

Reform an Haupt und Gliedern

Verfassungsreformen auf Bundesebene von 1495 bis 2005 (Teil 1)

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner*

Im Juni und Juli 2006 beschlossen Bundestag und Bundesrat mit der im September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I die bis dahin umfangreichste Änderung des Grundgesetzes. In einem zweiten Schritt soll darüber hinaus noch in der 16. Legislaturperiode eine Überarbeitung der Finanzverfassung erfolgen. In der Diskussion um diese Reformpakete wird leicht übersehen, dass es nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in der älteren deutschen Verfassungsgeschichte bereits eine ganze Reihe von Reformen gegeben hat.

I. Zum Begriff der „Verfassungsreform“

Eine „Verfassungsreform“ lässt sich als institutionalisierte, durch ein formelles Verfahren verwirklichte Weiterentwicklung der Verfassung definieren. Dabei lassen sich eine evolutionäre *Verfassungsgebung* einerseits, andererseits die förmliche *Verfassungsänderung* unterscheiden.¹ Begriffsprägend ist das Element der planvollen Entwicklung, der Veränderung innerhalb eines Systems, die die Verfassungsreform sowohl von revolutionären Verfassungsumstürzen als auch von punktuellen Einzeländerungen abgrenzt.

Die wichtigsten Reformen, die bislang in Deutschland auf Bundesebene stattgefunden haben, sollen nunmehr exemplarisch skizziert werden. Die Suche nach älteren „Verfassungsreformen“ führt zu der allgemeineren Grundfrage, ab wann sinnvoll von einem „Verfassungsstaat“ gesprochen werden kann. Dabei verorten die meisten Darstellungen der Verfassungsgeschichte den Beginn derselben im späten 18. Jahr-

hundert.² Andere Stimmen betonen stärker die historischen Kontinuitäten der Verfassungsidee.³ Diesem Ansatz soll hier gefolgt und der Untersuchungsbe- reich bis in die ältere Verfassungsgeschichte ausgedehnt werden, wo man bereits 1495 auf eine der grundlegendsten Reformen der deutschen Geschichte stößt.

II. Das Alte Reich

Die Reichsreform Kaiser Maximilians I. markiert einen Wendepunkt der europäischen Geschichte, nämlich den Übergang vom Mittelalter zur frühen Neuzeit. Zu diesem Zeitpunkt war die Macht der kaiserlichen Zentralgewalt nach Jahrhunderten der Erosion von Reichsrechten an einem Tiefpunkt angelangt.⁴ Das gesamte 15. Jahrhundert war allerdings auch von einer allgegenwärtigen Reformbewegung geprägt, nach der in Analogie zur Reform der Kirche auch das Reich dem Wandel der Verhältnisse angepasst werden sollte.⁵ Die Reichsreform stellte einen solchen Versuch zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit des Reichs dar.⁶ Ihre wichtigsten Ergebnisse waren die Verkündung des Ewigen Landfriedens, die Einrichtung des Reichskammergerichts und des dauerhaft tagenden Reichstags, die Einteilung des Reichs in Reichskreise und schließlich – als frühe Form von Reichssteuern – die Einführung des „Kammerzielers“ oder „Kammergerichtszielers“. Diese Elemente hingen in mehrfacher Hinsicht miteinander zusammen: Die Verkündung des Ewigen Landfriedens sollte in Anknüpfung an die ältere, auf bestimmte Territorien

* Der Verfasser ist Inhaber eines Lehrstuhls am Institut für Öffentliches Recht und Direktor des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der vorliegende Essay ist der erste Teil der gekürzten Fassung eines Beitrags, den der Verfasser zunächst als Vortrag auf dem Symposium „Reform an Haupt und Gliedern. Verfassungsreform in Deutschland und Europa“ zum 65. Geburtstag von Hans-Jürgen Papier am 16. Juli 2008 in München gehalten hat und der in dem gleichnamigen Tagungsband erscheinen wird. Der zweite Teil erscheint in der kommenden Ausgabe des BRJ.

