

## I.

# zur Lehre von den Staatenverbindungen.

---

## 1. Der Bundesstaatsbegriff.

Eine staatsrechtliche Untersuchung.

(1872.)

### Vorbemerkung.

Die folgende Abhandlung, meine staatsrechtliche Erstlingsarbeit, ist in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Jahrgang 1872 S. 185 ff. veröffentlicht worden. Wenn auch meine Ansicht über die Frage, welche in diesem Aufsätze behandelt ist, sich seitdem im Wesentlichen nicht geändert hat, so versteht sich doch von selbst, daß ich jetzt nach zwanzig Jahren Manches anders und, wie ich hoffe, auch besser sagen würde, als damals geschehen ist. Nachdem jedoch diese Abhandlung auf die Entwicklung der Lehre vom Bundesstaate nicht ohne Einfluß geblieben ist, habe ich mich zur Kornahme sachlicher Aenderungen nicht für befugt gehalten. Als Anhang habe ich indessen zwei Ausführungen angereicht, welche einem in neuerer Zeit von mir gehaltenen Vortrage entnommen sind. Ich verweise außerdem auf die Einleitung meines Commentars zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. B., Mohr (Würzburg 1873).

---

Wenn man eine Kritik des Bundesstaatsbegriffes unternimmt, so wird man zunächst den Begriff des Staates und der Staatshoheit zu untersuchen haben. Denn da der Bundesstaat ein Staat sein soll, so wird sich die wissenschaftliche Berechtigung dieses Begriffes daran erproben müssen, daß das, was man als Wesen des Bundesstaats anführt, als vereinbar mit dem Wesen des Staates sich darstellt.

Unsere Betrachtung wird daher mit der Feststellung der Begriffe von Staat und Staatsgewalt beginnen, zur Untersuchung des Bundesstaatsbegriffes fortschreiten, endlich aber diejenigen politischen Erscheinungen im Ganzen und in einigen Einzelheiten ins Auge fassen, welche man allgemein als Bundesstaaten bezeichnet.

## Erster Abschnitt.

### Staat und Staatsgewalt.

#### I.

Eine Beweisführung, welche ihren Ausgangspunkt vom Wesen des Staates nimmt, stößt von vorne herein auf eine nicht unbeträchtliche Schwierigkeit, die nemlich, daß es eine allgemein anerkannte Formel für den Begriff des Staates nicht gibt. Philosophische Anschauungen spielen hier vor Allem eine Rolle. Man hat es sogar, wohl mit Hinblick darauf, geradezu abgelehnt, den Begriff des Staates mit den Mitteln der Rechtswissenschaft zu bestimmen, und diese Aufgabe der Philosophie zugewiesen.<sup>1)</sup>

Damit dürfte man aber doch zu weit gehen. Denn wenn es auch wahr sein mag, daß der Staat, um mit Volkendorff zu reden, mit den Mitteln der Rechtswissenschaft allein nicht begriffen werden kann, so ist er doch auch, und nicht zum kleinsten Theile, ein rechtlicher Begriff und als solcher von unserer Wissenschaft zu erfassen und zu bestimmen. Gleichwie ja der Umstand, daß die Ehe neben ihrer rechtlichen noch eine sittliche Seite hat, kein Hinderniß war, ihren rechtlichen Begriff festzustellen. Rein rechtlich ist allerdings

<sup>1)</sup> So Fr. v. Volkendorff in seiner Encyclopädie der Rechtswissenschaft I S. 632. (maly krit.)

erst der Begriff der Staatsgewalt; aber dieser kann nur gewonnen werden, wenn der Begriff des Staates schon gefunden ist.

Wenn man die Lösung dieser letztgenannten Aufgabe unternimmt, thut man unseres Erachtens Unrecht, den Staat nach dem zu bestimmen, was er ~~bezeichnet~~ <sup>ist</sup>, statt nach dem, was er ~~ist~~, man thut ferner Unrecht, da, wo höchste Klarheit und Schärfe nöthig ist, zu Bildern und Vergleichen zu greifen.

Denn was den ersten Punkt anlangt, so hat rechtlich genommen, der Staat keinen Zweck; er ist, wie Waiz<sup>1)</sup> richtig bemerkt, sich selbst Zweck, ~~(so daß ihm rechtlich kein Hinderniß entgegensteht, sein Bereich beliebig, selbst eins Unvernünftige auszudehnen)~~ Wenn also z. B. Waiz<sup>2)</sup> sagt: „Der Staat ist die Institution zur Verwirklichung der sittlichen Lebensaufgaben der Menschen, insofern diese in dem Zusammenleben nach Völkern erfolgt“, so ist dies keine rechtswissenschaftliche Begriffsbestimmung, ebensowenig als es die von Grotius gewesen: „Est civitas coetus perfectus liberorum hominum, iuris fruenti et communis utilitatis causa sociatus.“

Dem Vorwurfe der Bildersprache wird andererseits Bluntschli nicht entgehen, wenn er<sup>3)</sup> den Staat als „das männlich organisirte, zu einer selbständigen, das Gemeinleben beherrschenden Person, gewordene Volk eines Landes“ bezeichnet.

Gerber<sup>4)</sup> führt mit vollem Rechte aus, daß die Bezeichnung des Staates als Organismus, — geschweige gar als männlicher Organismus — ein bloßer Vergleich ist, der noch dazu den Staat nach seiner rechtlichen Seite nicht trifft.

Dagegen kann man Gerber darin nicht beipflichten, wenn er<sup>5)</sup> der Auffassung des Staates als „Persönlichkeit“ eine geradezu grundsätzliche Bedeutung zuspricht. Denn die Persönlichkeit des Staates ist ja doch nur etwas Vorgestelltes, nichts Wirkliches, da wirkliche Persönlichkeit nur dem Menschen zukömmt. Hinter dem Vorgestellten aber

1) G. Waiz, Grundzüge der Politik S. 11.

2) N. a. D. S. 5.

3) Staatswörterbuch von Bluntschli u. Brater IX S. 621.

4) Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., S. 211 ff.

5) N. a. D. S. 2 u. 219 ff.

muß nothwendig ein Wirkliches sich verbergen. Man hat dem Staate Persönlichkeit geliehen, weil man einen Willen brauchte, durch den er bestimmt wird, eine Staatsgewalt; allein es besteht kein zwingender Grund dafür, diese Staatsgewalt als Gewalt des Staates zu fassen; es dürfte vielmehr richtiger sein, sie als Gewalt am Staate zu bezeichnen. Denn naturgemäßer ist jedenfalls die Forderung, daß das, was Nicht-Mensch, also nicht wollend ist, menschlichem Willen gehorche, als umgekehrt.

Eine gewisse Summe gemeinsamer Merkmale weisen alle aufgestellten Staatsbegriffe auf. 1) Land und Menschen als Grundlage, 2) Einheit des Ganzen und Selbständigkeit: diese Begriffsbestandtheile sind ziemlich unbestritten. (Wenn man aber als die eine Grundlage des Staates das Volk nennt, so ist dies ungenau: sowohl dann, wenn man Volk als die zum Staate vereinigten Menschen faßt, weil man ja den Staat erst bestimmen will; als auch dann, wenn man es im naturwissenschaftlichen Sinne nimmt, da Stammesgemeinschaft seiner Angehörigen dem Staate begrifflich nicht nothwendig ist.)

Aus allen Begriffsbestimmungen leuchtet endlich, freilich bald mehr, bald weniger deutlich ausgesprochen, der Gedanke hervor, daß der Staat die höchste Form menschlicher Gemeinschaft ist.

So Bodin<sup>1)</sup>: „*République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine.*“ Grotius: „*coetus perfectus*“ (Weitz<sup>2)</sup>: „die Institution“, Bluntschli: „das zu einer selbständigen und das Gemeinleben beherrschenden Person gewordene Volk.“

Gerber<sup>3)</sup>: „Der Staat als Bewahrer und Offenbarer aller auf die sittliche Vollendung des Gemeinlebens gerichteten Volkskräfte ist die höchste rechtliche Persönlichkeit.“

Heffter<sup>4)</sup>: „Das wesentliche Kennzeichen eines wirklichen Staates besteht in dem organischen Dasein einer eigenen vollkommenen

1) De la République I, 1.

2) Oben S. 3 Anm. 2.

3) N. a. D. S. 3.

4) Völkerrecht. § 18.

Staatsgewalt. Ihre Ausschließlichkeit und Unabhängigkeit von äußern Einflüssen ist die völkerrechtliche Souveränität der Staaten."

Dies aber heißt nichts anderes als

1. über dem Staate gibt es eine höhere, neben ihm eine gleich hohe menschliche Einigung nicht, er ist die vollkommene Einigung;

2. über dem einzelnen Staate gibt es eine höhere, neben ihm eine gleich hohe Einigung nicht, der einzelne Staat ist für die Menschen, die er umfaßt, die vollkommene Einigung.

Es ist also vor Allem Staat neben Staat für dasselbe Gebiet nicht denkbar, weil eine doppelte vollkommene Einigung eine *contradictio in adiecto* ist. Auch führe man hier die Kirche nicht an; als rein geistige Anstalt läuft sie dem Staate nicht parallel, als äußerliche Anstalt steht sie unter ihm.

Nachdem wir so unserer Begriffsbestimmung den Weg geebnet haben, können wir den Staat als die durch einen höchsten Willen vereinigte Gesamtheit der Menschen eines Landes bezeichnen.

Dieser Begriff enthält bei näherer Betrachtung folgende Punkte:

1. Der Staat bedarf, um ins Leben zu treten, zu seiner Grundlage Land und Leute.

2. Die auf einem gewissen Theile der Erdoberfläche lebenden Menschen müssen, wenn sie einen Staat bilden sollen, zu einer Gesamtheit vereinigt sein, d. h. sie dürfen nicht als einzelne, von einander gesonderte und unabhängige Persönlichkeiten (*hostes*), sondern sie müssen als wechselseitig abhängige, auf einander angewiesene Glieder eines Ganzen (*cives*) erscheinen.

3. Diese Menschengesamtheit muß von einem einheitlichen höchsten Willen beherrscht sein.

Begrifflich gleichgiltig ist, wie dieser Wille beschafft wird, ob er aus den zusammenwirkenden Einzelwillen des ganzen Volkes oder Mehrerer hervorgeht, oder ob einem Einzigen das Recht zusteht, seinen Willen als den höchsten über den Staat geltend zu machen.

Begrifflich nothwendig aber ist, daß dieser Wille ein einiger, einheitlicher sei; denn wo er gespalten ist, verliert er sein Wesen. Zwei höchste Willen heben einander auf, verneinen sich gegenseitig, sind darum begrifflich unmöglich.

Wenn wir für dieses Verhältniß nach einem Seitenstücke suchen, so bietet uns das Privatrecht ein solches im Eigenthume dar. Der Herrscherwille und der Eigenthümerwille sind höchste, allumfassende für ihren Gegenstand; für dieselbe Sache sind zwei Eigenthumsrechte, für denselben Staat zwei Herrscherrechte nicht denkbar; denn sie würden gegenseitig in unlöslichem Widerstreite sich verneinen. Wohl aber können mehrere Willen in Einen sich vereinen, es gibt Miteigenthümer, es gibt Mitherrscher. Allein diese haben nicht verschiedene Rechte, sondern ein und dasselbe Recht.

Und noch eine weitere Gleichheit läßt sich bemerken. Gleichwie die Sache durch ihre Unterwerfung unter einen menschlichen Willen zum Eigenthume wird, so die ungerregelte über ein Land vertheilte Menschenmasse durch die gleiche Unterwerfung zum Staate. Eine Aehnlichkeit freilich nur der äußern Gestalt, nicht des Zweckes.

## II.

Unsere Darstellung ist im Bisherigen fast unwillkürlich um einen Schritt weiter gegangen.

Wir stellten den staatbeherrschenden Willen als begriffliches Erforderniß des Staates auf, und damit ergab sich von selbst, daß dieser Wille auch ein Recht zu wollen sein muß, ein Wille, der die Fähigkeit in sich hat, That zu werden. Und dieser sich machtvoll äußernde, höchste und einheitliche Wille ist die Staatsgewalt. Die Staatsgewalt hat die höchste rechtliche Rechtfertigung für sich, die logische Nothwendigkeit.

Unsere oben gewonnenen Sätze, auf die Staatsgewalt übertragen, lauten also:

Die Staatsgewalt ist die höchste Gewalt im Staate, sie erträgt keine andere Gewalt über und neben sich.

Die Staatsgewalt ist einig und untheilbar.

Seit dem 16. Jahrhundert hat sich, durch Jean Bodin, als Kunstausdruck zur Bezeichnung dieser Eigenschaften der Staatsgewalt das Wort „souverän“ eingebürgert; sie ist *suprema potestas*. Deshalb nennt man sie auch geradezu Souveränität, und im Deutschen ganz entsprechend Staatshoheit.

Wir könnten auf der Grundlage unserer Ergebnisse weiter bauen; allein es ist für uns von wesentlichem Interesse, die gefundenen Sätze auch als anerkannte nachzuweisen.

Man hat, nicht ohne Absicht, und um den Begriff des Bundesstaates unter ein schützendes Dach zu bringen, den Ausdruck Souveränität in einem beschränkteren Sinne, als wir gethan und als es überhaupt üblich ist, gebraucht. Freilich mit geringem Gewinne. So nennt es Waiz<sup>1)</sup> irreführend, wenn man für Staatsgewalt Souveränität sage. „Unter Souveränität“, so äußert er sich, „versteht man richtig die Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt; jeder wahre Staat muß souverän sein.“ Diese Beschränkung gilt unserm zweiten Satze: die Staatsgewalt ist einig und untheilbar. Allein wenn man die Staatsgewalt als die höchste am Staate bezeichnet, so ist jener zweite Satz die einfache Schlussfolgerung aus dem ersten, und darum vermögen wir es nicht als Uebel zu erkennen, wenn man die Staatsgewalt Souveränität nennt.<sup>2)</sup>

Denn das wird man doch nicht bestreiten wollen und können, daß das höchste Recht am Staate, das Hoheitsrecht, nicht die Summe einer aufzählbaren Menge von einzelnen Hoheitsrechten ist. Dann wäre der ganze Begriff werthlos, ein leerer Name für ein Quantum Rechte ohne innern Zusammenhang, die bei diesem Staate so, bei jenem anders vorkommen mögen. Wir hätten nicht mehr das höchste Recht am Staate, das wie jedes höchste Recht allumfassend ist; wir hätten einfach Rechte am Staate. Man muß sich nur vor einer Verwechslung hüten, die Holken dorff<sup>3)</sup> richtig bemerkt:

„Dagegen ist es für den Begriff der Souveränität gleichgiltig, ob sie sich selbst bezüglich der Gegenstände ihrer Thätigkeit beschränkt oder beschränken ließ, wofern nur die Möglichkeit besteht, daß sie, in Uebereinstimmung mit dem Princip ihrer Existenz, alle einzelnen, thatsächlich beherrschbaren Functionen des Volkslebens oder der Privatthätigkeit ihrer Macht unterwerfen kann.“

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 18.

<sup>2)</sup> Vgl. Held, Grundzüge des allgem. Staatsrechts S. 320.

<sup>3)</sup> N. a. D. I S. 634.

Die oben nachgewiesene Analogie zwischen Souveränität und Eigenthum läßt sich hier gleichfalls verfolgen. Auch das Eigenthumsrecht ist nicht eine Summe einzelner Befugnisse. Wer Eigenthümer ist, hat an der Sache kein Recht nicht; wer Souverän ist, hat kein Hoheitsrecht nicht. Aber in beiden Fällen genügt die bloße Macht. Man muß alle denkbaren Befugnisse ausüben können; aber man muß sie nicht ausüben.

Uebrigens befindet sich *Waiz* doch auch in thatsächlicher Uebereinstimmung mit uns; denn er sagt<sup>1)</sup> ausdrücklich: „Die Staatsgewalt ist die Einheit der im Staate vorhandenen (lebenden) Kräfte oder Vermögen.“

Auf Mißverständniß beruht *Daniel Webster's* Auslassung in der berühmten Rede, die er am 16. Februar 1833 im Senate der Vereinigten Staaten hielt. Sie betraf das Thema: *The Constitution not a compact between sovereign States.*

Er sagt da:

„Die Souveränität der Regierung ist eine Idee, die der andern Seite des atlantischen Meeres angehört. In Nordamerika weiß man davon nichts. Unsere Regierungen sind alle beschränkt. Die Souveränität in Europa ist feudalen Ursprungs und sie bedeutet nichts Andres, als die Stellung des Souveräns. Sie umfaßt seine Rechte, Einkünfte, Exemptionen, Prerogativen und Gewalten. Bei uns aber ruht alle Gewalt im Volke. Das Volk allein ist souverän und bestellt seine Regierung, wie es ihm gefällt, und überträgt ihr soviel Gewalt, als ihm gefällt. Keine dieser Regierungen ist souverän im europäischen Wortsinne, da alle durch geschriebene Verfassungen beschränkt sind.“<sup>2)</sup>

Dieser „europäische“ Wortsinne von Souveränität hat nur in *Webster's* Einbildung bestanden; wahrscheinlich dachte er dabei an unbeschränkte Alleinherrschaft. Man hat bei uns die Souveränität nie einer Regierung, sondern stets dem Herrscher, im Freistaate dem Volke zugeschrieben. Und wenn der amerikanische Staatsmann sagt,

<sup>1)</sup> *N. a. D. S.* 17.

<sup>2)</sup> *The Works of Daniel Webster* III p. 469.



der Begriff Souveränität sei feudalen Ursprungs, so befindet er sich sehr im Irrthume, da dem Feudalismus nichts verderblicher geworden ist, als eben dieser Begriff.

Ganz eigenthümlich stellt Th. Landgraf<sup>1)</sup> sich zur Frage. Er sagt, es sei ein ganz anderes Ding um die fürstliche, ein ganz anderes um die Volkssouveränität. Die erstere sei untheilbar. Höre sie auf, eine unbestimmte und unabwägbare Menge von Rechten, höre das Treueverhältniß des Unterthanen zum Fürsten auf, eine unbestimmte und unabwägbare Menge von Pflichten zu sein, „dann hören sie überall auf, sie selbst zu sein.“ Dagegen könne im Freistaate die Volkssouveränität in doppelter statt in einfacher Form zum Ausdruck kommen, sie sei also theilbar. Der Grund dieses Unterschieds ist unklar.

Sehen wir uns bei den Staatsrechtslehrern nach ihren Auffassungen um. Der Urheber des Ausdrucks Souveränität sagt: „La souveraineté est la puissance absolue et perpetuelle d'une république“, eine Begriffsbestimmung, die mindestens nicht schlechter ist, als manche spätere.

Gegen das Erforderniß der Absolutheit erhebt sich Bluntzli<sup>2)</sup>, unseres Erachtens mit Unrecht. Denn wenn die Staatsgewalt die höchste Gewalt ist, dann ist sie auch absolut.

Bluntzli meint: „Absolutheit ist keine nothwendige Eigenschaft der Souveränität; vielmehr entspricht nur die verfassungsmäßig geordnete, beschränkte Souveränität der modernen Staatsidee; die Vervollkommnung des Staats führt also aus der absoluten zu relativen Souveränität.“

Was Bluntzli hier sagt, ist nur richtig, wenn man es auf die Ausübung der Souveränität bezieht; diese kann an gewisse Normen geknüpft sein; aber eine relative Souveränität gibt es nicht. Dies bemerkt auch Böpfli<sup>3)</sup>:

„Eben darum, weil die Staatsgewalt die höchste Gewalt im Staate ist, ist sie auch eine absolute Gewalt im philo-

<sup>1)</sup> Bundes- und Staatsbürgerrecht im norddeutschen Bunde S. 21.

<sup>2)</sup> Staatswörterbuch von Bluntzli u. Brater IX S. 553.

<sup>3)</sup> Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts I § 49.

sophischen Sinne, wonach jede Gewalt so bezeichnet werden kann, welche den obersten Grund ihrer Geltung in ihrer Vernünftigkeit, also in sich selbst trägt. Hiemit ist aber keineswegs gesagt, daß die Staatsgewalt auch im politischen Sinne eine absolute sei."

Als Begriffsmerkmale der Souveränität nennt Bluntzschli<sup>1)</sup>: Unabhängigkeit von einer übergeordneten Staatsautorität; intensive Machtfülle; Hoheit, der gegenüber alle andern Autoritäten als untergeordnet erscheinen; Einheit. Mit dem zweiten Merkmale kann wohl nichts Anderes gemeint sein, als die allumfassende Natur der Souveränität; ihre Intensität liegt eigentlich schon im ersten und dritten Merkmale begriffen. Bezüglich der Einheit wird gesagt:

„Einheit der Souveränität ist insofern ein Merkmal derselben, als die Einheit des Staates als einer Gesamtperson auch einer einheitlichen obersten Leitung bedarf. Zwei Souveräne mit verschiedenen Willen ohne auf Einigung angewiesen zu sein, würden die Einheit der Staats Herrschaft (er hätte sagen können, die Staats Herrschaft selbst) ebenso aufheben, wie zwei Eigenthümer an derselben Sache die Einheit des Privateigenthums.“

Dies ist sehr richtig und inhaltlich übereinstimmend mit dem, was wir oben gefunden haben.

Nicht minder spricht Bluntzschli an andern Orten<sup>2)</sup> entschieden im gleichen Sinne sich aus und bezeugt uns im allgemeinen Staatsrechte<sup>3)</sup> ausdrücklich: „Die Spaltung der Souveränität führt in ihrer Consequenz“ (und zwar in ihrer logischen, nicht nur in ihrer thatfächlichen) „zur Lähmung und Auflösung des Staats.“ Ebenso sagt er<sup>4)</sup>: „Wenn ein Staat genöthigt wird, die staatliche Ueberordnung eines andern Staats anzuerkennen, so verliert er seine Souveränität und unterwirft sich der Souveränität des letztern,“ d. h. er hört auf, Staat zu sein, und wird Theil eines Staates, Provinz.

1) Staatswörterbuch IX S. 554.

2) Völkerrecht Art. 64, 67—69.

3) II Cap. 1.

4) U. a. D. Cap. 3.

Auch Gerber<sup>1)</sup> stimmt uns zu: „Soll die Staatsgewalt ganz ihrer Idee entsprechen“ (und nur dann ist sie Staatsgewalt) „d. h. den sittlichen Gesamtwillen eines Volkes in voller Wahrheit darstellen, so muß sie so geartet sein, daß sie die Motive ihres Handelns nicht von einer außer ihr stehenden höhern Macht empfängt, sondern lediglich in sich findet, sie muß mit andern Worten souverän sein. Auf ihrer Bedeutung als seelischer Kraft der Staatspersönlichkeit eines Volkes beruht ihre Eigenschaft der Untheilbarkeit.“ „Ihre Eigenschaft als höchste Macht im Staate begreift übrigens auch die Eigenschaft der Ausschließlichkeit.“<sup>2)</sup>

Zöpfl<sup>3)</sup> sagt: „Die Staatsgewalt ist ihrer Idee nach der“ (nicht ein) „im Staate herrschende Wille . . . . ., der mit der nothwendigen äußern Macht zu seiner praktischen Geltung ausgerüstet ist.“ „Wegen der Einheit ihres Zweckes und ihrem Begriffe als höchste Gewalt zufolge ist die Staatsgewalt endlich auch ihrem Wesen nach eine untheilbare Gewalt.“<sup>4)</sup>

Holkendorff<sup>5)</sup>: „Als höchster Wille ist die Staatsgewalt souverän, d. h. sie kann weder in der Theilung gleichberechtigter neben einander herrschender Willenskräfte, noch in der Unterordnung unter eine andere, inner- oder außerhalb des Staatskörpers bestehende Macht ihren Begriff wahren.“

Ich glaube, daß wir unsern Zeugenbeweis als völlig erbracht werden ansehen dürfen. Freilich, eine herbe Erfahrung wird uns nicht erspart bleiben, die nemlich, daß alle unsere Zeugen ihre in der Voruntersuchung über den Staat gemachten Aussagen in der Hauptverhandlung, die wir über den Begriff des Bundesstaates anzustellen gedenken, wieder zurücknehmen. Doch das soll uns nicht anfechten; wir haben ihr Wort, an das wir uns halten können, und haben zu diesem Behufe auch ihre Aeußerungen umfanglicher zu Protokoll gebracht, als es ohne diesen Zweck entschuldbar wäre.

1) N. a. D. S. 22.

2) N. a. D. Num. 4 a. E.

3) N. a. D. I § 46.

4) N. a. D. § 49, V.

5) N. a. D. I S. 633.

