deration der australischen Kolonien Großbritanniens an sich, das Commonwealth of Australia, dessen Verfassung noch mehr von den bundesstaatlichen Ideen amerikanischen Gepräges beeinflußt ist als die kanadische und dessen Unterordnung unter das herrschende Mutterland noch lockerer ist als die Kanadas[1]). Unter historisch-politischem Gesichtspunkte sind diese Bildungen als werdende Bundesstaaten zu bezeichnen. Andere Fälle ähnlicher Art sind oben eingehend erörtert worden. Sie beweisen, daß das geschichtliche Leben Übergänge gebiert, die mit den notwendig in gewissem Grade starren Rechtsbegriffen nicht völlig in ihrer Eigenart erfaßt werden können.

Zu den scheinbaren Staatenverbindungen zählt ferner die Personalunion, die aber des besseren Verständnisses wegen mit der Realunion zusammen abgehandelt werden soll. So wenig es vom Standpunkt strengster Systematik gerechtfertigt sein mag, die Personalunion als Scheinverbindung überhaupt den Staatenverbindungen zuzuzählen, so sehr muß eine Lehre von diesen Verbindungen sie wegen ihrer Unterschiede von der Realunion berücksichtigen.

B. Staatenverbindungen im Rechtssinne. 1. Völkerrechtlich begründete Abhängigkeitsverhältnisse[2]). Mannigfaltig sind die dauernden, auf völkerrechtlichen Akten beruhenden Abhängigkeitsverhältnisse, in die ein bisher selbständiger Staat geraten kann. Streng ist aber in diesen Fällen die politische von der juristischen Anschauungsweise zu trennen. Rechtliche Selbständigkeit ist nämlich selbst bei weitgehender politischer Abhängigkeit möglich. Diese Unterscheidung ist praktisch von großem Werte, da bei rechtlicher Selbständigkeit, wenn die faktische Abhängigkeit noch so weit reicht, das in Frage stehende Gebilde als souveräner Staat oder nichtsouveräner Staat zu charakterisieren ist und demgemäß alle ihm

---

[1]) Vgl. die Parallele zwischen Kanada und Australien bei Doerkes-Boppard Verfassungsgeschichte der austr. Kolonien und des Commonwealth of Australia 1903 S. 287 ff.; H. Speyer La constitution juridique de l'Empire colonial britannique 1906 p. 120 ff., 129 ff.; J. Kohler i. d. Ztschr. f. Völkerrecht u. Bundesstaatsrecht I 1906 S. 8 f.; M. Huber i. d. Ztschr. f. Völkerrecht usw. III 1909 S. 325. Wiederum Australien nachgebildet ist die südafrikanische Union nach dem Gesetze von 1909.

[2]) Vgl. aus der neuesten Literatur Bornhak Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten; Rehm Staatslehre S. 71 ff.; Seidler Jur. Kriterium S. 99 ff.

völkerrechtlich zukommenden Rechte beanspruchen kann. Diese Rechtsstellung als Staat muß sich jederzeit feststellen lassen, während politische Unabhängigkeit etwas niemals mit voller Sicherheit zu Konstatierendes ist. Es gibt große Staaten, denen sie lange Zeit hindurch infolge ihrer Politik gemangelt hat, wie denn anderseits selbst rechtliche Unterordnung eines Staates seine politische Selbständigkeit keineswegs immer ausgeschlossen hat. Kleine Staaten, deren rechtliche Unabhängigkeit außer Zweifel steht, können unter Umständen jeglicher politischer Selbständigkeit nach außen entbehren.

Die zahlreichen hier in Frage kommenden Abhängigkeitsverhältnisse, die zum Teil jeder Einordnung in höhere Kategorien spotten, bedürfen stets individualisierender Untersuchung. Für die juristische Erkenntnis dienen die Merkmale des Staates und der Souveränetät als Pfadfinder. Nur wird der politischen Betrachtungsweise insofern auf die Resultate ein Einfluß eingeräumt werden, als in jenen Fällen, wo eine abstrakte juristische Möglichkeit niemals politische Wirklichkeit zu gewinnen vermag, die endgültige Entscheidung im Hinblick auf die realen Verhältnisse wird getroffen werden müssen.

Der Hauptfall der hierher gehörigen Verhältnisse sind die zahlreichen Protektorate[1]), die, obwohl schon seit Beginn der Konsolidierung des modernen Staatensystems vorkommend, erst in der Gegenwart erhöhte politische Bedeutung gewonnen haben, weil sie im Zusammenhange der modernen Kolonialpolitik die Form abgeben, in welcher Staaten europäischer Gesittung minder zivilisierte ihren Interessen dauernd dienstbar machen. Rechtlich ist ein Protektorat ein vertragsmäßiges Verhältnis zwischen zwei Staaten, dem gemäß der eine den anderen gegen äußere Angriffe zu schützen sich verpflichtet, wogegen dieser dem Protektor nicht entgegen zu handeln verpflichtet ist, sich daher von diesem die Art seines Verhaltens zu dritten Mächten vorschreiben lassen muß. Außerdem pflegt der Schutzstaat dem Beschützer als Entgelt für seine Schutztätigkeit noch andere Vorteile zu versprechen.

Die ihrem politischen Kern nach eine Form der Kolonisation bildenden Protektorate zivilisierter Staaten über minder zivilisierte

---

[1]) Die neuere Literatur über diese Materie angegeben bei Ullmann Völkerrecht S. 56 N. 6 und v. Liszt S. 106 N. 1; ferner Rehm Staatslehre S. 71 ff.

rechtlich eingehend zu untersuchen, hat wenig Interesse, da bei dem Gegensatz der Kulturlage des beschützenden und des beschützten Gemeinwesens das gemeinsame Band einigender Rechtsanschauungen um so mehr fehlt, als diese protegierenden Staaten gar nicht innerhalb der abendländischen Völkerrechtsgemeinschaft stehen. Sind daher solche Verbindungen überwiegend von politischem Interesse, so kommen sie doch nach ihrer völkerrechtlichen Seite insofern in Betracht, als dritte Staaten die Pflicht haben, ein derartiges völkerrechtlich anerkanntes Verhältnis zu respektieren. Ausgeschlossen von den Protektoraten im völkerrechtlichen Sinne sind aber alle jene Verhältnisse von kolonisierenden Mächten zu ihren Schutzgebieten, die einem Haupt- oder Mutterstaate ein Nebenland schaffen, weil hier das notwendige zweite Glied einer Staatenverbindung mangelt.

Im Gegensatz zu den erwähnten Fällen muß sich bei den Protektoraten und ähnlichen Beziehungen minder mächtiger zu mächtigen Staaten, wo beide Teile der vollen Gemeinschaft des modernen Völkerrechts teilhaftig sind, das rechtliche Verhältnis der Glieder stets genau feststellen lassen. Die Frage, ob bei allem politischen Übergewicht des Beschützers Neben- oder Unterordnung des Schutzstaates stattfindet, ob er daher souverän oder nichtsouverän sei, muß sich in solchen Fällen stets mit voller Sicherheit beantworten lassen. Für die politische Betrachtung kann die Selbständigkeit solcher Staaten gänzlich mangeln oder zweifelhaft sein; die Schwierigkeit derartiger Feststellung ist hier viel bedeutender als die rechtlicher Erkenntnis. Ein nichtsouveräner Staat kann nämlich nur im Verbande eines souveränen bestehen. Daher muß sein Gebiet und Volk notwendig doppelte Eigenschaft erhalten, es muß stets auch Gebiet und Volk des Oberstaates sein[1]). Wenn daher ein Angriff

---

[1]) Juristische Abhängigkeitsverhältnisse rein völkerrechtlicher Natur ohne staatsrechtliche Wirkungen sucht Rehm, S. 72 f., nachzuweisen, indem er sich auf privatrechtliche Analogien — sogar das bürgerliche Gesetzbuch wird herangezogen — beruft. Da erhebt sich wiederum die kritische Frage, mit welchem Rechte man Sätze aus der ausgebildeten Privatrechtsordnung eines bestimmten Staates zur Konstruktion des noch vielfach der Bestimmtheit entbehrenden Völkerrechts verwenden darf. Aber selbst wenn man die Zulässigkeit solcher Analogie in dem vorliegenden Falle zugibt, so beweist sie nichts. Denn privatrechtliche Abhängigkeitsverhältnisse mindern niemals die Persönlichkeit, während ein völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis gerade in einer Minderung

auf einen solchen Staat rechtlich zugleich ein Angriff auf das Gebiet des ihn beherrschenden Staates ist, wenn dieser die staatsrechtliche Pflicht hat, die Angehörigen des Unterstaates als die seinigen zu betrachten und ihnen demgemäß völkerrechtlichen Schutz zu gewähren, wenn diese dauernde gesetzliche Pflichten gegen den Oberstaat haben, dann ist ein solcher Staat von Rechtswegen als nichtsouverän zu bezeichnen. Steht diesem hingegen trotz seiner Verbindung mit einem anderen ausschließlich die rechtliche Herrschaft über sein Gebiet und sein Volk zu, so daß dem anderen Staate nur vertragsmäßige Befugnisse, aber keine von dem Willen des ersteren unabhängige Herrschaft eingeräumt ist, dann ist, mag seine Lage politisch wie immer geartet sein, der Staat souverän geblieben[1]).

Dieselben Kriterien bestimmen auch den rechtlichen Charakter ganz abnormer Verbindungsformen, wie z. B. des Verhältnisses Waldecks zu Preußen auf Grund der Akzessionsverträge. Trotzdem nämlich Preußen die ganze Regierung Waldecks führt, ist dieses Fürstentum dennoch Preußen gegenüber rechtlich ganz selbständig. Kein preußisches Gesetz hat in Waldeck Gesetzeskraft; Waldeck ist kein Bestandteil des preußischen Staatsgebietes; die Waldeckschen Untertanen sind nicht preußische Staatsangehörige, die von Preußen ernannten Beamten des Fürstentums sind nicht preußische Beamte; der Waldecksche Bevollmächtigte zum Bundesrat wird vom Fürsten ernannt, da dem Fürsten die Vertretung des Staates nach außen vorbehalten ist[2]).

---

der Souveränetät, also in der völkerrechtlichen capitis deminutio bestehen soll. Das Entscheidende aber ist, daß Abhängigkeit keine juristische, sondern eine soziale Kategorie ist. Juristisch gibt es bloß Verhältnisse der Neben- oder der Unterordnung, nichtherrschaftliche oder herrschaftliche, tertium non datur. Läßt man einmal juristische Abhängigkeitsverhältnisse nichtherrschaftlicher Natur zu, dann wäre es mit der privatrechtlichen Unabhängigkeit der meisten Menschen vorbei und die juristische Kategorie für die sozialistische Klage von der Lohnsklaverei gefunden.

[1]) Ganz konsequent führt Pillet, Revue générale de droit international public II 1895 p. 598 ff., unter dem Gesichtspunkte, daß protegierte Staaten nicht souverän seien, aus, daß dem beschützenden Staate stets ein Herrschaftsrecht bezüglich der inneren Angelegenheiten des Schutzstaates zukomme. Dagegen Rehm, Staatslehre S. 86, der scharfe Grenzen zwischen der Zuständigkeit beider Staaten gemäß den das Protektorat begründenden Verträgen ziehen zu können vermeint.

[2]) Vgl. über diese Verhältnisse Böttcher Das Staatsrecht des

Waldeck ist daher nicht preußischer Oberhoheit unterstellt, sondern steht zu Preußen in einem seine rechtliche Selbständigkeit als deutschen Bundesstaates nicht berührenden und überdies rechtlich lösbaren Vertragsverhältnis.

Den rechtlichen Charakter solcher Verbindungen scharf zu betonen und ihn von den durch sie begründeten politischen Beziehungen zu trennen, ist nicht etwa bloß von theoretischer Bedeutung. Gerade bei derartigen Verbindungsformen kann nämlich leicht die Rechtsfrage aufgeworfen werden, sei es, daß es sich um einen völkerrechtlichen Schiedsspruch oder um die Lösung einer praktischen verfassungsrechtlichen Frage, ja selbst bloß um Konstatierung von Rechten des Individuums handelt.

Alle derartigen Abhängigkeitsverhältnisse sind nicht organisiert, es gibt keine besonderen Organe der verbundenen Staaten, in denen deren Verbindung zum Ausdrucke kommt, und die bestimmt sind. die Verbindungszwecke zu versehen.

2. Der Oberstaat mit Unterstaaten (Staatenstaat)[1]). Hierunter wird eine staatsrechtliche Form der Staatenverbindungen verstanden. Ein souveräner Staat übt seine Herrschaft über ihm unterworfene Staaten aus, die sich innerhalb der von dem oberherrlichen Staatswesen gezogenen Rechtsschranken frei organisieren, nach innen weitgehende Selbständigkeit besitzen, nach außen jedoch kraft ihrer Abhängigkeit große Einschränkungen erfahren und dem Oberstaate zur Heerfolge oder doch zu ökonomischen Leistungen (Tribut) verpflichtet sind. Innerhalb dieses Typus sind zahlreiche Spielarten vorhanden. Der Typus selbst ist uralt und bereits im alten Orient zu finden, wo er wie ehemals, so auch noch heute die Form abgibt für die Bildung von Großstaaten. Auch die römische Bundesgenossenschaft, die ja ihrem Wesen nach Unterwerfung unter die Majestät des römischen Volkes bedeutete, hat vor der Provinzialisierung der bundesgenössischen Gebiete diesen Typus an sich getragen. Nicht minder weist die mittelalterliche Welt zahlreiche derartige

---

Fürstentums Waldeck, im Handbuch des öff. Rechts III 2[1] S. 154, 160 f. Da Waldeck-Pyrmont nicht zu Preußen gehört, ist die preußische Polizeigewalt an sich nicht zuständig zum Schutz der Pyrmonter Heilquellen. Vgl. Entsch. d. Kammergerichts v. 12. 10. 1905 (Johows Jahrbuch Bd. 30 C 36 ff.); dazu W. Jellinek Gesetz, Gesetzesanwendung 1913 S. 270.

[1]) Vgl. G. Jellinek Lehre von den Staatenverbindungen S. 137 ff.

Bildungen auf, deren Entstehung durch den Feudalismus außerordentlich begünstigt wurde. Das römische Reich deutscher Nation, obwohl als Gebilde sui generis nicht durchaus einer Kategorie einzuordnen und sowohl staatenbündische als bundesstaatliche Institutionen aufweisend, hat dennoch seit dem westfälischen Frieden viele Züge einer solchen Staatenverbindung getragen. In neuester Zeit zählt das osmanische Reich im Verhältnis zu seinen christlichen und mohammedanischen Vasallenstaaten hierher, ferner England-Indien in Beziehung auf die seine Oberhoheit anerkennenden Nachbarstaaten.

Das Charakteristische dieser Verbindungsform liegt darin, daß kein notwendiger Zusammenhang zwischen dem politischen Leben des Ober- und Unterstaates besteht, in der Regel auch keine Institutionen vorhanden sind, in denen eine derartige Gemeinsamkeit zum Ausdrucke kommen könnte. Der Staatenstaat gehört daher ganz oder doch überwiegend zum Typus der nichtorganisierten Verbindungen. Die Unterordnung von Gebiet und Angehörigen des Unterstaates unter die Gewalt des oberherrlichen ist in der Regel indirekt, sie sind durch das Medium der Unterstaatsgewalt dem Oberstaate unterworfen[1]). Einzelne Abweichungen, die hiervon vorkommen, gehen nicht soweit, um das Bild des Typus in diesem Punkte wesentlich zu verrücken[2]).