¹ *Häberle*, in: Wieser/Stolz (Hg.), *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, 2000, S. 41 (45 ff.).

² So statt vieler *Grimm*, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866*, 1988, S. 10 ff.

³ So etwa *Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands*, 5. Aufl. 2004, S. 2.

⁴ So *Lutz*, *Das Ringen um deutsche Einheit und kirchliche Erneuerung*, 1988, S. 117.

⁵ Näher dazu *Willoweit* (Fn. 3), S. 132 ff.; *Fischer-Fabian*, *Der Jüngste Tag. Die Deutschen im späten Mittelalter*, 1999, S. 143 ff.

⁶ Umfassend zum Folgenden *Angermeier*, *Die Reichsreform 1410-1555. Die Staatsproblematik in Deutschland zwischen Mittelalter und Gegenwart*, 1984; *Fischer*, *Reichsreform und „Ewiger Landfrieden“*, 2007; *Krieger*, *König, Reich und Reichsreform im Spätmittelalter*, 1992, S. 49 ff. und 114 ff.

begrenzte Landfriedensbewegung⁷ den unhaltbaren Zuständen entgegenwirken, die durch die überkommene Streitbeilegung durch das Institut der Fehde entstanden waren.⁸ Das reichsweite immerwährende Fehdeverbot wurde zum einen durch die „Handhabung Friedens und Rechts“ ergänzt, die die Exekution des Landfriedens den einzelnen Territorien übertrug, zum anderen durch den Aufbau einer permanenten Reichsgerichtsbarkeit flankiert, die anstelle der bisherigen Selbstdurchsetzung eigener Rechte die Streitschlichtung des Reichskammergerichts zur Verfügung stellte.

Obwohl das neuere Schrifttum die Reichsreform bisweilen vor allem als Versuch der Konsolidierung oder Befriedung der überkommenen Reichsverfassung deutet,⁹ war die Reform jedenfalls auch Ausdruck eines staatlichen Modernisierungsprozesses¹⁰ und zugleich ein wesentlicher Schritt hin zur Begründung eines staatlichen Gewaltmonopols.¹¹ Vorsichtig lässt sich zudem feststellen, dass die Reichsreform einige Problemfelder behandelt hat, die sich in zumindest strukturell ähnlicher Weise geradezu leitmotivisch durch nahezu alle nachfolgenden Verfassungsreformen ziehen sollten: Die durch die Schaffung des Reichskammergerichts eingeleitete Justizreform, die Finanzverfassung, der Zuschnitt der föderalen Verwaltungseinheiten, die Modernisierung des institutionellen Gefüges des Reichs – all dies sind bis zum heutigen Tag Grundfragen des deutschen Bundesstaatsrechts geblieben. Die Umsetzung dieser ersten Reformen erfolgte jedoch mangelhaft und erwies sich insbesondere als unzulänglich für die Bewältigung der Reformation.¹²

Ein weiterer Reformversuch war der Augsburger Religionsfrieden von 1555. Darin wurde den weltlichen Reichsständen die Religionsfreiheit für sich und ihre Untertanen zugestanden und den betroffenen Untertanen im Gegenzug zugesichert, ggf. aus Religionsgründen mit Hab und Gut abzuwandern.¹³ Diese parallele Verankerung des *Ius reformandi* und des *Ius emigrandi* erfüllte eine Ventilfunktion zur Bewältigung der durch Reformation und Religionskriege zugespitzten religiösen Gegensätze.¹⁴

⁷ Dazu zuletzt *Fahrner*, Der Landfrieden im Elsass. Recht und Realität einer interterritorialen Friedensordnung im späten Mittelalter, 2007, S. 41 ff.

⁸ Eingehend dazu *Fischer* (Fn. 6), S. 8 ff.

⁹ So vor allem *Angermeier* (Fn. 6), S. 30.

¹⁰ Vgl. dazu *Krieger* (Fn. 6), S. 114 f. m.w.N.; *Willoweit*, Der Staat 26 (1987), 270 ff.

¹¹ Dazu *Becker*, NJW 1995, 2077 ff.; *Fischer* (Fn. 6), S. 245.

