Bayer. Staatsminister der Finanzen
B.Stmin d Fin	
B.Finmin	= Bayer. Staatsministerium der Finanzen
B.StMin f Handel	= Bayer. Staatsminister für Handel, Ind. u. Gewerbe
B.Stmin f Handel	= Bayer. Staatsministerium für Handel, Ind. u. Gewerbe
B.StMin d Inn	
B.InnMin	= Bayer. Staatsminister des Innern
B.Stmin d Inn	
B.Innmin	= Bayer. Staatsministerium des Innern
B.StMin f U+K	= Bayer. Staatsminister für Unterricht u. Kultus
B.Stmin f U+K	= Bayer. Staatsministerium für Unterricht u. Kultus
BStZ	= Bayerische Staatszeitung
BVC	= Bayerische Volkspartei-Correspondenz
BVP	= Bayerische Volkspartei
DDP	= Deutsche Demokratische Partei
DGR	= (Fr. Purlitz) Dt. Geschichtskalender: Die deutsche Revolution, 1918/19
DJZ	= Deutsche Juristenzeitung
DNVP	= Deutschnationale Volkspartei
DS	= Denkschrift
DS 1924	= Bayerische Regierungsdenkchrift von 1924
DS 1926	= Bayerische Regierungsdenkchrift von 1926

DS 1928	= Bayerische Regierungsdenschrift von 1928
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	= Deutsche Volkspartei
FA	= Finanzausgleich
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
Ges	= Gesandter, Gesandtschaft
GG	= Bonner Grundgesetz
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Hb	= Handbuch
HbFinwiss	= Handbuch der Finanzwissenschaft
HWB	= Handwörterbuch
HWBSoz	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HWBSt	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HZ	= Historische Zeitschrift
Jg.	= Jahrgang
Jh.	= Jahrhundert
JböR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands
LK	= Länderkonferenz
LT	= Landtag, gewöhnlich: Bayer. Landtag
LT-Württ. usw.	= Württembergischer Landtag
LStG	= Landessteuergesetz
MA	= (Signatur im B.HStA.II:) Akten des Bayer. Staatsministeriums des Äußeren
Md	= Mitglied des (der)...
MdB	= Mitglied des Bundestags
MdL	= Mitglied des Bayer. Landtags
MdL-Württ.	= Mitglied des Württ. Landtags
MdNV	= Mitglied der Nationalversammlung
MdR	= Mitglied des Reichstags
MF	= (Signatur im B.HStA.I:) Akten des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen
MinPräs	= Ministerpräsident
MinRat	= Ministerialrat
MinDir	= Ministerialdirektor
MinDirigent	= Ministerialdirigent
MK	= (Signatur im BHStA.I:) Akten des Bayer. Kultusministeriums
MInn	= (Signatur im B.HStA.I:) Akten des Bayer. Innenministeriums
MM	= Münchner Merkur
MNN	= Münchner Neueste Nachrichten
MWi	= (Signatur im B.HStA.I:) Akten des Bayer. Wirtschafts- (Handels-)ministeriums
NSDAP	= Nationalsozialistische Dt. Arbeiterpartei
NV	= Nationalversammlung

ORR	= Oberregierungsrat
Präs	= Präsident
Prot.	= Protokoll
R 2	= (Signatur im BA:) Akten des Reichsfinanzministeriums
R 43 I	= (Signatur im BA:) Akten der Reichskanzlei
RAO	= Reichsabgabenordnung
RAußMin	= Reichsaußenminister
RBankPräs	= Reichsbankpräsident
RBl.	= Regierungsblatt
RGBL.	= Reichsgesetzblatt
RegRat	= Regierungsrat
RFinMin	= Reichsfinanzminister
Rfinmin	= Reichsfinanzministerium
Rfinverw	= Reichsfinanzverwaltung
RK	= Reichskanzler
Rk	= Reichskanzlei
RMin d Äuß	= Reichsminister des Äußeren
RMin d Fin	= Reichsminister der Finanzen
RMin d Inn	= Reichsminister des Innern
RPostMin	= Reichspostminister
RPräs	= Reichspräsident
RR	= Reichsrat
RReg	= Reichsregierung
RT	= Reichstag
RV	= Reichsverfassung von 1919
aRV	= Reichsverfassung von 1871
RWirtMin	= Reichswirtschaftsminister
Schr.	= Schreiben
Sp.	= Spalte
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SS	= Staatssekretär
StenBer	= Stenographische Berichte
StGH	= Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StMin	= Staatsminister
Stmin	= Staatsministerium
StPräs	= Staatspräsident
StReg	= Staatsregierung
USS	= Unterstaatssekretär
VA	= Verfassungsausschuß
Vertr.	= Vertreter, Vertretung
Vh	= Verhandlung(en)
VjSchr	= Vierteljahresschrift(en)
VjZ	= Vierteljahresschriften für Zeitgeschichte
VO	= Verordnung, Notverordnung
Vors.	= Vorsitzender
Z	= Deutsche Zentrumspartei
ZBLG	= Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte
Zs	= Zeitschrift
Ztg	= Zeitung