---

[1]) Somit fehlt auch hier nicht das Volk als Element des Oberstaates. Wenn Brie, Grünhuts Zeitschrift XI S. 143, mir entgegenhält, daß ich (Staatenverbindungen S. 157) nicht einmal mittelbare Herrschaft über die Individuen für den Oberstaat begriffsnotwendig halte, so ist darauf zu erwidern, daß bei den politisch oft sehr abnormen Verhältnissen dieser Verbindungsform es möglich ist, daß die Oberstaatsgewalt sich auch indirekt gegenüber den Untertanen nicht zu äußern vermag. Doch ist solche Rechtslage einfach Folge der faktischen Verhältnisse, deren anomaler Charakter allen juristischen Begriffen spottet. — Nach Lukas, Staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Zwang (Festgabe für Güterbock 1910 S. 189 ff.), ist der Staatenstaat, an den Maßstäben des modernen Staates gemessen, wegen Mangels einer die Untertanen unwiderstehlich bindenden Staatsgewalt des Oberstaats ein völkerrechtliches Gebilde, also kein Staat. Es wird hier wie überall darauf ankommen, ob die in Widerspruch mit den Gesetzen des Oberstaats erlassenen Gesetze des Unterstaats gültig sind oder nicht. Sind sie es nicht, schulden ihnen also die Untertanen keinen Gehorsam, so zeigt sich gerade darin die wenn auch bloß negativ wirkende Unmittelbarkeit der oberstaatlichen Herrschermacht und damit ihre staatsrechtliche Natur. Vgl. auch unten S. 763 f. N. 2.

[2]) So haben im alten deutschen Reich theoretisch bis zu seinem

Derartige Bildungen entstehen aus mannigfaltigen historischen Ursachen. Innere Schwäche eines Reiches, die zum Zerfall führt, Sicherung des Oberstaates vor Angriffen des Unterstaates, indem er sich nach der Besiegung dieses mit der Beschränkung oder Vernichtung seines selbständigen Rechtes der Kriegsführung begnügt, Dienstbarmachung der militärischen Kräfte des Unterstaates in Form einer dauernden Zwangsbundesgenossenschaft, Unterwerfung bisher unabhängiger Staaten zum Zwecke ökonomischer Ausbeutung, weitgehende religiöse, nationale und kulturelle Unterschiede zwischen dem Volke des herrschenden und des unterworfenen Staatswesens, die eine völlige Vereinigung beider hindern, können derartige Staatenbildungen ins Leben rufen. Ihrer politischen Seite nach sind sie vom Standpunkte der modernen Staatsauffassung durchaus anomaler Art, da kein gemeinsames Lebensinteresse beide Staaten zu einer inneren Einheit miteinander verknüpft. Sie gehören für die Staaten abendländischer Gesittung der Vergangenheit an.

3. Die monarchischen Unionen: Personal- und Realunion[1]). Beide Verbindungsformen stimmen darin überein, daß sie durch die Identität der physischen Monarchenpersönlichkeit bei voller rechtlicher Trennung von deren verschiedener Herrschereigenschaft in zwei oder mehreren Staaten hergestellt werden. Sie sind also streng auf Monarchien beschränkt. Ist die Gemeinsamkeit der physischen Person des Monarchen keine von den Staaten absichtlich herbeigeführte, also im rechtlichen Sinne zufällig, so ist eine Personalunion vorhanden. Ist die Gemeinsamkeit hingegen rechtlich gewollt, so trägt sie den Charakter einer Realunion. In dieser Form sind die beiden Begriffe von

---

Ende trotz der Landeshoheit Reste direkter Unterordnung der Mittelbaren unter das Reich bestanden, die praktisch allerdings von sehr geringer Bedeutung waren. Wußte doch niemand, auf welche Weise seit 1663 Reichsgesetze zu publizieren waren, und erklärt doch Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechts, neue Aufl. II 1797 S. 164: „Reichsgesetze, wodurch die Untertanen der Reichsstände verbunden werden sollen, müssen diesen daher durch ihre Landesherrschaft oder Obrigkeit bekannt gemacht werden.“ Wo aber war die Verpflichtung zu solcher Verkündigung reichsrechtlich ausgesprochen?

[1]) Die ältere Literatur bei v. Juraschek Personal- und Realunion 1878 S. 1—45; G. Jellinek Lehre von den Staatenverbindungen S. 83 ff., 197 ff.

der neueren deutschen Wissenschaft festgestellt worden[1]). Die ursprüngliche Unterscheidung beider Typen, je nachdem bloß die Person des Monarchen oder überdies staatliche Angelegenheiten den einzelnen Staaten gemeinsam seien, die noch in der außerdeutschen Literatur und in der Sprache der Tagespresse angetroffen wird, ist auf rein äußerlichen Merkmalen basiert und rechtlich belanglos.

Die Personalunion ist, wie bereits erwähnt, im Rechtssinne keine Verbindung von Staaten, sondern eine staats- und völkerrechtliche communio incidens des Trägers der höchsten staatlichen Organstellung bei völliger gegenseitiger Unabhängigkeit der betreffenden Organschaften selbst. Nichts Staatliches ist den also verbundenen Gemeinwesen von Rechtswegen gemeinsam; alle etwa sonst zwischen ihnen bestehende Gemeinschaft ist daher ebenfalls zufällig oder beruht auf anderen Rechtsgründen.[2])

Der Normalfall der Personalunion entsteht durch Zusammentreffen voneinander unabhängiger Berechtigungen zur Trägerschaft der Krone in einer Mehrheit von Staaten auf Grund verschiedener Thronfolgegesetze[3]). Sie dauert so lange, als die verschiedenen

---

[1]) Reformen in der Terminologie, wie sie Rehm, Staatslehre S. 103, und Bernatzik in Grünhuts Zeitschrift XXVI S. 276, vornehmen, sind um so mehr abzulehnen, weil hier endlich einmal ein Gebiet ist, wo wenigstens in der deutschen publizistischen Wissenschaft seit H. A. Zachariae Übereinstimmung herrscht. Gegen diesen so seltenen Vorzug sollten selbst sachlich ganz gerechtfertigte Bedenken zurücktreten. Nur dadurch kann schließlich die grenzenlose Verwirrung beseitigt werden, die in dieser Materie noch immer in der außerdeutschen Literatur herrscht. So bezeichnet z. B. Rivier, Principes I p. 95, das Verhältnis Großbritannien-Indien als Personalunion, und Grah bei Bonfils-Fauchille, S. 86, übernimmt diese Ansicht kritiklos, trotzdem wenige Zeilen vorher die Personalunion als zeitlich beschränkt bezeichnet und jedem der unierten Staaten „seine volle persönliche Souveränetät" zuerkannt wird.

[2]) Eine eigentümliche staatsrechtliche Folge hatte die Personalunion Großbritannien und Hannover für die Hannoveraner, indem diese als Bürger der Vereinigten Königreiche betrachtet wurden, da nach englischem Recht jeder Untertan des Königs, wenn auch in dessen Eigenschaft als Monarchen eines andren Staates, britischer Bürger ist. Mit der Lösung der Personalunion hörte dieses zweite Bürgerrecht der Hannoveraner ipso iure auf. Vgl. hierüber Anson 3. ed. 1907 II[1] p. 239.

[3]) Eine Abweichung von dieser Norm in der heutigen Staatenwelt bot die Personalunion zwischen Belgien und dem Kongostaat seit 1885 dar, die durch die Erwerbung des letzteren durch ersteres am 15. No-

Berechtigungen auf eine Person konvergieren, löst sich jedoch sofort wieder, sobald die zufällige Konvergenz dadurch gelöst wird, daß die Thronfolgeordnungen wiederum verschiedene Personen zur Krone berufen. So hat das 19. Jahrhundert die Personalunion Großbritannien-Hannover 1837 und Niederlande-Luxemburg 1890 vermöge des Gegensatzes der kognatischen Thronfolge in den erstgenannten und der agnatischen in den zweiten Gliedern der Union sich lösen sehen, indem in dem britischen Reiche und den Niederlanden Frauen sukzedierten, die in Hannover und Luxemburg vom Throne ausgeschlossen waren.

So wenig Interesse die Personalunion der rechtlichen Betrachtung darbietet, so bedeutsam ist sie für die Politik. Gemeinsame, ursprünglich zufällige Beherrschung war für viele, zuvörderst rechtlich ganz voneinander unabhängige Staaten der Anfang weitergehender Vereinigung oder sogar der völligen Verschmelzung. Kastilien-Aragonien, England-Schottland, die deutschen und böhmischen Erblande Österreichs und diese hinwieder in ihren Beziehungen zu Ungarn bieten hervorragende Beispiele von der bedeutenden Rolle, welche die Personalunion im modernen Staatenbildungsprozesse gespielt hat. Andere Unionen hingegen, die solchen Vereinigungen widerstrebten, haben einem von beiden Gliedern, manchmal auch beiden zum Nachteil gereicht — es braucht in dieser Hinsicht nur auf die hannoversche Politik der englischen George hingewiesen zu werden. Daher begegnen Personalunionen heute lebhaftem Mißtrauen, welches namentlich darin zum Ausdruck kommt, daß eine große Anzahl, vornehmlich deutscher Verfassungsurkunden die Bildung von Personalunionen zu erschweren oder gänzlich zu verhindern suchen[1]).

---

vember 1908 ihr Ende gefunden hat: Errera StR. d. Königreichs Belgien 1909 S. 441; A. Oppenheimer Die staatsrechtl. Stellung des belgischen Kongogebietes (Z. f. d. ges. Staatswissenschaft 65. Jahrg. 1909) S. 537 ff. Mit dem Verschwinden der Wahlmonarchie kann die Wahl nur ausnahmsweise, bei Einsetzung einer neuen Dynastie, Entstehungsgrund einer Personalunion werden. Einen ganz neuen Typus der Personalunion böte die von Reichswegen erfolgende Verbindung des zum monarchischen Staate erhobenen Reichslandes Elsaß-Lothringen mit der preußischen Krone dar, die ebenfalls nicht auf Vereinbarung beider Staaten beruhen könnte.

[1]) Vgl. z. B. Bayern, Verf. Tit. II § 6; Baden, Hausgesetz vom 4. Oktober 1817 § 3 Nr. 4; Oldenburg, Verf. Art. 15; Coburg-Gotha, Verf. §§ 9, 19. Zustimmung der Kammern erfordern Preußen, Verf. Art. 55;

Für die Zukunft zwar lassen die Schwierigkeiten, die sich jetzt und später einer rein dynastischen Politik entgegenstellen, die Gefahren der Personalunion immer mehr herabsinken, doch können sie immerhin noch für einen kleinen Staat im Verhältnis zu einem großen bestehen. Bedenklich wäre es aber auch für das Deutsche Reich, wenn ein Bundesfürst zugleich Herrscher eines größeren auswärtigen Staates wäre. Einzelne Verfassungen haben dagegen Vorsorge getroffen; de lege ferenda wäre die Bestimmung der Frankfurter Reichsverfassung zu empfehlen, derzufolge kein Staatsoberhaupt eines nichtdeutschen Landes zugleich zur Regierung eines deutschen Landes gelangen soll, noch ein in Deutschland regierender Fürst, ohne seine deutsche Regierung abzutreten, eine fremde Krone annehmen darf[1]).

Politisch bedeutsam ist es auch, daß zwischen persönlich unierten Staaten der Krieg ausgeschlossen ist, da es unsinnig wäre, wenn ein Monarch gegen sich selbst, wenn auch in anderer Eigenschaft, zu Felde zöge. Selbst wenn der Monarch in dem einen, einem Staatenbunde angehörenden Staate durch Bundesrecht verpflichtet wäre, an einem Kriege gegen den anderen teilzunehmen, würde er es dennoch unterlassen. In solchem Fall würde er entweder den im Bunde begriffenen Staat preisgeben oder dieser gegen den Willen seines Herrschers durch die Bundesgewalt gezwungen werden, an dem Kriege teilzunehmen[2]). Im Bundesstaate, wo die Gliedstaaten kein Recht selbständiger Kriegsführung haben, kann auch ein solcher Konflikt nicht eintreten. Die Frage nach der Möglichkeit des Krieges zwischen persönlich unierten Staaten berührt deutlich einen jener Punkte, wo

---

Sachsen, Verf. § 5; von außerdeutschen Staaten Belgien Art. 62; Dänemark Art. 4; Rumänien Art. 91. Ganz ausgeschlossen ist sie in Griechenland, Art. 48.

[1]) § 4.

[2]) Brie in Grünhuts Zeitschrift XI S. 105 konstruiert einen solchen außerhalb des Bereichs politischer Möglichkeit liegenden Fall. Ebenso v. Holtzendorff im Handbuch des Völkerrechts II S. 126 N. 5, der noch eine andere Möglichkeit anführt, wenn nämlich in dem einen Staate eine Regentschaft besteht, die dem Monarchen den Krieg erklärt, S. 125. Wenn schon das Beispiel eines politisch widersinnigen Ereignisses angeführt werden soll, so wäre dies Preußens Verhalten im Jahre 1806, das mit Hannover im Krieg lag und trotzdem von England Subsidien erbat: M. Lehmann Freiherr vom Stein I 1902 S. 424. Mit mir übereinstimmend Ullmann, Völkerrecht S. 93.

juristischer Konstruktion durch den Hinblick auf das politisch Mögliche Halt zu gebieten ist.

Wohl aber ist zwischen persönlich unierten Staaten völkerrechtlicher Zwang nichtkriegerischer Art (Retorsion, selbst Repressalien) möglich, wie denn auch eine zwangsweise Unterwerfung des einen Staates unter den anderen völkerrechtlich nicht ausgeschlossen ist.

Einer vorübergehenden Lösung der Union kommt es gleich, wenn in den unierten Staaten an Stelle des verhinderten Monarchen verschiedene Regenten herrschen, wie es kurz vor dem Tode des Königs-Großherzogs Wilhelms III. in den Niederlanden und in Luxemburg der Fall war, oder wenn der Monarch nach der Verfassung des einen Staates als volljährig bereits regiert, in dem anderen aber noch thronunmündig ist und daher durch eine Regentschaft repräsentiert wird. Denn das Wesentliche und politisch Bedeutsame der Personalunion, die ja juristisch nur eine Scheinverbindung ist, liegt eben ausschließlich in der Gemeinsamkeit des physischen Substrates des Herrscherwillens, das hinwegfällt, wenn verschiedene Repräsentanten des einen Individuums als Bildner des höchsten Willens der einzelnen Staaten fungieren[1]).

Die Realunion ist ein auf Vereinbarung[2]) beruhender Bund zweier oder mehrerer Staaten, kraft dessen die physische Person des Fürsten gemeinsam ist, der weiterhin in jedem der unierten Staaten eine von der anderen rechtlich ganz unabhängige Organstellung besitzt. Die Realunion ist eine organisierte Verbindung, indem mindestens der gemeinsame Monarch, der stets im Rechtssinne eine Mehrheit von Herrschern darstellt, in seiner Person die Organisation der Verbindung darstellt. Dazu können oder müssen andere vereinbarungsgemäß gemeinsame Angelegenheiten kommen. Vereinbarung ist der einzige Rechtsgrund der mit unseren modernen staats- und völkerrechtlichen Begriffen zu beurteilenden Realunionen[3]). Unrichtig ist die Theorie, welche

---

[1]) Umgekehrt entsteht eine Art Personalunion, wenn zwei Staaten zwar nicht den Monarchen gemein haben, aber den Regenten. Einen solchen Fall bringt Strupp im Jahrb. d. ö. R. VI 1912 S. 293.

[2]) Vereinbarung in dem Sinne, wie ich sie, System Kap. XII, nachgewiesen habe, als Hervorbringung einer einheitlichen Willenserklärung durch inhaltlich übereinstimmende Willensakte einer Mehrheit.