¹² Vgl. dazu *Willoweit* (Fn. 3), S. 146 ff.

¹³ Vgl. das Zitat bei *Ziekow*, Über Freizügigkeit und Aufenthalt, 1997, S. 81.

¹⁴ Dazu *Graf Ballestrem*, in: Birtsch (Hg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschich-

Während der Augsburger Religionsfrieden auch als – freilich bereits krisenhafter – Ausdruck einer planvollen Bewältigung dieses Konflikts angesehen werden mag, war der Westfälische Friede von 1648 keine planvolle Weiterentwicklung der Verfassung im obigen Sinne mehr. Letztlich führte dieses Abkommen zu einer endgültigen Schwächung des Reichs zugunsten seiner Territorien und ermöglichte zugleich spiegelbildlich die endgültige Staatsbildung auf dieser Ebene der Territorien. Modernisierende Rechts- und Verwaltungsreformen, wie sie in den folgenden Jahrzehnten im Zeichen des aufgeklärten Absolutismus etwa in Brandenburg-Preußen durchgeführt wurden,¹⁵ förderte der Westfälische Friede somit auf der Ebene der Verfassungen der Territorialstaaten, nicht aber auf der des Reichs.¹⁶

Immer stärker wurde in jener Spätzeit des Heiligen Römischen Reichs indes auch die Reformbedürftigkeit der Verfassungsordnung des Reichs selbst offensichtlich. Die gesteigerte Handlungsfähigkeit der großen Territorialstaaten und ihre bedrohliche Politik gegenüber schwächeren Territorien stellten die Fähigkeit der Reichsverfassung mehr und mehr in Frage, Konflikte zwischen den Reichsgliedern zu verrechtlichen. *Samuel Pufendorf* stellte 1667 in seiner berühmten Zustandsbeschreibung des Reichs „De statu imperii germanici“ fest, es bleibe nichts anderes übrig, „als das deutsche Reich, [...] einen unregelmäßigen und einem Monstrum ähnlichen Staatskörper zu nennen, der sich im Laufe der Zeit [...] aus einer Monarchie zu einer ungeschickten Staatsform entwickelt hat.“¹⁷ Die Verfassungsordnung der Zeit nach dem westfälischen Frieden war folglich geprägt von dem Dualismus einer „Monstrosität“ des Reichs und einer „Modernität“ seiner absolutistischen Gliedstaaten.¹⁸

Gegenimpulse gingen von einer Reihe von Reichsreformprojekten aus,¹⁹ die allerdings kaum mehr zu

te, 1981, S. 145 (147 f.); vgl. auch *Ziekow* (Fn. 13), S. 82 ff.

¹⁵ Näher *Vierhaus*, Staaten und Stände. Vom Westfälischen bis zum Hubertusburger Frieden 1648 – 1763, 1984, S. 105 ff.

¹⁶ *Reinhard*, Geschichte der Staatsgewalt, 2. Aufl. 2000, S. 56.

¹⁷ v. *Monzambano* (*Samuel von Pufendorf*), Über die Verfassung des deutschen Reiches, verdeutlicht und eingeleitet von Breßlau, 1922, S. 94; vgl. dazu *Hammerstein*, in: Stolleis (Hg.), Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert. Reichspublizistik, Politik, Naturrecht, 1977, S. 174 (189 ff.); *Haas*, Die Reichstheorie in Pufendorfs „Severinus de Monzambano“, 2006.

¹⁸ So *Vierhaus* (Fn. 15), S. 22 ff.