ERSTER TEIL

Reichsreform und Finanzpolitik. Grundsätzliches

Erstes Kapitel

Reichsreform

I. Grundlagen und Ziele der Reichsreform

1. Das Reich-Länder-Verhältnis

„Das Verhältnis des Reichs zu den Einzelstaaten ist in jedem Bundesstaat das wichtigste und für sein Wesen besonders charakteristische Moment; es ist der eigentliche Grundpfeiler seiner Verfassung und bestimmt seine Eigenart. Es muß ihm daher besondere Festigkeit zukommen^{1, 2}.“ Die Artikel der Weimarer Verfassung, die die Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern regelten, wurden diesem Postulat des Staatsrechtlers Paul Laband³ nicht gerecht. Nach Zusammenbruch und Revolution brannten den Vätern der Verfassung andere Fragen heißer auf den Nägeln. Überhaupt lag dem Großteil der Nationalversammlung wenig an einer Zementierung der bundesstaatlichen Staatsform, der sie nur zögernd zugestimmt hatten, in der Zuversicht, die Möglichkeit einer Fortentwicklung zum Einheitsstaat nicht versperrt zu haben. Der Kompromiß, der in den Art. 5 bis 19 und 60 bis 67 RV seinen Niederschlag fand, vermochte freilich weder die Föderalisten noch die Unitaristen zu befriedigen. Beide Richtungen drängten auf Änderung der Verfassungsbestimmungen, die das Reich-Länder-Verhältnis⁴ betrafen; sie forderten eine „Reichsreform“.

^{1, 2} P. Laband, Die geschichtliche Entwicklung der RV, 1907, S. 4.

³ Paul Laband, geb. 24. 5. 1838 Breslau, gest. 23. 3. 1918 Straßburg; 1864 Prof. in Königsberg, 1872 in Straßburg; führender Staatsrechtslehrer des Bismarckreichs; Hauptvertreter des staatsrechtlichen Positivismus.

⁴ Vgl. K. Angermann, Die Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern, Dresden 1927; K. Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, 1923; A. Brecht, Verhältnis des Reichs zu den Ländern, 1928; H. Diedrich, Reich und Länder, 1923; H. G. Ficker, Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Dt. Reich, 1926;

2. Ziele der Reichsreform

Unter „Reichsreform“⁵ wurden in der Weimarer Zeit zwei miteinander verbundene Sachkomplexe verstanden:

a) Eine Neugliederung des Reichsgebietes⁶ mittels Art. 18 RV (vgl. Art. 29 GG).

Bayern war aus der Diskussion um eine Neugliederung fast völlig ausgeklammert. Sein Staatsgebiet galt als konsolidiert und einheitlich. Das Interesse richtete sich vor allem auf eine Neugestaltung des norddeutschen Raumes.

b) Eine organisatorisch-strukturelle Reform der Reichs- und Länderinstanzen und eine Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern. Damit verbunden war die Aufteilung der finanziellen Mittel, wie sie der Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und

P. Goedecke, Der Reichsgedanke im Schrifttum von 1919—35, 1951; *Th. Heuß*, Die Bundesstaaten und das Reich, 1918; ders., Die Reich-Länderfrage, 1928; *H. Lampe*, Reich und Länder, 1926; *Ch. Luckow*, Die Wandlungen des Reich-Länder-Verhältnisses von Bismarck bis Weimar, 1935; *W. Schultheiß*, Das Verhältnis von Bundesstaat und Einheitsstaat im Dt. Reich, in der Schweiz und in Österreich, 1927; *J. Wenninger*, Das Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern in der alten und der neuen RV. Eine staatsrechtlich vergleichende Studie unter bes. Berücksichtigung Bayerns, 1928; *R. Zorn*, Reich und Einzelstaat im dt. Staatsaufbau der Zukunft: Der Tag Nr. 29 (11. 2. 1919); *G. Kaiserberg*, Reich-Länder-Problem, ⁵1931; vgl. auch *O. K. Flechtheim*, Bund und Länder, 1959.