[3]) Zustimmend Aall und Gjelsvik Die norwegisch-schwedische

die Realunion auf Verfassungsgesetz eines oder beider Staaten basieren wollte, sie geradezu als verfassungsmäßige Vereinigung mehrerer Staaten unter demselben Oberhaupt definierte[1]). Sie kann in die Gesetze aufgenommen werden, ähnlich wie jeder Staatenvertrag durch Publikation von Staatswegen nach innen den Charakter eines Gesetzes erhält. Brie hat noch andere Entstehungsgründe der Realunion als Vereinbarung nachzuweisen gesucht, ohne geschichtliche Beispiele für sie anführen zu können[2]). Solche Fälle liegen aber auch gänzlich außerhalb des Bereiches der politischen Möglichkeit und müßten überdies, wofern nur die also unierten Staaten gegeneinander selbständig sein sollen, entweder als Personalunion oder wiederum als auf Vereinbarung der betreffenden Staaten ruhend betrachtet werden. v. Juraschek will den Begriff der Realunion erweitern auf die Gemeinsamkeit anderer Staatselemente als der Herrscherpersönlichkeit, was aber nichts als ein Gebilde der Wirklichkeit abgewendeter scholastischer Konstruktion ist[3]). Zukunftsstaatsrecht sollte nur da getrieben werden, wo irgendeine Aussicht auf Verwirklichung der a priori gefundenen Formen vorhanden ist. Die Realunion aber ist von so eigenartigen, sich selten wiederholenden geschichtlichen Bedingungen abhängig, daß sie selbst in der Vergangenheit selten zu finden, in der neuesten Zeit nur durch wenige Repräsentanten, nunmehr, seit der Lösung der Union Norwegen-Schweden, nur in einem einzigen Falle vertreten ist und in der Zukunft, wenigstens unter Staaten europäischer Gesittung, sich kaum von neuem verwirklichen dürfte.

Die Mitglieder einer Realunion sind im Rechtsinne voneinander völlig unabhängig, ihre Souveränetät wird durch die Vereinbarung zwischen ihnen nicht berührt. Es wird kein über den

---

Union 1912 S. 274; in den wesentlichen Punkten auch Blüthgen, Ztschr. f Völkerrecht u. Bundesstaatsrecht I 1906 S. 254 f.

[1]) Begründet von H. A. Zachariae, darüber vgl. Lehre von den Staatenverbindungen S. 197 ff. Nichts als eine Spielart dieser Auffassung ist Hatscheks Lehre vom Organisationsparallelismus: Jahrb. d. ö. R. III 1909 S. 28 f. u. Allg. Staatsrecht III S. 26 ff. Vgl. gegen Hatschek auch Steinacker in der Österr. Rundschau XXIII 1910 S. 254.

[2]) Brie in Grünhuts Zeitschrift XI S. 137. Vgl. System der subj. öff. Rechte S. 308 N. 1.

[3]) Vgl. Staatenverbindungen S. 205 ff. Die v. Juraschek sche Lehre ist, abgesehen von der kurzen Bemerkung Gumplowiczs, Allgemeines Staatsrecht 3. Aufl. 1907 S. 260, ohne Einfluß auf die Literatur geblieben.

Bundesgliedern stehender Oberstaat geschaffen, dessen souveränem Willen die vereinigten Staaten untertan wären. Die Realunion ist daher eine völkerrechtliche Verbindung, die wie jede dauernde Staatenverbindung staatsrechtliche Wirkungen äußert, deren Stärke sich nach dem Umfange des Bundesverhältnisses richtet. Näher betrachtet ist sie ein Spezialfall des Staatenbundes, denn die Aufrechterhaltung der Gemeinsamkeit der Monarchenpersönlichkeit ist eine gemeinsame Verpflichtung der unierten Staaten, daher sie ein dauerndes Defensivbündnis in sich schließt. Deshalb treten auch realunierte Staaten nach außen hin als Gesamtmacht auf, wenigstens soweit Krieg und Frieden in Frage kommen.

Der primär völkerrechtliche Charakter der Realunion bei aller ihrer möglichen Einwirkung auf staatsrechtliche Institutionen der verbündeten Staaten äußert sich vornehmlich darin, daß sie kein Gemeinwesen über den verbündeten Staaten schafft, diese somit keineswegs einer gemeinsamen Bundesgewalt untergeordnet werden. Es gibt daher in der Realunion selbst bei weitgehender Gemeinsamkeit keine Uniongesetze als solche, sondern nur auf Vereinbarung beruhende Gesetze der Bundesglieder, keine in sich einheitliche, sondern nur eine gemeinsame Verwaltung, die Finanzwirtschaft ist Sozietäts-, nicht Korporationswirtschaft, die Kosten der Union werden durch Matrikularbeiträge der Glieder gedeckt. Es gibt ferner keine einheitliche Staatsangehörigkeit und kein einheitliches Gebiet. Nur nach außen treten in politischen Machtfragen die realunierten Staaten als Einheit auf, weil im völkerrechtlichen Verkehr dauernde Gemeinsamkeit mehrerer Staaten und innere Einheit eines und desselben Staates, soweit die Gemeinsamkeit reicht, dieselbe Wirkung hervorrufen. Daher erscheinen die Angehörigen realunierter Staaten nach außen als Bundesangehörige, ihr Gebiet als Bundesgebiet, was in praktischer völkerrechtlicher Wirkung die Realunion dem Einheitsstaate annähert.

Realunionen sind erst der neueren Zeit bekannt. Sie setzen eine entwickelte monarchische Staatsordnung voraus, die dem Altertum fehlte, solange eine Mehrheit von Staaten der alten Welt nebeneinander bestand, sowie auch ausgeprägte staatliche Einheit, die auf dem Kontinente erst mit dem Siege der Monarchie über die Stände eintritt. Ihrer politischen Seite nach sind sie Resultate mißlungener Bestrebungen, einen Einheitsstaat zu gründen, Kompromisse, die meist nur da geschlossen werden, wo nationale

Unterschiede die Herstellung eines einheitlichen Staatswesens aus mehreren verhindert haben. Nicht zu verwechseln mit den echten Realunionen sind jene Fälle, in denen mehrere Staaten sich zum Einheitsstaate zusammenschließen unter Beibehaltung gesonderter Institutionen kraft einer gemeinsamen Verfassung. So beruht Großbritannien auf der Unionsakte von 1707, die scheinbar ein Vertrag zwischen England und Schottland, in Wahrheit aber ein englisches Gesetz ist. Großbritannien ist daher rechtlich trotzdem nichts als ein erweitertes England, da irgendein der Änderung durch Parlamentsakte entzogenes Recht Schottlands, dem auch keine selbständigen Organisationsbefugnisse zustehen, nicht vorhanden, und die Unionsakte sich rechtlich in nichts von anderen legislatorischen Willensäußerungen des englischen Staates unterscheidet. Auch die vormals nicht seltene Zusammenfassung mehrerer bisher getrennter Territorien oder Staaten durch einen gemeinsamen absoluten oder nahezu absoluten Herrscher zu einer Einheit unter fortdauernder Anerkennung einer besonderen Organisation der ehemals getrennten Teile gehört nicht hierher. Solange nämlich die Vorstellung vom Monarchen als Eigentümer des Staates herrscht, kann der Gedanke, daß der Monarch allein nicht befugt sein könne, die Selbständigkeit des Staates aufzuheben, nicht durchgreifen. Daher führte die Personalunion häufig, ohne daß sich der Moment des Untergangs hätte genau feststellen lassen, direkt zum Einheitsstaate. Die Realunion setzt vielmehr zweierlei voraus: eine entwickelte Monarchie und eine starke ständische oder konstitutionelle Beschränkung in mindestens einem der unierten Staaten. Darum ist sie eine der neueren Zeit angehörige Bildung. Auf die Verhältnisse mittelalterlicher Territorien kann sie bei dem Unterschiede der Landeshoheit von einer Staatsgewalt, der bis zum westfälischen Frieden währt, nicht angewendet werden.

Das erste Beispiel einer echten Realunion ist die zwischen den habsburgischen Ländern und speziell die zwischen Ungarn und den übrigen Ländern durch die pragmatische Sanktion begründete, die nach wechselvollen Schicksalen heute in Form der Verbindung der Länder der ungarischen Krone mit den österreichischen Königreichen und Ländern zur österreichisch-ungarischen Monarchie existiert[1]). Im vorigen Jahrhundert ist

[1]) Vgl. darüber und über abweichende Ansichten die Lehre von den Staatenverbindungen S. 227 ff., ferner Ulbrich Das österreichische

sodann die zwischen Norwegen und Schweden durch die Konvention von Moß (1814) und die Reichsakte von 1815 begründete

---

Staatsrecht 1909 S. 60 ff.; Seidler Jur. Kriterium S. 90 ff. u. Österr. Rundschau XIII 1907 S. 235 ff.; Rehm Kleine Staatslehre S. 39 f.; Bernatzik Öst. Verfassungsgesetze 2. A. 1911 S. 34, 329, 451 f., 614, 647 ff.; G. Turba Die Grundlagen der pragmatischen Sanktion I 1911, II 1912; Tezner Der Kaiser 1909 S. 199 ff., 220 ff.; Marczali Ungarisches Verfassungsrecht 1911 S. 224 ff.; Géza Steuer Le compromis entre la Hongrie et l'Autriche 1907 p. 24 ff.; Blociszewski in der Revue générale de droit international public XV 1908 p. 509 ff.; Wittmayer in der Allg. Österr. Gerichtszeitung LIX 1908 S. 277 ff.; Nagy v. Eötte-vény Über das staatsrechtliche Verhältnis Ungarns zu Österreich, Blätter f. vergleich. Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre IV 1908 Sp. 270 ff., V 1909 Sp. 22 ff., 45 ff.; Apponyi Die rechtliche Natur der Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn 1911; I. Žolger Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn 1911; J. v. Wlassics in der Ungar. Rundschau I 1912 S. 713 ff.; v. Jaeger in der Öst. Ztschr. f. Verwaltung XLV 1912 S. 1 ff.; A. v. Máday Versuch einer neuen Theorie von den Staatenverbindungen 1912 S. 25 ff.; Hauke Grundriß des Verfassungsrechts (im Grundr. d. öst. R. III[1]) S. 141 ff. Die Anerkennung des selbständigen ungarischen Staates von Seiten Österreichs im Jahre 1867 und die daran geknüpfte Auseinandersetzung zwischen beiden Staaten hat gegenüber der herrschenden Lehre auch Theorien Raum gegeben, die auf dem Boden bestimmter politischer Anschauungen erwachsen sind. So wirkt in Österreich der alte zentralistische Gedanke in der Lehre von einem trotz der inneren Teilung des Reiches fortlebenden Gesamtstaate nach, während in Ungarn sogar die Möglichkeit radikalerer Trennung Anhänger hat, indem die Souveränetät des ungarischen Staates von extremer Seite selbst nach der Richtung hin behauptet wird, daß ihm die unbeschränkte Rechtsmacht auch über die Normen des ungarischen Ausgleichsgesetzes (Gesetz-Art. XII von 1867) zusteht. In objektiver und ungezwungener Weise vermag aber nur die hier vertretene Lehre die wichtigsten rechtlichen Erscheinungen in dem politischen Leben Österreich-Ungarns zu erklären, während alle anderen Theorien zu unlösbaren Widersprüchen führen und sich der politischen Wirklichkeit greifbar entgegensetzen. Jede Annahme bundesstaatlicher Elemente oder gar eines entwickelten Bundesstaates in Österreich-Ungarn scheitert ein- für allemal daran, daß jeder noch so rudimentäre Bundesstaat irgendwie in der Lage sein muß, seine Glieder zu beherrschen. Ein Staat aber, der seine finanziellen und militärischen Kräfte ganz von seinen Gliedstaaten erhält, der diesen gegenüber nicht mit der geringsten rechtlichen Macht ausgestattet ist, um seine Ansprüche an sie durchzusetzen, der keine wie immer geartete Instanz besitzt, um Konflikte in seinem Innern durch Rechtspruch zu entscheiden, dessen Dasein von einem seiner Glieder ausdrücklich geleugnet wird, ein solcher Staat kann sein Dasein nur im luftigen Reiche juristischer Dialektik führen.

Realunion nachgefolgt[1]). Beide Formen lehren, gegeneinander gehalten, die mannigfaltige positive Ausgestaltung, deren die Realunion fähig ist, indem Schweden-Norwegen nur der König für alle Zeiten, Österreich-Ungarn hingegen die habsburgische Dynastie, solange thronfolgefähige Nachkommen Leopolds I. vorhanden sind, und außerdem ein umfangreiches und bedeutungsvolles Gebiet staatlicher Tätigkeit (Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, des gemeinsamen Kriegs- und Finanzwesens) gemeinsam sind. Daß die sonst noch von vielen der Realunion eingeordneten Bildungen Polen-Rußland, Finnland-Rußland, Kroatien-Ungarn und Sachsen-Coburg und Gotha keine Staatenverbindungen sind, habe ich an anderer Stelle nachgewiesen[2]).

Für die Realunion gilt selbstverständlich die Unmöglichkeit des Krieges zwischen den also unierten Staaten, aber auch zwischen ihnen ist völkerrechtlicher Zwang anderer Art nicht ausgeschlossen, wie denn auch im Fall des Interessenkonflikts das Völkerrecht kein Schutzmittel gegen völlige Unterwerfung des einen Staats unter den anderen gewährt, was namentlich in dem Verhältnis der Union eines schwachen Staates mit einem starken von Bedeutung ist[3]).

---

[1]) Auch bei dieser Union suchten bis zu ihrem Ende politische Wünsche die Tatsachen umzudeuten. So erklärt vom schwedischen Standpunkt Reuterskiöld im Archiv f. öff. Recht XIV S. 378 Schweden-Norwegen für einen Staatenstaat oder zusammengesetzten Staat. Die Union war aber (S. 380) staatsrechtlich nicht organisiert, sondern nur im Könige sozusagen personifiziert, m. a. W., sie war kein Staat und damit auch kein Staatenstaat. Andere schwedische Schriftsteller gingen noch weiter und bestritten den staatlichen Charakter Norwegens, weil es de iure von Dänemark an Schweden abgetreten und niemals völkerrechtlich anerkannt worden sei. Sie übersahen, daß die Existenz eines Staates ein Faktum ist, das durch juristische Deduktion nicht aus der Welt geschafft werden kann. Wie wertlos derartige Spekulationen sind, haben die neuesten Ereignisse gezeigt. Der angebliche schwedisch-norwegische Staat ist durch den Bruch der Union von seiten Norwegens über Nacht verschwunden, ohne daß er die geringsten Spuren hinterlassen hätte. — Eine urkundliche Darstellung der schwedisch-norwegischen Verhältnisse bei Fleischmann Das Staatsgrundgesetz des Königreichs Norwegen 1912. Vgl. auch Morgenstierne Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen 1911 S. 1 ff. und Aall u. Gjelsvik Die norwegisch-schwedische Union 1912.

[2]) Staatenverbindungen S. 70 ff.; Staatsfragmente S. 34 ff.; oben S. 655 ff.

[3]) Wie erwähnt, meinen die Verteidiger des Staatscharakters von

Eine neue Begründung solcher Unionen ist aber für die Zukunft sehr unwahrscheinlich[1]). Die Schwierigkeiten, national geschiedene Staaten in irgendeiner Form dauernd zu vereinigen, die bundesfeindlichen Tendenzen, welche kraft der Souveränetät der verbündeten Staaten der Existenz eines jeden Staatenbundes entgegenwirken, stehen gedeihlicher Entwicklung der Realunionen hindernd im Wege, wie die Geschichte des gegenseitigen Verhältnisses der in Realunion begriffenen Staaten der neuesten Zeit deutlich beweist. Während im Bundesstaate eine der Zentralgewalt feindliche Partei auf die Dauer nicht geduldet werden kann, gehört das Bestehen unionsfeindlicher Parteien mit zum Inventar der heutigen Realunionen. Überdies besteht ein verhängnisvoller organisatorischer Mangel der neueren Realunionen in dem Fehlen eines Schiedsgerichtes, das die kollidierenden Ansprüche der Gliedstaaten ausgleicht oder über sie entscheidet, so daß das Resultat derartiger Streitigkeiten ganz von den realen Machtfaktoren abhängt und daher rechtlich nicht bestimmbar ist. Das Ende der schwedisch-norwegischen Union ist für alle Zukunft eine eindringliche politische Warnung vor der Neubildung einer derartigen Staatenverbindung.