¹⁹ Umfassend dazu *Burgdorf*, Reichskonstitution und Nation. Verfassungsreformprojekte für das Heilige Römische Reich Deutscher Nation im politischen Schrifttum von 1648 bis 1806, 1998.

tatsächlichen Veränderungen führten. So scheiterte das Heilige Römische Reich wohl auch an seiner Reformunfähigkeit.²⁰ Bemerkenswert ist allerdings, dass dem Reich – angestoßen durch den verlorenen Koalitionskrieg gegen das revolutionäre Frankreich und durch die Vorgaben des Friedensvertrags von Lunéville und rechtlich auf zweifelhafter Grundlage²¹ – 1803 mit dem Reichsdeputationshauptschluss als seinem letzten wichtigen Gesetz durch die Anordnung der Säkularisation der kirchlichen Güter und die Mediatisierung kleinerer weltlicher Herrschaften und Reichsstände für eine kurze Zeit doch noch eine Umgestaltung seiner Verfassungsordnung und eine extreme Reform der deutschen Kleinstaaterei gelang.²²

III. Vom Vormärz zum Kaiserreich

Die Entwicklung des Verfassungsrechts in der Zeit vom Vormärz bis zur Gründung des Kaiserreichs beschränkte sich nach dem Zusammenbruch des Alten Reichs auf die Ebene der Einzelstaaten.²³ Dabei kann die Welle von Verfassungsgebungen als reformerische Reaktion auf den militärischen Zusammenbruch des Reichs und der deutschen Staaten gegenüber den militärischen Expansionen Napoleons verstanden werden.²⁴ So wurde der totale Zusammenbruch des preußischen Staates 1806 zur Stunde der Reformbürokratie und zum Ausgangspunkt der Stein-Hardenbergschen Reformen, die u.a. zur Bauernbefreiung, zu einer umfassenden Bildungsreform sowie zur Preußischen Städteordnung führten.²⁵ Obwohl viele dieser Reformansätze im Zeitalter der Reaktion durch die Restaurationspolitik Metternichs wieder zum Stillstand kamen, haben sie – etwa mit der Garantie der Freizügigkeit oder den Leitbildern der kommunalen Selbstverwaltung und der universitären Forschungsfreiheit – bis heute bleibende Spuren im geltenden Verfassungsrecht hinterlassen.

All diese Reformen spielten sich freilich nicht auf Bundesebene, sondern auf jener der nunmehr souveränen Einzelstaaten ab, die lediglich dem rahmenhaften Einfluss der Bundesakte unterworfen waren. Auch die am 27. März 1849 von der verfassungsgebenden Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche

beschlossene, nie in Kraft getretene Verfassung des Deutschen Reiches war zwar zweifellos eine „Sternstunde der deutschen Verfassungsgeschichte“²⁶ und ein Werk, das Wirkungen auf die Verfassungen von 1867, 1871, 1919 und sogar bis in das Grundgesetz hinein entfaltete,²⁷ aber eben doch keine planvolle Reform, sondern Grundlage einer gescheiterten Revolution. Von Reformen auf Bundesebene konnte letztlich erst wieder mit der Entstehung einer solchen Ebene durch die Gründung des deutschen Kaiserreichs die Rede sein.

IV. Das Kaiserreich

Die Zeit des Deutschen Kaiserreichs hat *Ernst Rudolf Huber* als eine „Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung“ charakterisiert: Das Verfassungsrecht des Deutschen Reichs sei geprägt gewesen durch Entwicklungen vom Fürstenbund zum Nationalstaat, vom Föderativstaat zum unitarischen Bundesstaat, vom monarchischen Prinzip zur parlamentarischen Demokratie, vom bloß staatsorganisationsrechtlichen Ordnungsrahmen zum Rechtsstaat.²⁸ Dass solche Entwicklungen stattfinden konnten, liegt zweifellos auch in der Struktur der Verfassung des Deutschen Reichs selbst begründet, die in ihrer Unentschlossenheit zwischen Nationalstaat und preußisch dominiertem Fürstenbund, zwischen Ständestaat und bürgerlicher Gleichheit, zwischen Parlamentsherrschaft und autoritärer Kaiserdiktatur im Rückblick als ein „System umgangener Entscheidungen“ beschrieben wurde.²⁹ Mit dem Bundesrat findet sich noch heute ein Verfassungsorgan, das sich in seiner konkreten Zusammensetzung und Stellung letztlich nur historisch durch die kompromisshaften Besonderheiten der Bismarckschen Verfassungskonzeption erklärt, nach welcher die Souveränität bei der „Gesamtheit der verbündeten Regierungen“ und nicht bei einem (parlamentarischen) Zentralorgan liegen sollte.³⁰ Tatsächlich war die Epoche des Kaiserreichs von zahlreichen Kräfteverschiebungen geprägt, unter denen der Bedeutungszuwachs des Reichstags mit der Tendenz zu einer Parlamentarisierung des Reichs vermutlich die wichtigste darstellte.³¹ Ebenso wurde

²⁰ Vgl. dazu auch *Grimm* (Fn. 2), S. 19 ff.

