

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 42

Der Staatsrat des Freistaates Preußen

Von

Heinz-Dieter Bayer



Duncker & Humblot · Berlin

HEINZ-DIETER BAYER

Der Staatsrat des Freistaates Preußen

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 42

Der Staatsrat des Freistaates Preußen

Von
Heinz-Dieter Bayer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bayer, Heinz-Dieter:

Der Staatsrat des Freistaates Preussen / von Heinz-Dieter

Bayer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zur Verfassungsgeschichte ; Bd. 42)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07297-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0553

ISBN 3-428-07297-9

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Die Geschichte des Staatsrates	3
I. Vorgänger und Vorbilder	3
1. Der Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung	4
2. Das Herrenhaus von 1850	5
3. Der Staatsrat der Monarchie	6
a) Der Geheime Rat von 1604	6
b) Der Staatsrat von 1817	9
4. Zusammenfassende Würdigung	12
II. Die Entstehungsgeschichte des Staatsrates von 1920	12
1. Vorgeschichte	12
a) Revolutionäre Umwälzung in Preußen	13
b) Die vorläufige preußische Regierung	16
c) Wahl der verfassungsgebenden preußischen Landesversammlung	18
d) Notverfassung	19
2. Entstehung der Preußischen Verfassung von 1920	21
a) Erste Regierungsentwürfe	21
b) Regierungsentwurf vom 25. Februar 1920	26
c) Beratungen im Plenum (Die Vorstellungen der politischen Parteien)	27
d) Beratungen im Verfassungsausschuß (Der Kompromiß zugunsten des Staatsrates)	28
e) Entscheidung der Landesversammlung	32
3. Konstituierung des Staatsrates	33
B. Die Stellung des Staatsrates nach der Verfassung und in der Verfassungswirklichkeit	35
I. Vorbemerkung	35
II. Zusammensetzung und Mitgliedschaft	36
1. Vertretung der Provinzen	36
2. Wahlen zum Staatsrat	38
a) Wahlrecht	38
b) Wahlverfahren	39
c) Dauer der Mitgliedschaft	41
d) Wahltermine	42
3. Rechtsstellung der Staatsratsmitglieder	42
a) Freie Stimmführung	42
b) Immunität	44

c) Inkompatibilität	47
d) Sonstige Rechte und Pflichten	47
4. Personelle Zusammensetzung	48
III. Aufgaben und Befugnisse	51
1. Mitwirkung an der Legislative	51
a) Befugnisse bei der Gesetzesinitiative	51
aa) Eigenes Initiativrecht	51
aaa) Inhalt	51
bbb) Verfahren	52
ccc) Bedeutung	53
bb) Begutachtungsrecht	54
aaa) Inhalt	54
bbb) Verfahren	55
ccc) Streitfragen	56
ddd) Bedeutung	62
b) Befugnisse gegenüber Gesetzesbeschlüssen	63
aa) Einspruchsrecht	63
aaa) Inhalt	63
bbb) Verfahren im Staatsrat	65
ccc) Folgen der Einspruchseinlegung	66
ddd) Bedeutung	68
bb) Zustimmungsrecht	71
aaa) Inhalt	71
bbb) Verfahren	72
ccc) Bedeutung	75
2. Mitwirkung an der Exekutive	77
a) Informationsrecht	77
aa) Inhalt	77
bb) Verfahren	82
cc) Bedeutung	83
b) Anhörungsrecht (Art. 40 Abs. 4 PV)	84
aa) Inhalt	84
aaa) Ausführungsvorschriften zu Reichs und Staatsgesetzen	84
bbb) Allgemeine organisatorische Anordnungen	88
bb) Verfahren	89
cc) Bedeutung	91
3. Mitwirkung an der Landtagsauflösung	92
a) Inhalt des Art. 14 Abs. 1 PV	92
aa) Dreimännerausschuß	92
bb) Volksentscheid	94
b) Art. 14 PV unter historischen Aspekten	95
c) Das Auflösungsrecht in der praktischen Anwendung	97
4. Recht auf Anrufung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich	101
IV. Organisation und Arbeitsweise	103
1. Autonomie des Staatsrates	103
a) Geschäftsordnung	103
b) Haushalt	104