So schließen wir denn unsere Untersuchung über den Staat mit dem Kraftwort, daß ein Amerikaner, White am 16. Januar 1865 im Repräsentantenhause der Vereinigten Staaten sprach<sup>1)</sup>:

„You might as well make me believe that a man can be the subject of two omnipotent Gods, as the subject of two sovereignties!“ Man mag mir gerade so gut glauben machen, daß ein Mensch zwei Herrgöttern dienen kann, als zwei Souveränitäten!

## Z w e i t e r   A b s c h n i t t .

### Der Bundesstaatsbegriff.

Unklare Begriffe sind der Rechtswissenschaft stets gefährlicher gewesen, als offenbar unrichtige. Denn diese widerlegen sich schon durch sich selbst; bei jenen muß man erst die Nebel zerstreuen, ehe man dem Irrthume zu Leibe gehen kann.

Den Gebilden des praktischen Lebens gerecht zu werden, gelingt der Wissenschaft nicht immer auf den ersten Anlauf. Denn diese Gebilde sind nicht Erzeugnisse theoretischer Betrachtung, sondern des jeweiligen Bedürfnisses und so stehen sie oft da unregelmäßig, widerspruchsvoll, widerspenstig gegen die Anwendung der Schablone, unfügsam gegen das System. Wenn dann der Jurist daran verzweifelt, mit seinem Vorrathe von Begriffen auszureichen, so greift er wohl zu dem letzten Auskunftsmittel, der neuen Gestaltung einen neuen Begriff gleichsam auf den Leib zu schneiden. Nicht immer kommt dabei die juristische Logik zum Besten weg.

So etwa ging es der Staatsrechtslehre, als ihr mit der Neubegründung der Vereinigten Staaten ein Staatsgebäude vor Augen gestellt war, das von dem bisher Bekannten und Gewohnten beträchtlich abwich.

Man glaubte dem rechten Gefühle zu folgen, wenn man sagte, daß hier kein Staatenbund vorliege; denn das waren die Vereinigten

---

<sup>1)</sup> Müttmann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, I. Theil S. 66.

Staaten schon vor der Verfassung von 1788, die von der alten Verfassung von 1781 augenscheinlich sich unterschied; und andererseits war doch die Verfassung der Union so ganz eigenartig — die einzelnen Staaten führen fort, Staaten zu heißen und Souveränitätsrechte auszuüben — daß man die Union wiederum nicht unter den einfachen Begriff Staat zu stellen wagte. Der europäischen Wissenschaft trat die Frage noch näher, als die Schweiz ihre Verfassung umgestaltete, als Deutschland den Einigungsversuch von 1848 machte und uns Deutschen endlich ist die Frage zur praktischen geworden, als die Ereignisse des Jahres 1870 uns die ersehnte Einheit und das Deutsche Reich brachten.

Was uns, wenn wir in die Erörterung eintreten, grundsätzlich ferne bleiben soll, sind vorgefaßte politische Meinungen. Unser Zweck ist kein anderer als der, vom wissenschaftlichen Standpunkte aus den rechtlichen Begriff des Bundesstaates einer Prüfung zu unterziehen, unbekümmert darum, ob wir liebgewordene politische Schlagworte als bedeutungslos aufdecken müssen. An dem was wir besitzen, verlieren wir nichts, wenn wir ihm den rechten Namen geben; aber eine richtige wissenschaftliche Erkenntniß wird vor manchem politischen Fehler zu bewahren im Stande sein. —

Durch jene staatlichen Neubildungen, die wir oben erwähnten, vor die Wahl gestellt, ob dieselben als Staaten oder als Staatenbünde zu bezeichnen seien, hat die Staatsrechtslehre dieser Wahl sich entzogen und zwischen die Begriffe Staat und Bund einen Zwitterbegriff hineingestellt, den des Bundesstaates. So war man einer mißlichen Aufgabe mit einem Schlage enthoben und hatte einen neuen Begriff gewonnen, der sich vor Allem durch eine Eigenschaft empfahl, durch seine Bequemlichkeit. Er war dehnbar genug, die im Einzelnen verschiedensten Staatenbildungen in sich aufzunehmen, er war so dehnbar, weil er so unklar war. Die allernächste Frage, ob denn das Dilemma wirklich so bedenklich war, daß es keine Rettung mehr gab, als dazwischen hindurchzuspringen, diese Frage hat man sich kaum vorgelegt. Und so ist es gekommen, daß der Begriff des Bundesstaates zu einem solchen geworden ist, an dem Niemand mehr zu zweifeln wagt, obschon man die innere Unhaltbarkeit desselben jedem seiner Verfechter an dessen eigenen Sätzen über den Staatsbegriff nachzuweisen vermag.

Uebrigens verknüpft sich mit dem Worte Bundesstaat nicht überall ein falscher Begriff.

So sagt z. B. Mohl in dem dankenswerthen Werke, durch welches er zuerst im Jahre 1824 das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika bei uns zu umfassender Darstellung gebracht hat<sup>1)</sup>:

Damit man von einem Bundesstaate sprechen kann, „darf nicht bloß von einem völkerrechtlichen Vertrage zwischen einander fremd bleibenden, unabhängigen Staaten, allenfalls von einem bloßen Schutz- und Trutzbündniß die Rede sein, sondern es muß ein förmlicher Staat erscheinen, welcher seine immer fortwirkende, durch sich selbst gültige Gesetzgebung, seine die Ausführung der Verfassung und der Gesetze handhabende und mit den dazu nöthigen Mitteln versehene Regierung hat, und nur darin von einem gewöhnlichen Staate abweicht, daß er sich in verschiedene, scharf getrennte, sich im Innern frei bewegende Provinzen theilt, so jedoch, daß von dieser Zersplitterung gegen Außen und selbst in den wichtigsten Fällen im Innern sowohl in der Gesetzgebung als in der Ausführung keine Spur zu sehen ist, und nur die über Allen stehende und Allen gemeinschaftliche Bundesregierung erscheint und handelt.“

Oder<sup>2)</sup>:

„Die einzelnen Bundesglieder sind also in ihren Verhältnissen zum Bunde Unterthanen und zum verfassungsmäßigen Gehorsam verpflichtet, und nur soweit der Bund nicht ins Innere ihrer Verwaltung nach den Gesetzen eingreift, sind sie selbständig und selbstthätig geblieben. Sie sind keineswegs in dem Verhältniß freier, blos durch einen völkerrechtlichen Vertrag einander verpflichteter Staaten, sondern mehr in dem freigebig privilegirter Municipalitäten.“

In diesen Sätzen Mohl's ist noch nichts wissenschaftlich Unrichtiges enthalten, der unumstößliche Satz noch nicht verkannt, daß

<sup>1)</sup> S. 121.

<sup>2)</sup> N. a. D. Einleitung S. VI.

die Souveränität des Ganzen die Souveränität der Theile ausschließt und umgekehrt.

Freilich bleibt er in dem angeführten Buche selbst dieser begrifflichen Auffassung nicht treu, und davon abgesehen, kann man auch hier schon Einen Vorwurf erheben, den nemlich einer irreführenden Ausdruckweise. Denn warum das einen Bund nennen, was zugestandener Maßen ein Staat ist, warum von Bundesgliedern reden, da man es doch in der That mit Staatstheilen zu thun hat. Ein Bund ist die vertragsmäßige Vereinigung Gleichberechtigter, nicht die Unterordnung unter einen Höheren. Das Maß der Selbständigkeit, das ein Staat seinen Verwaltungsbezirken zutheilt, kann kaum ein scharfes Unterscheidungszeichen für einen neuen staatsrechtlichen Begriff abgeben.

Eine ganz andere Bedeutung aber hat das Wort Bundesstaat in der Folge bekommen. Was ich dieser Bedeutung gegenüber behaupte und zu erweisen gedenke, ist der Satz:

Der Begriff des Bundesstaats, wie ihn die herrschende Lehre aufstellt, ist rechtlich unhaltbar, weil er dem Begriffe des Staates widerspricht.

Wie schon bemerkt, stehe ich mit dieser Ansicht ziemlich allein; ich kann auf keine andere Unterstützung rechnen, als auf die der Gegner selbst, insofern ich ihre eigenen Sätze gegen sie zu gebrauchen beabsichtige. Nur Eine Stimme von jenseits des atlantischen Oceans habe ich für mich, die John C. Calhoun's. Dieser stellte im Kampfe für die Rechte der amerikanischen Sklavenstaaten, im Kampfe also für eine Sache, die ich durchaus nicht zu der meinigen machen will, folgende Sätze auf: Die Souveränität theilen heißt sie vernichten; ein Staat kann nicht bloß relativ souverän sein. Nur die Ausübung von Souveränitätsrechten kann Verschiedenen übertragen werden.<sup>1)</sup>

Der Zweck, welchen Calhoun mit seinen Sätzen verfolgte, nimmt ihnen nichts von ihrer wissenschaftlichen Bedeutung, nichts von dem Werthe, der für uns ausschließlich in Betracht kommt. Ich werde

<sup>1)</sup> The Works of John C. Calhoun, I p. 111 ff. A discourse on the Constitution and government of the United States und in seinen Reden II—IV.

später, gelegentlich der Besprechung der nordamerikanischen Verfassung in der Lage sein, von ihm und seinem Streite mit Webster zu handeln.

Unter unseren deutschen Schriftstellern hat einer, *Waiz*, ein großes, auch vom Gegner nicht zu bestreitendes Verdienst, das nemlich, die Lehre vom Bundesstaate zu einer klaren, in sich geschlossenen Darstellung gebracht zu haben. Er that dies durch seinen im Jahre 1853 zuerst veröffentlichten Aufsatz: „Das Wesen des Bundesstaats.“<sup>1)</sup> Seine Erörterung ist für die Nachfolger maßgebend geworden.

Zum Behufe der Entwicklung des Bundesstaatsbegriffs geht *Waiz* von dem Begriffe des Staatenbundes aus. Dadurch, so meint er, komme man zur klarsten Einsicht in das Wesen des Bundesstaates. Es wäre nun zwar meines Erachtens weit fruchtbringender gewesen, vom Begriffe des Staates auszugehen, da es sich um eine Spielart desselben handelt; doch wollen wir hierüber nicht rechten.

Das Kennzeichen des Staatenbundes ist, wie *Waiz* richtig bemerkt, daß es die Staaten selbst sind, welche die Verbindung ausmachen, und daß die Grundlage dieser Verbindung der völkerrechtliche Vertrag ist. Da nun aber die völkerrechtlichen Individuen unbeschränkter Vertragsfreiheit sich erfreuen, so kann der Vertragsinhalt der mannichfachste sein; die vertragschließenden Staaten können die aller verschiedensten Angelegenheiten in der ihnen beliebenden Form gemeinsam besorgen. Sogar ein Parlament können sie zuziehen und diesem bei gemeinschaftlicher Gesetzgebung auch ein Zustimmungsrecht einräumen. Wenn aber *Waiz* verlangt, daß ein solches Parlament gerade aus Abgesandten der Landtage der Bundesstaaten bestehen soll, so dürfte ein zwingender Grund hiefür nicht einzusehen sein. Es steht vielmehr nichts im Wege, daß die vertragschließenden Theile sich über unmittelbare Wahl der Parlamentsmitglieder durch das Volk einigen.

Ueber den praktischen Werth des Staatenbundes wollen wir hier, wo uns lediglich die Rechtsfrage beschäftigt, uns nicht auslassen.

*Waiz* bestimmt nun nach *Loquille's* Vorgange den Bundesstaat im Gegensatze zum Staatenbunde als eine Staatsform, bei welcher

<sup>1)</sup> Nun in: Grundzüge der Politik S. 153 ff.



mehrere Völker in Bezug auf gewisse Interessen in Eines verschmolzen sind, bezüglich der übrigen Interessen aber getrennt und lediglich verbündet bleiben.

Die Stelle Tocqueville's<sup>1)</sup>, welche wir anführen, weil sie, wie Tocqueville's Buch überhaupt, anregend in der Frage gewirkt hat, lautet:

„On decouvre ensuite une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres. Ici le pouvoir central agit sans intermédiaire sur les gouvernés, les administre et les juge lui-même, comme le font les gouvernements nationaux, mais il n'agit ainsi que dans un cercle restreint. Evidemment ce n'est plus là un gouvernement fédéral, c'est un gouvernement national incomplet. Ainsi on a trouvé une forme de gouvernement qui n'était précisément ni nationale ni fédérale; mais on s'est arrêté là, et le mot nouveau qui doit exprimer la nouvelle chose n'existe point encore.“

Dem letzteren Mangel ist nun abgeholfen!

Waiz verlangt für den Bundesstaat: 1. daß ein bestimmter Theil des staatlichen Lebens gemeinsam, ein anderer ebenso bestimmter Theil den einzelnen Gliedern überlassen sei, wobei ihm die Art der Theilung grundsätzlich gleichgiltig ist. Hier hat er Gerber zum Gegner, welcher<sup>2)</sup> erklärt: „Es ist keine Staatsgewalt denkbar, welche bloß zur Erledigung von Zollangelegenheiten bestimmt wäre“, während Fr. v. Martitz<sup>3)</sup> folgerichtig diese Möglichkeit anerkennt.

Waiz verlangt 2., daß jeder Theil (des staatlichen Lebens?) auch für sich wirklich Staat ist, nemlich selbständig, unabhängig von jeder ihm fremden Gewalt; denn das ist dem Staate wesentlich. Dies aber heißt: Bundesstaat wie Einzelstaat muß seine Hoheitsrechte als eigene, er darf sie nicht als abgeleitete besitzen. Dies nennt Waiz souverän sein. Denn es sei zwischen Inhalt und Umfang der Souveränität

<sup>1)</sup> De la démocratie en Amérique, 1850, I p. 189.

<sup>2)</sup> U. a. D. S. 250.

<sup>3)</sup> Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 8.

ein Unterschied; nur dieser sei beschränkt, und darum seien beide Theile völlig souverän.

Daraus folgert *Waiz*:

1. Im Bundesstaate muß das Volk in gleicher unmittelbarer Beziehung zum Einzelstaate und zum Gesamtstaate stehen. Daher ergibt sich ihm als nothwendige Forderung die eines Bundesstaatsbürgerrechts.

2. Der Gesamtstaat muß seine selbständige Regierung, seine Volksvertretung, seine Gerichte haben. Es darf also das Bundesstaatsoberhaupt, die Bundesstaatsregierung nicht von den Einzelstaatsregierungen bestellt sein; es darf die Volksvertretung nicht aus den Volksvertretungen der Einzelstaaten hervorgehen; es müssen die Gerichte außerhalb der Gerichtsordnung der Einzelstaaten stehen.

Soweit die Begriffsentwicklung bei *Waiz*.

Was er noch sonst für die Bundesstaatsgewalt als wünschenswerthe Beigaben bezeichnet, fällt für den Streit über den Begriff nicht in die Waagschale.

Ein Zugeständniß aber sei schließlich noch bereitwillig gemacht, daß nemlich, wenn überhaupt ein Bundesstaat über Einzelstaaten möglich ist, er mit der Einherrschaft ebenso verträglich ist als mit dem Freistaate.

Wenn wir nun unsererseits an die Aufgabe gehen, den Bundesstaatsbegriff zu prüfen, so schlagen wir einen andern Weg ein.

Wir prüfen ihn nicht im Zusammenhalte mit dem Begriffe des Bundes, sondern im Zusammenhalte mit dem Begriffe des Staates. Denn es wird behauptet, daß der Bundesstaat ein Staat sei, dessen Theile wieder Staaten sind. Und wir fragen: Ist das logisch möglich? Unsere Antwort lautet: Nein.

*Waiz* sagt, die Bundesstaatsgewalt unterscheide sich von der Einzelstaatsgewalt dadurch, daß ihr nur einzelne Hoheitsrechte zustehen. In diesem Umkreise aber solle sie unumschränkt — souverän — schalten und walten und ihr Recht zu diesem Schalten lediglich aus sich selbst schöpfen.

Erinnern wir uns an das, was wir oben als das Wesen des Staates und der Staatsgewalt gefunden haben. Der Staat ist uns

die vollkommene Einigung der Menschen eines Landes, die höchste, neben welcher keine andere bestehen kann. Die Staatsgewalt ist uns der machtvolle, einheitliche Wille, der den Staat beherrscht. Sie ist nicht bloß einig, sie ist auch untheilbar. Wir haben gesehen, daß die Staatsgewalt keine Summe von Rechten, sondern daß sie das Recht am Staate ist. Darum ist ein Wille, der nicht den Staat vollkommen in allen denkbaren Beziehungen beherrscht, sondern nur in einzelnen Beziehungen, während er sich auf die übrigen gar nicht erstrecken darf, kein Herrscherwille; eine „Souveränität“, der einzelne Souveränitätsbefugnisse begrifflich fehlen oder gar nur einzelne begrifflich zustehen, keine Souveränität. Wo aber keine Staatsgewalt, da ist auch kein Staat.

Es ist eine subtile, aber auch eine trügerische Unterscheidung, wenn *Waiß* inhaltliche und umfängliche Beschränkung der Souveränität auseinander hält. Es ist gerade der Inhalt der Souveränität, daß sie keinen bestimmten Umfang hat, ebenso wie dies der Inhalt des Eigenthumsrechts ist. Die Souveränität darf innerhalb des Staatsgebietes, das sie beherrscht, an keine Grenzmarke stoßen, wo ihr ein Gleichberechtigter Halt zuruft; sie ist nicht mehr die Staatsgewalt, wenn sie nicht die ganze Staatsgewalt ist. „Il ne peut y avoir deux unités, car l'essence de l'unité c'est d'être une.“ Dieser von *Léon*<sup>1)</sup> bei einer andern Frage aufgestellte Satz läßt sich auch hier anwenden.

Das Wesen also, das *Waiß* Bundesstaat nennt, kann kein Staat sein, weil eine Staatsgewalt fehlt, von der es beherrscht wird. Bezeichnet ja doch *Waiß* selbst die Staatsgewalt als die Einheit der im Staate vorhandenen Kräfte oder Vermögen; und wie kann dieses Bruchstück von Gewalt eine Einheit, wie gar eine Einheit aller Staatskräfte sein?

Wir sind ferner nicht der Ansicht jener, welche die Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Souveränitätsrechten als berechtigt anerkennen; einfach deshalb nicht, weil wir alle aus dem Gesamtbegriffe der Souveränität hergeleiteten Befugnisse für gleich wesentliche halten. Doch mag man immerhin solche Hauptbefugnisse her-

<sup>1)</sup> La convention monétaire etc. 1863.

vorheben, welche von den Staaten thatsächlich stets ausgeübt werden und nothwendig ausgeübt werden müssen. So zählt z. B. Waiz<sup>1)</sup> als Gebiete der Staatshoheit auf: Rechtspflege; Inneres und Polizei; Unterricht und Cultus; Finanzen; auswärtige Angelegenheiten; Krieg. „Keines dieser Gebiete“, fügt er bei, „kann ganz fehlen“.

Andererseits erklärt er jedoch, auf die Art der Theilung der Gewalten zwischen Bundesstaat und Gliedstaat komme nichts an<sup>2)</sup>, d. h. also, dafür, welche Hoheitsrechte der Staat haben muß, gibt es keine Regel; die Gesamtheit derselben braucht er nicht zu haben, und jedes einzelne braucht er nicht zu haben. Kömmt es aber wirklich auf die Theilungsart nicht an, so kann auch Eines der oben genannten Gebiete, Krieg etwa und äußere Angelegenheiten, oder die Justiz, oder das Unterrichtswesen der Bundesstaatsouveränität unterworfen sein; alle anderen Gebiete dem Gliedstaate. Dann aber sind nach Waiz' eigenem ersten Satze<sup>3)</sup> weder Bundesstaat noch Gliedstaat Staaten, weil beiden wesentliche Befugnisse fehlen. Die logischen Folgerungen aus Waiz' erstem und zweitem Satze führen demnach zu zwei Behauptungen, von denen die eine die Verneinung der anderen ist.

Gerber hat sich, wie wir schon anmerkten, geschont, diesen Folgerungen sich auszusetzen; er gerieth indessen dabei statt in die Charibdis in die Schlla. Er läugnet, daß es für Zollsachen einen Bundesstaat geben könne. Allein wir fragen, warum nicht? Offenbar schwebt ihm der Gedanke vor: weil diese Staatsgewalt so fragmentarisch ist, daß ihr ganz wesentliche Staatsfunctionen fehlen. Wenn aber solche Functionen dem Bundesstaate wesentlich sind, damit er Staat sei, sind sie dem Gliedstaate nicht ebenso wesentlich? Nimmt sie der Bundesstaat für sich, dann fehlen sie dem Gliedstaate, und so gut jener noch kein Staat ist, wenn ihm diese Functionen fehlen, so gut ist dieser kein Staat mehr, wenn er sie verloren hat. Oder soll vielleicht das der Grund sein, daß ein einziges Hoheitsrecht zu wenig ist? Dann fragt sich's nur, wie viel Hoheitsrechte ein Staat zu seinem Begriffe braucht, ob etwa drei, oder weniger, oder mehr? Man sieht, es fällt

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 16 u. 17.

<sup>2)</sup> N. a. D. S. 164.

<sup>3)</sup> N. a. D. S. 17.

Alles in reine Willkür, sobald man die natürliche Grundlage, den Staatsbegriff, verläßt.

Nicht besser als dem Hauptstaate, wie man ihn wohl gegensätzlich nennen könnte, geht es den Waik'schen Gliedstaaten. Sie haben alle Souveränitätsrechte, die der Hauptstaat nicht hat, also die Summe aller andern. Man könnte sich zwar auch das umgekehrte Verhältniß denken, daß die Gliedstaaten bestimmte Rechte haben, der Hauptstaat die Summe der übrigen. So oder so, die Rechte, die den Gliedstaaten fehlen, fehlen ihnen begrifflich; sie üben sie nicht gemeinsam aus, sondern diese Rechte gehören einem andern Staate, dem Hauptstaate. Alles, was wir über den Hauptstaat sagten, trifft somit auch sie, da sie ebenfalls eine fragmentarische, also gar keine Staatsgewalt über sich haben; sie sind auch keine Staaten.

Den eben gebrauchten Ausdruck fragmentarische Staatsgewalt verdanken wir Gerber, der<sup>1)</sup> hiemit die Bundesstaatsgewalt bezeichnet, nicht bedenkend, daß er selbst<sup>2)</sup> die Staatsgewalt für untheilbar erklärt hat.

Aus Waik's Theorie ergeben sich noch weitere Folgerungen. Wenn eine vollständige Souveränität dem Begriffe des Staates nicht nothwendig ist, dann muß die Bruchstücksoveränität auch für den Einzelstaat, welcher in keinem Bundesstaatsverhältnisse steht, gedacht werden können. Denn ob neben dem Souverän mit Theilsoveränität noch ein Supplementsoverän da ist, darauf kann begrifflich nichts ankommen. Es muß also auch Einheitsstaaten geben können, deren Souveränität etwa bloß auf Zollsachen oder bloß auf das Heerwesen sich erstreckt, oder denen von allen Hoheitsrechten gerade das Recht über Krieg und Frieden fehlt.

Sa mehr noch, es muß logisch denkbar sein, daß ein einzelnes Land mehrere Staaten bildet, deren jeder einen Souverän für bestimmte Hoheitsrechte hat, ein Fall, der etwa dann vorkommen könnte, wenn der Souverän des Bundesstaates, der ja nicht nothwendig Souverän eines Gliedstaates sein muß, in Folge kriegerischer Verluste auf das Gebiet eines einzigen Gliedstaates beschränkt würde.

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 244.

<sup>2)</sup> N. a. D. S. 22.

Ob wohl die Anhänger der Bundesstaatstheorie für diese Folgerungen werden einstehen wollen?

Sie werden vielleicht sagen, solche politische Mißgeburten, wenn sie überhaupt vorkommen, was wir selbst bezweifeln, seien keine Staaten; denn sie verwirklichen die sittlichen Lebensaufgaben der Völker nicht. Gewiß nicht. Aber auch der Bundesstaat allein thut es nicht, und der Gliedstaat allein thut es nicht; sie würden, wenn überhaupt die Souveränität theilbar wäre, erst zusammen ein Ganzes geben, und doch soll jeder für sich ein Ganzes sein!

Rüttimann<sup>1)</sup> drückt diesen falschen Gedanken recht greifbar aus:

„Die staatliche Aufgabe und die zur Lösung derselben erforderliche Gewalt wird zwischen dem Gesamtstaat und zwischen den Einzelstaaten getheilt.“

Ein Staat, der seine staatliche Aufgabe nicht vollständig löst, ist denkbar; aber ein Staat, der dies gar nicht thun darf, sondern darin durch einen andern beschränkt ist, ist ein Unding.