²¹ Eingehend zu den Hintergründen *Knecht*, Der Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803. Rechtmäßigkeit, Rechtswirksamkeit und verfassungsgeschichtliche Bedeutung, 2007, S. 37 ff. und 91 ff.

²² Vgl. dazu *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I: Reform und Restauration 1789 bis 1830, 1957, S. 42 ff.; *Knecht* (Fn. 21), S. 238 f; *Willoweit* (Fn. 3), S. 258 ff.

²³ Näher *Wahl* (Fn. 2), § 2 Rn. 21 ff.

²⁴ *Grimm* (Fn. 2), S. 76 ff.

²⁵ Vgl. dazu umfassend *Huber* (Fn. 22), S. 95 ff.; im Überblick *Willoweit* (Fn. 3), S. 266 ff.

²⁶ *Kühne*, NJW 1998, 1513.

²⁷ Näher *Pauly*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 3 Rn. 47 ff.

²⁸ *Huber*, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 27), § 4.

²⁹ *Mommsen*, Das Ringen um den nationalen Staat. Die Gründung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck 1850-1890, 1993, S. 333 ff.; ähnlich die Beschreibung bei *Stürmer*, Das ruhelose Reich, Neuausgabe 2004, S. 98 ff.

³⁰ Näher *Rührmair*, Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, 2001, S. 16 ff. (dort auf S. 20 das Zitat im Text).

³¹ *Huber* (Fn. 28), § 4 Rn. 26 ff.; *Mommsen*, Bürgertum

die zunächst dürftige finanzielle Ausstattung des Bismarck-Reichs in der Endphase durch die Einführung neuer Reichssteuern korrigiert, die noch im Juli 1918 zur Gründung des Reichsfinanzhofs führte.³² Formal waren Änderungen der Verfassung nach Art. 78 der Reichsverfassung relativ leicht möglich.³³ Dennoch waren diese weniger bewusst gestalteten als vielmehr tatsächlichen Zwängen entsprechenden Entwicklungen nicht in der Lage, sämtliche Schwächen der Reichsverfassung zu beheben. Namentlich der Anspruch Wilhelms II. auf ein persönliches Regiment und die kaiserlichen Sonderrechte im Militärbereich kulminierten in der Verhängung des Ausnahmezustands zu Beginn des Weltkriegs.³⁴ Ansätze zu einer formalen Korrektur der immer zweifelhafteren verfassungsrechtlichen Ausgangsparameter, insbesondere jene zur Modifikation des auch aus Sicht des Reichs problematischen Dreiklassenwahlrechts in Preußen, scheiterten und wurden letztlich bis 1918 nicht verwirklicht.³⁵

Eine echte Reform der Reichsverfassung stellte somit erst die gegen Ende des Reichs durchgeführte Parlamentarisierung dar:³⁶ Die faktisch regierende Oberste Heeresleitung hatte Deutschland bis 1918 in Siegesstimmung gehalten. Mit dem „Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung“ vom 28. Oktober 1918 und dem Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem suchte das Militär nunmehr

und Weltmachtstreben. Deutschland unter Wilhelm II. 1890 bis 1918, 1995, S. 87 ff.; ders. (Fn. 29), S. 352 f.; Willoweit (Fn. 3), S. 349 ff.

³² Mommsen (Fn. 31), S. 265 ff.; zusammenfassend Huber (Fn. 28), § 4 Rn. 38.

³³ Näher dazu Kohl, Das Reichsverwaltungsgericht, 1991, S. 109 f.

³⁴ Huber (Fn. 28), § 4 Rn. 41.

