

5.

In der verfassungsmäßigen Streitfache

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,

wegen Verfassungswidrigkeit der Einsetzung eines Reichskommissars für das Land Preußen (StGS. 15/32)

hat der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 23. am 25. Juli 1932 für Recht erkannt:

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Verfügung werden zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Der Reichspräsident hat durch Verordnung vom 20. Juli 1932 (RGBl. I S. 377) auf Grund des Art. 48 Abs. 1 und 2 RVerf. zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen den Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt und bestimmt, welche Befugnisse ihm

und den von ihm mit der Führung der Preussischen Ministerien betrauten Personen in dieser Eigenschaft zustehen sollen. Auf Grund dieser Verordnung hat der Reichskanzler den Ministerpräsidenten Dr. Braun und den Minister des Innern Severing ihres Amtes enthoben, die Dienstgeschäfte des Preussischen Ministerpräsidenten übernommen und mit der Führung des Preussischen Ministeriums des Innern als Kommissar des Reichs den Oberbürgermeister Dr. Bracht betraut. Die übrigen Preussischen Staatsminister hat der Reichskanzler von der Führung der laufenden Geschäfte ihres Geschäftsbereichs als Staatsminister enthoben. Mit der Führung dieser Geschäfte sind teils die in den betreffenden Ministerien schon bisher als Staatssekretäre tätigen, teils andere Beamte beauftragt worden. Weiter ist eine Reihe von politischen Ministerial-, Provinzial- und Sozialbeamten einstweilen in den Ruhestand versetzt und die Erledigung ihrer Dienstgeschäfte anderen Beamten übertragen, ferner die Stelle des Polizeipräsidenten in Berlin anderweit endgültig besetzt worden.

Die Antragsteller bestreiten die Verfassungsmäßigkeit der Verordnung vom 20. Juli 1932 und haben dementsprechend beantragt:

zu erkennen, daß die durch Verordnung des Reichspräsidenten vorgenommene Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen mit der Reichsverfassung nicht im Einklang stehe.

Nach ihrer Ansicht liegen weder die Voraussetzungen des 1. Absatzes noch die des 2. Absatzes des Art. 48 RVerf. vor. Von einer Nichterfüllung der dem Lande Preußen nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten könne nicht die Rede sein. Zu einer Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Preußen sei die Einsetzung eines Reichskommissars nicht nötig. Insbesondere sei dadurch, daß in Preußen bisher eine geschäftsführende Regierung tätig gewesen sei, die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gestört oder gefährdet oder Art. 17 RVerf. verletzt worden. Auch die vor einiger Zeit vorgenommene Änderung der auf die Wahl des Ministerpräsidenten sich beziehenden Bestimmungen in der Geschäftsordnung des Landtags und die Finanzlage in Preußen könnten die beanstandete Maßnahme, die nicht auf der Ausübung pflichtmäßigen Ermessens, sondern auf Willkür beruhe, nicht rechtfertigen.

Zugleich haben das Land Preußen und die ihm beigetretenen Fraktionen des Zentrums und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Preussischen Landtage beantragt:

im Wege der einstweiligen Verfügung anzuordnen, daß sich der durch Verordnung des Reichspräsidenten für das Land Preußen eingesetzte Reichskommissar einstweilen jeder Dienstausübung zu enthalten habe.

Zur Begründung dieses Antrags haben sie in ihren schriftlichen Darlegungen geltend gemacht, daß bei den unausbleiblichen widersprechenden Anordnungen des Reichskommissars und des Staatsministeriums eine geordnete Verwaltungstätigkeit in Preußen ohne die beantragte vorläufige Regelung nicht mehr möglich sein werde. Durch die von ihnen erstrebte einstweilige Verfügung werde der Entscheidung in der Hauptsache nicht vorgegriffen und ebensowenig würden durch sie Interessen des Antragsgegners verletzt werden, die den Belangen der Antragsteller an ihrem Erlaß gleichwertig gegenüberständen.

In dem zur mündlichen Verhandlung über den Antrag auf Erlaß der einstweiligen Verfügung bestimmten Termine hat das Preussische Staatsministerium den Antrag dahin abgeändert:

die durch die Ausnahmeverordnung vom 20. Juli 1932 und ihre Durchführung entstandene rechtliche und tatsächliche Lage einstweilig zu regeln und dabei insbesondere zu bestimmen:

1. daß die Reichskommissare sich nicht als Preussischer Ministerpräsident oder Preussischer Staatsminister oder Mitglied der Preussischen Landesregierung bezeichnen dürfen;
2. daß sie den Preussischen Staatsministern nicht die Eigenschaft als Staatsminister absprechen dürfen;
3. daß sie und ihre Vertreter nicht ohne Vollmacht der Staatsminister Preußen im Reichsrat vertreten oder den Mitgliedern der Preussischen Staatsregierung das Recht zur Vertretung Preußens im Reichsrat und zur Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten entziehen dürfen;
4. daß sie auch Beamtenernennungen und -absetzungen mit dauernder Wirkung nicht vornehmen dürfen.