Was speziell die deutschen Staaten anbelangt, so ist für sie der Eintritt in eine Realunion für die Zukunft ausgeschlossen. Sinnlos wäre eine Realunion zweier Gliedstaaten eines Bundesstaates, weil jedes vernünftige Motiv hierzu mangelte. Zwei deutsche Gliedstaaten können in Personalunion gelangen, sie können sich zu einem Einheitsstaate mit verfassungsmäßigen Sonderinstitutionen der Glieder vereinigen, aber eine Realunion, die beide Staaten in dieser ihrer Qualität bestehen läßt, hätte

Finnland (und Kroatien) dadurch diese Länder vor Eingriffen des mit ihnen verbundenen großen Staatswesens sichergestellt zu haben. Allein selbst die Unmöglichkeit des Krieges würde kleinere unierte Staaten noch schlechter stellen als die nichtunierten, weil völkerrechtliche Mediation und Schiedsspruch schon deshalb bei ihnen ausgeschlossen sind, weil sie völkerrechtlich gar nicht anerkannt sind, und überdies die Bestimmungen der Haager Akte sich nur auf den Krieg beziehen. Hingegen gewährt eine staatsrechtliche Einordnung solcher Länder in einen Gesamtstaat die Möglichkeit rechtlichen Beweises, daß es unzulässig ist, die ihnen gewährte Verfassung anders als in der gesetzlichen Form zu ändern. Aus demselben Grunde haben auch die Staaten eines Bundesstaates gegen ein mächtiges Bundesglied rechtlich eine ganz andere Stellung als die Mitglieder eines Staatenbundes.

[1]) Wegen Islands vgl. oben S. 635 N. 2.

keinen Zweck, da eine gemeinsame Verteidigung nach außen nicht Sache deutscher Gliedstaaten ist. Die Realunion eines deutschen Gliedstaates mit einem auswärtigen wäre, rein politisch betrachtet, noch viel bedenklicher als die ohnehin von manchen deutschen Verfassungen untersagte Personalunion. Sie ist aber rechtlich ausgeschlossen. Realunion hat weitgehende Gemeinsamkeit der auswärtigen Angelegenheiten und die Verpflichtung der unierten Staaten zu gemeinsamer Verteidigung zur Folge, ist demnach auf dem Boden der geltenden Reichsverfassung nicht zulässig[1]).

Nicht unter den Begriff der Personal- oder Realunion fallen gewisse Schwebezustände bei Übergang eines Staates oder Staatsteiles in einen anderen Staat oder die der Bildung eines neuen Staatswesens aus mehreren bisher getrennten unmittelbar vorangehende Vereinigung unter derselben Herrscherpersönlichkeit. So wäre es unzulässig, die Abtretung der Lombardei (1859) und Venetiens (1866) an Napoleon III., die nur kurze Übergänge zu ihrer Einverleibung in Italien waren, als Begründungen von Personalunionen zwischen Frankreich und diesen Gebieten zu bezeichnen. Ebenso ist die Anwendung der Kategorie der Realunion auf die Moldau und Walachei (1861—66) ausgeschlossen, da diese Vereinigung beider Fürstentümer unter demselben Staatshaupt nichts als der erste Versuch der Gründung des einheitlichen Rumäniens war. Nicht minder wäre es verfehlt, Schleswig und Holstein-Lauenburg nach ihrer Abtretung von seiten Dänemarks an Österreich und Preußen (1864—66) als mit diesen beiden Mächten in Personal- oder Realunion stehende Herzogtümer aufzufassen. Auch der Verzicht Österreichs auf Lauenburg in der Gasteiner Konvention hat dieses Herzogtum bis zu seiner Vereinigung mit Preußen (1865—76) in keine Realunion mit dem preußischen Staate gebracht, vielmehr auch nur einen Schwebezustand geschaffen. In all diesen Fällen fehlt es nämlich an jedem Motiv für eine dauernde Verbindung mit getrennter staatlicher Existenz der verbundenen Teile. Im Wesen der Realunion aber liegt es, daß sie auf unabsehbar lange Zeit, also

---

[1]) Übereinstimmend G. Meyer, Staatsrecht S. 600 N. 33, der meine Ausführungen, Staatenverbindungen S. 292, als auch gegen die Möglichkeit einer Personalunion gerichtet auffaßt, während ich dort nur von dem Eintritt eines Gliedstaates in einen Staatenbund oder eine Realunion spreche.

mindestens auf die Dauer einer Dynastie abgeschlossen werde. Gleich dem Staatenbunde ist sie für die Dauer berechnet; es verdunkelt ihr Wesen, wenn man mit ihr Analogien besitzende transitorische Zustände unter ihren Begriff einzwängen will.

Die Realunion wird geendigt entweder durch Verwandlung in einen Einheitsstaat oder Lösung des Bundes dadurch, daß verschiedene Monarchen in den einzelnen der unierten Staaten zur Krone gelangen, sei es auf verfassungsmäßigem Wege, sei es durch einen Gewaltakt (Eroberung, Entthronung). Eine vorübergehende Lösung der Union durch Verschiedenheit der Regentschaftsgesetze, wie sie bei der Personalunion möglich, ist bei der Realunion ausgeschlossen, da nicht nur die Bestimmungen über Thronfolge, sondern auch über Vertretung des verhinderten Monarchen in allen unierten Staaten identisch sein müssen.

4. Der Staatenbund[1]). Der Staatenbund ist die dauernde, auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zweck des Schutzes des Bundesgebietes nach außen und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten, wozu auch die Verfolgung anderer Zwecke verabredet werden kann. Diese Verbindung bedarf einer dauernden Organisation zur Realisierung der Bundeszwecke. Durch die Merkmale der Dauer, der Allseitigkeit des nicht bloß auf bestimmte casus foederis beschränkten Verteidigungsbundes, sowie durch die ständigen Organe hebt sich der Staatenbund über jede Form der Defensivallianz hinaus.

Der Staatenbund mindert rechtlich die Souveränetät der verbündeten Staaten nicht, vielmehr verpflichten diese sich wechsel-

---

[1]) Die Literatur über Staatenbund und Bundesstaat ist fast unübersehbar. Eine umfassende Bibliographie bei A. Bushnell Hart, Introduction to the study of federal Government, Boston 1891, p. 178 bis 192, die aber auch nicht vollständig ist, ferner bei Le Fur, p. X bis XVII. Für die wissenschaftliche Erfassung der beiden Verbindungsformen nimmt heute die deutsche Wissenschaft zweifellos die führende Stelle ein. Die neuere deutsche Literatur nebst wichtigeren Werken der ausländischen bei Laband, I S. 55 Note, G. J. Ebers, Die Lehre vom Staatenbunde 1910 S. XIII—XXIII, und G. Meyer, S. 39 Note 1; ferner Hatschek Allg. Staatsrecht III S. 40 ff.; Tomaso Perassi Confederazioni di stati e stato federale 1910; W. Schücking Der Staatenverband der Haager Konferenzen 1912 S. 69 ff., und zu dessen Auffassung der Haager Friedensmächte als eines Weltstaatenbundes O. Nippold im Jahrb. d. ö. R. VII 1913 S. 38 ff.; Strupp im Arch. d. ö. R. XXX 1913 S. 585 ff.

seitig, zum Zwecke der Erhaltung ihrer Souveränetät gewisse Funktionen, entweder nur gemeinsam oder doch unter bestimmten Umständen gemeinsam auszuüben. Die liegen aber dem Zwecke der Verbindung entsprechend in erster Linie auf dem Gebiete der völkerrechtlichen Beziehungen zu anderen Staaten. Gemeinsame Ausübung des Rechtes über Krieg und Frieden, des Vertrags- und Gesandtschaftsrechtes innerhalb der bundesmäßigen Grenzen sind dem Wesen des Staatenbundes angemessen. Wie jeder Verein hat der Staatenbund eine Vereinsgewalt. Diese Vereinsgewalt aber, die die Verwaltung der Bundesangelegenheiten zu versehen hat, ist keine Staatsgewalt. Sie hat kein Imperium über die Staaten des Bundes, da ihr keine staatsrechtlichen Mittel zu Gebote stehen, um ihren Willen durchzusetzen. Vielmehr kann sie dem widerstrebenden Bundesgliede gegenüber nur völkerrechtlichen Zwang anwenden, der da, wo keine grundvertragsmäßige Festsetzung getroffen ist, einfach den Charakter des Krieges, andernfalls den der Bundesexekution annimmt, die ebenfalls mit internationalen Zwangsmaßregeln, z. B. gemeinsamer bewaffneter Intervention mehrerer Mächte, um die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen von seiten eines Dritten zu erzwingen, auf gleicher Linie steht.

Die gegenteilige Ansicht, welche dem Bunde korporativen Charakter und daher der Bundesgewalt Herrschaftsrechte über die ihm eingegliederten Staaten zuschreibt[1]), führt mit zwingender Notwendigkeit zur Einordnung des Staatenbundes unter die Kategorie des Staates, und damit wird jedes durchgreifende Merkmal zwischen ihm und dem Bundesstaate verwischt[2]).

---

[1]) Vgl. namentlich G. Meyer Staatsrecht S. 40 ff.; Brie Theorie der Staatenverbindungen S. 84 ff.; Haenel Staatsr. I S. 118; Le Fur S. 511 ff.; v. Stengel in Schmollers Jahrbuch 1898 S. 795 ff., 1132 ff. Rehm, Staatslehre S. 86 ff., will zwei Arten von Staatenbünden, gesellschaftliche und korporative, unterscheiden.

[2]) Dieser unausweichlichen Konsequenz könnte nur die Theorie G. Meyers entgehen gemäß dessen Lehre, die das politische Gemeinwesen für den weiteren, den Staat für den engeren Begriff hält. Daß der Staatenbund Staat sei, behauptet von seinem Standpunkt aus ganz folgerichtig v. Stengel, S. 1136. Wenn Rehm, Staatsl. S. 88 N. 1, darauf erwidert, daß zum Staatsbegriff unmittelbare Herrschaft über Individuen gehört, die beim Staatenbunde fehle, so begibt er sich der Möglichkeit, einem Oberstaat mit Vasallenstaaten, wie dem türkischen Reich oder einem typisch ausgebildeten Lehnsstaat mit staatlicher Gestaltung seiner Territorien, in welchem dem Oberherrn direkte Herrschaft

Die fortwährend wiederkehrende Behauptung von der Herrschaft der Bundesgewalt im Staatenbunde wird durch eine nicht zu bezweifelnde Erscheinung im Leben der Staatenbünde hervorgerufen. Staatenbünde scheinen sowohl nach außen als auch ihren Gliedern gegenüber als Einheiten zu handeln, deren Wille von dem ihrer Glieder scharf zu trennen ist. Demgegenüber muß aber daran festgehalten werden, daß die Zahl der Staatenbünde viel zu gering und die völkerrechtliche Ordnung viel zu wenig konsistent ist, um in ihr das Dasein völkerrechtlicher Körperschaften, die über ihren Gliedstaaten mit Einheitswillen ausgerüstet dastehen, nachzuweisen. Im Staate hat sich ja eine Fülle gesellschaftlicher und körperschaftlicher Bildungen entwickelt. Es wäre aber methodologisch unrichtig, aus dem Dasein dieser innerstaatlichen Bildungen ohne weiteres auf die Existenz von überstaatlichen Bildungen derselben Art zu schließen. Es ist nichts anderes als echtes Naturrecht, von der Positivität des Völkerrechts vollkommen absehend, völkerrechtliche Verhältnisse ohne weiteres einem auf dem Boden eines innerstaatlichen Rechtssystems erwachsenen Begriff einzuordnen und neben die allgemein anerkannte völkerrechtliche Persönlichkeit des Staates auch die der Staatenkorporation zu stellen[1]). Da zudem stete Gemeinsamkeit und innere Einheit einer Vielheit von Staaten dieselben politischen Wirkungen hervorruft, so genügt jene auf Vereinbarung beruhende Gemeinsamkeit vollkommen, um die körperschaftsähnlichen Erscheinungen im Leben der Bünde zu erklären. Will man aber eine Analogie aus der innerstaatlichen Rechtsordnung herbeiziehen, so bietet die einzige angemessene das Gesamthandverhältnis dar. Der Staatenbund kann daher mit der Reserve, der alle Analogien unterliegen, als völkerrechtliche Gemeinschaft zur gesamten Hand bezeichnet werden[2]).

---

nur über die Vasallen zusteht, den Staatscharakter zuzuerkennen. Nun fallen nach ihm solche Verhältnisse aber (S. 104) unter den Begriff des Staates. Diesen Widerspruch vermag er nicht zu lösen. Als Staat fassen ohne Umschweife den Staatenbund auf Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Kämpfe S. 26 ff., und Affolter, Hirths Annalen 1903 S. 829. Gegen beide vgl. die treffenden Bemerkungen von Anschütz zu G. Meyer Staatsr. S. 41 N. 2 und 4. — S. auch oben S. 749 N. 1.

[1]) Vgl. auch Lehre von den Staatenverbindungen S. 177 ff., wo ich allerdings bezüglich der Persönlichkeitsnatur des Staates einen von meinem jetzigen abweichenden Standpunkt einnahm.

[2]) Vgl. die Darstellung der Gemeinschaften zur gesamten Hand

Die Vereinsgewalt des Bundes wird nur über die Mitglieder, d. h. die Staaten geübt. Daher wendet sie sich nur an die obersten Staatsorgane; eine Gewalt über die einzelnen Staatsangehörigen ist dem Bunde nicht gegeben. Daher gibt es im Staatenbunde keine Bundesangehörigkeit des einzelnen. Deshalb ist auch im Staatenbunde niemals eine sicher wirkende Garantie dafür gegeben, daß die Bundesbeschlüsse von allen Gliedern durchgeführt werden. Die Bundesexekution ist, wie jedes völkerrechtliche Zwangsmittel, stets von den gegenseitigen Machtverhältnissen der Bundesglieder abhängig. So war im Deutschen Bunde den großen Staaten gegenüber die Bundesexekution ein leeres Wort und die Durchführung der Bundesbeschlüsse in ihnen tatsächlich nur von ihrem guten Willen abhängig. Da die Gliedstaaten souverän sind, so streitet ferner die Vermutung stets für die Freiheit der Gliedstaaten und gegen die Zuständigkeit der Bundesgewalt. Jede Erweiterung der Bundeskompetenz kann nur durch einhellige Vereinbarung der Mitglieder erfolgen, während innerhalb der bestehenden Zuständigkeit Mehrheitsbeschlüsse zulässig sind, die aber keineswegs als Beweis für eine Oberhoheit der Bundesgewalt über die Staaten verwendet werden können. Denn Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen ist für sich allein keineswegs imstande, irgendeinem Verbande körperschaftlichen Charakter zu verleihen. Mehrheitsbeschlüsse können sowohl von Körperschaften als von einfachen Gesellschaften mit bindender Kraft für die Mitglieder gefaßt werden.