³⁵ Stürmer (Fn. 29), S. 99.

³⁶ Nach Willoweit (Fn. 3), S. 352 ff. löste der Krieg Entwicklungsschübe aus, die die Relikte der ständischen Entwicklung aushöhlten.

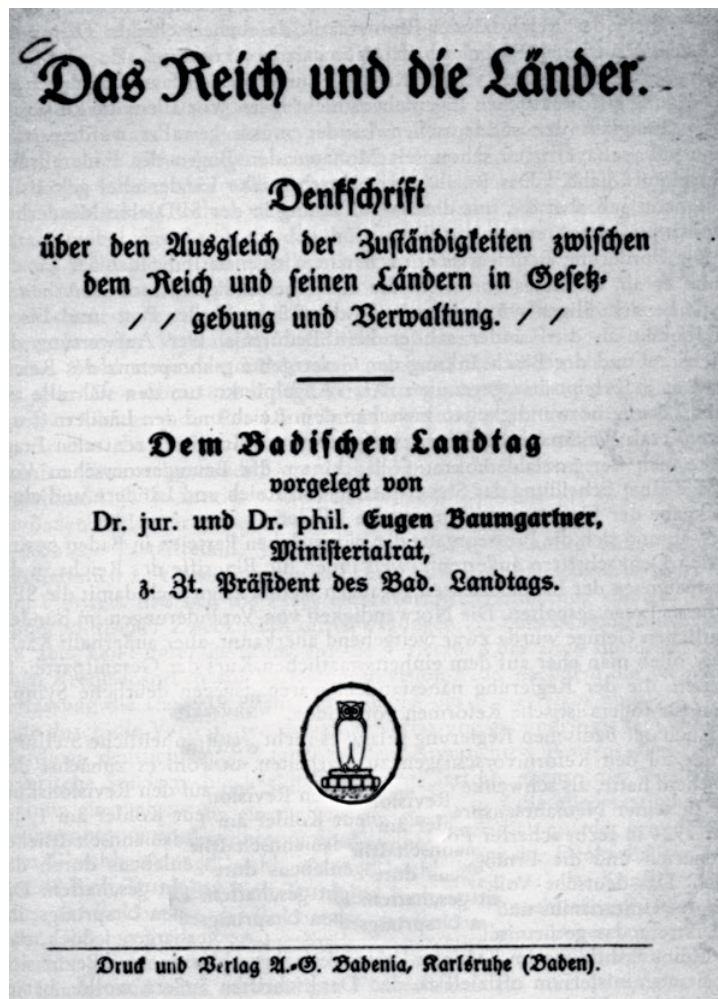
die Ausgangslage für die Waffenstillstandsverhandlungen zu verbessern.³⁷ Die Reform diente hier – wiederum verspätet – als Ventil für die Folgen des militärischen Zusammenbruchs und wurde letztlich durch die revolutionären Entwicklungen überholt. Da dieser parlamentarischen Regierung sowohl das unerwartete militärische Zusammenbrechen wie auch der bedrückende Versailler Vertrag angelastet wurden, war die Parlamentarisierung des Reichs von Anfang an schwer belastet.

V. Weimarer Republik und Drittes Reich

Obwohl ihre Bedeutung als Faktor für das Scheitern der Weimarer Republik umstritten ist und im Laufe der letzten Jahrzehnte zunehmend relativiert wurde, besteht ein gewisser Konsens, dass auch die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 an gewichtigen Konstruktionsmängeln litt: Das Übergewicht Preußens im Gesamtbundesstaat, die dem Verfassungswortlaut nach grenzenlose Möglichkeit der Verfassungsänderung, das Splitterparteien fördernde Wahlrecht, die fragile Stellung der Regierung zum Reichstag und die konkurrierende Legitimität des Reichs-

präsidenten seien hier als Beispiele erwähnt.³⁸

Viele dieser Unzulänglichkeiten wurden bereits in der Weimarer Zeit selbst diagnostiziert. In den wenigen Jahren ihrer Geltung fehlte es daher nicht an Bestrebungen zur Reform der Weimarer Reichsverfassung, die sich namentlich auf die Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit und das Verhältnis Preußens zum Reich bezogen.³⁹ Über den Inhalt des gebotenen



Denkschrift des badischen Landtagspräsidenten Eugen Baumgartner, Karlsruhe 1923, Titelblatt.