Auch das vermag ich mir nicht vorzustellen, wie „mehrere Staaten in gewissen Richtungen die Gestalt eines einheitlichen Staates erhalten“ können. Ich denke, daß ein Ding, ob von der oder von jener Seite gesehen, immer dasselbe bleibt, und daß, wenn es Jemandem von einer andern Seite als etwas Anderes erscheint, der Grund nicht im Gegenstande liegt, sondern im Beschauer.

Man bedenke, was man uns zu glauben ansinnt. Wenn wir uns eines Gerber'schen Bildes bedienen, nichts Anderes als Folgendes: Der Körper Staat, der von der Staatsgewalt beseelt und durch sie zur Persönlichkeit erhoben wird, soll wieder gesondertes Leben, gesonderte Seelenkräfte in seinen Gliedern haben! Die Anhänger des Bundesstaates haben alle Ursache, die Persönlichkeit des Staates nicht zu sehr zu betonen.

Sehen wir uns nach dem um, was Bluntschli über unsere Frage sagt, so finden wir<sup>2)</sup> folgende Stelle: „Indessen zerstört nicht jede Unterordnung eines Staates die Souveränität desselben völlig.“

Unmittelbar zuvor aber hat er erklärt, Unabhängigkeit des Staates

<sup>1)</sup> U. a. D. S. 49.

<sup>2)</sup> Allgemeines Staatsrecht II Cap. 3.

von fremden Staaten sei eine nothwendige Eigenschaft und Wirkung seiner Souveränität!

Er sagt dann an derselben Stelle weiter, die Abhängigkeit, welche mit einer solchen Unterordnung verbunden sei, sei ja keine absolute und es trete in manchen Verhältnissen die ursprüngliche Unabhängigkeit und Selbständigkeit wieder hervor.

Er sagt dies, obgleich er, wie schon früher bemerkt wurde, im 1. Cap. desselben Werkes die souveräne Macht als die ihrer Natur nach oberste im Staate bezeichnet. In zusammengesetzten Staaten, fährt er dann fort, in Staatenbünden, Bundesstaaten und Staatenreichen — welcher embarras de richesse! — seien die Einzelstaaten in gewissen Beziehungen dem Ganzen untergeordnet. Allein Bd. I Cap. 24, V seines Staatsrechts heißt es doch: „Die Einzelstaaten sind keine Vasallen des Gesamtstaates, sondern innerhalb ihres Reiches wieder selbständig wie Einheitsstaaten.“ Und während er an der hier besprochenen Stelle sagt, daß die Glieder eines Bundesstaates dennoch als Staaten noch eine relative, zwar nicht dem Inhalte, aber dem Umfange nach beschränkte Souveränität haben, lernen wir Bd. II Cap. 1 als eine wesentliche Eigenschaft der Souveränität die Fülle staatlicher Hoheit und Macht kennen. Es soll also die Souveränität auf der einen Seite ein absolutes Recht, und dann doch wieder relativ sein, sie soll eine *suprema potestas* sein, die untergeordnet ist!

„Von einer relativen Souveränität des dem Gesamtstaat untergeordneten Gliederstaates“, heißt es weiter, „läßt sich indessen nur da noch reden, wo dieser noch für sich als Staat organisiert ist, d. h. alle wesentlichen Organe noch in sich und damit auch ein ihm eigenenthümliches Staatsleben hat und selbstkräftig übt“. Allein hier muß man billig fragen, was denn eigentlich die wesentlichen Organe helfen, wenn ihre Thätigkeit bezüglich wesentlicher Staatsaufgaben gehemmt ist? Und wenn dann Bluntschli beifügt, von einer relativen Souveränität könne man da nicht mehr sprechen, wo der Einzelstaat in das Verhältniß eines bloßen Theils — einer Provinz — des größeren Ganzen gebracht worden sei, es gebe eben wie in allen relativen Verhältnissen, so auch hier einen kaum bemerkbaren Uebergang vom Einen

zum Anderen, so enthält dieser Schlußsatz im Grunde genommen die Bankeotterklärung des Bundesstaatsbegriffes. Denn ein Begriff, der nicht einmal eine scharfe Grenzlinie zwischen Staat und Staatstheil zieht, sondern wo Eins ins Andere „unbemerktbar“ verschwimmt, ermangelt des wesentlichen Erfordernisses eines rechtlichen Begriffes, der Bestimmtheit.

Uebrigens nimmt es Bluntschli mit dem Worte Souveränität überhaupt nicht sehr genau; denn im eben angeführten Capitel sagt er sogar, daß „im (alten) deutschen Bunde zwischen der Souveränität der Einzelstaaten und der des Bundeskörpers zu unterscheiden sei“.

Auch Gerber<sup>1)</sup> gesteht ein, daß Bundesstaat und Staatenbund „eine feste begriffliche Bestimmung nur bezüglich des innersten Kerns enthalten, dagegen für die weitere Ausführung nur wenig entscheidende Motive gewähren“. Ein mißliches Bekenntniß! Denn was ist ein Begriff werth, mit dem ich in der „weiteren Ausführung“ nicht operiren kann, ein Grundsatz, den ich nicht zu Grunde legen darf?

Auf diesem Wege kömmt man schließlich so weit, die äußere Form allein, statt des inneren Wesens als das Entscheidende zu setzen.

Wenn uns nun, wie wir glauben, im Bisherigen der Beweis gelungen ist, daß der Begriff des Bundesstaates auf einem Irrthume beruhe, daß er überhaupt nicht vorhanden sei, so werden wir eine weitere Aufgabe nicht ablehnen können, die nämlich, das Gefühl der Leere, welches mit dem Wegfalle dieses Begriffes nothwendig entstehen muß, durch positive Aufstellungen wieder zu beseitigen. Man wird von uns verlangen dürfen, daß wir da, wo wir kritisch zerstört haben, auch wieder aufbauen.

Der Weg, den wir hiebei einzuschlagen haben, ergibt sich von selbst. Wo unsere Gegner anknüpften, da müssen auch wir anknüpfen. Gewisse thatsächliche Erscheinungen stellten ihnen die Aufgabe, zu entscheiden, ob man es mit Staaten oder mit Staatenbünden zu thun habe. Sie haben das Dilemma nicht gelöst, sondern einen neuen Begriff aufgestellt, den wir als unhaltbar erkannten. So stehen wir denn abermals vor jenem Dilemma, das der Lösung noch harret, und

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 238.



gelangen nach unserem negativen Ergebnisse naturgemäß zu der positiven Behauptung:

Alle staatlichen Gebilde, die man mit dem Namen Bundesstaat zu bezeichnen pflegt, müssen entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein.

Ob sie das eine oder das andere sind, dies zu untersuchen, ist der Zweck des folgenden Abschnittes.

### D r i t t e r   A b s c h n i t t .

#### Die rechtliche Natur der Vereinigten Staaten, der Schweiz und des Deutschen Reichs.

Unserer Betrachtung wollen wir lediglich die Vereinigten Staaten die Schweiz und das Deutsche Reich unterziehen. Eigentlich gehörte auch Oesterreich hieher; doch ist die Untersuchung eines so zerklüfteten Staatswesens weder eine erfreuliche Aufgabe noch für unseren Zweck unabweisbar nöthig.

Die drei erstgenannten Länder haben in ihrer geschichtlichen Entwicklung das Gemeinsame, daß sie von loserer Verbindung zu strafferer theils schneller, theils langsamer übergangen; die Vereinigten Staaten von der Bundesverfassung von 1781 zu jener von 1788, die Schweiz von der Verfassung von 1815 zu der von 1848, Deutschland von der Bundesakte von 1815 zu den Verfassungen von 1867 und 1871.

Ueber die Vereinigten Staaten und die Eidgenossenschaft ist man nun ziemlich einig, sie als „Bundesstaaten“ zu erklären; auch beim Deutschen Reiche neigt sich die Mehrzahl der Stimmen dazu, so R ö n n e<sup>1)</sup>, Gerber<sup>2)</sup>, Martiz<sup>3)</sup>, Hauser<sup>4)</sup>, N i e d e l<sup>5)</sup>, während manche diesem Erzeugnisse der praktischen Politik gegenüber die Ohnmacht der Theorie bekennen und es für etwas ganz Eigenthümliches,

1) Verfassungsrecht des Deutschen Reichs.

2) N. a. D. S. 244.

3) N. a. D. S. 1.

4) Die Verfassung des Deutschen Reichs S. 23.

5) Die Verfassung des Deutschen Reichs 2c. S. 5.

unter die vorhandenen Begriffe nicht Unterzubringendes erklären; so Holzendorf<sup>1)</sup> und einzelne parlamentarische Stimmen. Nicht recht klug wird man aus Auerbach's Ansicht.<sup>2)</sup> Auch er nennt das Reich einen Bundesstaat. Ueber diesen Begriff aber äußert er<sup>3)</sup>: „Staatenbund und Einheitsstaat, diese beiden Formationen sind die naturgemäßen Enden eines regelmäßig sich bildenden größeren Staatswesens. Das Uebergangsstadium, das dazwischen liegt, ist, wenn es den vereinigten Volksstämmen gelingt, durch eine genau fixirte Verfassung demselben einen Ausdruck zu geben, der Bundesstaat.“ Das klingt recht hübsch; allein, wie alle allgemeinen Redensarten, erweist es sich als inhaltsleer, wenn man es untersucht. Deutlicher heißt es<sup>4)</sup>: „Prinzipiell ist also nach der deutschen Verfassung die Bundesgewalt souverän im vollsten Sinn des Wortes, die Einzelstaaten völlig unselbständig; thatsächlich aber u. s. w.“ Hienach wäre also Deutschland rechtlich ein Einheitsstaat. Das heißt ein großes Wort gelassen aussprechen. Thut man das aber, dann muß man sich nach besseren Beweisen umsehen als Auerbach vorbringt.

Die Einrichtung sämtlicher zu besprechenden politischen Gebilde beruht auf einer Verfassung (Constitution), d. h. auf einer so sich nennenden Urkunde; bei sämtlichen ist es unbestritten, daß jedenfalls bis zur Wirksamkeit dieser „Verfassung“ die dieselbe begründenden Theile Staaten waren; bei sämtlichen daher unbestritten, daß die gemeinschaftliche Ordnung ihr Dasein einem Staatsvertrage verdankt.

Man hat nun gesagt, ein solcher Vertrag sei nur Grund der Verfassung; aber er sei nicht die Verfassung selbst, welche ein Gesetz sei. Zugleich hat man aber unbestritten gelassen, daß etwas nicht zugleich Verfassung und Vertrag sein könne<sup>5)</sup>, und zwar deshalb nicht, weil in der Verfassung die Staatsgewalt sich selbst Normen setzt, nicht mit einem außerhalb ihrer selbst Stehenden sich verträgt. Man sieht sofort ein, welche Bedeutung diese Frage hat; denn wenn nach-

<sup>1)</sup> Encyclopädie der Rechtswissenschaft I S. 648.

<sup>2)</sup> Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung 1871.

<sup>3)</sup> A. a. O. S. 90.

<sup>4)</sup> A. a. O. S. 91.

<sup>5)</sup> Vgl. Gerber a. a. O. S. 13 Anm. 2.

gewiesen ist, daß ein „Bund“ durch einen Bundesvertrag geregelt ist, dann steht ohne weiteres die volle Souveränität der Bundesglieder, ihre Eigenschaft als Staaten fest.

Der Streit über die Frage entbrannte zuerst in Nordamerika. Es knüpfen sich an ihn die Namen zweier großer Staatsmänner, Webster und Calhoun, von denen der erste, Vertreter eines Nordstaates, vielleicht an Kraft der Rede, der letztere, den Südstaaten entsprossen, sicher an Schärfe des Gedankens der Hervorragendere war, während beide gleich ausgezeichnet dastehen durch Unbescholtenheit ihres Charakters und eine edle Art des parlamentarischen Kampfes, der die Person des Gegners nicht minder heilig war als die eigene Sache. Es gibt kein schöneres Denkmal für Calhoun und Webster, als die Worte, mit denen der Letztere im Senate das Andenken des toten Gegners feierte.<sup>1)</sup>

Webster erklärt die Constitution der Vereinigten Staaten für ein Gesetz, beruhend auf Vertrag: „The constitution is not a contract, but the result of a contract, meaning by contract no more than assent“<sup>2)</sup>; ein Satz, den er in verschiedenen Wendungen noch öfters wiederholt.

Auch für Deutschland findet sich diese Auffassung. So sagt beispielsweise Rönne<sup>3)</sup>:

„Allerdings hat diese Verfassung (des Deutschen Reichs) ihren Ursprung in einem Vertrage der Regierungen der Einzelstaaten des Reichs; allein dieser Vertrag hat in der Folge durch die Vereinbarung der Fürsten, beziehungsweise der Senate der freien Städte mit dem das deutsche Volk vertretenden Reichstage, und durch die hinzugetretene Genehmigung der Landesvertretungen der Staaten des Reichs die rechtliche Natur einer pactirten Verfassung erhalten, wodurch die Vertrags-eigenschaft in die zweite Linie zurückgetreten ist . . . . Durch die Umwandlung des Vertrags in eine Verfassung hat sich indeß das rechtliche Fundament des Bundes gänzlich ver-

<sup>1)</sup> Works V p. 370.

<sup>2)</sup> 2. speech on Foot's Resolution. Works III p. 468.

<sup>3)</sup> N. a. D. S. 36.

ändert, die Verfassung ist an die Stelle der Verträge getreten; die bis dahin bloß völkerrechtliche Natur des Bundes ist zu einer staatsrechtlichen geworden."

Wir halten diese Sätze für rechtlich sehr bedenklich. Während Anfangs bei Rönne die Verträge noch in „zweiter Linie“ standen, was allerdings eine schwer vorstellbare Stellung ist, sind sie am Schlusse plötzlich wie durch Zauberei verschwunden.

Auch ist uns durchaus unklar, wie, abgesehen von dem Falle, wo der Inhalt eines Staatsvertrags Landesgesetz eines vertragschließenden Staates wird, also keine Verwandlung des Vertrags in ein Gesetz eintritt, aus einem Vertrage nachträglich ein Gesetz werden solle, gleichsam durch eine Art staatsrechtlicher Novation. Es ist nicht ersichtlich, was eigentlich den Ausdrücken „pactirte Verfassung“, „in zweite Linie treten“ für ein Gedanke zu Grunde liegt, noch weniger, in wiefern die Zustimmung der deutschen Volksvertretungen dem Staatsvertrage seine Vertragsnatur nehmen und ihn in ein Gesetz solle verwandeln können; nicht ersichtlich endlich, wie einerseits die Vertragseigenschaft einer solchen Verfassung zurücktreten, also immerhin noch vorhanden sein, andererseits das rechtliche Fundament des Bundes gänzlich verändert werden, die Vertragseigenschaft also, einfach gesprochen, nicht mehr vorhanden sein soll.

Ein und dasselbe Ding ist nur entweder ein Verfassungsgesetz oder ein Vertrag. Denn Gesetz und Staatsvertrag sind so unvereinbare Gegensätze, daß schlechterdings das Eine in das Andere nicht übergehen kann. Das Eine ist eine Norm im Staate, das Andere eine Vereinbarung zwischen Staaten. Calhoun hält dies mit vollem Rechte gegen Webster aufrecht. In seiner Rede über die Force-Bill vom 16. Februar 1833<sup>1)</sup> sagt er:

„I would ask, to what compact does the Senator refer, as that on which the Constitution rests? Before the adoption of the present Constitution, the States had formed but one compact, and that was the old Confederation; and, certainly, the gentleman does not intend to assert, that

<sup>1)</sup> Works II p. 271.

the present Constitution rests upon that. What then, is his meaning? What can it be, but that the Constitution itself is a compact? And how will his language read, when fairly interpreted, but that the Constitution was a compact, but is no longer a compact? It had, by some means or another, changed its nature, or become defunct."

Diese letzte ironische Bemerkung Calhoun's ist Webster's Behauptungen gegenüber vollkommen gerechtfertigt. Daß aus dem Staatsvertrage nichts Anderes werden könne, haben wir schon bemerkt; auch das ist sicher, daß, wenn dieser Staatsvertrag ein Bundesvertrag ist, er, weil er eine perpetua causa hat, nicht erlöschen kann außer durch vertragmäßige oder gewaltsame Auflösung des Bundes, daß er also mit diesem besteht und endigt.

Allein etwas Anderes erkennen wir, wie schon oben erwähnt, bereitwillig an, das nemlich, daß der identische Inhalt des Vertrags auch Inhalt eines Gesetzes der vertragsschließenden Staaten oder eines derselben sein kann. Es kann dies auch dadurch bewirkt werden, daß die Vertragsurkunde in unveränderter Form verfassungsmäßig als Gesetz verkündigt wird. Was aber dann die Staatsangehörigen bindet, ist ihr Staatsgesetz, nicht der Vertrag. Beispiele liegen nahe. Ein sehr bekanntes bietet das bayerische Concordat mit dem römischen Stuhle, das zugleich Bestandtheil der bayerischen Verfassungsurkunde ist. Hier tritt die zweifache Bedeutung der Urkunde besonders auffällig dadurch hervor, daß sie in ihrer Eigenschaft als Gesetzestext eine beschränktere Geltung wie in ihrer Eigenschaft als Text des Vertrages hat, erstensfalls nemlich nur soweit als die II. Verfassungsbeilage nicht abweichend bestimmt.

Zu einer ganz eigenartigen Auffassung gelangt R ö n n e, wenn wir zu seiner oben angeführten Stelle noch die Note 3 der S. 184 halten. Dieser zu Folge wäre eine Bundes(staats)verfassung: 1. Vertrag, 2. Bundesstaatsgesetz, 3. integrierender Bestandtheil des Particularrechtes jedes Einzelstaates. Wie man das Erste mit dem Zweiten, das Zweite mit dem Dritten vereinbaren soll, ist nicht gesagt. —

Aus unserem obigen Gesichtspunkte ist eine andere Aeußerung Calhoun's aufzufassen, welche mit der vorher angeführten anscheinend

im Widerspruche steht. Sie ist — wenn wir ihm bis auf weitere Untersuchung zugeben, daß die Vereinigten Staaten ein Staatenbund sind, — vollkommen folgerichtig und wissenschaftlich bewundernswerth scharf gedacht. Er sagt<sup>1)</sup>:

„In both (dem Bundesvertrage von 1781 und der Constitution von 1788) each State adopted the Constitution through its own convention, by its separate act, each for itself, and is only bound in consequence of its own adoption, without reference to the adoption of any other State. The only point in which they can be distinguished is the mutual compact, in which each State stipulated with the others to adopt it as a common Constitution. Thus regarded, this Constitution is, in fact, the Constitution of each State. In Virginia for instance, it is the Constitution of Virginia; and so, too, this Government, and the laws which it enacts, are, within the limits of the State, the Government and the laws of the State. It is, in fact, the Constitution and the Government of the whole, because it is the Constitution and the Government of each part; and not the Constitution and the Government of the parts, because it is of the whole. The parts are the units and the whole the multiple, instead of the whole being a unit and the parts the fractions. Thus viewed each State has two distinct Constitutions and Governments — a separate Constitution and Government, instituted, as I have stated, to regulate the objects in which each has a peculiar interest; and a general one to regulate the interests common to all, and binding, by a common compact, the whole into one community, in which the separate and independent existence of each State as a sovereign community is preserved, instead of being fused into a common mass . . .“ So Calhoun.

Allein an Einen Fall hat weder er noch sein Gegner gedacht und gerade dieser wäre es gewesen, um welchen der Streit sich hätte drehen sollen.

<sup>1)</sup> Works II p. 382.

Man gestatte, die Sache durch ein Beispiel aus dem bürgerlichen Rechte näher zu bringen.

Gesetzt, das bürgerliche Gesetz erlaube es irgendwo, daß ein Freier durch Vertrag mit einem andern Freien seiner Freiheit zu Gunsten dieses Letzteren sich entäußere. Es schließt nun Jemand einen derartigen Vertrag ab, wobei er sich allerlei mit ausbedingt z. B. eine gewisse Kost, ein gewisses Maß von arbeitsfreier Zeit und dergl. Was wäre die Wirkung eines solchen Vertrages?

Der Betreffende würde dadurch aufhören, Rechtspersönlichkeit zu sein, demnach unfähig werden, Träger von Rechten zu sein. Die Hauptwirkung des Vertrags wäre also eine derartige, daß alle Nebenabreden rechtlich ohne Bedeutung bleiben, nur eine moralische Verpflichtung des neuen Herrn begründen würden. Ähnlich kann auch ein Souverän (Volk oder Einzelner) handeln; er kann seine Souveränität in einer letzten Handlung dadurch äußern, daß er sich derselben entäußert, mithin sich staatsrechtlich vernichtet. Fortan ist er dann, weil nicht mehr Souverän, unfähig, völkerrechtliche Ansprüche zu erheben, und mögen neben der Abtretung der Souveränität völkerrechtliche Vorbehalte irgend einer Art gemacht worden sein: Niemand kann daraus Rechte ableiten; denn der Souverän, der sie sich machen ließ, ist nicht mehr vorhanden.

Wenn es beispielsweise dem souveränen Volke von Bolivia gefiele, seinen Staat mit Peru zu vereinigen, und es darüber einen Vertrag abschloße, worin ausgemacht wäre, es solle Bolivia zur Tilgung der bisher erwachsenen peruanischen Staatsschuld nicht beigezogen werden, so kann diese Abmachung zum Gesetze des Staates Peru gemacht werden; allein wenn später auf dem in der peruanischen Gesetzgebung vorgeschriebenen Wege dieses Gesetz aufgehoben wird, so ist diese Aufhebung so rechtsgiltig als irgend etwas; denn der Einzige, der dadurch verletzt sein könnte, der Staat Bolivia, ist nicht mehr da.

Ganz in gleicher Weise kann eine Anzahl Staaten zu Gunsten eines zu schaffenden neuen Staates ihr staatliches Dasein aufgeben und dieser ihr Vertrag wird sich erfüllt haben, sobald das neue Staatswesen ins Leben getreten ist.

Da dann die früheren Staaten Staaten nicht mehr sind, so kann

der neue Staat ihnen gegenüber keine Verpflichtungen aus dem Staatsvertrage haben, sondern es wird der souveräne Wille innerhalb des ganzen Staatsgebietes verfassungsmäßig herrschen. Die Provinzen, die etwa an Stelle jener Staaten getreten sind, sind nicht staatsrechtliche Nachfolger jener Staaten.

Und hier stehen wir denn vor dem entscheidenden Punkte des amerikanischen und jeden Verfassungstretes, der sich darum bewegt, ob ein politisches Gebilde ein Staatenbund oder ein Staat sei.

Die Frage lautet: Haben durch den begründenden Vertrag die vertragschließenden Staaten ihre Souveränität, d. h. ihr Dasein als Staaten, aufgegeben oder nicht?

Welche Tragweite wir der Antwort auf diese Frage beimessen, ist aus dem Vorhergehenden ersichtlich. Denn im Bejahungsfalle schreiben wir dem ganzen Vertrage, als erfülltem, keine Wirkung mehr zu, seinem Inhalte aber Wirkung nur in sofern, als er Gesetz geworden ist.

Wir sagten oben: Wenn fest stehe, daß ein politisches Gebilde durch einen Vertrag geregelt werde, stehe auch ohne weiters fest, daß die im Vertragsverhältnisse stehenden Glieder Staaten seien. Daraus folgt, daß, wenn die Grundlage ein Verfassungsgesetz ist, das Gegentheil wahr sein muß. Allein grundfalsch wäre es, schon aus der bloßen Benennung einer Urkunde als „Verfassung“ oder „Constitution“ darauf zu schließen, daß man es mit einem Gesetze zu thun habe. Denn einmal bezeichnen diese Ausdrücke sprachlich nicht nothwendig ein Staatsgesetz; wie man denn auch von einer Verfassung des (alten) deutschen Bundes zu reden pflegte; sodann kommt es nicht darauf an, wie ein Ding heißt, sondern was es ist, besonders in einem Falle, wo eine vollkommene Klarheit der Begriffe und Ausdrücke bei den Verfassern der Schriftstücke nicht zu vermuthen ist. Wollen wir also im gegebenen Falle zusehen, ob wir einen Staat oder einen Staatenbund vor uns haben, so werden wir die Grundlagen untersuchen müssen, auf welchen das politische Gebäude errichtet ist. Die Vereinigten Staaten, die Schweiz, das Deutsche Reich haben „Verfassungen“; wie trügerisch es aber ist, aus einem gebrauchten Worte



auf die rechtliche Natur desselben schließen zu wollen, dafür haben wir ein warnendes Beispiel anzuführen.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten hebt an: We the people of the United States. Daraus folgerte Webster, das amerikanische Volk als Ganzes spreche hier als Souverän, nicht die Völker der einzelnen Staaten, was übrigens sprachlich doch möglich wäre, da people keine Mehrzahl hat. Calhoun aber wies nach, daß im Entwurfe der Verfassung die 13 Staaten aufgezählt waren, und daß man sie nur deshalb wegließ, weil es noch unsicher war, ob sie sich alle anschließen würden.