Staatenbünde können gemeinsame Verwaltungsinstitutionen, gemeinsame Behörden besitzen, es können parlamentarische Delegationen der Gliedstaaten an ihren Beschlüssen teilnehmen, wie es in dem österreichischen Reformprojekt für den Deutschen Bund 1863 vorgeschlagen war. All das stört den Typus des Staatenbundes nicht, sofern nur die Bundesbeschlüsse zu ihrer Durchführung stets eines Willensaktes der Gliedstaaten bedürfen. Das Heer der Staatenbünde bestand bisher immer aus Kontingenten der Einzelstaaten, ihre Einnahmen aus Beiträgen der Mitglieder, aber selbst gemeinsames Heer und gemeinsame Einnahmen könnten in ihm vorkommen. Solange das Prinzip der Souveränetät der Gliedstaaten rechtlich anerkannt ist, bleibt eine

---

bei Gierke Deutsches Privatrecht I S. 682 ff. und neuerdings Ebers a. a. O. S. 303 ff., der sich der hier vertretenen Lehre anschließt.

derartige Verbindung, wie immer sie gestaltet sein mag, ein Staatenbund.

Alle der neueren Zeit angehörenden Staatenbünde haben den erörterten Typus aufgewiesen. Nur sie aber können zur Gewinnung eines Typus verwendet werden, der als völkerrechtliche Staatenverbindung eine ausgebildete völkerrechtliche Ordnung voraussetzt. Antike und mittelalterliche Städtebünde heranzuziehen ist bei der völligen Verschiedenheit sowohl der internationalen Verhältnisse als der staatlichen Stellung der verbündeten Gemeinwesen im Vergleich mit den Staaten der neueren Zeit mißlich. Weder der achäische Bund noch die Hansa können zum Verständnis der modernen Staatenbünde förderlich verwendet werden.

Die Wissenschaft ist auch tatsächlich trotz aller Beachtung früherer Bildungen bei der Feststellung des Typus des Staatenbundes stets nur von der Untersuchung der neueren Bünde ausgegangen. Der Bund der Vereinigten Niederlande, die Vereinigten Staaten von Amerika von 1776—1787, die schweizerische Eidgenossenschaft 1815—1848, der Rheinbund und der Deutsche Bund sind die vornehmsten historischen Erscheinungen, aus welchen der Begriff des Staatenbundes abstrahiert worden ist.

Ganz abweichend von diesem Typus war aber der Bund der zum Ausscheiden aus der amerikanischen Union entschlossenen Rebellenstaaten (1861)[1]. Diese wollten nach der Anleitung Calhouns[2]) ein „Federal Government" gründen, das staatenbündischen Charakter tragen sollte. Die konföderierten Staaten von Amerika, wie sie sich nannten, sollten eine selbständige Regierung haben, die gleich derjenigen der Vereinigten Staaten direkte Gewalt über das Volk haben sollte. Selbst Verfassungsänderungen sollten durch einfache Majorität in beiden Häusern des Kongresses und Zweidrittelmajorität der Staatenlegislaturen — also unter geringeren Erschwerungen, als sie die Unionsverfassung vorschreibt — Rechtskraft gewinnen können. Aber

[1]) Vgl. G. Jellinek Staatenverbindungen S. 187 ff. Eine eingehende Darstellung der Lehre von der Sezession und Nullifikation und der auf sie sich gründenden geschichtlichen Vorgänge bis zur Wiederherstellung der normalen Zustände nach Beendigung des Sezessionskrieges bei Foster, I p. 111—268.

[2]) A discourse on the Constitution and Government of the United States. Works of Calhoun I 1863 p. 109—406. Über Calhoun vgl. die genaue Darstellung von E. Moll Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika 1905 S. 170 ff.

die Verfassung war ausdrücklich als ein Vertrag zwischen den Staaten bezeichnet, die fortdauernde Souveränetät der vereinbarenden Staaten in der Verfassung ausdrücklich anerkannt und damit die ganze theoretische Grundlage, auf welcher der neue Bund aufgebaut werden sollte. Deren praktisch wichtigste Konsequenzen waren das Recht der Nullifikation bundesrechtswidriger Gesetze durch die in der Minorität verbliebenen Einzelstaaten und das Recht der Sezession der Minoritäten im Falle eines tiefgreifenden, auf andere Art nicht lösbaren Konfliktes. Dadurch jedoch wäre auch dieser Bund, wenn er sich hätte behaupten können, schließlich fordauernd auf den guten Willen seiner Glieder gestellt gewesen. Die Bundesgewalt wäre trotz ihrer Ähnlichkeit mit einer Staatsgewalt dennoch nur eine Vereinsgewalt gewesen, der das wesentliche Merkmal der Staatsgewalt, die Fähigkeit unbedingter, von dem Willen der Untergebenen unabhängiger Herrschaft gemangelt hätte. Die Vermutung hätte stets für die Zuständigkeit der Glieder gegen die des Bundes gesprochen, und eine Erweiterung der Bundeskompetenz wäre kraft des Rechtes der Nullifikation und Sezession schließlich doch von dem einhelligen Willen der Gliedstaaten abhängig gewesen. Immerhin lehrt dieser Versuch, einen neuen Typus des Staatenbundes zu schaffen, welch weitgehender Abweichungen von dem herkömmlichen Typus diese Verbindungsform fähig ist.

Daher kann man als notwendig feststehendes Merkmal des Staatenbundes nur die Souveränetät der Bundesglieder bezeichnen. Sie allein ist das unterscheidende Merkmal des Staatenbundes von der neueren staatsrechtlichen Form der Staatenverbindungen, dem Bundesstaate.

Mit diesem Resultate stimmt auch nach anderer Richtung hin die juristische Erkenntnis überein. Jede auf einer völkerrechtlichen Vereinbarung ruhende Staatenverbindung ist in ihrem Bestande abhängig davon, daß sie nicht mit den höchsten Sonderinteressen der Glieder kollidiere. Niemals ist der Staat irgendeines Vertrages, sondern stets der Vertrag des Staates wegen da. Die Pflicht der Vertragstreue hat an der Existenz des also gebundenen Staates seine Grenzen; die der Gesetzeserfüllung hingegen kann bis zur Aufopferung des Verbandes gehen. Dem hat auch die politische Wirklichkeit entsprochen, die den für ewig erklärten Deutschen Bund zerriß, als seine Fortexistenz mit den höchsten Interessen seines mächtigsten Gliedes in Kampf geriet.

Der Austritt aus einem Staatenbund ist Vertragsbruch, nicht Auflehnung gegen eine Herrschaft. Mangel an Vertragstreue kann unter Umständen rechtlich gerechtfertigt werden, Empörung gegen eine verfassungsmäßig bestehende Gewalt niemals. „Das ultra posse nemo obligatur kann durch keine Vertragsklausel außer Kraft gesetzt werden; und ebensowenig läßt sich durch einen Vertrag das Maß von Ernst und Kraftaufwand sicherstellen, mit dem die Erfüllung geleistet werden wird, sobald das eigne Interesse des Erfüllenden dem unterschriebenen Texte und seiner früheren Auslegung nicht mehr zur Seite steht."[1]) Zudem ist selbst rechtlich die Auflösung eines jeden Staatenbundes möglich durch einhelligen Beschluß seiner Gliedstaaten. Eine staatsrechtliche Verbindung hingegen kann niemals durch den Willen ihrer Glieder von Rechtswegen gelöst werden. Der politische Selbstmord ist keine juristische Kategorie.

Vom politischen Standpunkte aus könnte gegen die hier entwickelte juristische Auffassung eingewendet werden, daß die Souveränetät der Gliedstaaten eines Staatenbundes nur bei großen Staaten überhaupt einen Sinn habe, die kleineren Staaten hingegen eine derartige faktische Unterordnung unter die Bundesgewalt zeigen, daß praktisch von deren Souveränetät nicht mehr die Rede sein könne. Diese Ansicht kann aber vom Rechte nicht angenommen werden, weil kleine Staaten, auch wenn sie außerhalb eines Bundesverhältnisses stehen, stets durch Rücksichtnahme auf die größeren, namentlich benachbarten Staaten in ihrer Bewegungsfreiheit gehemmt sind. Deshalb wird man aber auch einem kleinen Staate nicht den Rechtscharakter eines souveränen absprechen dürfen, wie ja auch soziale Unterschiede der Individuen und die durch sie hervorgerufenen sozialen Abhängigkeitsverhältnisse keine Unterschiede in der Rechtsstellung der Persönlichkeiten zu begründen imstande sind.

Vermöge dieser Souveränetät seiner Glieder ist aber der Staatenbund eine höchst unbefriedigende Form dauernder Organisation von Staaten, die durch bleibende gemeinsame Interessen auf eine stete Verbindung angewiesen sind. Vornehmlich nationale Gemeinschaft, sodann geschichtliche Zusammengehörigkeit anderer Art, wie die der Unabhängigkeit vorausgegangene gemeinsame Unterordnung unter dieselbe Herrschaft, sind die Motive

---

[1]) Bismarck Gedanken und Erinnerungen II S. 249 f.

zur Bildung von Staatenbünden gewesen. Keiner von ihnen hat sich aber bei längerer Dauer bewährt und zu erhalten vermocht, wenigstens seit Ausbildung der modernen Staatensysteme, innerhalb deren erst, im Gegensatz zu den unklaren mittelalterlichen Verhältnissen, der Staatenbund als ausgeprägte Verbindungsform entstehen konnte. Entweder ist der Einheitsstaat — in den Niederlanden — oder der Bundesstaat an ihre Stelle getreten. Die Versuche, welche im 19. Jahrhundert in Zentralamerika mit der Schaffung von Staatenbünden gemacht wurden, haben zu keinem bleibenden Resultate geführt. Sie sind entweder auseinandergefallen oder nicht zustandegekommen. Auch sie bestätigen den Satz, daß sich ein Staatenbund auf die Dauer nicht zu erhalten imstande ist. Er zählt daher bereits heute zu den ausgestorbenen Arten der Staatenverbindungen. Hat doch unseren Erörterungen zufolge selbst die beständigere Form der Realunion, die wir als Spezialfall des Staatenbundes kennen gelernt haben, keine Aussicht, künftig in neuen Exemplaren dargestellt zu werden.

5. Der Bundesstaat. Der Bundesstaat ist ein aus einer Mehrheit von Staaten gebildeter souveräner Staat, dessen Staatsgewalt aus seinen zu staatlicher Einheit verbundenen Gliedstaaten hervorgeht[1]). Er ist eine staatsrechtliche Staatenverbindung, die eine Herrschaft über die verbundenen Staaten aufrichtet, deren Teilnehmer jedoch stets die Staaten selbst sind, so daß sie zugleich in ihrer Gesamtheit herrschen oder doch mitherrschen, als einzelne hingegen auf bestimmten Gebieten untertan sind.

Die Möglichkeit des Bundesstaates hängt innig mit der Lehre zusammen, die Souveränetät für kein wesentliches Merkmal des Staates erklärt und demnach souveräne und nichtsouveräne Staaten unterscheidet[2]). Andernfalls ist das, was man Bundes-

---

[1]) Laband, I S. 60, bezeichnet als Bundesstaat den Staat, in welchem die Staatsgewalt der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten zusteht. Dann aber wären die Vereinigten Staaten von Amerika kein Bundesstaat, weil das einheitliche Volk als den Staaten gleichartiges Organ der Bundesstaatsgewalt erscheint. Allerdings schränkt Laband seinen Satz selbst ein, indem er weiter nur von Beteiligung der Staaten an der Herstellung des Gesamtwillens spricht. Dieser vorsichtigeren Formulierung hat sich Rehm, Staatslehre S. 86, angeschlossen, indem er den Gliedstaaten bloß einen Anteil an der Bundesstaatsgewalt zuspricht.

[2]) Die Scheidung von souveränen und nichtsouveränen Staaten ist für die Lehre von den modernen Bundesverhältnissen zuerst von

staat nennt, entweder ein Staatenbund oder ein Einheitsstaat. Die erstere Lehre ist angeregt durch die Theorie Calhouns von der Natur der amerikanischen Union, vertreten von Seydel, namentlich im Hinblick auf das Deutsche Reich[1]), die zweite in verschiedenen Nuancen von all denen, die entweder nur dem Gesamtstaate im Bundesstaat Souveränetät und damit ausschließlich Staatscharakter zuerkennen[2]), oder die eine souveräne Gewalt an zwei verschiedene Träger — Bundes- und Gliedstaat — verteilt denken, so daß sie beiden gemeinsam zusteht[3]).

Die Gliedstaaten des Bundesstaates sind nichtsouverän; den höchsten Organen ihrer Staatsgewalt und damit ihnen selbst ist jedoch als Ersatz der Souveränetät ein mehr oder minder groß bemessener Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt des Gesamtstaates verfassungsmäßig eingeräumt. Die Ordnung des Bundesstaates ruht auf einer Verfassung, die sein eigenes Gesetz

---

G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung 1872 S. 2 ff., vorgenommen worden. Sie kann heute als die für die Erklärung des Bundesstaates verbreitetste Theorie bezeichnet werden.

[1]) Vgl. namentlich: Der Bundesstaatsbegriff (1872), Staatsrechtliche und politische Abh. S. 1—85 und Kommentar zur deutschen Reichsverfassung S. 1 ff.; Seydels Theorie hat unter den namhaften Publizisten keine Anhänger gefunden. Die neueste eingehende Kritik seiner Lehre bei Rehm, Staatslehre S. 127 ff. Doch hat kürzlich O. Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, Archiv f. öff. R. XVIII (1903) S. 337, und Festgabe f. Laband I 1908 S. 64 ff., ferner StR. d. Königreichs Sachsen 1909 S. 12 f., für das Deutsche Reich eine der Seydelschen Lehre ähnliche Theorie zu begründen versucht, widerlegt aber keinen der Einwände, die gegen Seydels Lehre vom Reiche erhoben worden sind. Gegen O. Mayer, obschon ihm teilweise beipflichtend, auch Hatschek, Allg. Staatsrecht III S. 60 ff. Was eben nicht aus der Welt zu schaffen ist, das ist die unentrinnbare Überstimmbarkeit des Einzelstaats.

[2]) So in verschiedenen Wendungen Zorn StR. I S. 71 ff. und Die deutsche Reichsverfassung 2. Aufl. 1913 S. 44; Borel Étude sur la souveraineté et l'État fédératif 1886 p. 167 ff.; Le Fur p. 686 ff.; Combothecra Conception juridique de l'État 1899 p. 139; Willoughby und Burgess vgl. oben S. 486 N.

[3]) Namentlich Haenel Studien I S. 63 ff. und Staatsrecht I S. 200 ff., 793 ff.; Gierke in Schmollers Jahrbuch 1883 S. 1157 ff.; Bornhak Allg. Staatslehre, 2. Aufl. S. 258, ähnlich: Rußland und Finnland 1909 S. 18 f.; O. Mayer II S. 462 ff. Vgl. dazu die treffenden Kritiken von Laband, I S. 81 ff., und Rehm, Staatslehre S. 120 ff., die mit Recht konstatieren, daß auch diese Lehre, zu Ende gedacht, auf die Gleichstellung von Bundes- und Einheitsstaat hinauslaufe.

ist und stets nur durch Gesetz des Bundesstaates, niemals durch den, wenn auch einmütigen Willen der Gliedstaaten, der sich in anderen als verfassungsmäßigen Formen äußert, rechtlich abgeändert werden kann. Soweit die Herrschaft des Bundesstaates reicht, verlieren die Gliedstaaten ihren staatlichen Charakter. Sie werden in diesem Bereiche entweder ganz außer Tätigkeit gesetzt, indem die eigene Verwaltung des Bundesstaates an die Stelle der ihrigen tritt, oder sie erhalten den Charakter von Selbstverwaltungskörpern nach Art der Kommunalverbände, insoweit sie nach den Gesetzen und unter Aufsicht des Bundesstaates durch ihre Organe Verwaltung üben[1]).