2.	Organe des Staatsrates	105
a)	Vorstand	105
b)	Präsident	108
c)	Fraktionen	109
d)	Ältestenrat	110
e)	Ausschüsse	111
3.	Einberufung und Einladung	111
4.	Tagungsort	113
5.	Verhandlungen des Staatsrates	114
a)	Verhandlungsleitung und Sitzungsgewalt	114
b)	Beschlußfassung	115
c)	Öffentlichkeit	116
d)	Anwesenheit von Ministern	116
V.	Die rechtliche Natur des Staatsrates	117
VI.	Die Parteien im Staatsrat	118
1.	Der Staatsrat als Forum der Parteien	118
2.	Parteipolitische Zusammensetzung und Mehrheitsverhältnisse	122
3.	Vergleich der Fraktionsstärken im Landtag und im Staatsrat	127
VII.	Das Verhältnis des Staatsrates zu den anderen Staatsorganen Preußens	131
1.	Das Staatsministerium	131
2.	Der Landtag	137
VIII.	Die Einflußnahme des Staatsrates auf die preußische Vertretung im Reichsrat	145
1.	Verfassungsrechtliche Ausgangslage	145
2.	Stimmverhalten der preußischen Reichsratsvertreter	148
3.	Bestrebungen zur Sicherung einer einheitlichen Stimmabgabe	149
4.	Einspruch des Staatsrates	152
C.	Das Ende des Staatsrates	155
I.	Vorgeschichte	155
1.	Von der Landtagswahl 1932 bis zur Landtagsauflösung 1933	155
2.	Aktivitäten des Staatsrates	159
3.	Neuwahl des Landtages und Regierungsbildungsversuche	162
II.	Neuwahl des Staatsrates	163

III. Die gesetzlichen Grundlagen zur Umgestaltung des Staatsrates	164
IV. Der neue Staatsrat des nationalsozialistischen Preußen	166
Literaturverzeichnis	169
Anhang	
1. Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 (Auszüge)	177
2. Geschäftsordnung für den Preußischen Staatsrat vom 1. Juli 1921 (Auszüge)	181
3. Parteien- und Fraktionsregister	188
4. Wahlen zum Staatsrat (Sitzverteilung)	190
5. Landtagswahlen (Vergleichswahlen)	191
6. Vergleichsdiagramme	191

Einleitung

Das politische Leben des modernen demokratischen Staates spielt und spielte sich hauptsächlich in den von der Verfassung vorgesehenen Vertretungskörperschaften ab. Im Geltungsbereich des Grundgesetzes sind das auf der Bundestag- und Bundesrat- sowie auf Landesebene die einzelnen Volksvertretungen, entweder Landtag, Bürgerschaft oder Abgeordnetenhaus genannt. Die einzelnen Länderverfassungen weisen insoweit hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Strukturen eine deutliche Homogenität auf. Ziemlich unbemerkt von der Öffentlichkeit leistet sich lediglich Bayern als einziges Bundesland den "Luxus" einer besonderen Art von "Zweiter Kammer" neben dem Landtag, nämlich den Senat, der nach Art. 34 der Bayerischen Verfassung von 1946 die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes darstellen soll.

Die Einrichtung einer besonderen Vertretungskörperschaft neben der nach demokratischen Grundsätzen gewählten Volksvertretung in einem Gliedstaat ist eine für das deutsche republikanische Verfassungsrecht sehr ungewöhnliche Erscheinung. Bereits während der Zeit der Weimarer Republik zeigten alle deutschen Länderverfassungen in ihren Grundzügen große Gleichförmigkeit. Nicht anders als heute war der Landtag als Hauptorgan der Staatsgewalt, nach dem Einkammersystem gebildet und auf Grund des allgemeinen, gleichen, geheimen, direkten Wahlrechts gewählt, der Mittelpunkt des staatlichen Lebens. Daneben stand die Regierung als Trägerin der Exekutive, vom Landtag abhängig.¹

Auch Preußen nahm in seiner Verfassung diesen Verfassungstyp in seinen Grundzügen an, allerdings mit einer entscheidenden Ausnahme: Der preußische Verfassungsgesetzgeber von 1920 entschied sich für die Einrichtung einer weiteren Vertretungskörperschaft neben dem Landtag. Diese besondere Kammer, Staatsrat genannt, verlieh der preußischen Verfassung

¹ Diese Gestaltung war durch die Weimarer Reichsverfassung, insbesondere durch das sog. Homogenitätsgesetz des Art. 17 WRV stark beeinflusst.

erst ihr charakteristisches Gepräge gegenüber den Staatsgrundgesetzen anderer Länder.