Es ist nicht ohne Interesse, die Eingangsworte der drei Verfassungen gegen einander zu halten.

Die amerikanische beginnt:

„We, the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this constitution for the United States of America.“

Die schweizerische:

„Die schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Bundesverfassung angenommen.“<sup>1)</sup>

Die deutsche:

„S. Maj. der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, S. Maj. der König von Bayern . . . . schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben.“

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Art. 2.  
Seydel, Abhandlungen.

Diese Eingangsworte haben, soweit sie einen Ausdruck des Zweckes oder der Absicht der Urheber enthalten, keine unmittelbare rechtliche Wirkung; eine solche haben nur die Bestimmungen, welche zur Ausführung dieser Absichten dienen sollen.

Man könnte aus den Worten „ordain and establish“ der amerikanischen, „ewigen Bund“ der deutschen Verfassung schließen wollen, daß ersten Falls ein Staatsgrundgesetz, letzten Falls ein Staatsvertrag vorliege. Ersterer Schluß ist auch in der That von Webster<sup>1)</sup> in seiner Rede vom 16. Februar 1833 gezogen worden, jedoch kaum mit Berechtigung. Letzterer Schluß wäre eher denkbar. Doch legen wir auf dieses Wort in der That kein Gewicht; es ist ein Anzeichen der Absicht der Vertragsschließenden, nicht mehr.

Maßgebend für die Entscheidung sind die Antworten auf folgende Fragen:

1. Ist die Centralgewalt der Vereinigten Staaten, der Schweiz, des Deutschen Reiches ihrer innern Natur nach die Gewalt eines Staates, oder ist sie die Gewalt mehrerer verbündeter Staaten?
2. Wer ist Inhaber, wer ist Ausüßer derselben?
3. In welchem Verhältnisse steht die öffentliche Gewalt der Glieder zu der des Ganzen?

## I.

Wir untersuchen nach der Reihenfolge ihrer Entstehung zuerst die Centralgewalt der Vereinigten Staaten.

Den Umfang ihrer Befugnisse setzt Art. I Sect. 8 der Verfassung fest.

Dem Bunde fallen folgende Gebiete anheim: das Recht der Besteuerung; Zollwesen; Aufnahme und Tilgung von Anleihen; Handel; Gesetzgebung über Naturalisation und Bankrottwesen; Münze, Maß und Gewicht; Bestrafung der Fälschung von Münzen und Werthpapieren; Postwesen; Patentwesen; Strafgesetzgebung über Verbrechen auf hoher See und Seeräuberei, dann über Völkerrechtsbruch; Aufstellung von Bundesgerichten; Recht über Krieg und Frieden; Heerwesen und Kriegsmarine; die Souveränität über Bundesland.

§ 17 fügt noch bei:

<sup>1)</sup> Works III p. 448 sq.

„To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof.“

Sodann gehört nach Art. II Sect. 2 § 2 zur Bundeszuständigkeit das ausschließliche Recht, Staatsverträge abzuschließen, den diplomatischen Verkehr zu unterhalten und die Bundesbeamten zu ernennen.

Der Präsident ist nach Art. II Sect. 2 § 1 Oberbefehlshaber des Heeres und der Flotte.

Art. III endlich überträgt den Vereinigten Staaten eine beschränkte richterliche Gewalt.

Wie man sieht, haben wir hier eine Aufzählung verschiedener Souveränitätsrechte. Frägt man, wem die übrigen nicht aufgezählten Souveränitätsrechte zustehen, so lautet die Antwort: den Bundesstaaten.

Man könnte nun gleich mit der Folgerung bei der Hand sein also steht die Gesamtheit der Hoheitsrechte, mithin die Souveränität den letzteren zu, den Vereinigten Staaten nur einzelne, zur Ausübung anvertraute Rechte, demnach keine Souveränität. Das wäre zu voreilig. Soviel ist aber sicher: Souverän ist derjenige, dem die Gesamtheit der Hoheitsrechte als solche zusteht, derjenige nicht, dem einzelne Rechte zur Ausübung anvertraut sind.

In unserem Falle wäre ja immerhin denkbar, daß die Souveränität den Vereinigten Staaten eingeräumt worden ist, und daß diese dann wieder nur jene einzelnen Rechte zur eigenen Ausübung sich vorbehalten, alle übrigen aber den Bundesstaaten zur Ausübung rückübertragen haben. Daß ein Souverän dies thun kann, ist zweifellos. Wenn z. B. ein kleiner norddeutscher Souverän sogar seine ganze Regierung zur Ausübung an Preußen überträgt, so mag dies thatsächlich dem Verzicht auf die Souveränität gleich kommen, rechtlich bleibt er Souverän nach wie vor. (Vgl. den Vertrag vom 18. Juli 1867 zwischen Preußen und Waldeck-Pyrmont.)

Sehen wir also zu, wie sich die Sache in den Vereinigten Staaten verhält.

Webster sagt einmal in seiner öfters angeführten Rede über die Verfassung<sup>1)</sup>:

„And it speaks of itself, too, in plain contradiction from a confederation; for it says, that all debts contracted, and all engagements entered into, by the United States, shall be as valid under this Constitution as under the Confederation.“

Wir vermögen diesem, dem Art. VI, 1 entnommenen Beweisgrunde kein Gewicht zuzuerkennen, weil wir auf den Ausdruck selbst kein Gewicht legen. Man gab der neuen Sache einen neuen Namen, um die more perfect union zu bezeichnen, die vollkommenerere Vereinigung, nicht die Verschmelzung, fusion, in Einen Staat; an den theoretischen Streit dachte man sicher nicht. Der Hinweis auf die alte Confederation berechtigt noch nicht zu dem Schlusse, daß man dem neuen politischen Gebäude die Eigenschaft eines Bundes absprechen wollte. Mit demselben Rechte könnte man daraus Folgerungen ziehen wollen, daß die Verfassung von Staaten und von United States, verbündeten Staaten spricht.

Uns ist etwas ganz Anderes maßgebend. Wer hat die Verfassung errichtet? Die souveränen Staaten, das kann Niemand bestreiten; denn sie haben, Einer nach dem Andern, über die Verfassung abgestimmt und sie genehmigt. Haben diese nun ihre Souveränität einem neuen Staatswesen abgetreten oder sich nur zur gemeinsamen Ausübung einzelner Souveränitätsrechte vereinigt?

Ehe wir die Frage beantworten, wollen wir noch die Worte eines amerikanischen Staatsmannes, des Präsidenten J. Madison hören, die er 1833 an Webster schrieb<sup>2)</sup>:

„It is fortunate, when disputed theories can be decided by undisputed facts, and here the undisputed fact is, that the Constitution was made by the people, but as embodied into the several States who were parties of it, and therefore made by the States in their highest authoritative capacity. They might, by the same authority and by the same process,

<sup>1)</sup> Works III p. 448 sq.

<sup>2)</sup> Webster, Works I p. 107 sq.

have converted the confederacy into a more league or treaty, or continued it with enlarged or abridged powers; or have embodied the people of their respective States into one people, nation or sovereignty, or as they did, by a mixed form, make them one people, nation or sovereignty for certain purposes, and not so for others.“

Ein Volk für gewisse Zwecke! Die *contradictio in adiecto* kann wahrlich nicht ärger sein! Da haben wir die ganze Bundesstaatsidee schon fix und fertig; es fehlt nur noch die Ausprägung im Worte, um sie cursfähig zu machen. Doch diese Frage haben wir schon erledigt.

Was wir mit der Ausführung beurfunden wollten, ist, daß auch Webster und seine Freunde nicht behaupten, die Unionsstaaten hätten ihre Souveränität als solche abgetreten, sondern nur — was mit dem übel gewählten Bilde *one people for certain purposes* ausgedrückt wird — einzelne Befugnisse übertragen. Übertragen, wie so? Wenn die Berechtigung der Bundesgewalt hinsichtlich der einen oder andern Befugniß wegfallen würde, wem stünde sie *ipso facto* zu? Dem einzelnen Staate. Und warum? Weil sie eine von dessen Souveränität abgeleitete ist. Denn wäre sie eine ursprüngliche, dann müßte sie mit dem Wegfalle der Bundeszuständigkeit überhaupt verschwinden; sie könnte nicht an die Staaten zurückfallen, weil sie nicht von den Staaten angefallen wäre. Es könnten dann eines schönen Tages alle Staaten der Union ohne Münzhohheit dastehen.

Die Verfassung spricht unzweideutig.

Art. I sect. 1: „All legislative powers herein granted (verwilligt) shall be vested (übertragen) in a congress of the United States . . .“

Also verwilligt und übertragen werden nur die in der Verfassung aufgeführten Gewalten, nicht die Staatsgewalt. Und zwar wem? Dem Bunde etwa, d. h. dem souveränen Volke der Union, übertragen von den souveränen Völkern der Staaten? Wiederum nicht; sondern die gemeinsam auszuübenden Souveränitätsrechte werden zur Ausübung dem Congresse, als gemeinsamem Organe der Staaten

übertragen. Dies ist in Art. 10 der Amendments geradezu ausgesprochen, wo es heißt:

„The powers not delegated to the United States by the constitution nor prohibited by it to the States, are reserved to the states respectively, or to the people.“

Das heißt mit dürren Worten nichts Anderes als: Soweit sich die Staaten in der alleinigen Ausübung ihrer Souveränität nicht selbst beschränkt haben, bleiben sie nach wie vor unbeschränkt. Dem Bunde steht nur zu, was ihm an Gewalt übertragen ist. Die Fälle seiner Zuständigkeit sind die Ausnahme, die Zuständigkeit der Staaten ist die Regel.

Man wird vielleicht Art. V der Verfassung gegen uns zu Felde führen und sagen: Eine Gewalt, deren Zuständigkeit wider Willen des einzelnen Staates ausgedehnt werden kann, ist in der That eine souveräne. Wäre die Verfassung ein bloßer Vertrag zwischen den Staaten (constitution between the states nennt sie sich übrigens selbst), dann wäre jede Ausdehnung der Bundeszuständigkeit Vertragsänderung, machte also einen neuen Vertrag nöthig, der, um Alle zu binden, auch von Allen genehmigt sein müßte. Ganz sicher, so wäre es, wenn nicht gerade Art. V im Bundesvertrage stünde. Nun lautet eben der Vertrag dahin, daß einer Dreiviertelmehrheit der Staaten die Minderheit sich zu fügen verpflichtet sein soll, daß also diese ihre Zustimmung gleichsam im Vornehinein gibt.

Calhoun hat dies richtig erkannt. Er sagt<sup>1)</sup>:

„In this compact, they have stipulated, among other things, that it may be amended by three-fourths of the States: that is, they have conceded to each other by compact the right, to add new powers or to subtract old, by the consent of that proportion of the States, without requiring, as otherwise would have been the case, the consent of all.“

Auf thatsächlichem Wege kann diese Bestimmung der amerikanischen Verfassung, der eine ähnliche in der schweizerischen und der

<sup>1)</sup> Works II p. 292.

deutschen Verfassung entspricht, die Souveränität der Staaten zum nudum ius machen. Allein dies liegt wohl nirgends in der Absicht solcher Bestimmungen, und durch das Erforderniß einer bedeutenden Mehrheit, besonders in der deutschen Verfassung Art. 78, ist Sicherheit gegen Mißbrauch gegeben, während andererseits dem Uebelstande abgeholfen ist, daß die Laune eines einzelnen Staates einen allgemeinen Fortschritt hemmen kann.

Calhoun stützt seine Ansicht über die rechtliche Natur der Union noch auf thatsächliche Vorgänge, insbesondere auf das Verhalten der Staaten bei Genehmigung der Verfassung. So sagt Virginien in der Genehmigungsurkunde ausdrücklich, daß die in der Verfassung verliehenen Gewalten, weil sie „from the people of the United States“ ausgehen, von ihnen (from them, d. h. the people) zurückgenommen werden können, wenn sie zu ihrem Schaden gebraucht würden. Damit müssen offenbar die Staaten gemeint sein, wenn überhaupt etwas gesagt werden wollte.<sup>1)</sup>

Diese Thatsachen sind von nicht zu unterschätzender Bedeutung; doch begnügen wir uns mit deren Erwähnung, da deren Untersuchung für unsere Zwecke zu weit führen würde und die wissenschaftliche Auslegung der Verfassung selbst uns die Hauptsache ist. Wir könnten für uns auch den Wortlaut der Verfassungen einiger Bundesstaaten anführen. So bezeichnet der Eingang der Verfassung von Maine diesen Staat als einen „free and independent state“; und in Art. I § 1 der Verfassung von Westvirginien aus dem Jahre 1863 glaubt man Calhoun zu hören, wenn gesagt wird:

„The State of West Virginia shall be and remain one of the United States of America. The Constitution of the United States and the laws and treaties made in pursuance thereof shall be the supreme *law of the land*.“

Dem Einwande, welcher aus der unmittelbaren Wirkung der Gesetze auf die Staatenbürger und aus dem Bestehen von Bundesgerichten abgeleitet wird, begegnet Calhoun<sup>2)</sup> treffend:

<sup>1)</sup> Vgl. Rüttimann a. a. O. S. 45—48.

<sup>2)</sup> Works II p. 302.

„To prove that ours is a consolidated Government and that there is an immediate connection between the Government and the citizen, he relies on the fact that the laws act directly on individuals. That such is the case, I will not deny; but I am very far from conceding the point, that it affords the decisive proof, or even any proof at all, of the position which the Senator wishes to maintain. I hold it to be perfectly within the competency of two or more States, to subject their citizens, in certain cases, to the direct action of each other, without surrendering or impairing their sovereignty. I recollect, while I was a member of Mr. Monroe's cabinet, a proposition was submitted by the British Government to permit a mutual right of search and seizure, on the part of each Government, of the citizens of the other, on board of vessels engaged in slavetrade, and to establish a joint tribunal for their trial and punishment. The proposition was declined, not because it would impair the sovereignty of either but on the ground of general expediency.“

Es ist in der That nicht abzusehen, warum souveräne Staaten, die sich zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte verbinden, solche Bestimmungen nicht sollen treffen, warum sie nicht auch gemeinsame Gerichtshöfe sollen ständig bestellen können, wie es nicht verbündete Staaten vorübergehend oder dauernd thun. Die Bundesgesetze sind Bundesgesetze, weil sie Landesgesetze jedes Bundesstaates sind. Die Form der Veröffentlichung von Bundes wegen ist eine bloße Abkürzung des Verfahrens und sichert zugleich die strenge und gleichzeitige Einhaltung der vertragsmäßigen Verbindlichkeit. Es könnte, abgesehen von diesem politischen Beweggrunde, sehr gut der Bund den Staaten die Verkündigung anheimstellen. In diesem Sinne ist auch die Bundesverfassung Bundesgesetz, nemlich gleichmäßiges Gesetz aller Bundesstaaten. Der Staatsangehörige, der dem Bundesgesetze und dem Bundesbeamten gehorcht, gehorcht dadurch dem Souverän seines Staates.

Wir beantworten also die Frage nach der rechtlichen Natur der



Centralgewalt der Vereinigten Staaten auf Grund der Verfassung so: Diese Centralgewalt ist keine Staatsgewalt des Staates „Vereinigte Staaten“, sondern sie ist eine Staatsgewalt der Vereinigten Staaten.

Die Ergebnisse, die wir gewonnen haben, mögen immerhin solche sein, welche auf thatsächliche Anerkennung wenig Anspruch mehr machen können. Es klebt Blut an dieser amerikanischen Verfassungsfrage. Wo das Schwert die Auslegung übernimmt, da mag die Wissenschaft die Feder aus der Hand legen und die Entscheidung erwarten; eine Stimme hat sie nicht mehr.

Doch konnte uns das in unserer Aufgabe nicht berühren; wir suchen nach einer wissenschaftlichen Wahrheit und nach Beweisen für diese. Die amerikanische Verfassung, so wie sie aus den Händen ihrer Schöpfer hervorging, ist uns Stoff dazu, nicht mehr.

Daß Calhoun's Anschauungen über das Wesen der Union die richtigen sind, scheint uns zweifellos. Dagegen soll nicht bestritten werden, daß einige Folgerungen, die er aus seinen Hauptfäken zieht, bedenklich erscheinen können. Diese Folgerungen betreffen jedoch Einzelfragen des amerikanischen Staatsrechtes, die uns hier nicht interessiren.

Mehr Schwierigkeiten macht die Verfassung der Schweiz; denn hier hat die falsche Bundesstaatsidee bereits vorgezeichnet und die Ausdrucksweise beeinflusst. So ist denn hier an Widersprüchen kein Mangel.

Art. 1 sagt:

„Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der 22 souveränen Cantone bilden in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft“.

Art. 3:

„Die Cantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind“.

Während der erste Artikel die souveränen Völkerschaften in ein abermals souveränes Volk der Eidgenossen zu vereinigen scheint, haben

wir im dritten Artikel eine Bundesgewalt mit übertragenen Rechten (delegated powers), also nicht souverän, und Cantone mit „beschränkter“ Souveränität, also wieder nicht souverän. Unsere Unge-  
wissenheit wird nicht gehoben, wenn wir Blumer um Rath fragen.

Dort hören wir<sup>1)</sup>:

„Indem man die Eidgenossenschaft als Schöpferin der Bundesverfassung hinstellt, wollte man den Gedanken ausdrücken, daß letztere weder in dem Willen der Cantone allein, noch ausschließlich in dem des Schweizervolkes ihren Ursprung genommen, sondern daß beide Factoren bei ihrem Zustandekommen zusammengewirkt hätten“.

Was uns bei diesen Sätzen in peinliche Verlegenheit bringt, ist, daß die beiden „Factoren“ eigentlich aus denselben Leuten bestehen; die souveränen Völkerschaften der Cantone sind zusammen genommen das Schweizervolk, das sich hier als zweiter Factor mit sich selbst multipliciren soll. Entweder ist das Schweizervolk die Einheit, dann können ihm gegenüber die Theile nicht selbständig in Betracht kommen; oder die Cantonsvölkerschaften sind es, dann kann der Bund ihnen gegenüber keine selbständige Einheit sein, sondern muß sich aus den Cantonen zusammensetzen.

Weiter sagt uns Blumer<sup>2)</sup>: Nach der Grundbestimmung des Artikels 3 sei zwar die Cantonsouveränität wesentlich beschränkt, und es sei neben diese eine Bundesouveränität hingestellt, obgleich dieser Ausdruck gerade nirgends in der Bundesverfassung gebraucht werde.

„Aber die Cantonsouveränität erscheint doch immerhin als die Regel, welche vorausgesetzt wird, und die Bundesouveränität als die Ausnahme, deren Vorhandensein besonders nachgewiesen wird“.

Das also ist das Entscheidende. Die Cantone waren, als sie den Bundesvertrag schlossen, souverän. Diese Souveränität haben sie in demselben nicht aufgegeben (Art. 1 und 3); bezüglich einzelner Befugnisse haben sie sich zur gemeinsamen Ausübung durch Bundesorgane vereinigt. Sie haben also keinen neuen Staat mit eigenen

<sup>1)</sup> Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts I S. 144.

<sup>2)</sup> N. a. D. I S. 145.

Rechten gebildet, sondern eine Bundesgewalt mit abgeleiteten Befugnissen. Durch diese üben sie gemeinsam das Staatsvertrags- und Gesandtschaftsrecht und das Recht über Krieg und Frieden, regeln und verwalten gemeinsam das Heerwesen, (bis zu einem gewissen Grade) das Zollwesen, Maß und Gewicht, Münzwesen und die Post, errichten öffentliche Werke und Hochschulen u. s. w. Die Sache liegt ganz wie bei den Vereinigten Staaten.

Daß die Gesetzgeber vielleicht an Madison's „Volk für gewisse Zwecke“ glaubten, daß sie ihre Schöpfung für einen Staat ansehen mochten, verschlägt nichts, wenn sie dieselbe nicht mit den wesentlichen Eigenschaften eines Staates ausrüsteten. Die Gesetzgebung kann ebenso wenig bestimmen, daß ein Ding Staat sein soll, ohne die Eigenschaften eines Staates, als sie Naturgesetze wegdecretiren kann.

Uebrigens bezeugt Bluntschli<sup>1)</sup> ausdrücklich, daß man der Souveränität des Bundes mit Absicht keine Erwähnung that, wie ich mir denke deshalb, weil man sich selbst nicht klar war und daher der wissenschaftlichen Beurtheilung des Verhältnisses nicht vorgreifen wollte.

Bezüglich der Bestimmungen über Verfassungsänderung (Artikel 111—114) kann gleichfalls auf das über Amerika Gesagte verwiesen werden. Wenn in der Schweiz außer der Zustimmung der Mehrheit der Cantone Zustimmung der Mehrheit der Schweizerbürger zu Vertragsänderungen nöthig ist, so beweist dies nichts gegen uns. Denn es liegt in der, ihrer Souveränität entspringenden Vertragsfreiheit der Cantone, in solcher Weise den Größenunterschieden der Bundesstaaten Rechnung zu tragen und eine Ueberstimmung der großen Cantone durch die kleinen zu erschweren.

Auch in der Schweiz wirken die Bundesgesetze unmittelbar; auch hier gibt es ein Bundesgericht. In beiden Beziehungen ist auf dasjenige zu verweisen, was oben für die Vereinigten Staaten bemerkt wurde.

Wir kommen nunmehr zur Betrachtung der jüngsten der drei Bundesverfassungen, der Verfassung des Deutschen Reiches. Diese weist der Bundesgewalt ein weit bedeutenderes Gesetzgebungsgebiet zu, als die Verfassungen der beiden anderen Bünde, während in den

<sup>1)</sup> Geschichte des schweizerischen Bundesrechts I S. 518.

Bereinigten Staaten die ausführende Gewalt und die gemeinsame Gerichtsbarkeit die weiteste Ausdehnung gewonnen haben.

Artikel 4 der Reichsverfassung stellt die Gesetzgebungsgewalt des Reichs fest, Artikel 11 überträgt ihm das Recht über Krieg und Frieden, das völkerrechtliche Vertragsrecht und die diplomatische Vertretung. Reichsache sind weiter das Heerwesen und die Marine; das Reich kann im Bundesgebiete kraft Bundesgesetzes Eisenbahnen anlegen, es verwaltet das Post- und Telegraphenwesen, sowie das Consulatwesen, es erhebt, wo nöthig, Reichssteuern. Ueberblickt man diese Befugnisse, so erhält man den Eindruck der buntesten Mannichfaltigkeit, noch mehr dann, wenn man bedenkt, daß in dem und jenem Punkte Ausnahmen zu Gunsten einzelner Staaten bestehen, daß die Befugnisse bald von diesem, bald von jenem Organe der Reichsgewalt, bald von beiden — Bundesrath und Bundespräsidium — gemeinsam ausgeübt werden.

Von diesen verschiedenen Befugnissen wird nun allgemein behauptet, daß sie zusammen eine Staatsgewalt bilden. Dabei wird ebenso allgemein zugestanden, daß die Bundesstaaten souverän geblieben sind; ein nach unserer Auffassung schlechterdings unvereinbarer Widerspruch.

Die deutsche Verfassung ist, so gut wie die schon besprochenen, ein Vertrag souveräner Staaten, deren keiner der Souveränität sich entäußern wollte. Kein einziger Ausdruck in der ganzen Verfassung gibt Anlaß, eine solche Absicht anzunehmen; eine Vermuthung spricht für dieselbe nicht. Mehr als das, es gibt zwingende Beweise dafür, daß die Verfassung als Vertrag noch lebendig ist, die vertragsschließenden souveränen Staaten also noch vorhanden sind. Wäre nemlich die Verfassung Gesetz des Bundesstaates Deutschland, dann wäre es bei Anschluß eines neuen Staates an diesen Bundesstaat genügend, dieses Verfassungsgesetz einfach durch Reichsgesetz auf den neuen Staat auszudehnen, wie ja dies oft genug mit Landesverfassungsgesetzen geschieht, und z. B. 1866 von Seite Preußens in den einverleibten Provinzen geschehen ist. Weit entfernt davon, daß auch hier dem so sei, ist aber fast allgemein, und insbesondere auch von Preußen, anerkannt, daß das Eintreten neuer oder Ausscheiden alter Bundesglieder einen neuen Vertrag mit allen Bundes-

genossen erfordere, weil der alte Bundesvertrag dadurch wesentlich verändert würde. Es ist also der Grundsatz anerkannt, daß keinem Bundesgenossen ein neuer wider Willen aufgedrängt werden kann, keiner ohne Zustimmung Aller, auch der Kleinsten, ausscheiden darf.<sup>1)</sup> Und da läugnet man noch, daß Deutschland ein Staatenbund sei!