Im Bundesstaate ist eine Vielheit von Staaten zur Einheit verbunden, d. h. es sind, soweit die Zuständigkeit der Bundesstaatsgewalt reicht, alle trennenden Unterschiede unter den Gliedstaaten verschwunden. Daher sind in ihm Gebiet und Volk der Gliedstaaten zu einer Einheit zusammengefaßt. Das Land der Gliedstaaten ist sein Gebiet, das Volk der Gliedstaaten sein einheitliches Volk. Aus diesen zur Einheit zusammengefaßten Staaten geht aber auch die Staatsgewalt des Bundesstaates hervor, sei es, daß die Regierungen der Gliedstaaten in ihrer Einheit die höchste Gewalt des Bundesstaates bilden, sei es, daß besondere Organe der Bundesstaatsgewalt aus dem einheitlichen Bundesvolke verfassungsmäßig bestellt werden, wie die Präsidenten der Föderativrepubliken. Auch im zweiten Falle aber sind den Staaten Rechte der Teilnahme an der Ausübung der Bundesstaatsgewalt eingeräumt, so daß die Gliedstaaten überall Organe der Bundesgewalt sind, was für sie in der Regel eine Steigerung ihres politischen Einflusses und ihrer ganzen Machtstellung bedeutet. Alle republikanischen Bundesstaaten lassen eine der beiden Kammern als Staatenhaus fungieren, in dem die Gleichheit der Staaten durch die jedem Staate gewährte gleiche Anzahl von Vertretern zum Ausdruck kommt. Diesem Staatenhause — dem Senate — kommen in den amerikanischen Bundesstaaten überdies die Funktionen eines den Präsidenten nach verschiedenen Richtungen hin beschränkenden Staatsrates zu. In den meisten Bundesstaaten ist ferner den Staaten eine entscheidende Stimme bei Verfassungsänderungen eingeräumt[2]). Anderer Art sind ferner

---

[1]) Vgl. Laband I S. 102 ff.

[2]) In den Vereinigten Staaten haben zwei Drittel der Staatenlegislaturen das Recht der Initiative bei Verfassungsänderungen und

Bestimmungen, durch welche außerdem auf die Staaten in der Organisation der Bundesgewalt Rücksicht genommen wird, wie z. B. in der Abgrenzung der niemals das Gebiet mehrerer Staaten umfassenden Wahlkreise im Deutschen Reiche und der Schweiz, die Verteilung der Schweizer Bundesräte auf verschiedene Kantone, ferner das den Staaten der nordamerikanischen Union eingeräumte Recht, durch ihre Wahlgesetze zugleich die Bedingungen für das Wahlrecht zum Repräsentantenhaus und zur Präsidentschaft festzusetzen.

In der Zusammenfassung der Organe der Staaten zu einem kollegialisch organisierten Organ des Bundesstaates prägt sich namentlich dessen föderalistischer Charakter aus, während die übrigen Organe ein durchaus unitarisches Gepräge tragen[1]).

Soweit die bundesgewaltfreie Sphäre der Gliedstaaten reicht, aber auch nur so weit, ist ihr Charakter als Staaten gewahrt, wenn auch der Sprachgebrauch diese juristisch allein zutreffende Unterscheidung nicht mitmacht und die Glieder eines Bundesstaates in allen ihren Beziehungen als Staaten bezeichnet. Die verschiedenen Qualitäten der Bundesglieder müssen aber scharf voneinander geschieden werden, um die rechtliche Natur des Bundesstaates zutreffend zu erfassen. Die richtige Erkenntnis des Wesens der Bundesglieder wehrt nämlich der Auffassung des Bundesstaates als einer Staatenkorporation[2]). Dieser Begriff ist ein in sich widerspruchsvoller und daher nicht realisierbar. Die Staatenkörperschaft soll über ihre Mitglieder herrschen. Soweit aber ein Verband von einem anderen beherrscht wird, ist seine Qualität als Staat ausgeschlossen. Herrschen ist die

---

drei Viertel das der Ratifikation der beschlossenen Änderungen. In der Schweiz (Bundesverf. Art. 93) hat jeder Kanton die Initiative für alle Arten von Gesetzen, und die Majorität der Kantone entscheidet mit der Mehrheit der Schweizerbürger über die Revision. Die einschlägigen Verhältnisse der anderen amerikanischen Bundesstaaten (Mexiko, Venezuela, Argentinien, Brasilien) bei Le Fur, p. 219 ff. Ob diese Staaten alle tatsächlich unter den Begriff des Bundesstaates fallen, kann an dieser Stelle nicht erörtert werden.

[1]) Dabei ist aber zu bemerken, daß der Gegensatz von föderalistisch und unitarisch ein politischer ist. Juristisch sind alle Organe des Bundesstaates, auch die Staatenkollegien oder deren repräsentierendes Organ in sich einheitlich, gleich den parlamentarischen Kollegien der Einzelstaaten.

[2]) Für das Deutsche Reich Laband I S. 97 ff. Vgl. dagegen auch G. Jellinek Lehre von den Staatenverbindungen S. 281 ff.

dem Staat notwendige Tätigkeit; ein Verband ist daher Staat nur insoweit, als er herrschen kann; der Gliedstaat hat daher auch nur, insofern er der Bundesstaatsgewalt nicht unterworfen ist, Staatscharakter, verliert ihn aber, wie von allen Seiten, die den Bundesstaatsbegriff anerkennen, zugegeben wird, soweit er der Bundesstaatsgewalt unterworfen ist.

Soweit die Herrschaft des Bundesstaates reicht, ist der Gliedstaat nur insofern vorhanden, als er Ansprüche auf Leistungen des Bundesstaates und auf Teilnahme an dessen Herrschaft hat. An der Herrschaft selbst aber nimmt er wie jedes Staatsglied nicht als einzelner, sondern als Organ des Gesamtstaates teil. Die Glieder des Bundesstaates sind als solche, soweit sie an der Herrschaft des Bundes teilnehmen, nicht Staaten, sondern Organe des Bundesstaates und, soweit sie unterworfen sind und überhaupt noch einen selbständigen Willen äußern können, nichtstaatliche Verbände, und nur die physische Identität dieses Verbandes mit dem Gliedstaate führt zu der ungenauen Vorstellung, daß der Gliedstaat als solcher dem Bundesstaate unterworfen sei. Daher hat der Gliedstaat nur nach zwei Richtungen hin staatlichen Charakter: als Gemeinwesen, das von der Bundesstaatsgewalt frei ist und als Träger von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen an den Bundesstaat gemäß dessen Verfassung.

Der Bundesstaat ist daher so wenig eine Staatenkörperschaft, als der Einheitsstaat als ein aus sämtlichen Kommunen des Staates bestehender Verband aufgefaßt werden darf. Er gleicht vielmehr, soweit seine Sphäre reicht, vollkommen dem Einheitsstaate. Er herrscht, wie dieser, direkt über sein Gebiet und sein Volk, ohne daß diese Herrschaft irgendwie durch Gliedstaaten in ihrer staatlichen Eigenschaft vermittelt wäre. Vom Einheitsstaate unterscheidet er sich dadurch, daß die in ihm zu völliger staatlicher Einheit zusammengefaßten Glieder in den der Bundeskompetenz nicht unterliegenden Angelegenheiten und vor allem in ihrer Organisation ihren staatlichen Charakter bewahrt haben, ferner dadurch, daß die obersten Organe dieser Staaten (Monarchen, Senate der freien Städte, Volk oder Legislaturen in den Republiken) entweder selbst Organe der höchsten Bundesgewalt sind oder diese erzeugen. Diese Verbindung von Organträgerschaft des Glied- mit der des Bundesstaates ist ein eigentümliches, sonst nirgends anzutreffendes Verhältnis, indem sonst die Organe eines Staates in dieser Eigenschaft nur ihm,

nicht aber auch einem anderen Staate angehören können. Da aber ein selbständiges Recht eines Staatsorgans, das nicht Recht seines Staates wäre, nicht vorhanden ist, so erhebt die Stellung der Gliedstaatsorgane im Bundesstaate die Gliedstaaten selbst zu Organträgern des Bundes[1]).

Durch diese beiden Merkmale unterscheidet sich der Bundesstaat von der anderen Form staatsrechtlicher Staatenverbindung, dem Staatenstaate. Hier bilden die unterworfenen Staaten keine innere Einheit mit dem Oberstaate, daher ihre Elemente nur indirekt von dem Oberstaate beherrscht werden, dessen unmittelbare Herrschaftsobjekte nur die Regierungen der Unterstaaten sind, wie anderseits auch jede Verbindung von Unter- und Oberstaatsorganisation gänzlich mangelt.

Der Bundesstaat ruht auf verfassungsmäßiger, nicht vertragsmäßiger Ordnung. Wenn er an Stelle von bisher staatsrechtlich unverbundenen Staaten tritt, so gehen seiner Gründung Verträge voran, die sich auf seine Verfassung beziehen. Anders, wenn ein Einheitsstaat oder ein unterworfenes Land sich in Bundesstaaten verwandeln, wie es mit den Vereinigten Staaten von Venezuela, Mexiko, Argentinien, Brasilien der Fall war, wo die Einzelstaaten erst auf Grund bundesverfassungsmäßiger Zulassung sich organisieren konnten. An den letzteren Gebilden scheitert jeder Versuch, sie im staatenbündischen Sinne zu interpretieren, schon an dem Widerspruche, in dem jede solche Auslegung mit der geschichtlichen Entwicklung solcher Staaten stünde.

Gehen der Gründung eines Bundesstaates Verträge unter den künftigen Bundesgliedern voran, so können diese niemals den Rechtsgrund des Bundesstaates bilden. Denn welche Rechtsordnung knüpft an Vereinbarung unter Staaten die Wirkung der Staatsgründung? Die eigene Rechtsordnung des zu gründenden Staates sicherlich nicht, ebensowenig aber die der gründenden Staaten. Bayern z. B. konnte doch nicht nach bayerischem Recht das Deutsche Reich gründen. Daß aber das Völkerrecht aus Verträgen Staaten entstehen läßt, ist eine petitio principii oder vielmehr die Behauptung eines naturrechtlichen Satzes als eines dem positiven Völkerrechte angehörenden[2]).

---

[1]) Vgl. System der subj. öff. Rechte S. 300 ff.

[2]) Vgl. oben S. 271 ff. Der hervorragendste Vertreter der Vertragstheorie für die Entstehung des Norddeutschen Bundes ist G. Meyer, Staatsr. S. 175 ff., daselbst S. 181 die Anhänger seiner Lehre. In der

Die Gründung des Bundesstaates ist vielmehr eine nationale Tat[1]), die wie der Akt der Staatengründung überhaupt nicht juristisch konstruiert werden kann[2]). Diese nationale Tat wird

---

neueren Literatur wird seit Kuntze, Der Gesamtakt, Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Otto Müller, 1892 S. 80 ff., von manchen die Gründung des Bundesstaates auf einen Gesamtakt der gründenden Staaten zurückgeführt, so Fleiner Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848, 1898 S. 36 ff.; Triepel Völkerrecht und Landesrecht S. 68 f. Ähnlich Robinson in der Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. LIII 1897 S. 615 ff.; Krabbe Die Lehre der Rechtssouveränetät 1906 S. 237; Coendres in der Ztschr. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht III 1909 S. 320 ff. (trotz der Bemerkungen S. 246 ff.). Diese Lehre übersieht ganz wie die anderen juristischen Konstruktionen der Entstehung des Bundesstaates, daß auch der Bundesstaat, wie jeder andere Staat, zunächst ein soziales, vorjuristisches Dasein hat, an das die Rechtsordnung erst anknüpfen, das sie aber nicht schaffen kann. Kuntze, S. 82, meint selbst, wie ein Staat sich aus freiem Entschlusse unter die Oberhoheit eines anderen Staates begeben oder gar in ihm aufgehen kann, so kann er auch mit anderen Staaten ein neues Staatswesen errichten. Dabei verkennt Kuntze völlig den tiefen Unterschied, der beide Teile voneinander trennt. Gerade die Neuschöpfung eines staatlichen Gemeinwesens kann durch den ersten Fall, wo ein Staat in eine schon bestehende Staatsordnung tritt, sicherlich nicht erläutert werden. Gegen Kuntze auch H. Pohl im Arch. f. ö. R. 20. Bd. 1906 S. 173 ff.

[1]) Dieser Satz ist von manchen mißverstanden worden. So von Zorn, der, Hirths Annalen 1884 S. 477, meint, daß ich damit das Volkselement in Gegensatz zum dynastischen stellen wollte. Vielmehr habe ich selbstverständlich die Nation im Kultursinne als die Gesamtheit aller Elemente des staatsgründenden Volkes im Auge. Wilhelm I. und Bismarck gehören doch wahrlich zur deutschen Nation. Aber auch wenn Laband, I S. 97 N. 1, mir entgegenhält, daß das deutsche Volk zwar keine Schöpfung der Einzelstaatswillen sei, wohl aber die staatliche Einheit des deutschen Volkes, so steht und fällt dieser Satz mit der Annahme, daß der Gründungsvorgang des Norddeutschen Bundes rechtlich zu erfassen sei. Lehnt man letztere Lehre ab, so ergibt sich mit Notwendigkeit der von Laband bekämpfte Satz, der nichts als die Folgerung aus einer festen Grundanschauung ist.

[2]) Vgl. die näheren Ausführungen Lehre von den Staatenverbindungen S. 256 ff. Übereinstimmend Zorn StR. I S. 30 u. Die deutsche Reichsverfassung 2. Aufl. 1913 S. 28; Liebe Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft 1882 S. 634 ff.; O. Mejer Einleitung S. 301; Borel p. 71, 130; R. Hudson The North German Confederation, in der Political Science Quarterly VI 3, New York 1892, p. 433 f.; Bornhak Staatslehre S. 257; Bierling Juristische Prinzipienlehre II 1898 S. 354 ff.; Triepel Unitarismus und Föderalismus 1907 S. 26 ff.; W. Burckhardt Verfassungs-

von den Staaten in ihrer Eigenschaft als historisch-sozialer Mächte mit vollzogen. Die der Gründung des Bundesstaates vorangehenden Vereinbarungen der Staaten aber haben juristische Bedeutung, da sie die Bedingungen festsetzen, unter denen die künftigen Gliedstaaten in den zu bildenden Bundesstaat einzutreten sich gegenseitig verpflichten. Der Eintritt selbst wird durch Unterwerfung unter den Bundesstaat vollzogen, durch welchen zugleich die vorbereitenden Vereinbarungen ihre Erfüllung finden. Deshalb sind die Vereinbarungen über die Gründung des Bundesstaates von der höchsten praktischen Bedeutung. Sie bezeugen, daß die Gliedstaaten gewillt sind, die Gründung des Bundesstaates zu fördern, ferner, daß die Gründungsvorgänge dem inneren Recht der Gliedstaaten nicht widersprechen. Damit erkennen die Staaten den Gründungsvorgang des Bundesstaates und den Bundesstaat selbst an. Das hat aber zur Folge, daß niemand vorhanden ist, dem ein Recht zustände, dem neuen Staatswesen die Anerkennung zu weigern. Es ist völkerrechtlicher Grundsatz, daß, wenn die durch eine staatliche Neubildung in ihren Rechten berührten Staaten den neuen Staat anerkennen, dritte Mächte zu dessen Anerkennung verpflichtet sind. Als die Schweiz daran