⁵ Vgl. dazu *W. Apelt*, Staatstheoretische Betrachtungen zur Reichsreform, 1932; *O. Becker*, Weimarer RV und nationale Entwicklung, 1931; *W. Benz*, Die Politik der süddeutschen Staaten in den Anfängen der Weimarer Republik, 1968; *K. Bloch*, Die Reichserneuerungstendenzen in Deutschland von 1918 bis zur Gegenwart, 1931; *A. Brecht* zur Reichsreform (s. Bibliographie); *A. Gerigk*, 500 Jahre dt. Reichsreform, 1934; *G. Günther*, Das werdende Reich, 1932; *B. Habel*, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, 1968; *H. Held*, Der Standpunkt der süddt. Staatsoberhäupter, 1928; *R. Henle*, Reichsreform, Bayern, Großdeutschland, 1933; ders., Reichsreform und Länderstaat, 1931; ders., Der Weg zum großdt. Reich, 1927; *J. Horion*, Probleme der Reichsreform, 1931; *E. Koch-Weser*, Die Reichsreform, 1928; ders., Zwang zur Reichsreform, 1931; *Chr. König*, Die süddeutschen Staaten und das Problem der Reichsreform, 1929; *F. Poetzsch-Heffter*, Grundgedanken zur Reichsreform, 1931; *K. Raabe*, Die Versuche einer Reichsreform im Spiegel der bayer. Öffentlichkeit, 1968; Reichssparkommissar, Vorschläge zur Reichsreform v. 15. 6. 1928 (eine Zusammenfassung der Diskussion); *K. Sommer*, Vorschläge für eine Reichsreform, 1930; *C. Schmitt*, Reichs- und Verfassungsreform, 1931; *E. Schnitzer*, Das Ringen der Regierung Held um die Stellung Bayerns im Reich, 1968; *G. Schulz*, Zwischen Demokratie und Diktatur, 1963; *K. Schwend*, Bayern, 1954; ders., Süddeutsche Gedanken über die Weiterentwicklung des deutschen Staatslebens: Der deutsche Süden 2, 1927; *W. Vogel*, Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform, 1932.

⁶ Vgl. *E. Koch-Weser*, Die Neugliederung des Reiches, 1922; *W. Kothe*, Die Gedanken zur Neugliederung des Reiches 1918—1945 in ihrer Bedeutung für Norddeutschland, 1953; *P. Schöller*, Länderreform und Landeskunde. Polit. Zwischenbilanz und wiss. Probleme der Bestrebungen zur innergebietsl. Neugliederung Deutschlands von 1919—1959, 1959; *W. Vogel*, Dt. Reichsgliederung und Reichsreform, 1932.

Gemeinden festlegte. Dieser Seite der „Reichsreform“ gilt unser Interesse.

Die Diskussion um die Reichsreform setzte bald nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung — weitgehend als Ausfluß der allgemeinen Unzufriedenheit — ein und erreichte ihren Höhepunkt 1928/29 zur Zeit der Länderkonferenz in Berlin. Der wirtschaftliche Aufschwung und die außenpolitische Beruhigung Mitte der 20er Jahre hatte zu einer Entschärfung der innenpolitischen Spannungen geführt; die Länder konnten in dieser ruhigen Atmosphäre ihre Forderungen vorbringen, ohne dem Verdacht ausgesetzt zu sein, einem wirtschaftlich und außenpolitisch bedrängten Reich in den Rücken zu fallen. Die aufziehende Weltwirtschaftskrise drängte die Diskussion über die Reichsreform in den Hintergrund, bis sie durch das „Gesetz über den Neuaufbau des Reiches“ vom 30. 1. 1934 vollkommen erstickt wurde: Danach wurden die Volksvertretungen der Länder aufgehoben, die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übertragen und die Länder dem Reich unterstellt; die Reichsregierung war durch dieses Gesetz außerdem befugt, ungehindert neues Verfassungsrecht zu setzen⁷.

Getragen wurden die Erörterungen um eine Reichsreform in erster Linie von Juristen, Professoren, höheren Beamten und Ministern. Popularität gewann sie über die Parteien und weltanschaulichen Gruppen. Erwähnung verdient der Bund zur Erneuerung des Reiches, dem Politiker der DDP, des Zentrums und der DVP ebenso angehörten wie Vertreter der Verwaltung, Industrie, Wissenschaft und Publizistik. Das Echo in bayerischen Regierungskreisen auf die beachtenswerten Vorschläge des Erneuerungsbundes, in dem die Berliner und Rheinländer vorherrschten, war durchwegs ablehnend.

3. Die Forderung nach Verfassungsreform

Die Reich-Länder-Auseinandersetzungen wurden auf zwei Ebenen geführt:

- a) auf dem Gebiet der Verfassungspolitik, wobei die divergierenden Gruppen versuchten, innerhalb der Grenzen der Verfassung ihre Vorstellungen durchzusetzen;
- b) auf dem Gebiet der Verfassungsreform⁸, die neue verfassungsrechtliche Grundlagen zum Ziele hatte.

⁷ Vgl. R. Pfeiffer, Der Strukturwandel des föderalistischen Organs, 1952, S. 43.

⁸ Vgl. hierzu: O. Bühler, Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, 1931; O. Frielinghaus, Studie zur Reform der RV, 1928; F. Giese, Föderalistische Verfassungsreform, 1926; B. Habel, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, 1968; D. Holtz, Verfassungs- u. Verwaltungsreform in Reich und Ländern, 1928; H. v. Jan, Bayern zur Reichsverfassungsreform, 1928; G. Ohlbrecht, Süddeutschld. u. d. Verfassungsreform, 1933;