Rö n n e<sup>2)</sup> freilich sagt:

„Die Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund charakterisirt sich als eine Erweiterung des durch den Artikel 1 der Reichsverfassung vorläufig festgestellten Reichsgebietes, mithin als eine Abänderung des gedachten Artikels, und als solche unterliegt sie der Vorschrift des Artikels 78 a. a. D., jedoch nur dieser.“

Wir halten dafür, daß diese Beweisführung auf einem nicht unbedeutenden Irrthume beruhe. Hätte Rö n n e gesagt, die Aufnahme neuer Mitglieder bewirke auch eine Erweiterung des Bundesgebietes, so wäre das wahr gewesen. Aber ist denn die Aufnahme eines neuen Bundesgenossen nichts als eine Erweiterung des Gebietes, des räumlichen Umfanges? Tritt nicht auch ein neuer Souverän ein, der an der Bundesgewalt Antheil haben muß? Es ist ein anderer Fall, wenn z. B. der König von Holland oder Dänemark in den Bund eintreten will, ein anderer, wenn Elsaß-Lothringen dem Bunde abgetreten werden soll, ohne daß ein neuer Souverän hinzukommt. Artikel 1 aber ist überschrieben „Bundesgebiet“ und lautet: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten: Preußen u. s. f.“ Der König von Holland bildet aber doch sicher keine Gebietserweiterung. Dagegen lautet der Eingang: „Sr. Majestät der König von Preußen u. s. w. schließen einen ewigen Bund.“ Und dieser Eingang, die Grundlage des Vertrages, will hier berührt und geändert werden; denn der Vertrag ist nicht derselbe, wenn er zwischen A, B, C, wie wenn er zwischen A, B, C, D geschlossen wird.

Was die Staaten des Reiches thaten, ist nichts anderes, als daß sie zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte sich verbanden,

<sup>1)</sup> Marti a. a. D. S. 9, Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts S. 47.

<sup>2)</sup> A. a. D. S. 36.

ja einzelne Staaten behielten sich sogar vor, Hoheitsrechte selbst auszuüben, welche die andern gemeinsam üben. Solchen Staaten können ihre zurückbehaltenen Hoheitsrechte zur Ausübung durch das Reich nicht ohne ihre Zustimmung entzogen werden, also auch nicht auf dem Wege des Art. 78. Dies aber ist der beste Beweis dafür, daß es sich hier um Vertragsverhältnisse handelt, also nicht Rechte in Frage kommen, die vom Reiche sich herschreiben, sondern daß umgekehrt das Reich seine Rechte den Staaten verdankt.

Dem es wäre doch eine absonderliche Staatsgewalt, welche Rechte, die ihr auf einem Theile ihres Gebietes aus sich selbst, ursprünglich zustehen, auf einem andern ebenso ursprünglich nicht hätte. Es gibt ferner im deutschen Reiche Zweige der Gesetzgebung, wo Bund und Staaten concurriren<sup>1)</sup>, und zwar in der Art, daß die Gesetzgebung der Staaten wirksam bleibt, solange der Bund nicht die Regelung übernimmt. Ist nun das Bundesgesetzgebungsrecht kein abgeleitetes (übertragenes), das der Staaten auch nicht, so hätten wir in der That ein Gebiet, wo zwei Staaten dasselbe Hoheitsrecht in der Art haben, daß das Hoheitsrecht des einen das stärkere wäre, ein Gebiet also, wo der „Gliederstaat“ nur precario modo souverän ist.

In Wahrheit sind die Organe des Bundes nur im Besitze von delegated powers, und zwar leiten sie ihre Rechte vom Rechte der Bundesstaaten ab.

Martiz<sup>2)</sup> bemerkt ganz zutreffend, daß juristisch die Bundesgewalt als von den Staaten constituirte zu gelten habe, daß sie demnach ihre rechtliche Grundlage nur in der Souveränität der einzelnen Bundesstaaten findet.

Auch Riedel<sup>3)</sup> streift diesen richtigen Gedanken, wenn er sagt:

„Kraft ihres individuellen Rechtes sind die einzelnen Staaten gewissermaßen Mitbesitzer der Souveränität des Reiches, und nehmen als solche durch ihre Regierungen an den Geschäften des Bundesraths Theil.“

<sup>1)</sup> Vgl. Riedel a. a. O. S. 39.

<sup>2)</sup> U. a. O. S. 41.

<sup>3)</sup> U. a. O. S. 8.

Die Vermuthung spricht dafür, daß alle Souveränitätsrechte, soweit sie nicht nachweisbar vom Reiche ausgeübt werden dürfen, zur Selbstaussübung den Staaten zustehen.

Nach alledem erscheint es als falsch, wenn R ö n n e<sup>1)</sup> sagt, der das Reich bildende Bund habe eine selbständige, von der Gesamtheit der Bundesglieder verschiedene souveräne Bundesgewalt, als deren rechtlicher Inhaber nicht die deutschen Staaten in vertragsmäßiger Gemeinschaft anzusehen seien, sondern welche eine hievon verschiedene selbständige ideale Persönlichkeit des öffentlichen Rechts sei, nemlich der Bund selbst als eine einheitliche politische Persönlichkeit, nicht eine bloße Zusammenfassung verbundener Einzelsouveränitäten.

Sch muß gestehen, daß ich diesem Gedankengange nicht zu folgen vermag. Der Bund, d. h. also die Vereinigung von einzelnen Staaten, soll nicht die bloße Vereinigung derselben sein, sondern — eine Persönlichkeit! Man sieht, wohin man es mit diesen Fiktionen bringen kann. Die Bundescommissäre, welche „im Namen der verbündeten Regierungen“ im Reichstage Vorlagen machen, drücken sich nach R ö n n e unrichtig aus; denn die Bundesregierung ist nicht die Regierung der verbündeten Staaten, sondern etwas von ihnen Unabhängiges. So muß der Bund die Grundlage zu seiner Selbstverneinung hergeben. Der Bund von Staaten, „einheitlich zusammengefaßt“, wird — auf welche Weise, das erfährt man nicht — ein Staat. Dann aber ist nach R ö n n e<sup>2)</sup> der Bundesrath doch wieder die Versammlung der Vertreter der Mitglieder des Reichs, also der Mitglieder eines Staates? Die Staaten bilden den Bund, das Reich; aber „dieser (von ihnen bestellten) Reichsgewalt gegenüber kommen die Einzelstaaten des Reiches nur als natürliche Grundlage des deutschen Volkes in Betracht“. Was R ö n n e damit sagen will, ist vollends unklar. Daß die Staaten die natürliche Grundlage des deutschen Volkes seien? Man sollte eher das Umgekehrte glauben.

Wir meinen, die Wahrheit sei handgreiflich. Wenn die deutschen Fürsten und freien Städte sich verbünden und im Bundesrathe vereint

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 29.

<sup>2)</sup> N. a. D. S. 147.

— ganz wie the United States in Congress assembled — durch ihre Vertreter oder durch den erblich bestellten Träger der Vollzugsgewalt des Bundes Souveränitätsrechte gemeinsam ausüben, so werden sie dadurch zu nichts Anderem, sondern bleiben die vereinigten 22 Fürsten und 3 freien Städte. Die ideale Persönlichkeit Rönne's ist ein Nichts; denn eine Persönlichkeit, die ich mir erst denken muß und die nicht da ist, ist in der That keine Persönlichkeit, sondern etwas, das lediglich dazu führt, den richtigen Standpunkt zu verrücken, indem an die Stelle des Wirklichen ein Eingebildetes gesetzt wird.

Daraus, daß das Reich eine selbständige Reichsgewalt habe, folgert Rönne, daß die Souveränität der Staaten beschränkt sei; der Grundsatz der vollen Souveränität sei verlassen, indem das Reich bestimmte Rechte als die seinigen über die Staaten ausübe.

Wir haben schon gesehen, daß dies begrifflich unmöglich und auch thatsächlich nicht der Fall ist. Wäre es, wie Rönne meint, so wäre überhaupt keine Einzelsouveränität mehr vorhanden, sondern Ein Staat, das Deutsche Reich, dessen Provinzen die Bundesländer wären.

Daß aus der unmittelbaren Wirkung der Reichsgesetze auf die Staatsangehörigen kein Schluß auf die Souveränität des Reiches gezogen werden könne, haben wir bei Erwähnung der gleichartigen Bestimmungen in den beiden andern Staatenbünden erwiesen. Die Reichsgesetze werden im Namen des Bundes, d. h. der Souveräne des Bundes erlassen, sie sind Gesetze jedes Bundesstaates und darum binden sie alle Staatsangehörigen. Sie gehen den Landesgesetzen in derselben Art vor, wie auch ein Verfassungsgesetz einem widersprechenden Gesetze vorgeht, das nicht in den Formen des Verfassungsgesetzes erlassen ist; sie gehen vor, weil die Reichsverfassung, welche Staatsgesetz jedes Bundesstaates und als solches verkündet ist, es so bestimmt.

Daß ein Souverän, der König von Preußen, eine hervorragendere Stellung im Bunde einnimmt, ändert die Natur des Bundes nicht; diese Stellung ist ein vertragsmäßiges Zugeständniß, durch welches die Verbündeten den thatsächlichen Machtverhältnissen und dem Verlangen nach einer kräftigen Vollzugsgewalt des Bundes Rechnung trugen.



## II.

Eine weitere Unterstützung unserer Behauptung, daß die Vereinigten Staaten, die Schweiz und das Deutsche Reich Staatenbünde, keine Staaten sind, liegt in der Art und Weise, wie die Organe der Bundesgewalt in jedem der drei Bünde bestellt sind.

Die Organe sind in Amerika der Congreß, bestehend aus dem Senate und dem Repräsentantenhause, und der Präsident; in der Schweiz die Bundesversammlung, bestehend aus dem Nationalrathe und dem Ständerathe, und der Bundesrath, dessen Vorsitzender der Bundespräsident ist; im Deutschen Reiche endlich der Bundesrath und der Bundespräsident, welcher in Ausübung seines Amtes den Titel Deutscher Kaiser führt.

Im Allgemeinen kann man sagen, daß der amerikanische Präsident, der schweizerische Bundesrath und der deutsche Kaiser die vollziehenden Organe sind, die übrigen Körper die gesetzgebenden.

Der deutsche Reichstag ist hier geflissentlich nicht aufgezählt, weil er keine Souveränität vertritt.<sup>1)</sup>

Das amerikanische Repräsentantenhaus und der Senat bilden den Congreß. Von ihm sagt die Verfassung Art. I Sect. 1:

„All legislative powers herein granted, shall be vested in a congress of the United States, which shall consist of a senate and house of representatives.“

Die Letzteren werden alle zwei Jahre vom Volke der einzelnen Staaten erwählt, einer auf 30,000 Seelen und mindestens einer für den Staat. Die Erfordernisse zum Wählen werden durch die Gesetzgebung der Staaten bestimmt. Daraus erhellt klar, daß die Repräsentanten Vertreter des souveränen Volkes der einzelnen Staaten sind; denn sonst wäre nicht einzusehen, warum man nicht mehrere kleine Staaten in einen Wahlkreis zusammen gelegt hätte, warum man die Bestimmungen über die Fähigkeit zu wählen, die man sehr gut von Bundes wegen erlassen konnte, den Staaten anheim gab, warum man endlich in der Stelle Art. I Sect. 2 § 1:

<sup>1)</sup> H. M. Thudichum, Verfassungsrecht des nordd. Bundes, Tübingen 1870, S. 52.

„The house of representatives shall be composed of members chosen every second year, *by the people of the several states*“

sich des letzteren Ausdrucks bediente.

Art. I Sect. 2 § 4 sagt sogar geradezu:

„When vacancies happen in the representation *from any state*“,

wenn Erledigungen in der Vertretung irgend eines Staates eintreten, so soll dessen vollziehende Gewalt Ersatzwahlen ausschreiben.

Noch augenfälliger tritt die Beziehung zum einzelnen Staate bei der Besetzung des Senats hervor.

Art. I Sect. 3 § 1 bestimmt:

„The senate of the United States shall be composed of two senators from each state, chosen by the legislature thereof, for six years, and each senator shall have one vote.“

Würde bei der Besetzung des Repräsentantenhauses den Machtverhältnissen der Staaten Rechnung getragen, so könnte hier die gleiche Souveränität derselben zum Ausdrucke. Webster<sup>1)</sup> beseitigt diese ihm offenbar lästige Thatsache mit den Worten:

„It is of no moment to the argument, that certain acts of the State legislatures are necessary to fill our seats in this body. That is not one of their original State powers, a part of the sovereignty of the State. It is a duty which the people, by the Constitution itself, have (sic! die Mehrzahl!) imposed on the State legislatures.“

Also, schließt er, ist die Bundesregierung „not the creature of the State governments“, nicht das Geschöpf der Staatsregierungen. Allein, wer hat denn das behauptet und was ist damit bewiesen? Allerdings handelt es sich um Pflichten, welche die Völker in der Verfassung den gesetzgebenden Körpern auflegten; aber eben darum ist die Bundesregierung ein Geschöpf der souveränen Völker der Staaten, und nicht des Volkes der Vereinigten Staaten. Wie hätte man sonst einem Staate mit  $\frac{1}{4}$  Million Einwohnern ebenso

<sup>1)</sup> Works VI p. 222.

viel Senatoren zugestehen können, wie einem Staate von 4 Millionen? Derselbe Grundsatz kommt bei Verfassungsänderungen zur Anwendung, wo die Mehrheit nach Staaten berechnet wird, weil diese die vertragsschließenden Theile sind.

Was Rüttimann<sup>4)</sup> sagt, ist schwach, wie seine ganze Widerlegung Calhoun's. Er meint:

„Es gibt ja auch Einheitsstaaten, in denen gewisse Corporationen, Stände oder Classen in dem gesetzgebenden Körper besonders repräsentirt sind, ohne daß die so privilegirten Körperschaften sich Souveränität zuschreiben könnten (allein den Staaten, als Theilstaaten des Bundesstaates, schreiben ja er selbst und alle Andern Souveränität zu) und ohne daß der Staat deßhalb auseinander fallen würde.“

Den Dank für diesen Vergleich mit unsern Herrenhäusern oder den Ständekammern mag sich Rüttimann bei den amerikanischen Demokraten holen. Und übrigens, zugegeben das Gleichniß passe, so vertritt eben der Vertreter einer Körperschaft in einer Kammer die Körperschaft und der Vertreter eines Staates im Senate den Staat, was zu beweisen war.

Der Beamte der Vollzugsgewalt und dessen Ersatzmann, Präsident und Vicepräsident, werden durch Wahlmänner jedes Staates gewählt, die an Zahl der Summe der Senatoren und Repräsentanten des Staates gleich sind.

Wie diese Wahlmänner zu bestimmen sind, ist wiederum Sache der Staaten. Auch hier also sind es Vertreter der souveränen Völker, welche die Aufgabe haben, den obersten Bundesbeamten zu wählen. Art. II sect. 1 § 2: Each state shall *appoint* . . . a number of electors.

In der Schweiz wählen die Bürger der Cantone auf je 20,000 Seelen einen Abgeordneten zum Nationalrathe und, nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung, wenigstens Einen für den Canton. Dabei dürfen die Wahlkreise nicht aus Theilen verschiedener Cantone gebildet werden (Bundesverf. Art. 61, 62). Allerdings nennt Art. 61 trotz alledem die Abgeordneten Abgeordnete des Schweizervolkes,

<sup>4)</sup> N. a. D. S. 71.

indem er offenbar das letztere in Gegensatz zu den Cantonen setzt; allein bei der Unklarheit, in der sich die ganze Bundesverfassung bewegt, ist auf den Ausdruck wenig Gewicht zu legen. Die angegebenen sachlichen Bestimmungen lassen die Nationalräthe doch als Beauftragte der souveränen Völkerschaften der Cantone erscheinen.

Der Ständerath entspricht in seiner Zusammensetzung — zwei Abgeordnete auf jeden Canton — dem amerikanischen Senate. Die Verfassung (Art. 71) nennt seine Mitglieder geradezu „Gesandte“ der Cantone. Daß sie also die Souveränität der Cantone ausüben, versteht sich.

Blumer<sup>1)</sup> berichtet bestätigend:

„Die Commission ging von der Ansicht aus, daß, wenn die Cantone nur in ihrer Eigenschaft als souveräne Staaten betrachtet würden (als was denn sonst?), sie im Grunde sich völlig gleich stehen, so verschieden auch ihre Bevölkerung, sowie ihre Mannschafts- und Geldcontingente sein mögen; eine stärkere Repräsentation der großen Cantone lasse sich nur (?) dann rechtfertigen, wenn man der schweizerischen Nation als solcher, im Gegensatz zu den Cantonen (! also den Cantonen im Gegensatz zu sich selber) gedacht, eine Vertretung in der obersten Bundesbehörde sichern wolle.“

Der schon bemerkte unklare Gedanke, der das Schweizervolk doppelt faßt, als Einheit einmal, als zusammengesetzt aus den Völkerschaften der Cantone das andere Mal, drückt sich auch darin aus, daß nach Art. 68 die Taggelder der Nationalräthe aus der Bundeskasse, nach Art. 72 die Taggelder der Ständeräthe aus der Cantonskasse fließen.

Die ausführende Behörde wird von der Bundesversammlung gewählt; da aber diese, wie wir sahen, die Cantone vertritt, so muß auch jene ihre Befugnisse auf die Cantonsouveränität zurückführen.

Die Einrichtung der Bundesgewalt des Deutschen Reichs weist gegenüber den Vereinigten Staaten und der Schweiz durchgreifende Verschiedenheiten auf, die theilweise aus dem überwiegend monarchischen Charakter des Bundes sich erklären. Einmal hat das Reich nur Eine

<sup>1)</sup> N. a. D. II S. 2.

die gemeinsamen Souveränitätsrechte ausübende Körperschaft, so dann ist deren Einrichtung eine einiger Maßen andere.

R ö n n e <sup>1)</sup> berichtet uns:

„Die Ausübung der Functionen der Reichsgewalt ist durch die Reichsverfassung dem Kaiser (der Krone Preußen), beziehentlich dem aus Vertretern der Mitglieder des Reichs bestehenden Bundesrath übertragen.“

Gerade in umgekehrter Ordnung wäre es richtiger. Der Bundesrath ist das ordentliche Organ der Bundesgewalt. Seine Mitglieder sind die Beauftragten der deutschen Souveräne, die Stellvertreter der Bundesmitglieder. Sie üben also deren Rechte aus, nicht die Rechte des „Reichs“ als idealer Persönlichkeit; es sind die deutschen Souveräne, welche ihre gesetzgeberischen, ihre Verwaltungsrechte gemeinsam wahrnehmen: the united princes in Congress assembled. Schärfer kann die Bundeseigenschaft des Reichs nicht betont werden, als es im Bundesrath geschieht.

R ö n n e <sup>2)</sup> sagt freilich:

„Endlich steht auch die Einrichtung des Bundesraths in keiner Weise mit dem Wesen des Bundesstaats im Widerspruche.“ Er sei zwar kein Senat, sondern eine Versammlung Delegirter der Regierungen; „allein schon die verfassungsmäßigen Pflichten des Bundesrathes geben die Gewähr, daß derselbe nicht mehr, — wie der vormalige Bundestag — eine bloß völkerrechtlich-diplomatische Vertretung darstellen, sondern sich zu einer lebensvollen praktischen Institution, zu einem Ministerconseil eminenten Art, gestalten werde.“

Das sind schöne Worte; allein sie machen den Bundesrath zu nichts Anderem als er ist, einer diplomatischen Versammlung.

R ö n n e fährt fort:

„Dieser Einrichtung liegt entschieden die Rücksicht zu Grunde, daß das Reich zum größten Theile aus monarchischen Staaten besteht, welche sich zu einer Staatsgemeinschaft (ein diplomatischer Ausdruck: soll es heißen Gemeinschaft eines Staates

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 29.

<sup>2)</sup> N. a. D. S. 32.

oder von Staaten?) verbunden haben, und daß durch das Organ des Bundesraths der politischen Bedeutung des Monarchenrechts Rechnung getragen wird, welches eine selbständige Mitwirkung auf dem der Reichsgewalt übertragenen Boden beansprucht."

Das sind Redewendungen, geeignet die Begriffe zu verschleiern; zu was sich die Einrichtung politisch gestaltet, ob zu einem „eminenter Ministerconseil“ oder zu einer langweiligen Bundesversammlung alten Stils, was für Rücksichten der Einrichtung zu Grunde lagen u. dgl., ist gleichgiltig. Wir wollen wissen, was der Bundesrath ist, wir wollen eine klare, schlichte Antwort. Können gibt sie<sup>1)</sup>, wenn er die Bundesrathsmitglieder instruirte Gesandte nennt. Das sind sie und darum steht der Bundesrath mit dem Wesen des Staates (Bundesstaates) im Widerspruche. Denn seit wann ist es erhört, daß Gesandte von Staaten das Hauptorgan der Staatsgewalt eines andern Staates (des Deutschen Reichs) bilden?

Als Vertreter ihres Souveräns stimmen die Bundesrathsmitglieder jedes Staates einheitlich; da ein Einzelwille ihnen keine Vertretung aufgetragen hat, ist es kein Erforderniß der Zweckmäßigkeit, daß sie in allgemeinem Auftrage nach freier Ueberzeugung stimmen, wie dies bei Vertretung einer souveränen Vielheit allerdings sachdienlicher erscheint. Andererseits hat die deutsche Bundesverfassung es mit Recht für vereinbar mit dem Grundsätze der Souveränität erachtet, daß die Stimmenzahl der Bundesglieder nach den Machtverhältnissen abgestuft sei, wie das schon im lockeren Bundesverhältnisse des alten Bundes der Fall war; ja sie läßt sogar in gewissen Fällen ein Veto Preußens zu.

Die Befugnisse des Bundesraths unterscheiden sich in einem Punkte wesentlich von denen des Bundespräsidiums. Im Bundesrathe üben die Souveräne des Bundes nicht übertragene, sondern eigene Rechte aus; die Rechte des Bundespräsidiums beruhen dagegen auf ertheiltem Auftrage der Verbündeten, sie werden „im Namen des Reiches“ geübt.

Es sind dies das Recht völkerrechtlicher Vertretung, des Ober-

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 182.

befehls über die Kriegsmacht, der Ernennung der Reichsbeamten, der Verkündung der Reichsgesetze, der Leitung des Post- und Telegraphenwesens, der Berufung des Bundesraths, der Berufung, Vertagung und Schließung des Reichstags u. s. w.

So ist z. B. der Kaiser nicht oberster Kriegsherr der Reichstruppen, sondern Bundesfeldherr in derselben Weise wie der Präsident der Vereinigten Staaten. Die Aufnahme der Verpflichtung zum Gehorsame gegen den Kaiser in den Fahneneid ist eigentlich nur eine Verdeutlichung; der Soldat gehorcht dem Kriegsherrn, indem er dem Bundesfeldherrn gehorcht. Die sog. „Militärconventionen“ gehören dem Bundesrechte nicht an, sie sind Verträge zwischen Preußen und andern Bundesstaaten. Hier vor Allem aber handelt es sich nur um Uebertragung von Rechten zur Ausübung.<sup>1)</sup>

Der Kaiser ist nach Art. 17 der Reichsverfassung das Organ, durch welches das Reich die ihm gemäß Art. 4 zustehende Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsgesetze ausübt. Rönne<sup>2)</sup> leitet daraus ein Recht des Kaisers ab, bei erhobener Beschwerde den Vollzug der angefochtenen Verfügung einer Landesbehörde zu sistiren! Ein solcher Eingriff in die landesherrliche Souveränität wäre jedoch ganz ungerechtfertigt. Das Recht zur Aufsicht gibt nicht das Recht, Befehle zu ertheilen. Die Adresse, an welche sich der Kaiser wenden wird, ist die betreffende Staatsregierung. Glaubt diese, dem Anstinnen des Bundesoberhauptes nicht entsprechen zu können, so ist nach Art. 7 Ziff. 3 und dann treffenden Falls nach Art. 19 der Verfassung zu verfahren. Der Kaiser hat überhaupt kein Recht der Entscheidung des einzelnen Falls, er bildet keine Instanz. Rönne<sup>3)</sup> spricht sogar von einem Rechte zu unmittelbarem Befehle. Einem souveränen Staate hat Niemand zu befehlen, er kann nur um Erfüllung seiner vertragsmäßigen Verbindlichkeiten angegangen werden.