---

und Gesetzesrecht 1910 (Schweiz. Pol. Jahrbuch) S. 19 ff.; G. Grosch im Arch. d. ö. R. 29. Bd. 1912 S. 148, 181; W. Schoenborn Staatensukzessionen, Stier-Somlos Handbuch d. Völkerrechts II² 1913 S. 21. Grundsätzlich gleicher Ansicht auch Hatschek, Jahrb. d. ö. R. III S. 29 ff., u. Allg. Staatsrecht III S. 45 ff., der die Gründung des Norddeutschen Bundes auf Konventionalregeln, d. i. werdendes Recht, zurückführt. Auch Laband (vgl. Staatsrecht des Deutschen Reiches, in Marquardsens Handbuch 1. Aufl. 1883 S. 11) hat sich früher ganz auf diesen Standpunkt gestellt, sich nunmehr aber I S. 35 f. nicht mehr in voller Klarheit über die Frage geäußert, ob die Gründung des Norddeutschen Bundes Rechtsakt war oder nicht. Die Berufung auf Kuntze scheint dafür zu sprechen, daß Laband jetzt die Gesamtaktstheorie angenommen habe. Ganz eigentümlich ist die Stellung, die Haenel zu dem Probleme der Entstehung des Bundesstaates einnimmt. Er polemisiert, Staatsr. I S. 35 ff., eingehend gegen die Lehre, daß der Bundesstaat nicht juristisch aus einem Vertrage abgeleitet werden könne, und läßt S. 31 den Bund als Tatbestand seine Verwirklichung dadurch finden, daß diejenigen, welche hierzu nach der vereinbarten Verfassung berufen waren, sich zu Organen des Bundes aufwarfen. Das ist aber doch nichts anderes als die Behauptung, daß die Entstehung des Bundes ein faktischer Vorgang war, um so mehr, als nach Haenel auch die Verfassung nur durch den Willen der tatsächlichen Organe Rechtskraft gewinnen konnte, wie S. 32 ausgeführt wird.

ging, sich 1848 in einen Bundesstaat zu verwandeln, da erklärten mehrere Mächte[1]), daß sie eine veränderte Bundesakte nur dann anerkennen würden, wenn sie die Zustimmung sämtlicher Kantone erhielte. Als sodann die Verfassung ins Leben trat, nachdem sie erst von 15½ Kantonen angenommen war und die dissidierenden 6½ Kantone trotz der Ablehnung der Verfassung sich dem Bunde tatsächlich fügten[2]), wurde der Bundesrat der Eidgenossenschaft und damit das neue Staatswesen selbst ohne weiteres von allen Mächten anerkannt. Nicht minder wurde aber der ohne Verletzung der Rechte seiner Glieder zustande gekommene Norddeutsche Bund sofort anerkannt, nachdem Österreich im Prager Frieden die Auflösung des Deutschen Bundes gebilligt hatte. Ebenso mußte das Deutsche Reich sofort von allen Mächten anerkannt werden, was stillschweigend durch den diplomatischen Verkehr geschah.

Der Vorgang der Gründung des Bundesstaates selbst kann jedoch durch Vereinbarungen der Einzelstaaten über eine zu schaffende Verfassung, Beschließung der Verfassung von seiten eines verfassungsgebenden Parlamentes und der Regierungen, Genehmigung der also festgestellten Verfassungen durch die Kammern der Einzelstaaten und Verkündigung der Verfassung durch die Einzelregierungen als Landesgesetze nicht erklärt werden. Es ist und bleibt zwischen all diesen Vorgängen und der Entstehung des Bundesstaates selbst eine juristische Lücke, eine Kluft vorhanden, die durch keinerlei Deduktionen ausgefüllt werden kann. Juristisch ist vielmehr jede Ableitung des Gründungsaktes eines Bundesstaates aus einem Rechtsvorgange entweder unfruchtbare Scholastik, oder sie führt, konsequent zu Ende gedacht, zur Verneinung des Staatscharakters des Bundes. Denn jede wie immer geartete Zurückführung des neugebildeten Verbandes auf den Willen der Konstituenten macht ihn dauernd zu ihrem Geschöpf, da die höhere Rechtsordnung über den Staaten fehlt, die das Gebilde jenes Vertrages, jener Vereinbarung, jenes Gesamtaktes, oder wie man sonst den Gründungsakt nennen mag, von ihrer Grundlage loszulösen imstande wäre[3]). So wäre denn auch nicht ab-

---

[1]) Österreich, Preußen und Frankreich mit Note vom 18. Januar 1848.

[2]) Vgl. aus der neuesten Literatur Fleiner a. a. O. S. 21 ff., 39 f.

[3]) Das übersieht G. Meyer, S. 179, in seiner Polemik gegen mich. Wohl erkenne ich die Möglichkeit an, daß Staaten durch Vereinbarung

zusehen, warum der Bundesstaat nicht durch Lösung jener Vereinbarung oder durch einen neuen Gesamtakt wieder in seine Teile zerfallen könnte. Wie läßt sich der absolute Verzicht der Staaten auf das Recht, den Vertrag aufzuheben, den Gesamtakt

---

objektives Recht schaffen können. Doch ist und bleibt dieses Recht Völkerrecht. Wann aber ist der völkerrechtliche Satz aufgestellt worden, daß Bundesstaaten durch Vertrag entstehen können? Er ist weder vereinbart, noch beruht er auf dem Gewohnheitsrecht. Daher gehört er nicht dem ius gentium, sondern dem ius naturae an. v. Stengel, a. a. O. S. 1125 ff., richtet seine übrigens ganz unselbständige Polemik gegen meine Ansicht an die Adresse von Borel, der sich doch ausdrücklich, a. a. O. S. 72, auf mich beruft. Die Lehre von der vertragsmäßigen Entstehung des Norddeutschen Bundes trägt in neuer Wendung vor Ed. Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches, 4. A. 1913 S. 19 ff. Die Staaten hätten nämlich sich verpflichtet, die Gewalt, der sie sich zu unterwerfen hatten, selbst zu organisieren. Dabei wird aber die Grundfrage, wie und nach welchem Rechte Staaten eine von ihnen verschiedene Gewalt schaffen können, nicht gelöst. Ferner schwebt diese Gewalt, der sich die Staaten unterworfen haben sollen, zunächst in der Luft. Denn Staatsgewalt wurde sie erst durch die Unterwerfung, vorher war sie als Organisation eines noch nicht vorhandenen Staates ein rechtliches Nichts, dem sich daher auch kein Staat rechtlich unterwerfen konnte. Anschütz, Enzyklopädie S. 506, gründet klarer als Loening den Bundesstaat auf völkerrechtliche Vereinbarung, die eine fürderhin ausschließlich auf ihrem eigenen Willen ruhende staatliche Einheit ins Leben ruft, beweist aber das Dasein des entsprechenden Völkerrechtssatzes mit den von ihm behaupteten Rechtswirkungen keineswegs, sondern setzt diese unauffindbare Rechtsnorm als gegeben voraus. Die jüngste Behauptung von Anschütz zu G. Meyer, S. 180, hingegen, daß Staaten gewohnheitsrechtlich andere schaffen können (was bisher noch von niemand behauptet wurde), beruht auf einer Verwechslung von historischem Faktum und Recht. Mit der Verweisung auf Gewohnheitsrecht in solchen Fragen muß man überhaupt sehr vorsichtig sein. Nichts leichter als ein „Gewohnheitsrecht" auf Revolution aus der neuesten Geschichte der romanischen Völker zu deduzieren, auch für jeden internationalen Rechtsbruch lassen sich Präzedenzfälle in genügender Zahl anführen, um ihn „gewohnheitsrechtlich" zu legalisieren. Und warum sollte der gewohnheitsrechtlich begründete Bundesstaat nicht durch seine Glieder wiederum gewohnheitsrechtlich aufgelöst werden können, wenn diese nur von der rechtlichen Notwendigkeit ihres Tuns überzeugt sind? Vor allen derartigen Konstruktionen bewahrt eben die Einsicht, daß das System des öffentlichen Rechtes kein geschlossenes ist und es auch nicht sein kann. Freilich hat der nicht enden wollende Streit über die Natur des Gründungsvorgangs einen tiefen logischen Grund; vgl. oben S. 364 f. N. 1 am Ende.

zu widerrufen, rechtlich begründen? Wo ist die unbezweifelte völkerrechtliche Lehre — nur um eine solche kann es sich ja handeln —, die derartiges als absolut verboten hinstellen könnte? Warum soll nicht einmal das Reich aufgelöst werden, um ein neues mit einem anderen Reichstag an die Stelle zu setzen? Diese rechtlich nicht zu diskutierende Theorie ist ja auf Grund der Lehre von der vertragsmäßigen Entstehung des Deutschen Reiches zu politischen Zwecken aufgestellt und erörtert worden[1]). Das Reich ist uns ein Staat und der Austritt aus dem Reich, die Auflösung des Reichs uns rechtlich unmöglich, weil wir davon überzeugt sind, daß das Reich ein Staat ist. Diese auf eine geschichtliche Tatsache gegründete Überzeugung liegt allen juristischen Deduktionen von der Entstehung des Reichs zugrunde, die aber ihr nichts Neues hinzuzufügen vermögen. Wem das Reich aber kein Staat ist, der wird auch für diese Überzeugung seine Theorie finden, wie ja der Gegensatz der Grundanschauungen über die Natur des Reiches zeigt. Bei allen Staatsrechtslehrern, die das Reich juristisch konstruieren, war zuerst die politische Überzeugung von dessen Natur vorhanden, zu der hierauf die juristische Rechtfertigung gesucht wurde.

Die Glieder des Bundesstaates sind entweder bei seiner Gründung vorhanden oder treten später in ihn ein. Letzteren Falles sind zwei Möglichkeiten zu unterscheiden. Entweder die neueintretenden Gliedstaaten stehen bisher außerhalb des Bundesstaates. Dann erfolgt der Eintritt auf Grund eines Unterwerfungsvertrages mit dem Bundesstaate; kann durch Vertrag auch kein neuer Staat entstehen, so hindert doch nichts, daß durch Vertrag ein Staat sich einem anderen, bereits bestehenden unterwirft. Die Staatsschöpfung ist nie, der Eintritt eines Staates in einen

---

[1]) Vgl. die energische Ablehnung einer solchen Ansicht bei Zorn Reich und Reichsverfassung 1895 S. 3 ff. Sie ist neuestens von v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung 1904 S. 30 ff., zu einem bestimmten politischen Zweck (Möglichkeit einer Verfassungsänderung ohne den Reichstag) vertreten worden und hat allseitig die schärfste Zurückweisung erfahren. Immerhin zeigt sie, welch gefährliches Spiel mit der in sich widerspruchsvollen Lehre von der vertragsmäßigen Entstehung des Reiches getrieben werden kann. O. Mayer, der (Arch. f. öff. R. XVIII S. 364) das Reich für einen Monarchenbund erklärt, findet (S. 370) die Garantie des Reiches in der Bundestreue der Fürsten: eine Gewähr schwächster Art, wie die Geschichte des Deutschen Bundes deutlich gelehrt hat!

anderen stets rechtlich zu werten. Oder der Bundesstaat gibt die ihm zustehende Gewalt über ein ihm zugehöriges Territorium, soweit die Sphäre seiner Gliedstaatsgewalten reicht, auf und schafft damit die Bedingungen für eine selbständige staatliche Organisation dieses Gebietes, das bisher Provinz oder Land war. In diesem Falle braucht die Unterwerfung unter den Bundesstaat nicht erst begründet zu werden, da sie der Überrest der früher vorhanden gewesenen allgemeinen Subjektion ist. Auf diesem Wege kann sich auch ein Einheitsstaat in einen Bundesstaat verwandeln, wie in jüngster Zeit die Vereinigten Staaten von Brasilien gelehrt haben. Hier wurden bloß die Gliedstaaten geschaffen, während der Zentralstaat bereits bestand und durch die bundesmäßige Organisation, die er erhielt, eine Verfassungsveränderung erfuhr. Für die Lehre von der Entstehung und rechtlichen Möglichkeit des Bundesstaates ist dieser Fall besonders interessant.

Die Stellung der Gliedstaaten im Bundesstaate ist eine grundsätzlich gleiche, daher Abweichungen von diesem Grundsatz besonderer verfassungsmäßiger Festsetzung bedürfen. Diese können aber die größten Verschiedenheiten herbeiführen. Es kann die Anteilnahme an der Bundesgewalt für die einzelnen Staaten abgestuft sein, indem Unterschiede in der Stimmberechtigung eingeführt werden, oder indem einem Staate eine hegemonische Stellung eingeräumt wird, wie das im Deutschen Reiche der Fall ist. Es kann aber auch die staatliche Sphäre einzelner Bundesstaaten von der Regel abweichend in größerer Ausdehnung anerkannt werden, wofür wieder das Deutsche Reich mit den Reservatrechten einiger Gliedstaaten das hervorragendste Beispiel bietet.

So sind denn die Gliedstaaten gleich den Individuen nach viererlei Beziehungen rechtlich zu betrachten[1]). In ihrer Unterwerfung unter den Bundesstaat sind sie staatlichen Charakters bar. Sodann aber haben sie eine von der Herrschaft der Bundesgewalt freie Sphäre, in der sich ihre staatliche Natur offenbart. Sie haben Ansprüche auf Leistungen des Bundesstaates, die ihnen ebenfalls in ihrer staatlichen Eigenschaft zukommen. Endlich haben sie als Staaten Ansprüche auf Organstellung im Bundesstaate, während sie die auf Grund dieser Ansprüche ihnen zu-

---

[1]) Vgl. System der subj. öff. Rechte S. 295 ff.

kommende Stellung nicht in ihrer Eigenschaft als Sonderstaaten, sondern als Organe der Bundesstaatsgewalt ausüben. So ist es ein Recht der amerikanischen Staaten, den Senat zu bestellen; der Senat selbst hingegen übt nicht Staaten-, sondern Unionsrechte aus.

Durch diese dauernden Beziehungen erhalten die Gliedstaaten selbst im Verhältnisse zum Bundesstaate verschiedene Qualitäten, sie befinden sich in steten rechtlich relevanten Zuständen. Auch darin unterscheiden sie sich vom souveränen Staat, dem nur der eine Zustand des Daseins als Staat zu eigen ist[1]).

Der Bundesgewalt gebührt allemal Recht und Pflicht, den Bundesstaat nach außen zu vertreten, sowie das ausschließliche Recht über Krieg und Frieden. Ob und in welchem Umfange die Gliedstaaten noch völkerrechtliche Persönlichkeit behalten und daher mit auswärtigen Mächten oder untereinander und mit dem Bundesstaate selbst in völkerrechtlichen Formen verkehren können, hängt von den näheren Bestimmungen der Bundesverfassungen ab. Ferner hat der Bundesstaat sein eigenes Heer, unbeschadet etwaiger untergeordneter, den Gliedstaaten bezüglich des Heerwesens verbliebener Rechte. Er hat seine eigenen, vom Willen der Gliedstaaten unabhängigen Einnahmen, seine selbständige Finanzwirtschaft. Werden seine Einnahmen durch Beiträge der Gliedstaaten ergänzt, so widerspricht das zwar dem Typus der bundesstaatlichen Finanzwirtschaft, unterscheidet sich aber trotz äußerer Ähnlichkeit von staatenbündischen Verhältnissen dadurch, daß diese Leistungen nicht auf Grund einer Vereinbarung, sondern einer Gehorsamspflicht gezollt werden. Der Bundesstaat hat endlich sein eigenes Behördensystem, das von denen der Gliedstaaten durchaus getrennt ist, mittelst dessen

---

[1]) Die richtige Konsequenz der Vertragslehre, die aber auch für die Theorie vom Gesamtakt gilt, hat Seydel gezogen, wenn er das Reich für rechtlich auflösbar hält. Vgl. Kommentar zur Reichsverfassung S. 33 f. Für eine solche Auflösung verlangt er jedoch Einstimmigkeit aller Bundesglieder und die Einhaltung derselben Formen, wie für die Verfassungsänderung, und weist die Lehre von der Sezession einzelner Bundesglieder ab, was praktisch allerdings auf die Unlösbarkeit des Reiches hinausläuft. Der Lehre Calhouns von der Sezession aber steht die größere Folgerichtigkeit und die Übereinstimmung mit der Theorie des Völkerrechts zur Seite, dem „ewige" Staatenverträge fremd sind, und das niemals einem Staate die Pflicht auferlegt, seine höchsten Interessen der Vertragstreue zu opfern.

er die ihm zustehenden Herrschaftsrechte ausübt. Die Behörden der Gliedstaaten sind entweder gar nicht der Bundesgewalt untergeordnet, wie in den Vereinigten Staaten, oder sie sind, wie im Deutschen Reiche und der Schweiz, verpflichtet, im Auftrage des Bundesstaates an dessen Verwaltung teilzunehmen, wodurch sie den Charakter mittelbarer Bundesbehörden erlangen. Die Funktionen des Bundesstaates stehen ihm ferner entweder ausschließlich zu, oder sie werden von ihm und den Gliedstaaten geübt. Stets aber geht das Recht des Bundesstaates dem der Gliedstaaten vor, daher auch alle auf gesetzlicher Grundlage ruhenden Anordnungen des Bundesstaates allen Anordnungen der Gliedstaaten, eines der wichtigsten Merkmale, das den Bundesstaat vom Staatenbunde scheidet[1]). Die ganze Rechtsordnung des Gliedstaates kann sich demnach nur innerhalb der vom Bundesstaate gesetzten Schranken bewegen.