Die Vertreter der beiden antragstellenden Landtagsfraktionen haben dagegen in der mündlichen Verhandlung den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung in der ursprünglichen Form aufrechterhalten.

Der Antragsgegner hat die Zurückweisung beider auf die einstweilige Verfügung sich beziehenden Anträge beantragt. Er hat dargelegt, daß eine ihnen entsprechende Anordnung der Entscheidung in der Sache selbst vorgreifen, daß ferner eine Teilung der vollziehenden Gewalt, wie sie der neugefaßte Antrag erstrebe, zudem eine erhebliche Erschwerung und Verwirrung in der Führung der Staatsgeschäfte hervorgerufen werde.

B.

Der Staatsgerichtshof hat wiederholt ausgesprochen, daß er grundsätzlich die Befugnis in Anspruch nimmt, im Laufe eines gemäß Art. 19 RWerf. zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande anhängig gewordenen Verfahrens vorläufige Anordnungen zu treffen. An dieser Auffassung wird festgehalten.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für die Hauptsache ist gegeben, weil es sich um eine Streitigkeit nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande handelt, für die ein anderer Gerichtshof des Reichs nicht zuständig ist.

Ferner ist davon auszugehen, daß die antragstellenden bisherigen Preussischen Staatsminister befugt sind, unter den gegenwärtigen Umständen das Land Preußen zu vertreten. Allerdings sind die Mitglieder des Preussischen Staatsministeriums, in deren Namen die Klage geführt wird, ihres Amtes oder wenigstens ihrer Amtsfunktionen enthoben. Diese Enthobung ist aber in Durchführung der Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 erfolgt, und eben um die Rechtsgültigkeit dieser Verordnung handelt es sich in dem vorliegenden Verfahren. Es treffen demnach auch für die Frage der gesetzlichen Vertretung des Landes Preußen die Erwägungen zu, aus denen der Staatsgerichtshof in dem Streitverfahren wegen der Eingemeindungen im Westen Preußens — RGZ. Bd. 126 Anh. S. 14 (21) = Lammers-Simons Bd. 2 S. 99 (105, 106) — zu der Auffassung

gelangt ist, daß die Rechtspersönlichkeit der Gemeinden für das Streitverfahren, in dem es sich um die Gültigkeit der das Dasein dieser Gemeinden vernichtenden Vorschriften handelte, als fortbestehend zu gelten habe.

Der Staatsgerichtshof hat schon in seiner bisherigen Rechtsprechung die Auffassung vertreten, daß eine von ihm zu erlassende einstweilige Verfügung die endgültige Entscheidung nicht vorwegnehmen darf und insbesondere nicht auf der Grundlage ergehen kann, daß der Staatsgerichtshof sich den Rechtsstandpunkt des einen oder des anderen der streitenden Teile vorläufig zu eigen macht. Dem Wesen und der Bedeutung des Staatsgerichtshofs würde es nicht entsprechen, wenn er sich auf Grund einer vorläufigen Prüfung zu einer Rechtsansicht bekennen wollte, die er nach gründlicherer Erwägung bei der Entscheidung zur Hauptsache wieder aufgeben müßte; vgl. RGZ. Bd. 126 Anh. S. 1 (7, 8) = Lammers-Simons Bd. 2 S. 72 (79) = Bumke Ausgewählte Entscheidungen 1. Heft S. 15, 16; RGZ. Bd. 129 Anh. S. 28 (31) = Lammers-Simons Bd. 4 S. 95 (99). Mit diesem Vorbehalt ist es zulässig, eine einstweilige Verfügung zu erlassen, wenn dies zwecks Regelung eines einstweiligen Zustandes zur Abwendung wesentlicher Nachteile nötig erscheint. Das Ziel einer solchen vorübergehenden Regelung ist, ein möglichst vereinfachtes, reibungsloses, die Belange beider Teile schonendes Verhältnis ihrer wechselseitigen Beziehungen bis zur Endentscheidung herbeizuführen. Angesichts dieses Zweckes der einstweiligen Verfügungen erscheint es dem Staatsgerichtshof nicht angängig, die von dem Lande Preußen begehrte Verfügung entsprechend dem in der mündlichen Verhandlung neu gefaßten Antrage zu erlassen. Prüft man ihn zunächst in seinen Einzelheiten, so ergibt sich, daß er darauf hinausläuft, die Regierungsgewalt in Preußen solle vorläufig zwischen den Reichskommissaren und den bisherigen Ministern geteilt werden. Die mündliche Verhandlung hat keinen Zweifel darüber gelassen, daß mit den Ziffern 1 und 2 des Antrages nicht nur angestrebt wird, die Frage zu regeln, wie sich der Reichskommissar und die von ihm eingesetzten Kommissare des Reichs und wie sich die ihres Amtes oder ihrer Amtsfunktionen enthobenen Minister zu bezeichnen haben. So verstanden würde auch kaum verständlich sein, wie hier ein besonders dringendes Bedürfnis einer vorläufigen Regelung bestehen könnte. Schon dieser Teil des Antrages zielt vielmehr dahin, ein