Der preußische Staatsrat bedarf einer eingehenden Nachbetrachtung, weil er als das Kernstück der preußischen Verfassung verfassungsrechtlich ein Phänomen darstellte und deshalb juristisch von besonderem Interesse war und ein Hauptproblem des nachrevolutionären preußischen Staatsrechts bedeutete. In der Fachliteratur der Nachkriegszeit fand dieses bemerkenswerte und einzigartige Staatsorgan kaum Beachtung. Lediglich im Zusammenhang mit Konrad Adenauer, der von 1921 bis 1933 Präsident des Staatsrates war, wurde es zuweilen als beiläufige Randerscheinung erwähnt. Offensichtlich war die Existenz des Staatsrates und seine Mitwirkung an der Staatsleitung für die Wissenschaft nicht von Bedeutung. Im öffentlichen Leben Preußens spielte der Staatsrat keine herausragende Rolle und war im Volke auch weitgehend unbekannt², so daß dieser zumindest aus späterer Sicht wohl keinen Anlaß zu besonderen Ausführungen geboten hat. Bei genauerer Betrachtung seines Wirkens muß man aber eingestehen, daß er mitunter eine wesentliche Rolle gespielt, sich nachhaltig bemerkbar gemacht hat und zumindest einigen Politikern als ständiger Stein des Anstoßes gedient hat.

Dieser Untersuchung, welche die Darstellung der Zusammensetzung und Funktion des Staatsrates sowie sein tatsächliches Wirken in der politischen Praxis zum Gegenstand hat, war eine umfassende Erörterung der Entstehungsgeschichte voranzustellen. Denn es soll gezeigt werden, wie allgemeine politische Erscheinungen Preußens und auch des Reiches die Schaffung und Gestaltung des Staatsrates beeinflussten.

Auch war es erforderlich, diese Untersuchung mit einer Darstellung der Auflösung des demokratischen Staatsrates zu beenden, um den Bruch in der Geschichte des Staatsrates zu dokumentieren, obwohl dieser mit anderen Kompetenzen und in anderer Zusammensetzung unter den Nationalsozialisten zumindest formell weiterexistierte.

² So beschwerte sich das sozialdemokratische Staatsratsmitglied Ulrich Burmann im StR darüber, daß dieser im Volk völlig unbekannt sei und im Volksleben keine Bedeutung habe, überall erfahre er schlechte Behandlung, kein Berliner Droschkenkutscher kenne das Amtsgebäude des Staatsrates (HASiK 902/45/2, S. 127, 129, siehe auch S. 131; etwa 1928/29).

A. Die Geschichte des Staatsrates

I. Vorgänger und Vorbilder

Abschnitt IV der Preußischen Verfassung von 1920 trägt die Überschrift "Der Staatsrat". Die einleitende Norm, Art. 31, hat folgenden Wortlaut: "Zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates wird ein Staatsrat gebildet."

Schon in dieser Formulierung lassen sich Parallelen zu vergleichbaren Institutionen des früheren preußischen und deutschen Verfassungsrechts erkennen:

- Art. 60 WRV weist einen fast identischen Wortlaut auf: "Zur Vertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches wird ein Reichsrat gebildet." Eine mögliche Schlußfolgerung daraus wäre, daß der Reichsrat dem preußischen Verfassungsgesetzgeber bei der Schöpfung des Staatsrates als Vorbild diene.
- Laut Art. 31 PV war der Staatsrat in bestimmten Grenzen an Gesetzgebung und Verwaltung beteiligt. Eine vergleichbare Stellung im preußischen Staatsorganismus nahm das Herrenhaus der Preußischen Verfassung von 1850 ein. Gemäß Art. 62, 69 ff. PV (1850) und dem Gesetz betr. die Bildung der 1. Kammer vom 7.5.1853¹ wurde die gesetzgebende Gewalt durch den König, das Herrenhaus und das Abgeordnetenhaus ausgeübt. Das Herrenhaus war, ähnlich wie der Staatsrat, vorgesehen als retardierendes Moment in der Gesetzgebung.²
- Die Bezeichnung dieses Staatsorganes als "Staatsrat" weckt Assoziationen zu einer Institution gleichen Namens aus dem Verfassungsrecht der preußischen Monarchie. Bereits das vorrevolutionäre Staatsrecht kannte einen "Staatsrat", der als eine Art beratendes Gremium des Monarchen fungierte.

¹ GS 1850, S. 181.

² von Eppstein/Bornhak, S. 86; Vogels, Art. 40 Anm. III.