Der Kaiser ist verpflichtet, die Gesetze, welche gültig zu Stande gekommen sind, zu verkündigen. Er verkündigt sie im Namen aller

<sup>1)</sup> Vgl. Militärconvention vom 13. Juni 1871 zwischen Preußen und Hessen, Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 57.

<sup>2)</sup> V. a. D. S. 48.

<sup>3)</sup> V. a. D. S. 31.

Bundesgenossen; seine Unterschrift unter einem Reichsgesetze hat nicht dieselbe Bedeutung wie unter einem preußischen Gesetze.

Der Reichstag wird eröffnet und geschlossen, indem der Reichskanzler erklärt: „Auf Befehl Sr. Maj. des Kaisers erkläre ich im Namen der verbündeten Regierungen den Reichstag für eröffnet“, bezw. „für geschlossen“. <sup>1)</sup>

Dem Kaiser ist die Ausübung des Rechtes über Krieg und Frieden nur mit Beschränkungen übertragen.

Kurz, der Kaiser als solcher ist nicht Souverän, er ist nicht Kaiser von Deutschland, sondern Organ des Bundes, und da das monarchische Princip eine persönliche Verantwortung des Präsidenten, der zugleich Bundesfürst ist, nicht zuläßt, ist ihm ein verantwortlicher Kanzler beigegeben, dessen Gegenzeichnung bei Erlaß der Reichsgesetze und Verordnungen erforderlich ist.

Dem Constitutionalismus Rechnung tragend haben die verbündeten Regierungen auch bezüglich derjenigen Gesetzgebung, welche sie gemeinsam ausüben, eine Volksvertretung sich an die Seite gestellt. Daß den vereinigten Regierungen auch eine Vertretung sämtlicher Regierten des Bundes gegenübersteht, hat, wie wir schon oben von *Waiz* hörten, nichts dem Wesen des Staatenbundes Widersprechendes. Wo es sich nicht um Sonderinteressen, sondern um gemeinsame Interessen handelt, ist es eigentlich nicht nöthig, auf eine besondere Vertretung der Bevölkerung der Staaten in der Art Bedacht zu nehmen, daß der Einzelne sich als Landesvertreter zu fühlen habe.

Daß aber doch bei der Ausdrucksweise des Art. 29 der Verfassung, wonach die Abgeordneten Vertreter des gesammten Volkes sind, die falsche Bundesstaatsidee vorgeschwebt habe, ist nicht unmöglich. Der Artikel entspricht dem Art. 83 der preußischen Verfassung. Eine Bemerkung darüber wurde im verfassungberathenden Reichstage nicht gemacht. Möglich und selbst wahrscheinlich ist indessen auch, da es nicht einmal heißt „des gesammten deutschen Volkes“, daß gar keine besondere Idee vorgeschwebt hat, sondern nur der constitutionelle

<sup>1)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 317, 1045, 1872 S. 56.



Satz begründet werden wollte, daß der Abgeordnete an keine Weisung seiner Wähler gebunden ist.

Dafür aber, daß ein Schluß zu Gunsten einer staatlichen Eigenschaft des Reiches aus diesem Artikel nicht gezogen werden darf, spricht noch ganz unwiderleglich der Umstand, daß derselbe Artikel wörtlich schon in den süddeutschen Zollparlamentswahlgesetzen stand; so im bayerischen Gesetze vom 16. November 1867, Art. 18: „Die Mitglieder des Zollparlaments sind Vertreter des gesammten Volkes und an Aufträge und Instructionen nicht gebunden.“

Noch unwiderleglicher aber spricht für uns Art. 28 Abs. II der Verfassung, wonach bei Angelegenheiten, die nicht dem ganzen Reiche gemeinsam sind, die Stimmen der Abgeordneten aus den unbetheiligten Staaten nicht mitgezählt werden; endlich die Bestimmung in § 5 des Reichstagswahlgesetzes, wonach jeder Staat mindestens Einen Abgeordneten stellt.

### III.

Die dritte Frage, welche sich erhebt, ist die, in welchem Verhältnisse die einzelnen Staaten zum Bunde stehen. Sicherlich in keinem Verhältnisse der Unterordnung; denn die Staaten sind der Bund. Aber auch in keinem Verhältnisse der Ueberordnung; denn das einzelne Bundesglied ist jedem anderen Bundesgliede vertragsmäßig nebengeordnet. Die Bundesstaaten stehen sich als pares gegenüber und bilden den Bund. In den gemeinsamen Angelegenheiten ist der Wille der Gesamtheit der Wille des einzelnen Staates; die Bundesgewalt ist die Gewalt Aller und darum auch die Gewalt jedes Einzelnen.

Da der Bund die Gesamtheit der Bundesstaaten ist und nichts weiter, der einzelne Bundesstaat aber zu diesen im Verhältnisse eines Vertrages steht, so kann er als Staat dem Bunde gegenüber durch verletzende Handlungen sich lediglich eines Vertragsbruches schuldig machen, denn er schuldet Vertragstreue.

Von diesem allein richtigen Gesichtspunkte geht eine Aeußerung aus, welche der bayerische Staatsminister von Luz im Reichstage bei der jüngsten Debatte über den Zusatzartikel zum Strafgesetzbuche machte:

„Bayern hat mit dem Reiche einen Vertrag geschlossen, daß es Gesetze wie das vorliegende nicht mehr allein zu erlassen versuchen wolle; Bayern hält sein Wort.“

Es ist geradezu eine Ungereimtheit, wenn in Nordamerika im Feuer politischer Leidenschaft von Hochverrath der Staaten, von Aufruhr gesprochen wurde; denn dessen kann sich nur eine Person gegenüber dem Staate, nicht aber ein Souverän gegenüber seinem Bundesgenossen schuldig machen. Damit steht nicht im Widerspruche, daß sich ein Bundesgenosse für den Fall einer Vertragsverletzung von vorne herein der Execution des Bundes unterwirft. Dies war im alten deutschen Bunde, unbeschadet seiner Eigenschaft als Staatenbund, der Fall, und es ist ebenso im deutschen Reiche (Verf. Art. 19).

Rönne bedient sich hier des Ausdrucks „Ungehorsam der Regierungen der Einzelstaaten“. Nichts kann falscher sein. Die Regierung eines souveränen Staates schuldet Niemandem Gehorsam als ihrem Souverän. Der Souverän aber schuldet den Verbündeten Treue. Bricht er sie, so setzt er sich dem vertragmäßigen Zwange aus. Die Execution wird freilich zum Kriege, wenn das widerspenstige Glied die Macht hat, sich zu wehren. Hochverrath aber begehen allerdings die Angehörigen eines Staates durch feindliche Handlungen gegen den Bund, und zwar deshalb, weil diese Handlungen auch feindlich gegen den Staat sind.<sup>1)</sup>

Auch Webster<sup>2)</sup> hat die Ansicht, daß ein Bundesstaat kein treason begehen könne. Souveräne Staaten, sagt er, kann man mit Waffengewalt bezwingen, aber nicht durch Strafe zum Gehorsam nöthigen (coerce).

Die Stelle<sup>3)</sup> ist sehr interessant:

„This constitution does not attempt to coerce sovereign bodies, States, in their political capacity. No coercion is applicable to such bodies, but that of an armed force“.

Es ist die Macht der Wahrheit, die ihm diese Sätze abgedrungen

<sup>1)</sup> Vgl. Rüttimann a. a. O. S. 60 ff.

<sup>2)</sup> Works III p. 339, 475, 674.

<sup>3)</sup> Works III p. 475.

hat, der Wahrheit, daß es über einem Souveräne keinen Richter gibt, keinen Höheren.

Im monarchischen Staatenbunde kommt zu Allem noch die Unverletzlichkeit des Monarchen. Allein eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit desselben wird sich nicht ablängen lassen. Jeder bundesbrüchige Monarch, welcher der Execution Widerstand leistet, erhebt Krieg und unterliegt mit seinem Staate dem Kriegrechte.

Andererseits kann aber auch gegen einen einzelnen Staat von Seite der übrigen Bundesgenossen ein Vertragsbruch begangen werden, der, wie Martitz<sup>1)</sup> richtig bemerkt, den verletzten Staat berechtigt, die völkerrechtlichen Folgerungen eines solchen zu ziehen, und zwar weil es unzulässig und mit dem Vertragsrechte unvereinbar ist, daß die Auslegung des Vertrages durch Eine Partei die andere binde. Das ist ein Uebel freilich, dem man, so gut es geht, durch Bestellung eines Bundeschiedsgerichtes oder ähnliche Mittel steuern mag. Aber es ist auch ein unvermeidliches Uebel. Das Wort „Bundesstaat“ ist keine Zauberformel dagegen; denn der Bundesgenosse, der sich für gekränkt und für mächtig genug erachtet, wird, wenn es um seine Lebensinteressen sich handelt, zum Schwerte greifen. Mag man es dann Krieg oder Rebellion heißen, das Uebel bleibt wahrlich dasselbe. —

Die Vereinigung zum Bunde ist ihrer Natur nach eine dauernde. Wo ein freies Austrittsrecht nicht ausgemacht ist, hat jeder vertragsschließende Theil gegen jeden andern einen Anspruch auf Fortdauer des Bundes. Der Bund kann sich rechtlich nur auflösen, wenn alle seine Glieder hierüber einig sind. Ausdrücklich bestimmt dies nur die deutsche Verfassung durch den Ausdruck „ewiger Bund“ in ihrem Eingange.

## Vierter Abschnitt.

### Bundesindigenat und Landesindigenat.

In den Vereinigten Staaten, der Schweiz, dem Deutschen Reiche wird von einem Bundesbürgerrechte und Bundesindigenate, von einem Landesbürgerrechte und Landesindigenate gesprochen.

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 136 f.

Nirgends herrscht weniger Uebereinstimmung zwischen den von uns verglichenen Gesetzgebungen als in diesem Punkte. Und er zählt auch in der That zu den schwierigsten.

Die Anhänger der Bundesstaatstheorie legen großes Gewicht auf dieses Wort „Bundesbürgerrecht“. So sagt Mohl<sup>1)</sup>:

„Eine der bemerkenswerthesten Einrichtungen des nordamerikanischen Bundesstaates, zugleich eine Einrichtung, welche unwidersprechlich den Unterschied zwischen einem Staatenbunde und einem Bundesstaate beweist, ist das Bundesbürgerthum d. h. das unmittelbare Verhältniß des einzelnen Bewohners zum Bunde als Staat. Da der Bund aus zweierlei Staaten besteht, dem Bundesstaate und den einzelnen Bundesgliedern, so steht auch den Bewohnern ein zweifaches Bürgerrecht zu, das des speciellen Staates, welchen sie bewohnen, und dann das allgemeine Bürgerrecht des Bundes. Eine solche unmittelbare Verbindung des Einzelnen mit dem Bunde ist in einem Staatenbund nicht möglich, indem hier kein Staat vorhanden ist, dessen Bürger der Einzelne sein könnte; er erhält durch das Vorhandensein eines solchen Bündnisses keine neue rechtliche Eigenschaft, sondern nur sein Vaterland eine politische Stellung.“

So Mohl. Unsere Auffassung muß naturgemäß eine andere sein. Unter Indigenat pflegt man das Angehörigkeitsverhältniß eines Menschen zu einem bestimmten Staate zu verstehen; ist der Staatsangehörige zur Ausübung politischer Rechte im Staate befähigt, dann heißt er Staatsbürger.

Die Worte können aber in der Verbindung Bundesindigenat, Bundesbürgerrecht offenbar nicht in diesem Sinne gefaßt werden. Denn hier handelt es sich gar nicht mehr um das Verhältniß zu einem Staate. Es kann sich aber auch nicht um ein unmittelbares Angehörigkeitsverhältniß zum Bunde handeln; denn Bundesglieder sind nicht die Personen, sondern die Staaten. Dennoch läßt sich überall eine unmittelbare Beziehung der Bundesgewalt auf die An-

<sup>1)</sup> Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten S. 380, 381 Anm. 1.

gehörigen der Staaten nicht verkennen; aber diese Beziehungen finden gegen den Einzelnen statt, weil er Staatsangehöriger ist, sie finden statt, weil sein Staat diese Beziehungen zuläßt, weil die Bundesgewalt im Namen der Gewalt seines Staates handelt. Daher kömmt es, daß das sog. Bundesindigenat ohne Staatsindigenat nicht gedacht werden kann. Das Bundesindigenat ist nichts Anderes, als ein Bestandtheil des Landesindigenats; die mit dem Ausdrucke umfaßten Rechte und Pflichten stehen dem Einzelnen zu und obliegen ihm kraft seiner Angehörigkeit zum Staate. Der Ausdruck ist also im Grunde genommen ungenau, wenn auch begreiflich ist, wie die Sprache darauf verfallen konnte, noch ehe man an den Bundesstaat dachte. Sprach man doch im alten deutschen Bunde hie und da von einem Bundesindigenate!

Es ist in dem Ausdrucke das unwillkürliche Gefühl eines Gegensatzes zwischen den alten und den neuen Bundesverhältnissen in Amerika, der Schweiz und Deutschland ausgeprägt. Der Staatenbund ist eine Verbindung von Staaten zu dauernder gemeinsamer Ausübung von Souveränitätsrechten. Zuvor hatte man vorwiegend völkerrechtliche Souveränitätsrechte gemeinsam ausgeübt; da man nun dasselbe auch bezüglich staatsrechtlicher Souveränitätsrechte that, gewann es den Anschein, als habe man einen neuen Grundbegriff gewonnen, da man doch in der That nur einen alten Begriff in neuer Weise anwandte. Man hielt einen tatsächlichen Unterschied für einen rechtlichen. Und dieser tatsächliche Unterschied ward darin am fühlbarsten, daß nun die Bundesgewalt vom Einzelnen persönlich empfunden wird, weil sie auch staatsrechtliche Befugnisse ausübt und weil eine unmittelbare Berührung zwischen der Bundesgewalt und den Staatsangehörigen stattfindet.

Aber deswegen bleibt es nicht weniger richtig, daß der Einzelne nur Einem Staate und seiner Staatsgewalt untersteht, sonst keiner, daß er, wo er dem Bunde gehorcht, nur dem Vertreter seiner Staatsgewalt, also dieser selbst gehorcht.

Wir fassen sonach den Begriff des Bundesindigenats nur als den einer einzelnen bestimmten Seite des Landesindigenats.

Ganz verschieden, aber interessant ist die Darstellung bei Waik.<sup>1)</sup> Da sie von der Voraussetzung der Möglichkeit eines Bundesstaates ausgeht, begnügen wir uns damit, darauf hingewiesen zu haben.

Die amerikanische Verfassung erscheint unwillkürlich von dem richtigen Gedanken beherrscht; sie sagt in Art. IV Sect. 2:

„The citizens of each state shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several states.“

Die Praxis hat weiter noch eingeführt, daß, wer Bürger eines Bundesstaates ist, durch Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Staat Bürger des letzteren wird. Alles Uebrige ist Sache der Staatsgesetzgebung. Der gemeinschaftlichen Regelung durch die Union unterliegt aber die Aufnahme von Nichtamerikanern.

Art. II Sect. 8:

„The congress shall have power . . . 4. to establish an uniform rule of naturalization . . . throughout the United States.“

Das in Ausführung dieser Bestimmung erlassene Gesetz vom 14. April 1802 schreibt unter Andern vor, daß der Bewerber fünf Jahre in den Vereinigten Staaten und ein Jahr in dem Staate seiner Wohnung gelebt haben müsse, wo er um das Bürgerrecht einkömmt. Er wird nicht Unionbürger in abstracto, sondern gleichzeitig auch Staatsbürger. Allerdings ist die Aufnahme Bundesfache, es wird der Betreffende als citizen of the United States aufgenommen; allein er kann es nicht werden, ohne zugleich Staatsbürger zu werden. Der Bund hat das Recht der Aufnahme des Ausländers in den Staatsverband, und so wurde es Sprachgebrauch, von federal citizenship zu reden, ohne daß das Wort den rechtlichen Begriff zu ändern vermöchte.

Von einem praktischen Inhalte des Unionbürgerrechts neben dem Staatsbürgerrechte ist nichts zu vermelden. Die Verfassung spricht von citizens of the United States (was sprachlich auch Bürger eines der vereinigten Staaten heißen kann) nur da, wo sie die Wahl-

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 189.

rechte zum Congresse regelt, die Fälle gerade, wo der Wähler quam maxime als Staatsbürger handelt.

Es ist nicht uninteressant, die Aeußerung eines amerikanischen Rechtskundigen zu hören, die Sandgraff<sup>1)</sup> abdruckt:

„I have often been pained by the fruitless search in our law books and the records of our Courts for a clear and satisfactory definition of the phrase citizen of the United States. I find no such definition, no authoritative establishment, of the meaning of the phrase . . . The subject is now as little understood in its details and elements, and the question as open to argument and to speculative criticism, as it was at the beginning of the Government. Eighty years of practical enjoyment of citizenship, under the Constitution, have not sufficed to teach us either the exact meaning of the word or the constituent elements of the thing we prize so highly.“

Die Bestimmungen der schweizerischen Verfassung zeichnen sich auch hier durch ihre Verworrenheit aus.

Art. 42 sagt: „Jeder Cantonsbürger ist Schweizerbürger . . .“

Art. 43: „Kein Canton darf einen Bürger des Bürgerrechts für verlustig erklären.“

Hier ist also ebenfalls das Bundesbürgerrecht Anhängsel des Staatsbürgerrechts, die Naturalisation überdies Cantonsache. Besondere Rechte hat der Schweizerbürger als solcher nicht. Es wäre auch schwer, welche zu erdenken, wenn man mit uns die Wahlrechte zur Bundesversammlung als Ausfluß des Cantonsbürgerrechtes faßt.

Aber Art. 42 enthält noch eine Bestimmung, die in der That an Unerklärlichkeit ihres Gleichen sucht. Da heißt es nemlich:

„Als solcher (als Schweizerbürger) kann er in eidgenössischen und cantonalen“ (nicht in Gemeinde-) „Angelegenheiten die politischen Rechte in jedem Canton ausüben, in welchem er niedergelassen ist. Er kann aber diese Rechte nur unter den nemlichen Bedingungen ausüben, wie die Bürger des Cantons,

<sup>1)</sup> N. a. D. S. 3.

und in Beziehung auf die cantonalen Angelegenheiten erst nach einem längern Aufenthalte, dessen Dauer durch die Cantonalgesetzgebung bestimmt wird, jedoch nicht über zwei Jahre ausgedehnt werden darf. Niemand darf in mehr als einem Canton politische Rechte ausüben.“

Damit ist also für möglich erklärt, daß Jemand in Sachen eines fremden Staates mitreden darf; dann aber in denen seines eigenen nicht. Nach unserer Ansicht ist dann jedenfalls der Betreffende wirklicher Staatsbürger da, wo er seine politischen Rechte ausübt; nur dem Namen nach ist er es da, wo er sie nicht ausübt, also entsprechenden Falls in seinem Heimatcantone. In die Sprache des Rechts übersetzt würde die Bestimmung lauten, daß, wer in einem Cantone, der nicht sein Heimatcantone ist, sich niederläßt, zwischen dem Bürgerrechte beider Cantone wählen kann. Freilich ergibt sich noch das eigenthümliche Verhältniß, daß ein solcher zu den Abgaben seines Heimatcantons gezogen werden kann, wenigstens nach der allgemeinen Ansicht. Zahlt er aber nicht, so braucht der Niederlassungscanton einem Ansuchen auf Vollstreckung keine Folge zu geben. Dies bezeugt uns Blumer<sup>1)</sup>, welcher hinzufügt, Beschwerden über Doppelbesteuerung seien vom Bundesrath immer abgewiesen worden, weil die Gesetzgebung der Cantone auf der Souveränität der letzteren beruhe.

Während ferner der Schweizer in cantonalen Angelegenheiten des fremden Cantons stimmen kann, also dort das materielle Bürgerrecht ohne Gemeindebürgerrecht hat, ist zur Erlangung des Cantonsbürgerrechts durch Naturalisirung gleichzeitiger Erwerb des Gemeindebürgerrechts nöthig.<sup>2)</sup> Der Schweizer bedarf es in obigem Falle nicht, weil ihm Art. 41 der Bundesverfassung freies Niederlassungsrecht zusteht.

Auch Bluntschli<sup>3)</sup> steht sich der Bestimmung des Art. 42 gegenüber zu künstlicher Wendung der Sache genöthigt. Er sagt:

„Durch den Art. 42 wurde den Schweizerbürgern, welche in einem andern als ihrem Heimatcantone niedergelassen sind, das Recht eingeräumt, auch in cantonalen Angelegenheiten

<sup>1)</sup> N. a. D. I S. 240.

<sup>2)</sup> Rüttimann a. a. D. S. 104.

<sup>3)</sup> Geschichte des Schweiz. Bundesrechts I S. 529.



gleich den Cantonsbürgern die politischen Rechte auszuüben. . . . . Das Schweizerbürgerrecht greift somit in die Sphäre der Cantonsverfassungen ein und erzeugt so in Wahrheit ein zweites, auf Schweizerbürgerrecht und Niederlassung beruhendes, von dem Bisherigen auf Gemeinderecht basirten Landrecht verschiedenes, aber dem Effecte nach diesem gleichbedeutendes politisches Cantonsbürgerrecht.“

Man mag sich die Sache zurechtlegen, wie man will, es wird nie glatt abgehen. Es bleibt nichts übrig, als zu sagen, daß souveräne Staaten das freie Vertragsrecht haben, auch Dinge zu bestimmen, die sich rechtswissenschaftlich nicht rechtfertigen lassen.

Im Deutschen Reiche ist das Indigenatsrecht insofern übereinstimmend mit der Schweiz geregelt, als auch hier die Naturalisation Staats- und nicht Bundessache ist. Das Deutsche Reich geht aber weiter sowohl wie die Schweiz als wie Nordamerika dadurch, daß es die Voraussetzungen des Erwerbes der Staatsangehörigkeit gemeinsam regelt.

Art. 3 der Reichsverfassung bestimmt:

„Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Unterthan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetrieb, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genuße aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist.“

Wenn man dies Bundesindigenat nennen will, — es ist ein kurzer Ausdruck, an den sich der Gedanke der Gemeinsamkeit knüpft — mag man es thun. Daß dies aber kein Indigenat im gewöhnlichen Wortsinne ist, ist sicher. Denn es ist kein staatsrechtliches, sondern ein völkerrechtliches Wesen, dem der Einzelne gegenüber steht. Der Artikel konnte recht gut auch so sagen: „Der Angehörige eines jeden Bundesstaates ist in jedem andern Bundesstaate u. s. f.“ Dann würde man dies kaum anders aufgefaßt haben, denn als eine wechselseitige

seitige Begünstigung, die vertragsmäßig festgestellt und innerhalb der einzelnen Staaten verfassungsgesetzlich ist.

Dieser richtige Gedanke spricht aus den entrüsteten Worten des Abgeordneten Braun im verfassungberathenden Reichstage:

„Das ist kein deutsches Indigenat, das ist eine Vergünstigung, wie man sie durch völkerrechtliche internationale Verträge mit fremden Staaten stabilirt; aber von einem gemeinsamen Bürgerrecht ist das Himmelweit entfernt.“<sup>1)</sup>

Mein der Wunsch des Abgeordneten Braun ist in Wirklichkeit nicht erfüllbar; ein gemeinsames Bürgerrecht kann man nur geben, wenn man einen gemeinsamen Staat gibt; sonst höchstens den Namen, nicht die Sache. Was man etwa an Rechten oder Pflichten der deutschen Staatsangehörigen hier aufzählen mag, wie das Recht auf diplomatischen Schutz durch das Reich, die Steuerpflichtigkeit u. dergl. — all' das entstammt der Staatsangehörigkeit, nicht einer Reichsangehörigkeit. Das Reich hat keine Militärhoheit, keine Finanzhoheit, sondern es übt in Sachsen die Militärhoheit des Königs von Sachsen, in Württemberg die Militärhoheit des Königs von Württemberg.

Es ist eine unwillkürliche Anerkennung unseres Gedankens, wenn R ö n n e<sup>2)</sup> sagt:

„Das Staatsbürgerrecht ist das Principale und aus ihm folgt erst die Reichsangehörigkeit. Damit ist jedoch nur die rechtliche Wechselwirkung der beiden Verhältnisse hergestellt; die wirthschaftliche, die politische, die nationale Bedeutung des Reichsbürgerrechts, als des allgemeinen, stärkeren Rechts wird durch seine Abhängigmachung von dem minderen (?) Rechte nicht berührt. Beide Rechte sind wie Ein Recht mit einander verbunden; sie werden von selbst gemeinsam erworben und verloren und machen zwei Theile eines untheilbaren Ganzen aus“.