Vermöge der zweifachen im Bundesstaate herrschenden Staatsgewalt sind auch Gebiet und Volk zweifach qualifiziert, eine scheinbare Ausnahme von der Regel, daß diese beiden Elemente jeden Doppelcharakter ausschließen und keine Zweiung zulassen. Am Einheitsstaate gemessen scheint der Bundesstaat die Herrschaft mit seinen Gliedern zu teilen, und politische Betrachtung dieser Verhältnisse hat die Lehre von der geteilten Souveränetät im Bundesstaate geschaffen. Rechtlich ist aber im Bundesstaate eine einzige souveräne Staatsgewalt vorhanden, deren Funktionen durch die nichtsouveräne ergänzt werden. Die Gesamtheit der für eine bestimmte Epoche notwendigen staatlichen Funktionen wird daher von beiden Staatsgewalten in ihrem Zusammenwirken versorgt, und damit verschwindet das Abnorme, das in der Zweiung der Eigenschaft von Gebiet und Volk im Bundesstaate zu liegen scheint.

Diese Zweiung der staatlichen Elemente kann für bestimmte Teile des Bundesstaates völliger Einheit weichen. Amerikanische Bundesgebiete und Territorien, das Reichsland Elsaß-Lothringen sind nicht Staaten, sondern der Herrschaft des souveränen Bundesstaates unterworfene Landschaften, da das von den Einzelstaaten

---

[1]) Ausdrücklich ausgesprochen ist dieser Satz in den Verfassungen: Deutsches Reich Art. 2, Vereinigte Staaten Art. VI § 2, Schweiz Art. 113 letzter Absatz. Ferner Argentinien Art. 31, Mexiko Art. 126, Venezuela Art. 7. Vgl. Le Fur, p. 544, der ihn auch für die Bundesstaaten als selbstverständlich bezeichnet, die ihn nicht ausdrücklich anführen.

versehene Komplement der Bundesstaatsgewalt in diesen Gebieten von der Zentralgewalt selbst geübt wird. Sie stehen daher nicht etwa in einer Art staatsrechtlichen Kondominiums der Gesamtheit der Gliedstaaten, sondern werden von der einheitlichen Zentralgewalt beherrscht.

Da der Bundesstaat souverän ist, so gibt es für die Ausdehnung seiner Zuständigkeit gegenüber den Gliedstaaten keine Grenze: sie kann bis zur Vernichtung ihres staatlichen Charakters gehen und der Bundesstaat sich demgemäß in einen Einheitsstaat verwandeln[1]). Man muß hierbei nicht etwa an den politisch kaum möglichen Fall denken, daß die Gliedstaatsgewalten mit einem Schlage von der Zentralgewalt enteignet werden[2]). Wohl aber ist es nicht undenkbar, daß allmählich auf dem Wege der Verfassungsänderung die Staatenqualität der Glieder immer mehr eingeschränkt wird, so daß sie schließlich vom Rechtsstandpunkte aus nicht mehr als Staaten angesehen werden können. Es können z. B. Verfassungstypen für die Gliedstaaten aufgestellt, alle Verfassungsänderungen der bundesstaatlichen Bestätigung

---

[1]) Vgl. G. Jellinek Lehre von den Staatenverbindungen S. 304 f. Die Frage ist wissenschaftlich fast nur für das Deutsche Reich erörtert worden. Vgl. namentlich Haenel Studien I S. 177 und Staatsr. I S. 779, 793; Laband I S. 129. Untersagt ist die Aufhebung der Föderativrepublik in Brasilien, Verf. Art. 90 § 4; dazu Le Fur p. 710 N. 2. In Amerika gibt es heute bereits Schriftsteller, die den staatlichen Charakter der Gliedstaaten der Union bezweifeln, vgl. oben S. 486 N. 1.

[2]) Gegen jenen unpraktischen Fall sind die Ausführungen mancher Schriftsteller gerichtet, welche die rechtliche Unzulässigkeit der Verwandlung des Bundes in einen Einheitsstaat dartun wollen. So wollen M. Huber, Die Entwicklungsstufen des Staatsbegriffes, Sep.-Abdr. aus der Zeitschrift für schweiz. Recht 1903 S. 16 f., und Seidler, Jur. Kriterium S. 81, aus dem Rechtsbewußtsein heraus die rechtliche Unaufhebbarkeit des Bundesstaates beweisen. Wie aber, wenn sich die psychische Grundlage eines solchen Staates ändert? Müßte ein zum Einheitsstaate neigendes Volk für alle Zeiten rechtlich die föderalistische Gestaltung seiner staatlichen Verhältnisse weiter dauern lassen? Man kann doch die Geschichte nicht durch eine Art von bundesstaatlichem Legitimismus meistern wollen. Auch Zorn, Staatsr. I S. 136 f., der die Existenz der Einzelstaaten als tatsächliche Grundlage des Reiches für unantastbar erklärt und Rehm, der (Staatslehre S. 179) aus dem „Bundes"charakter des Reiches die Notwendigkeit der Zustimmung der Bundesregierungen zu dessen Wandel in einen Einheitsstaat ableitet, vermögen kein Schutzmittel gegen eine allmähliche historische Umänderung anzugeben, die sich zweifellos in den Formen des Rechtes vollziehen kann.

unterworfen, für die jeweiligen Staatenregierungen das Erfordernis der bundesstaatlichen Bestätigung aufgestellt werden. In den republikanischen Bundesstaaten bestehen in der Tat Institutionen, die nur fortgebildet zu werden brauchen, um die Staatenverbindung unmerklich in einen Einheitsstaat umzubilden[1]).

Aus dieser abstrakten Möglichkeit aber auf eine bereits vorhandene allseitige Unterwerfung der Gliedstaaten unter den bundesstaatlichen Willen zu schließen, wäre ganz unzulässig. Denn auch dem Individuum gegenüber besteht jenes potentielle Recht des Staates; und nichtsdestoweniger wird niemand die Behauptung wagen dürfen, daß wir aus diesem Grunde Staatssklaven seien, der Persönlichkeit gänzlich entbehren oder sie nur als ein Prekarium besitzen. Das Verhältnis der Bundesgewalt zu den Gliedern muß vielmehr stets nach aktuellen, nicht nach der potentiellen Zuständigkeit der Bundesgewalt beurteilt werden. Jene bedeutet aber in der Regel nur einen Hilfsbegriff zur Rechtfertigung des Rechtssatzes, daß Rechtsschranken irgendwelcher Art für Verfassungsänderungen des Bundesstaates nicht existieren. Für die bedeutsamsten Bundesstaaten der Gegenwart:

---

[1]) Für das Reich behauptet G. Meyer, S. 593 ff., Schranken der Verfassungsänderungen durch die vertragsmäßigen Grundlagen des Reiches. Da aber im Reiche keine Gewalt existiert, die eine in den gesetzlichen Formen vollzogene Kompetenzerweiterung des Reiches für ungültig erklären könnte, so wäre dieser Satz, selbst wenn man ihn zugäbe, nur eine lex imperfectissima. Die Frage, ob ein einzelner Gliedstaat aus dem Bundesstaat ausgeschlossen, aufgehoben oder ungünstiger als die übrigen Gliedstaaten gestellt werden könne, ist nach dem Rechte eines jeden einzelnen Bundesstaates zu beantworten. In den Vereinigten Staaten z. B. bilden die Bestimmungen, daß keinem Gliedstaat ohne dessen Einwilligung das gleiche Stimmrecht im Senate entzogen werden dürfe (Const. Art. V) und daß eine Fusionierung und Teilung von Gliedstaaten nur mit Zustimmung der Legislaturen der betreffenden Staaten und Genehmigung des Kongresses stattfinden dürfe, einen wirksamen Schutz für die Existenz der Gliedstaaten im Bunde. Es blieb daher nach Beendigung des Sezessionskrieges der Union nichts anderes übrig, als den Rebellenstaaten nach Wiederherstellung der friedlichen Zustände die früheren Rechte zu gewähren. Wo aber derartige Schutzmittel der Gliedstaaten nicht vorgesehen sind, läßt sich aus der Natur des Bundesstaates allein kein Rechtssatz ableiten, der dem einzelnen Gliedstaat seine Existenz im Bunde gewährleistete. Praktisch würde diese Frage wohl nur im Falle eines inneren Krieges oder der Teilnahme eines Gliedstaates an einem gegen den Bundesstaat gerichteten internationalen Kriege werden.

das Deutsche Reich und die Vereinigten Staaten von Amerika, ist es sehr unwahrscheinlich, daß in absehbarer Zeit erhebliche rechtliche Einschränkungen der Staatensphäre erfolgen werden[1]). Der föderalistische Gedanke hält in ihnen dem unionistischen um so mehr die Wage, als eine weitergehende Stärkung der Bundesgewalt als die durch Ausbau der verfassungsmäßigen Institutionen des Bundes erfolgende von keiner politischen Partei ernstlich gefordert wird. Zudem bilden in Deutschland schon die gemeinsamen Interessen der herrschenden Dynastien und die mit ihnen übereinstimmenden Neigungen des Volkes einen wirksamen Schutz vor zu weit gehender Zentralisation. Viel mehr als die Stärke des Reiches ist der Einfluß Preußens auf die anderen Staaten vermöge der politischen Machtverhältnisse im Wachsen begriffen. Dies liegt aber außerhalb der Rechtssphäre des Reiches und kommt keineswegs in einer in gleichem Maße fortschreitenden Ausdehnung der preußischen Rechte in der Organisation des Reiches zum Ausdruck. Für die nordamerikanische Union aber liegt der Einheitsstaat gänzlich außerhalb des Bereiches jeder geschichtlichen Möglichkeit, nicht nur wegen des ganzen Entwicklungsganges dieser Föderation, sondern auch vermöge ihres Umfanges und der Mannigfaltigkeit ihrer Glieder.

Wie Einengung, so ist aber auch die weitestgehende Ausdehnung der Gliedstaatssphäre durch Verfassungsänderung des Bundesstaates rechtlich möglich, wenn auch politisch nur innerhalb enger Grenzen wahrscheinlich, es sei denn, daß die geschichtlichen Verhältnisse zu einem Zerfalle des Bundes drängen.

Betrachtet man die Staatenverbindungen politischer Art nach ihrer historisch-politischen Seite, so ergibt sich, daß ihre einzige gesunde und normale Form der Bundesstaat ist[2]). Völkerrechtliche Staatenverbindungen sind mit dem unsicheren Wesen behaftet, das allen völkerrechtlichen Vereinbarungen politischer Natur anhaftet. Staatenbünde sind nach außen und innen schwach, die politisch dauerhafteren Realunionen hingegen fortwährend inneren, auf Lösung des Bundes hinzielenden Streitigkeiten aus-

---

[1]) Vgl. die Prognose bei Triepel, Unitarismus und Föderalismus 1907 S. 78 ff., und ihre ausführliche Begründung S. 84 ff.

[2]) Über die Wertschätzung des Bundesstaats neuerdings Tecklenburg im Hdbch. d. Politik I 1912 S. 167 f.

gesetzt. Die anderen völkerrechtlichen Verbindungen jedoch sind ihrer ganzen Tendenz nach vorübergehender Art; sie führen entweder zum Einheitsstaate oder zur Wiederauflösung des Verbandes. Der Staatenstaat ist für die Gegenwart keine normale Bildung mehr, sondern, wie die neueste Geschichte des türkischen Reiches lehrt, ein Stadium im Zersetzungsprozesse eines zerfallenden Staatswesens. Der Bundesstaat hingegen vermag die dauernde Form für die Gestaltung des gemeinsamen Lebens einer Nation oder einer durch gemeinsame Schicksale verbundenen Mehrheit von Bruchteilen verschiedener Nationen abzugeben. Namentlich ein großes Reich wird sich leichter in föderalistischer Form als in der eines, wenn auch noch so dezentralisiert gestalteten Einheitsstaates kräftig entfalten können. Deshalb ist dem Bundesstaate noch eine große Rolle in der künftigen Gestaltung der zivilisierten Staatenwelt vorbehalten. Heute bereits ist er die herrschende Form auf dem amerikanischen Kontinente. Aber auch das britische Reich wird auf die Dauer seine Kolonien nur bewahren können, wenn es imstande ist, den Gedanken der Imperial Federation zu verwirklichen, während es heute bereits politisch, wenn auch nicht juristisch den Charakter eines überdies sehr losen Staatenbundes trägt. Die germanische Welt, der schon jetzt die führende Stelle in dem gesamten Staatensystem zusteht und in Zukunft in noch höherem Grade zustehen wird, ist geschichtlich darauf angewiesen, den Bundesstaat zur normalen Form des politischen Daseins ihrer Völker zu erheben. Es sind gegenwärtig nur kleinere germanische Staatswesen, wie die Niederlande und Dänemark, die nicht bundesstaatlich gestaltet wären oder einer solchen Gestaltung zustrebten. Norwegen hat zwar das Band gelöst, das es bisher an Schweden knüpfte, doch ist eine engere Verbindung der nordischen Staaten der Zukunft vorbehalten. Verwirklicht ist der föderalistische Gedanke bereits im Deutschen Reiche, der Schweiz und der nordamerikanischen Union, während England seine germanischen Kolonien zu werdenden Staaten und künftigen Bundesgliedern heranzuziehen sucht.

Mit dem Fortschritte der föderalistischen Staatsidee wird auch die Stellung der selbständigen Mittel- und Kleinstaaten im Laufe der Zeiten verändert werden, da sie genötigt sein werden, sich dereinst größeren Ganzen einzugliedern. Dadurch allein kann auf die Dauer ihr Dasein garantiert werden. Denn das ist der ungeheure Vorzug, den ein kleiner Staat durch den Ein-

tritt in einen Bundesstaat gewinnt, daß sein bis dahin unsicheres Dasein nun gegen jeden Angriff von außen dauernd garantiert ist. Ein Bundesstaat kann sich zwar durch Entstaatlichung aller seiner Glieder in einen Einheitsstaat verwandeln, er kann aber nicht einen einzelnen Staat wider seinen Willen seiner Existenz berauben. Das ist, wenn auch rechtlich nicht unmöglich, doch politisch so gut wie ausgeschlossen, was, wie schon erwähnt, die amerikanische Union deutlich gelehrt hat, die sich nach Niederwerfung der Rebellenstaaten im Sezessionskriege schließlich genötigt sah, diese unversehrt wieder in ihren Bund aufzunehmen.