³⁷ Näher dazu Mommsen (Fn. 31), S. 810 ff.

³⁸ Vgl. etwa Apelt, Geschichte der Weimarer Reichsverfassung, 1946, S. 369 ff.

³⁹ Dazu Apelt (Fn. 38), S. 386 ff.; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, 1984, S. 667 ff.; Schneider, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 27), § 5 Rn. 84 m.w.N.

Reformkurses bestand indes wenig Konsens.⁴⁰ Noch 1932, im letzten Jahr der Weimarer Republik, legte der Richter, nationalliberale Reichstagsabgeordnete und zeitweilige Reichsfinanz- und Reichsjustizminister *Eugen Schiffer* den Entwurf einer „neuen Verfassung des Deutschen Reiches“ vor, der u.a. die Abschaffung des „destruktiven“ Misstrauensvotums und die Festlegung eines änderungsfesten Kerns „eherner und unantastbarer Grundsätze“ vorschlug.⁴¹ Gleichzeitig forderte der amtierende Reichsminister des Inneren *Freiherr von Gayl* anlässlich der Verfassungsfeiern des Jahres 1932 eine Verfassungsreform, die u.a. eine Änderung des Wahlrechts mit der Einschränkung kleinerer Parteien sowie die Beseitigung des Dualismus Preußen-Reich beinhalten sollte.⁴² Die Reformpläne – unter ihnen der durch *Carl Schmitt* entworfene Staatsnotstandsplan der Regierung Schleicher – wurden dabei in den letzten Monaten der Weimarer Republik zunehmend radikaler.⁴³

Es fällt ins Auge, dass viele Reformansätze der Weimarer Zeit im Parlamentarischen Rat aufgegriffen wurden und schließlich Eingang in das Grundgesetz gefunden haben. Dennoch darf der Hinweis nicht fehlen, dass auch im Zuge der totalitären Umgestaltung der Weimarer Rechts- und Verfassungsordnung Korrekturen vorgenommen wurden, die bis heute im Grundgesetz ihren Niederschlag finden, und dass der Weg in den Unrechtsstaat administrativ in mancher Hinsicht auch mit einem Modernisierungsschub verbunden war. Dies lässt sich beispielsweise im Infrastrukturbereich nachweisen.⁴⁴ Es ist eine ernüchternde Einsicht, dass Deutschland seine sachlich gebotenen verfassungsrechtlichen Korrekturen somit oftmals nur unter den Vorzeichen von Krieg, Diktatur und Neubeginn vorzunehmen vermochte.

⁴⁰ Vgl. etwa einerseits: Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung. Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung vom Januar 1924; dazu *Huber* (Fn. 39), S. 669 f. und 679, und andererseits: Leitsätze des Bundes zur Erneuerung des Reiches, 1928, in: *Huber* (Hg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 1965, S. 420 ff.; vgl. auch *Bund zur Erneuerung des Reiches* (Hg.), Die Reichsreform, Bd. I: Allgemeine Grundlagen für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich, Ländern und Gemeindeverbänden, 1933; dazu *Huber* (Fn. 39), S. 672 ff.

⁴¹ *Schiffer*, Die neue Verfassung des Deutschen Reiches, eine politische Skizze, 1932; dazu v. *Unruh*, NVwZ 1991, 635 ff.

⁴² Näher *Berthold*, Carl Schmitt und der Staatsnotstandsplan am Ende der Weimarer Republik, 1999, S. 17 f.

⁴³ Dazu *Berthold* (Fn. 42), S. 14 ff.; *Schneider* (Fn. 39), § 5 Rn. 84.

⁴⁴ Näher dazu *Durner*, in: ders. (Hg.), Straßenrecht und Föderalismus, 2008, S. 7 ff.