Das ist fast, was wir oben sagten: Das Bundesbürgerrecht ist das unter einem gewissen Gesichtspunkte betrachtete Landesbürgerrecht.

Auch weiter unten bemerkt R ö n n e :

<sup>1)</sup> Hirsfenzel, Verfassung des nordd. Bundes S. 11.

<sup>2)</sup> N. a. D. S. 104.

„Beide Rechtsverhältnisse, Staats- und Gemeindeangehörigkeit, stehen in Wechselverbindung; sie sind aber völlig selbstständig; sie sind nicht wie Reichs- und Staatsangehörigkeit rechtlich unter einander verbunden“.

Und zwar sind Reichs- und Staatsangehörigkeit so sehr mit einander verbunden, wie es der Theil mit dem Ganzen, zu welchem er gehört, nur sein kann.

## F ü n f t e r   A b s c h n i t t .

### Der District Columbia und das Reichsland Elsaß-Lothringen.

Bözl sagt einmal im Staatswörterbuche<sup>1)</sup>:

„Auch dem Bundesstaate allein kann man als Unterthan angehören; man hat dann unmittelbare Unterthanen desselben im Gegensatze zu dem regelmäßigen Fall oder zu den mittelbaren Unterthanen.“

Er muß sich dafür von Landgraff<sup>2)</sup> mit einem ! bedenken lassen, sehr mit Unrecht vom Standpunkte eines Anhängers der Bundesstaatsstheorie. Denn wenn der Bundesstaat alle Bedingungen eines vollkommenen Staates erfüllt, warum soll man nicht ihm allein angehören können? Läugnet man dieß, so muß man eingestehen, daß dem Bundesstaate doch etwas fehlt. Denn sonst wäre nicht einzusehen, warum die Vereinigten Staaten z. B. nicht die Naturalisirten einfach als Unionbürger aufnehmen. Und in der That, Bözl kann sich auf die Vereinigten Staaten berufen. Es gibt Unionbürger, die keine Staatsbürger sind. Es sind die Einwohner des Districtes Columbia. Bözl kann sich ferner auf unser deutsches Gesetz über Elsaß-Lothringen berufen. Die Begründung zum Gesetze sagt unter Ziffer I<sup>3)</sup>:

„Elsaß und Lothringen werden für immer mit dem Deutschen Reiche staatsrechtlich vereinigt, sie werden nicht Bestandtheile

<sup>1)</sup> II S. 286.

<sup>2)</sup> V. a. D. S. 12.

<sup>3)</sup> Vgl. Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 848.

eines einzelnen Bundesstaates, sondern unmittelbares Reichsland. Allerdings ist die Verfassung des Reiches für ein unmittelbares Reichsland noch nicht eingerichtet. Das Deutsche Reich ist seinem Grundcharakter nach ein Bund selbständiger souveräner Staaten, welche einen durch die Reichsverfassung begrenzten Theil ihrer Staatshoheitsrechte an die gemeinsamen Organe des Reiches abgegeben (? an die Organe schon gar nicht; denn dann wären sie keine Organe mehr), im Uebrigen aber ihre staatliche Selbständigkeit bewahrt haben. Dabei nehmen die einzelnen Bundesstaaten wiederum Theil an der Ausübung der Reichshoheit durch ihre Bevollmächtigten zum Bundesrathe und ihre gewählten Abgeordneten im Reichstage. (? Die Abgeordneten sind doch nicht Vertreter der Staaten, der Souveräne.) Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbständigen Bundesstaat zu bilden; die Landeshoheit ruht im Reiche."

Da nun nach § 2 des genannten Gesetzes der Art. 3 der Reichsverfassung sofort in Kraft tritt, so hätten wir — so scheint es — auch in Deutschland ein Reichsindigenat ohne Staatsindigenat.

Die Fragen sind interessant genug, um sie einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Sie stellen sich um so schwieriger für uns dar, als wir die Vereinigten Staaten und das Deutsche Reich als Staatenbünde ansehen. Doch auch die Anhänger des Bundesstaatsbegriffes erblicken hier eine auffallende Erscheinung, eine grundsätzlich fragmentarische Staatsgewalt, die innerhalb eines bestimmten Gebietes ihre Natur ändert und zur vollständigen wird.

Die Stellung von Columbia zur Union ist in der That eine eigenthümliche:

Art. I Sect. 8 § 16 der Verfassung bestimmt:

„The Congress shall have power . . . . To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such district . . . . as may by cession of particular states, and the acceptance of congress, become the seat of government of the United States . . . .“

Dies ist Columbia. Es hat keine Vertretung im Congresse, seine Bürger haben keinen Theil an der Präsidentenwahl; der Congreß übt im Vereine mit dem Präsidenten die gesammte Staatsgewalt im Districte aus. Um es kurz zu sagen, Columbia ist ein Unterthanenland. Wenn nun, wie wir nachwiesen, die Vereinigten Staaten kein Staat sind, sondern ein Bund, so kann Columbia auch nicht Theil, Provinz eines Staates sein. Was ist es dann also? Einfach ein Staat; denn es hat alle Eigenschaften eines solchen. Wir haben die durch Einen höchsten Willen vereinigte Gesamtheit der Menschen eines Landes vor uns. Die Souveränität über Columbia steht den im Bunde vereinigten Souveränen der Bundesstaaten zu, welche ihre Souveränität durch die Bundesorgane ausüben. Und zwar war Columbia bis zur Congressakte vom 21. Februar 1871 ein absolut regierter Staat; denn seine Bevölkerung hatte keinerlei Antheil an der Gesetzgebung.

Im Congresse kann Columbia logischer Weise gar nicht eigens vertreten sein, weil im Congresse die souveränen Staaten schon vertreten sind, welche auch die Souveränität über Columbia haben. So enthält denn das ganze Verhältniß des Districtes eine unbeabsichtigte, aber unwiderlegliche Anerkennung des Staatenbundesverhältnisses.

Die Bewohner von Columbia heißen zwar Bürger der Vereinigten Staaten, sind es aber nicht; denn sie haben keine Bürgerrechte, sondern sind Unterthanen, eine Art *Caerites*, *cives sine suffragio*, nur mit dem Unterschiede, daß ihre materielle Lage eine sehr günstige ist.<sup>1)</sup>

Betrachten wir nun unser deutsches Reichsland. Seine Stellung ist, wie wir sehen werden, ganz analog der Stellung von Columbia. Die Begründung zum Gesetze über Elsaß-Lothringen sagt uns freilich, Elsaß-Lothringen sei „nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbständigen Bundesstaat zu bilden.“ Allein sie sagt uns nicht, wie das möglich sein soll, und die gesammten Verhandlungen des Reichstages sagen es uns auch nicht. Es sind nur zwei Dinge

<sup>1)</sup> Vgl. Müttmann a. a. O. S. 407 ff.

denkbar: entweder ist Elsaß-Lothringen ein Staat oder der Theil eines Staates. Nach § 1 des Gesetzes wird es mit dem Deutschen Reiche, also mit dem Bunde, vereinigt. Der Bund aber — und auch der Bundesstaat, wenn wir uns auf den gegnerischen Standpunkt stellen — ist eine Vereinigung von Staaten. Soll also Elsaß-Lothringen zum Bunde gehören, so muß es ein Staat sein. Und das erkennt sowohl die Begründung an, wenn sie unter Ziffer V sagt „daß das Reich (der Bund) als Träger der Staatshoheit über das Reichsland erscheint“, als auch das Gesetz selbst, wenn es in § 3 bestimmt: „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus.“ Wo eine Staatsgewalt, da muß doch wohl ein Staat sein. Ein von einer Souveränität beherrschtes Land, das nicht Provinz eines anderen Staates ist, ist selbst Staat. Der Berichtersteller des Reichstages, Dr. Lamey, ist dieser Wahrheit so nahe gekommen, wenn er Elsaß-Lothringen ein „gesondertes Land mit eigener Individualität“, ein besonderes Wesen nennt<sup>1)</sup>, daß man sich wundert, warum er den Gedanken nicht geradezu ausspricht.

Die Souveränität in Elsaß-Lothringen steht nicht dem Kaiser zu. Der Kaiser übt die Souveränität nur aus, und auch dieses nicht vollständig. Die Souveränität kommt denjenigen zu, welchen sie abgetreten wurde, den verbündeten deutschen Souveränen, wie in Columbia den verbündeten Staaten.

Von einer sehr irrigen Auffassung geht die Begründung des Gesetzes<sup>2)</sup> aus, wenn sie sagt, es kennzeichne das „unmittelbare“ Reichsland, daß der Kaiser alle übrigen Hoheitsrechte außer der Gesetzgebung ausübe. Elsaß-Lothringen ist nicht mehr und nicht weniger „unmittelbar“, als jeder andere Staat des deutschen Bundes. Es ist ferner ein schiefer Gedanke, wenn die Begründung von den „landesherrlichen Rechten“ spricht, die dem Kaiser zur alleinigen Ausübung zustehen. Die Rechte, welche der Bundesrath ausübt, sind ebenso gut landesherrliche; denn diese übt er nicht als abgeleitete Rechte aus, wie er dieß hinsichtlich der anderen Staaten thut, sondern als ursprüngliche. Wie die Reichstags-

<sup>1)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 917.

<sup>2)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 850.

commission es „bedenklich“ finden konnte<sup>1)</sup>, im Gesetze hinzuzufügen, daß der Kaiser die Staatsgewalt im Namen des Reiches ausübe, ist schwer zu ersehen. Der Zusatz hätte die Wahrheit ausgedrückt. Das aber kann man eher zugeben, daß er entbehrlich war. Sollte die Commission vielleicht Gedanken gehegt haben, wie sie später der Abg. Dr. Römer<sup>2)</sup> aussprach? Dieser bemerkte, „Ausübung der Staatsgewalt“ und „Recht der Staatsgewalt“ seien zwei verschiedene Dinge. Wenn man Jemandem bloß die Ausübung eines Rechtes zuschreibe, so verbinde man damit die Vorstellung, daß diese Ausübung durch gewisse Thatsachen, namentlich durch Widerruf, aufgehoben werden könne.

Diese Sätze sind von unbestreitbarer Wahrheit und kennzeichnen gerade das Verhältniß, in welchem das Bundespräsidium zu Elsaß-Lothringen steht. Das Präsidium hat nicht das Recht, sondern die Ausübung des Rechtes; und wie dieses Recht durch Gesetz entstanden ist, kann es auch durch Gesetz wieder wegfallen. Es wird der Bundesgesetzgebung verstattet sein, das Reichsland einem Bundesstaate einzuverleiben, wenn dieser es annimmt, es zu theilen u. s. w. Ob dieß zweckmäßig wäre, ist eine andere Frage.

Römer freilich will davon nichts wissen; er hält es „trotz der nicht ganz genauen Wortfassung“ für den Sinn des § 3 Abs. I des Gesetzes, daß dem Kaiser erblich und unwiderruflich die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zustehet d. h. nichts anderes, als daß der Kaiser der Souverän sei. Dieß begründet er damit, daß die neue „Provinz“ Reichsland sei — allein Reichsland ist sie, wenn das Reich die Souveränität hat, nicht wenn das Präsidium —; dann damit, daß die Natur der erblichen Monarchie dieß fordere. Letzterer Grund ist nicht recht einleuchtend; denn der Bundespräsident als solcher ist nicht erblicher Monarch, sondern erblicher Bundespräsident.

Wenn endlich Römer meint, ein Antrag auf veränderte Fassung sei unnöthig, es genüge die Constatirung — und in der That widersprach ihm Niemand — so ist dieß wiederum irrig. Denn die Reichs-

<sup>1)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 869.

<sup>2)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 920.

tagsverhandlungen sind kein Gesetzbuch; das Gesetz aber sagt ganz deutlich: Der Kaiser übt die Staatsgewalt aus. Noch unzweideutiger lautete der Entwurf, wo es am Schlusse des § 3 hieß: „Alle anderen Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus.“ Zugleich sagt § 1, das Land werde mit dem Reiche vereinigt; Reich aber ist nicht gleich Kaiser und die Begründung unter I erkennt an: „Die Landeshoheit über Elsaß und Lothringen ruht im Reiche“. Zudem hat sich der Präsident des Bundeskanzleramtes dahin erklärt, daß er in der Umstellung des Satzes keine sachliche Aenderung erblicke<sup>1)</sup>.

Wir haben also Namens der verbündeten Regierungen Aeußerungen, die denen Römer's geradezu widersprechen, und werden uns darum an den klaren Wortlaut des Gesetzes, nicht an die Meinung eines Abgeordneten zu halten haben.

Es scheint nicht bloß, wie der Bericht der siebenten Commission besagt, sondern es ist so, daß die vom Kaiser auszuübenden Rechte der Rest dessen sind, was der Bundesrath nicht zu eigener Ausübung behalten hat. Die Ordnung des Entwurfes war die logische; er zählte zuerst die Rechte auf, welche die Souveräne des Bundes im Bundesrathe selbst ausüben; dann die übrigen, die sie zur Ausübung dem Kaiser übertragen.

Man hat sich gewöhnt, das staatsrechtliche Verhältniß Elsaß-Lothringens als kein endgiltig entschiedenes zu betrachten; aber nur deßhalb, weil man in Elsaß-Lothringen keinen Staat sah.

Mit Wegfall dieser Auffassung kann man sich ganz gut eine Dauer des geschaffenen Zustandes denken, ja wir stehen nicht an, dieß als wünschenswerth zu bezeichnen. Man wird in der Folge nur das Land durch Ertheilung einer Verfassung in die Reihe der constitutionellen Staaten einzuführen haben.

Eine Vertretung des Landes im Reichstage wird natürlich in der Zukunft statt haben müssen. Dagegen wäre eine Vertretung desselben im Bundesrathe, wie sie die Begründung des Gesetzentwurfes unter Ziffer II in Aussicht stellt, im höchsten Grade unlogisch; denn

<sup>1)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 869 unten.



die zu Vertretenden, die Souveräne des Landes, die deutschen Souveräne, sind dort schon vertreten.

Dem Reichstage, der, wie die Verhandlungen deutlich zeigen, an eine staatliche Eigenschaft des Reichslandes nicht dachte, ist bei Abänderung des Gesetzes über Elsaß-Lothringen ein kleines Versehen begegnet. Er setzte in den § 2 den Schlußsatz ein: „Art. 3 der Reichsverfassung tritt sofort in Wirksamkeit.“

Dort aber ist, wie wir schon sahen, ausgesprochen, daß ein deutsches Indigenat für die Angehörigen jedes Bundesstaates bestehe. Will man also Elsaß-Lothringen nicht als Staat gelten lassen, so hat man seinen Einwohnern nichts gegeben. Denn dann haben sie ja auch die Staatsangehörigkeit nicht, ohne die ein Reichsindigenat nicht denkbar ist.

Man hätte dann einen Artikel für wirksam erklärt, der seinerseits sagt, daß er in diesem Falle nicht wirken kann.

Hat man aber den Elsaß-Lothringern das Reichsindigenat geben wollen und gegeben, dann hat man erklärt, daß ihr Land ein Staat sei, und das ist es auch in Wahrheit.

Ein Aufsatz in der Allgemeinen Zeitung <sup>1)</sup> vom 6. Dezember 1871 bespricht den reichsländischen Haushalt. Er ist insofern von Interesse, als er zeigt, wie sehr man sich verwickeln und verwirren muß, wenn man von unklaren Grundbegriffen ausgeht. Schon die Frage: Sind Vermögen und Einnahmen von Elsaß-Lothringen Eigenthum des Landes oder bilden sie, wie das Land selbst, Eigenthum des Reiches? ist falsch gestellt. Staatsvermögen und Souveränitätsrecht sind hier unter dem Ausdrucke „Eigenthum“ untergebracht, während beides doch innerlich grundverschiedene Dinge sind. Auch die Auffassung, daß Elsaß-Lothringen und die deutschen Staaten zweierlei Arten „Reichsländer“ seien (etwa unmittelbare und mittelbare), ist eine sehr unglückliche.

Sodann gibt der Verfasser der Bundesstaatstheorie einen gar gewaltigen Schlag, wenn er sagt, die selbständigen Bundesstaaten seien durch Bildung des Bundesstaates wohl Staaten geblieben, hätten

<sup>1)</sup> Jahrgang 1871 S. 6017–6019.

jedoch aufgehört, Staaten in der seither geläufigen Bedeutung des Wortes zu sein. Quod erat demonstrandum! Man braucht also einem neuen Begriffe nur einen alten Namen zu geben, um dann frisch weg behaupten zu können, das neue Ding sei dasselbe wie das alte. Man nenne etwas Staat, dann ist's einer! Hatten wir nicht Recht, wenn wir oben sagten, dieser Weg führe dazu, die äußere Form an die Stelle des inneren Wesens zu setzen?

Uns ist die Frage, welche der Verfasser des Aufsatzes aufwirft, einfach. Die Einnahmen und das Vermögen des Reichslandes stehen dem Bunde (seinen Mitgliedern) als dem Träger der Souveränität von Elsaß-Lothringen zu; sie sind elsass-lothringisches Staatsgut, das nicht zu Gunsten des Bundes verwendet werden darf. Die elsass-lothringischen Bahnen hat das Reich gekauft, oder, wenn man will, an Zahlungsstatt von Frankreich erhalten. Diese sind daher Eigenthum des Reiches als solchen, sie stehen ihm nicht als Träger der Souveränität von Elsaß-Lothringen zu.

---

# Anhang.

---

## 1. Der Staatenbund.

Der Staatenbund geht daraus hervor, daß eine Mehrzahl von Staaten irgend welche, ihnen gemeinsame Interessen durch Zusammenschluß besser wahrnehmen zu können glaubt, wie jeder Staat in seiner Vereinzelung. So bildet denn der Staatenbund geschichtlich vielfach einen Ersatz für die mangelnde staatliche Einheit eines Volkes.

Der rechtswissenschaftliche Begriff des Staatenbundes aber ergibt sich aus Folgendem.

Zweck des Staatenbundes ist die Entfaltung irgend einer gemeinsamen Thätigkeit durch die Verbündeten. Diese Thätigkeit ist nichts anderes als der Gebrauch ihrer Staatsgewalt nach bestimmter Richtung hin. Man spricht nun bei der Staatsgewalt, wenn man sie nach den einzelnen Gebieten ihrer Anwendung betrachtet, von staatlichen Hoheitsrechten. Somit handelt es sich beim Staatenbunde darum, daß die Verbündeten auf bestimmten Gebieten ihre Hoheitsrechte für gemeinsame Zwecke in Anwendung bringen. Hiernach kann man den Staatenbund als eine dauernde Vereinigung von Staaten zum Zwecke der einheitlichen Ausübung einzelner Hoheitsrechte bezeichnen. Die Art und die Zahl dieser Hoheitsrechte kann eine beliebige sein. In der Natur der Dinge aber liegt es, daß, wenn zwischen mehreren Staaten eine solche dauernde Gemeinsamkeit der Interessen besteht, um einen Bund zwischen ihnen hervorzurufen, jedenfalls die gemeinsame Vertheidigung gegen andere Staaten zu den Bundeszwecken zählen wird.

Der Staatenbund beruht allemal auf einem Vertrage der vereinigten Staatsgewalten. Er läßt, da er nur ein Gesellschaftsverhältniß begründet, die Souveränität der Verbündeten völlig unverfehrt. Er wäre kein Bund mehr, wenn er die Souveränität der Glieder aufhobe.

Dem Staatenbunde ist es natürlich, daß er nicht auf eine bestimmte, kurz bemessene Zeit geschlossen wird; aber es gehört nicht zu seinen begrifflich nothwendigen Merkmalen, daß er als „ewiger Bund“ geschlossen wird. Das Letztere kann ohnedies rechtlich nur die Bedeutung haben, daß die Vertragstheile auf das Kündigungsrecht verzichten. Aber abgesehen davon, daß auch dann bei Einstimmigkeit eine Auflösung in aller Form Rechtsens denkbar bleibt, ist solche Ewigkeit nach der Lage menschlicher Dinge stets eine unsichere Sache. Auch Staat und Staatsgewalt wollen ewig sein und können gleichwohl zu Grunde gehen. In dieser Beziehung ist der Staatenbund nicht besser und nicht schlechter daran, wie der einzelne Staat.

Man kann diejenige Gewalt, welche die Verbündeten in ihrer Gemeinschaft ausüben, Bundesgewalt nennen. Aber diese Bundesgewalt ist nicht eine höhere Gewalt über den Staatsgewalten, sondern sie ist nur die auf einem bestimmten Gebiete zusammengefaßte Gesamtgewalt dieser Staatsgewalten. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn, wie dieß ja regelmäßig der Fall sein muß, die Bundesgewalt gewissen Organen zur Ausübung übertragen wird. Denn diese haben keine eigene Macht aus sich selbst, sondern empfangen ihre Ausstattung von den Verbündeten. Auch wenn die Verbündeten sich in einem gemeinsamen Organe vereinigen und für dessen Beschlüsse ausmachen, daß die Mehrheit entscheiden solle, bleibt die Vertragsnatur des Verhältnisses gewahrt. Es ist fast allen Gesellschaftsverhältnissen eigenthümlich, daß sie in mehr oder minder ausgedehntem Maße den Mehrheitswillen entscheiden lassen. Dieß ist nirgends der Ausdruck eines Herrschaftsverhältnisses. Der Mehrheitswille ist der Wille einer Mehrheit, deren Mitglieder sämtlich den Mitgliedern der Minderheit nebengeordnet, nicht übergeordnet sind. Der Mehrheitswille ist rechtlich gar nicht Mehrheitswille; er ist der Wille Aller. Kein Mitglied der Gemeinschaft hat an und für sich das Recht, seinen Willen als maß-

gebend für die Gemeinschaft zu setzen. Die Mehrheit bildet sich bald aus diesen, bald aus jenen Mitgliedern. Der Mehrheitswille gilt nicht kraft persönlichen Vorrechtes der einzelnen Glieder der Mehrheit, er gilt kraft des vertragsmäßigen Willens aller Gemeinschaftsmitglieder. Das allerdings ist unleugbar, daß der Mehrheitswille in einem Bunde der Minderheit gegenüber thatsächlich dann wie ein Herrscherville wirken kann, wenn sich die Mehrheit in ständiger Weise zu Folge eines ständigen Interessenunterschiedes herausbildet. Aber die Folgerungen, die sich daraus etwa ergeben mögen, liegen anschließend auf dem Gebiete der thatsächlichen politischen Ereignisse, nicht des Staatsrechtes. Es wird dann eben, je nach den Machtverhältnissen, entweder zur Sprengung des Bundes kommen oder zur endgiltigen Unterwerfung der Minderheit unter die Herrschaft der Mehrheit.

Der Staatenbund kann, soweit die Bundesgemeinschaft reicht, nach Außen hin als eine Einheit sich darstellen; wie man wohl zu sagen pflegt, als Subject des Staatenverkehrs. Im Grunde genommen ist dieß aber eine Art von Gesichtstäuschung, wie sich auch alsbald in all den Dingen zeigt, die nicht zur Bundesgemeinschaft gehören. Das Verhältniß wird für den früheren deutschen Bund nicht unzutreffend im Art. 2 der Wiener Schlußakte ausgedrückt:

„Dieser Verein (der Bund) besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobligationen, in seinen äußeren Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht.“

Die einheitliche Ausübung der Hoheitsrechte, auf welche ein Staatenbund sich bezieht, läßt sich in einer zweifachen Art denken: als gleichmäßige oder als gemeinsame Ausübung.

Gleichmäßig will sagen, daß jeder der Verbündeten seine Hoheitsrechte nicht nur dem Rechte, sondern auch der Ausübung nach für sich behält, daß er aber in allen bundesmäßigen Beziehungen seine Hoheitsrechte jeweils in der Weise ausübt, wie dieß von den Verbündeten auf dem bundesmäßigen Wege festgestellt worden ist. Hier wird also die Einheit durch die Gleichheit des Handelns hergestellt.

Gemeinsam will sagen, daß jeder der Verbündeten seine Hoheits-

rechte zwar dem Rechte nach für sich behält, daß diese aber innerhalb der Grenzen der Bundesgemeinschaft von den Verbündeten zusammen ausgeübt werden. Hier wird also die Einheit durch die Gemeinsamkeit des Handelns hergestellt.

Thatsächlich kann auf dem einen und dem anderen Wege unter Umständen dieselbe Wirkung erzielt werden. Denn ob zum Beispiele in 25 verbündeten Staaten durch gesonderte Gesetzgebungsakte nach vorgängiger Vereinbarung 25 wörtlich gleichlautende Gesetzbücher erlassen werden, oder für alle 25 gemeinsam eines, das kommt im Erfolge auf dasselbe hinaus.