Teilung der Staatsgewalt in Preußen zwischen dem Reichskommissar und den von ihm eingesetzten Kommissaren einerseits, den jetzt klagenden Preussischen Staatsministern andererseits herbeizuführen. Daß dies der Sinn des Antrags in seiner Gesamtheit ist, geht mit besonderer Klarheit aus der Ziffer 3 hervor, die das Recht der Vertretung Preußens im Reichsrat den jetzt klagenden Ministern belassen will, also anstrebt, die Befugnisse des Reichskommissars nach einer wesentlichen Richtung hin zu beschränken. Derselben Sinn hat auch die Ziffer 4, die dahin zu deuten ist, daß Beamtenernennungen und -absetzungen mit dauernder Wirkung nicht nur dem Reichskommissar und den von ihm berufenen Kommissaren entzogen bleiben, sondern auch den bisherigen Ministern vorbehalten werden sollen. Prüft man nun die Frage, ob die hier begehrte Regelung geeignet ist, die von den Antragstellern beklagten Reibungen und Schwierigkeiten zu verringern, so ergibt sich, daß dieser Erfolg nicht zu erwarten steht. Gerade eine solche Spaltung der Staatsgewalt in Preußen würde nach der Auffassung des Staatsgerichtshofs unter den gegebenen Umständen in besonderem Maße geeignet sein, eine Verwirrung im Staatsleben herbeizuführen. Auch der Vertreter des Reichs hat darauf hingewiesen, daß eine derartige Aufteilung der Staatsgewalt nach der Auffassung der Reichsregierung eine unerträgliche Lage herbeiführen würde. Nun befindet sich in dem neugefaßten Antrage allerdings auch noch das Verlangen, die durch die Verordnung entstandene Lage im Wege der einstweiligen Verfügung einstweilen zu regeln, also ein scheinbar ganz allgemein gehaltenes Begehren. Aber der Zusammenhang dieses Einleitungssatzes mit den dann aufgestellten Einzelforderungen und der Gang der Erörterungen vor dem Staatsgerichtshof haben keinen Zweifel darüber lassen können, daß hier nicht noch andere, nicht näher bezeichnete Wege einer vorläufigen Regelung angedeutet werden sollen, sondern daß auch diese einleitende Formel nur in dem Sinne verstanden werden kann, der Staatsgerichtshof möge eine Teilung der Gewalt vornehmen. Von seinem grundsätzlichen Standpunkt aus kann er daher diesen Anträgen nicht entsprechen.

Der Staatsgerichtshof hat sich, wie in früheren Fällen, auch die Frage vorgelegt, ob er seinerseits irgendeinen Weg erkennen könne, um den von den Antragstellern vorgebrachten Beschwerden abzuhelpfen, ohne der Entscheidung in der Hauptsache vorzugreifen und

ohne die Nachteile heraufzubeschwören, die nach seiner Auffassung die Folge einer einstweiligen Regelung im Sinne der vorstehend behandelten Anträge sein würden. Er vermag einen solchen Weg nicht zu erkennen.

Gegenüber dem von den Fraktionen des Zentrums und der Sozialdemokratischen Partei im Preussischen Landtage aufrecht erhaltenen ursprünglichen, den Erlaß der einstweiligen Verfügung betreffenden Antrage erhob sich zunächst die auch in der mündlichen Verhandlung erörterte Frage, ob diese beiden Fraktionen legitimiert sind, in dem vorliegenden Verfahren als Antragsteller aufzutreten. Der Staatsgerichtshof hat zu dieser Frage keine Stellung genommen. Er will die Entscheidung hierüber der Entscheidung zur Hauptsache vorbehalten. Diesen Standpunkt konnte er einnehmen, weil sich aus dem schon oben Ausgeführten ergibt, daß dem Antrage der Fraktionen aus sachlichen Gründen nicht entsprochen werden kann.

Nach diesem Antrage soll dem für das Land Preußen eingesetzten Reichskommissar bis zur Entscheidung in der Hauptsache jede Dienstausübung untersagt werden. Der Antrag läuft also darauf hinaus, daß durch eine vorläufige Anordnung des Staatsgerichtshofs die Verordnung des Reichspräsidenten bis auf weiteres wirkungslos gemacht werden soll. Eine einstweilige Verfügung dieser Art würde bedeuten, daß der Staatsgerichtshof die vom Reichspräsidenten in der Verordnung vom 20. Juli 1932 getroffene Anordnung nicht für dringlich erachtet. Für eine solche Entschliebung fehlen dem Staatsgerichtshof im gegenwärtigen Zeitpunkt, in dem er über die Gründe für das Vorgehen des Reichspräsidenten nicht unterrichtet ist, die erforderlichen Grundlagen. Ohne diese Grundlagen dem Antrage der Fraktionen zu entsprechen, würde mit der Stellung und den Aufgaben des Staatsgerichtshofs unvereinbar sein.

Hiernach waren die Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung zurückzuweisen.