Es leuchtet von selbst ein, daß es für die Verfassung eines Staatenbundes einen Unterschied macht, ob er auf gleichmäßiges oder auf gemeinschaftliches Thun sein Absehen richtet.

Für den ersten Zweck kann wenigstens eine sehr einfache Verfassung genügen, etwa ein ständiger oder in Zeitabschnitten wiederkehrender Zusammentritt von Gesandten, durch welche die erforderlichen Abmachungen beschlossen werden.

Dagegen sind im zweiten Falle gemeinsame Organe nöthig, die im Namen der Gesamtheit und nicht bloß mit Wirkung für die Bundesglieder Beschlüsse fassen, staatliche Akte vornehmen zc.

Im ersten Falle äußern die Beschlüsse der Bundesorgane keine unmittelbare Wirkung auf diejenigen, welche den Staatsgewalten in den einzelnen Bundesstaaten unterworfen sind. Diese Beschlüsse müssen vielmehr, wenn sie solche Wirkung äußern sollen, erst von den einzelnen Staatsgewalten in Befehle übersetzt werden.

Im zweiten Falle dagegen tritt diese Wirkung unmittelbar durch die Organe der Bundesgewalt ein, allerdings nur deswegen, weil die Bundesgewalt in jedem Staate Namens der Staatsgewalt thätig wird.

Man darf sich nun die Sache durchaus nicht so vorstellen, als ob mit der Unterscheidung zwischen gleichmäßiger und gemeinsamer Ausübung von Hoheitsrechten im Staatenbunde auch zwei thatsächlich vorkommende Arten von Staatenbünden gegeben seien. Das wirkliche politische Leben fügt sich nicht in derlei Schablonen. jene Unterscheidung allerdings besteht nicht bloß in der Theorie, sondern sie ist bei jedem Staatenbunde nachweisbar. Aber es

gibt kaum einen Staatenbund, der ausschließlich die eine oder ausschließlich die andere Art einheitlicher Ausübung von Hoheitsrechten aufweisen würde. Es ist nur das Eine oder das Andere vorwiegend, und hienach entsteht dann eine allerdings erhebliche Verschiedenheit in der Bundesverfassung.

Den bedeutsamsten Unterschied macht es aus, ob ein Bund auf gemeinschaftliche Gesetzgebung sich bezieht oder nicht.

Wo dies nicht der Fall ist und wo das Schwergewicht des Bundesverhältnisses in der Einheitlichkeit der Politik und der Vertheidigung nach Außen liegt, da entsteht jene Erscheinungsform des Staatenbundes, welche allgemein als solcher anerkannt ist. Dahin zählen die Städtebünde des Alterthums und des Mittelalters, die vereinigten Niederlande, die Eidgenossenschaft bis gegen Ende des vorigen Jahrhunderts und dann wieder von 1815—1848, die Vereinigten Staaten von Amerika in den ersten Jahren ihres Bestandes (1778—1787), der Rheinbund, der frühere deutsche Bund. Hier genügen im Wesentlichen Gesandtenversammlungen als Bundesorgane. Aber ohne einzelne gemeinsame Vollzugsorgane, die eine unmittelbare Gewalt Namens der Gesamtheit ausüben, geht es auch hier nicht ab, so z. B. wenn gemeinsame Heeresbehörden, Bundesfeldherren und dergleichen aufgestellt werden.

Ganz anders gestaltet sich die Sache da, wo ein Staatenbund auch eine umfassendere gemeinschaftliche Thätigkeit innerhalb der verbündeten Staaten bezweckt, wo er eine gemeinschaftliche Gesetzgebung und, was sich in der Regel — wenn auch nicht nothwendig für den Gesammtumfang dieser Gesetzgebung — damit verbindet, eine gemeinsame Verwaltung bezieht. Hier wird ein umfangreicher Apparat von Bundesorganen nöthig, die unmittelbar in den einzelnen Staaten wirken. Aber das ist nicht der einzige Unterschied. Es zeigt sich noch ein anderer Unterschied in Bezug auf Entstehung und Bestand eines solchen Bundes, der noch weit wichtiger ist.

Es bedarf, um dies darzulegen, einer Ausführung, die etwas weiter ausholt.

Der Staatenbund beruht auf einer Vereinbarung, einem Staatsvertrage der Verbündeten. Diese Grundlage behält er unter allen

Umständen und muß sie behalten, gleichviel wie er die Grenzen seiner Wirksamkeit gezogen bekommen hat. Mit dem Abschlusse des Vertrages zwischen den Vertragstheilen ist der Bund begründet.

Aber in der Art, wie dieser Vertrag zu Stande kommen kann, besteht ein Unterschied, je nach dem Inhalte des zu begründenden Bundesverhältnisses und je nach der Verfassung der Staaten, welche zu dem Bunde zu vereinigen sind.

Soweit der Bund nur auf gleichmäßige Thätigkeit zielt, bedarf er zu seiner Begründung nichts als des Vertrages und die Staatsverfassungen der Vertragstheile haben nur für die Frage der Ermächtigung zum Vertragsabschlusse Bedeutung.

Soweit der Bund auch auf gemeinschaftliche Thätigkeit innerhalb der Staaten zielt, kommt in Betracht, daß innerhalb jedes Staates nur der Wille seines Herrschers staatsrechtliche Geltung hat. Hier muß also durch einen Akt der Staatsgewalt in jedem der verbündeten Staaten die Bundesgewalt zu einer im Namen des Herrschers handelnden Gewalt erklärt werden, es muß die Ausübung der von nun ab gemeinschaftlichen Hoheitsrechte übertragen werden. Dadurch wird insbesondere die Gehorsamspflicht gegenüber der Bundesgewalt für die Unterthanen erzeugt.

Es ist nun nicht unbedingt nothwendig, daß es zur Erzielung dieser Wirkung besonderer Umständlichkeiten bedarf. Denkt man sich als die Vertragstheile eines Bundesvertrages eine Anzahl unbeschränkter Alleinherrscher, so vollzieht sich die Sache in der einfachsten Weise. Durch einen Akt desselben unbeschränkten Willens, mit welchem sie den Vertrag geschlossen haben, setzen sie den Vertrag innerhalb ihres Staates in Kraft. Allerdings theilt ein derartiger Vertrag als solcher wie als Bestandtheil des Landesrechtes die politisch precäre Natur aller Akte einer unbeschränkten monarchischen Gewalt; doch das macht in Bezug auf die rechtswissenschaftliche Construction der Doppelnatur des Vertrages als Vereinbarung zwischen Staaten und als Recht in den Staaten nichts aus.

Anderes kann, muß allerdings nicht, der Vorgang sich gestalten, wenn der Bund zwischen Staaten mit repräsentativer Regierungsform in's Leben treten soll.



Erstreckt sich der Bund nur auf solche Gegenstände gemeinschaftlicher Thätigkeit, über welche die vertragschließenden Staatsoberhäupter — seien es nun constitutionelle Monarchen oder Häupter der vollziehenden Gewalt — ausschließlich und frei verfügen können, so spielt sich die Sache genau so ab, wie in dem vorher erwähnten Beispiele des Vertragsschlusses zwischen absoluten Monarchen; es müßte denn sein, daß das Verfassungsrecht auch für den Abschluß solcher Staatsverträge oder aller Staatsverträge parlamentarische Zustimmung fordert.

Völlig anders aber liegt die Sache, wenn die gemeinschaftliche Thätigkeit des Bundes auf Gebiete sich ausdehnen soll, die nach dem Staatsrechte der einzelnen Staaten vom Staatsoberhaupte nur unter Mitwirkung des Parlaments geregelt werden können, also im Wesentlichen auf die Gebiete der Gesetzgebung und der Finanzen. Hier kann das Staatsoberhaupt, da es sich um eine Aenderung der Staatsverfassung handelt, ohne Zustimmung des Parlaments weder einen Staatsvertrag schließen noch den Bundesvertrag im Staate in Kraft setzen; auch ersteres nicht, weil der Vertragsschluß ein *actus inanis* wäre, wenn die parlamentarische Zustimmung zum Vollzuge nicht hinzutritt.

Man nennt nun im Staatsrechte der Staaten mit repräsentativer Regierungsform Gesetz im formellen Sinne diejenigen Akte der Staatsgewalt, welche das Staatsoberhaupt nur mit Zustimmung, oder in Freistaaten wohl auch gemäß Beschlusses des Parlaments, vornehmen kann, bzw. muß. Gesetze im formellen Sinne können, je nach dem Staatsrechte des einzelnen Staates, verschiedenartigen Inhalt haben; sie können Rechtsnormen, organisatorische Vorschriften, Verwaltungsverordnungen enthalten.

Für unsern Fall läßt sich demnach die Sache so ausdrücken, daß jener Bundesvertrag, um wirksam zu werden, nicht bloß des Abschlusses zwischen den Staaten, sondern auch der Erklärung zum formellen Gesetze innerhalb der Staaten bedarf.

Der Bundesvertrag tritt dadurch nicht bloß dem Inhalte, sondern auch der Form nach aus dem Gebiete der zwischenstaatlichen Vereinbarung in das Gebiet der staatsrechtlichen Gebundenheit.

Formelle Gesetze haben formelle Gesetzeskraft, d. h. sie können nur auf demselben Wege geändert werden, in welchem sie zu Stande gekommen sind, mithin unter Zustimmung oder durch Beschluß des Parlamentes.

Diese Gewährleistung seines Bestandes erhält sonach in jedem Staate der Bundesvertrag, der zum formellen Gesetze geworden ist. Das ist denn, trotzdem es sich wie etwas Zufälliges anfieht, ein politisch sehr wichtiger Umstand.

Diese Gewähr des Bestandes ist aber in der That nichts Zufälliges. Sie ist es für den Bundesvertrag im Allgemeinen; aber sie ist es nicht für einen Bundesvertrag dieses bestimmten Inhaltes. Es ist klar, daß hierbei der Bundesvertrag viel fester im Rechte der beteiligten Staaten verankert ist, als da, wo er lediglich zwischenstaatliche Vereinbarung bleibt. Diese Gewähr des Bestandes kann unter Umständen, eben wegen ihres politischen Werthes, auch für solche Bündnißverträge gesucht werden, welche der Erhebung zum formellen Gesetze nicht bedürfen, ja sogar für Staatsverträge, die gar keine Bündnißverträge sind. So ist davon die Rede gewesen, dem bloßen Allianzvertrage, der zwischen dem Deutschen Reiche und Oesterreich-Ungarn besteht, dadurch staatsrechtliche Gewähr zu geben, daß man ihn mit Zustimmung der beiderseitigen Parlamente mit formeller Gesetzes Eigenschaft ausstatte.

Aber Eines läßt sich bei der geschilderten staatsrechtlichen Lage nicht verkennen. Die Gewähr des Bestandes, welche dem Bundesvertrage gegeben ist, besteht nur innerhalb jedes einzelnen Staates und für den staatlichen Willensakt, der jetzt oder künftig über die Zugehörigkeit des Staates zum Bunde entscheidet. Wird Seitens einer Staatsgewalt der Austritt aus dem Bunde im vorgeschriebenen formellen Gesetzeswege erklärt, so ist das Bundesverhältniß staatsrechtlich gelöst, jeder weiteren Thätigkeit der Bundesorgane im Staate auf dem Gebiete der Gesetzgebung, der Verwaltung u. der Rechtsboden entzogen. Dabei mag der Austritt aus dem Bunde gegenüber den anderen Theilnehmern einen Vertragsbruch enthalten; aber das ändert staatsrechtlich nichts. Vertragsbrüche im Gebiete des sog. Völkerrechtes verletzen keine bestehende zwingende Rechtsordnung. Darüber, ob es beim Vertrags-

bruche sein Bewenden hat oder ob er geführt wird, entscheidet äußersten Falles die Gewalt, der Krieg.

So scheint es denn, als ob der Staatenbund doch immer, aller formellen Gewähr seines Bestandes unerachtet, eine ziemlich precäre Sache bliebe. So scheint es; aber so ist es nicht. Allerdings in dem Sinne precär wie alle menschlichen Dinge dies sind, wird der Staatenbund immer bleiben, so gut wie der Staat. Aber es ist nicht nothwendig, daß er auch rechtlich precär sei: ich meine natürlich nicht völkerrechtlich — denn das heißt schon, wie bereits gesagt, an und für sich selber precär; ich meine staatsrechtlich.

Es gibt, so behaupte ich, eine Gestaltung des Staatenbundes, bei welcher eine Auflösung des Bundesverhältnisses durch die einzelnen Bundesglieder staatsrechtlich nicht möglich ist, sondern nur möglich im Wege des gewaltsamen Bruches der eigenen staatlichen Rechtsordnung, was man bekanntlich, wenn es vom Staatsoberhaupte geschieht, Staatsstreich, wenn es von unten her geschieht, Staatsumwälzung (Revolution) nennt. Gegen solche geschichtliche Vorgänge ist natürlich kein staatsrechtliches Kraut gewachsen. Aber wenn es gelänge darzuthun, daß eine Gestaltung des Staatenbundes möglich ist, die ihn abgesehen von friedlicher und gesetzmäßiger Beendigung staatsrechtlich unauflösbar macht, dann wäre auch bewiesen, daß die Zusammenfassung eines staatlich getrennten Volkes zu einem Staatenbunde dieselbe Rechtsgewähr der Volkseinheit zu bieten vermag, wie dessen Vereinigung zu einem einzigen Staate.

Die Erreichung des bezeichneten Zieles ist nun in der That möglich mittels Verwendung der schon erörterten formellen Gesetzeskraft zu Gunsten des Bundesvertrages, nur daß die Verwendung zu dem Ende in anderer Weise erfolgt als in den vorher geschilderten Fällen.

Es geschieht dies in der Art, daß für die Verfassung des als unauflöslich erklärten Bundes als einziger Weg der Aenderung und Weiterbildung der neu geschaffene Weg der Bundesgesetzgebung erklärt wird. So erhält die Bundesverfassung eine unbedingte formelle Gewähr des Bestandes gegenüber jedem Akte gesonderter Landesgesetzgebung.

Von den beiden Gestaltungsformen des Staatenbundes, die ich hier zuletzt darlegte, — man kann sie etwa die Fälle des staatsrecht-

lichen Staatenbundes heißen, im Gegensatze zum bloß internationalen Bunde — kann die erste allenfalls noch auf leidlich unbestrittene Anerkennung rechnen. Sie ist freilich im Ganzen wenig beachtet. Mit Bewußtsein wurde ihre Verwirklichung in der Bundesverfassung der conföderirten Staaten von Amerika (1861) während des amerikanischen Bürgerkrieges versucht. Die zweite Gestaltungsform des Staatenbundes geht gewöhnlich unter dem Namen Bundesstaat.

---

## A n h a n g.

---

### 2. Demokratische und monarchische Staatenbünde.

Die politische Geschichte Deutschlands seit der Auflösung des alten deutschen Reiches bringt für die Beispiele zur Lehre von den Staatenverbindungen, welche die Vereinigten Staaten und die Eidgenossenschaft bieten, eine wichtige Ergänzung.

Die nordamerikanische Union und die Schweiz gehören sowohl in ihren Gliedern, wie auch in dem Gemeinwesen, welches aus dem Bunde dieser Glieder zusammengewachsen ist, der demokratischen Staatsform an. An sich vollzieht sich bei einem Bunde von Demokratien der Uebergang der Souveränität von den Theilen auf's Ganze, also die Umwandlung des Bundes zum Staate und die *capitis diminutio* der Glieder von Staaten zu Gemeindeverbänden viel leichter, als bei einem Bunde von Einherrschaften. Denn unter der Voraussetzung, daß das ganze Gemeinwesen ziemlich gleichartig in Bezug auf seine inneren Verhältnisse und Interessen ist, macht es dem einzelnen Bürger als dem ideellen Anttheilhaber an der Souveränität wenig aus, ob er diese Souveränität mit dem Gesamtvolke des Bundes oder nur mit seinem Staatsvolke zu theilen hat. Wo freilich solche Gleichartigkeit nicht besteht, da wird das besondere Souveränitätsbewußtsein um so lebendiger sein und wird sich gegen Vereinheitlichung um so heftiger sträuben, je rücksichtsloser in Demokratien die Mehrheitsherrschaft ausgenützt zu werden pflegt. Es kommt dazu, daß in demokratischen Ländern ein Zusammenhang zwischen den leitenden Organen der

Bundesgewalt und der Staatsgewalten nur schwer und, wenn auch, doch nur unvollkommen herzustellen ist, woraus dann naturgemäß ein Widerstreit dieser Organe entsteht. Die Verfassung der Vereinigten Staaten zeigt, zu welcher schweren Krisen solche Verhältnisse führen können und wie die Umwandlung des Bundes zum Staate im Wege gewaltsamer Unterwerfung der Minderheit durch die Mehrheit sich vollzieht.<sup>1)</sup> Aber auch die Entwicklung der Schweiz nach einheitlicher Richtung hat sich, trotzdem letztere durch die Kleinheit der verbündeten Staatswesen wie des ganzen Bundes geradezu herausgefordert wird, nicht ohne erheblichen Widerstand und durchaus noch nicht vollständig vollzogen.

Die Geschichte Deutschlands in unserem Jahrhunderte liefert im Gegensatz zu den eben erwähnten Beispielen Beispiele staatenbündlicher Gestaltungen zwischen überwiegend monarchischen Staaten. Auch diese Entwicklung zeigt ein Fortschreiten von lockerer zu festerer Vereinigung, jedoch nur im Sinne eines Ueberganges von rein vertragsmäßiger zu staatsrechtlicher Verbindung und ohne daß die staatenbündliche Grundlage verlassen worden wäre.

---

<sup>1)</sup> Man kann wohl sagen, daß gerade das, was die Theoretiker hinterher, eine Zeit lang wenigstens, als den patentfähigen Gedanken des Bundesstaates angesehen haben, für die Vereinigten Staaten den Keim des Unheils in sich barg: nemlich die gänzliche Loslösung der Organe der Bundesgewalt von den Organen der Staatsgewalten. Dadurch wurde ein Uebelstand gesteigert, der, wie oben bemerkt, einem Bunde von Freistaaten ohnedies schon eigen ist: die Schwierigkeit, unter den Gliedern Einklang herzustellen. Die Organe der Union und der einzelnen Staaten standen sich unvermittelt gegenüber und mußten bei jedem schwereren Widerstreit der Interessen in offenen Krieg kommen. Weder jene noch diese Organe konnten für sich in Anspruch nehmen, aus eigenem Rechte Träger der Souveränität zu sein; denn sie waren nur Beauftragte. Aber es mußte sich eben auch hier wieder bewähren, daß der Souverän Volk sich nicht einfach auf seine Souveränität legen kann, wie Fafner auf seinen Hort, sondern daß die Souveränität irgendwo auch zur Ausübung gegeben sein müsse. So suchten denn die Bundesorgane und die Staatsorgane einander dadurch zu übertrumpfen, daß Beide sich als die nächsten Beauftragten des Souveräns erklärten, und um dies zu können, Beide einen verschiedenen Souverän annahmen, jene das amerikanische Gesamtvolk, diese das Staatsvolf. Der Kampf zwischen Unitarismus und Föderalismus war also durch die Verfassung geradezu nahe gelegt. Und dabei war es sehr natürlich, daß jene Interessengruppe der Staaten, welche die Mehrheit hatte, der Unionssouveränität, jene, welche sich in der Minderheit befand, der Staatensouveränität anhing. Der Weg, welchen das Interesse weist, erscheint denjenigen, die ihn gehen, stets als der Weg Rechtens.

Es hat dies verschiedene Ursachen.

Zuvörderst kommt in Betracht, daß in einem Staatenbunde monarchischer Staaten der Bundesgedanke unter allen Umständen stets mächtiger sein wird, wie in einem Bunde demokratischer Staaten. Denn hier hat die staatliche Souveränität einen persönlichen Träger, welchem der Verlust dieser Souveränität als persönliche *capitis diminutio* empfindlich wird.

Ist also hier der Widerstand gegen die völlige Vereinheitlichung schon von Hause aus ein weit lebhafterer, so findet er noch eine innere Stärkung darin, daß in der That ein Bund monarchischer Staaten weit mehr geeigenchaftet ist, das Einheitsbedürfniß des Volkes zu befriedigen, als ein Bund von Demokratien. Wie nemlich die Bundesglieder als Monarchien einen viel einfacheren Bau haben, so kann auch der Bau des Bundes weit einfacher hergestellt und der Einklang des Ganzen und der Glieder weit leichter gesichert werden. Die Verbindung der Bundesgewalt mit den Staatsgewalten ist hier auf die natürlichste Weise dadurch zu bewerkstelligen, daß die Träger der Staatsgewalten selbst sich zur Bildung der Bundesgewalt vereinigen. Dadurch erhält das oberste Organ des Bundes gesellschaftlichen Charakter und vermag doch einheitliche Willensakte zu erzeugen. Und die Bundesnatur der so gebildeten Gewalt wird durch Hinzufügung einer einheitlichen Volksvertretung keineswegs beeinträchtigt, wenn nur die Parlamentsherrschaft ferne gehalten wird, d. h. wenn jener Volksvertretung keine andere Stellung eingeräumt wird, als die, welche sie innerhalb eines wirklich monarchischen Staates unbeschadet der Herrschergewalt des Fürsten erhalten kann. Würde freilich hierin etwas geändert, würde die politische Macht in's Parlament verlegt, dann wäre allerdings ein politischer Kampf eingeleitet, der, je nach Umständen, entweder zu einheitsstaatlicher Parlamentsherrschaft oder zur Zerrümmung des Bundes oder zunächst zu ersterer, dann zu letzterer führen würde.

Die Gefahren der Parlamentsherrschaft für die Regierung eines großen Volkes überhaupt und für den Fall einer Bundesverfassung dieses Volkes insbesondere sind in der berühmten preussischen Erklärung im Bundesrathe vom 5. April 1884 in eindringlicher Schilderung

dargelegt.<sup>1)</sup> Es wird dort der Ueberzeugung Ausdruck gegeben, daß die Verschiebung des Schwerpunktes der Regierungsgewalt in den Reichstag eine große Gefahr für die Dauer der neugeborenen Einheit Deutschlands im Gefolge haben müßte; die Herstellung eines parlamentarischen Regiments wäre die sichere Einleitung zum Verfall und zur Wiederauflösung des Deutschen Reiches. Der wesentliche Grund hiefür ist der, daß dann die Bundesgewalt aufhören würde, eine Gewalt der Verbündeten selbst zu sein, und damit unvermeidlich ein feindlicher Gegensatz zwischen jener und diesen sich entwickeln müßte. In ähnlicher Richtung bewegt sich eine Botschaft, welche der Deutsche Kaiser als König von Preußen am 30. November 1885 dem Reichstage zugehen ließ.<sup>2)</sup>

Zu der Gewährschaft für die Erhaltung eines monarchischen Staatenbundes, welche in der Möglichkeit einer leicht zu handhabenden Bundesverfassung liegt, treten noch andere Gewährschaften innerlicher Natur hinzu. Monarchischen Regierungen ist mehr Sophrosyne, mehr billiges und maßvolles Abwägen der wechselseitigen Rechte eigen, als den Demokratien, denen rücksichtslose Ausnutzung der Mehrheitsherrschaft nur allzu geläufig ist. Die politischen Parteien der Demokratie werden die Gepflogenheit, die sie im Staatsleben sich angeeignet haben, die Gepflogenheit, Minderheiten zu unterdrücken, unbedenklich auch auf die Bundesverhältnisse übertragen.

Sodann kommt in Betracht, daß monarchische Bundesgenossen sich als Pairs, als Standesgenossen fühlen und in den Rechten der Verbündeten auch die eigenen fürstlichen Rechte achten. Daher kann sich ein Bundesverhältniß von Monarchien selbst da in aller Aufrichtigkeit halten, wo die Machtverhältnisse der Verbündeten sehr ungleiche sind.

Man hat wohl gesagt, der Staatenbund sei im Leben der Völker nur eine Uebergangsstufe zum Bundesstaate, d. h. also in Wirklichkeit zur staatlichen Verschmelzung. Die Entwicklung der demokratischen Staatenbünde, der Vereinigten Staaten und der Schweiz, scheint für

<sup>1)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 350 ff.

<sup>2)</sup> Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 352 f.



diese Ansicht zu sprechen. Ich glaube aber nach dem, was ich eben dargelegt habe, nicht, daß diese Vorgänge unbedingt auch für monarchische Staatenbünde maßgebend sein müssen.

Prophezeiungen in die Zukunft der Geschichte zu wagen, ist freilich allemal ein mißliches Ding. Unsere Nachkommen werden jedenfalls jene Frage mit mehr Sicherheit zu beantworten im Stande sein, als wir dies vermögen.

---