

Abhandlungen
aus dem
Staats- und Verwaltungsrecht
mit Einschluss
des Kolonialrechts und des Völkerrechts

In zwanglosen Heften herausgegeben von
D. Dr. Siegfried Brie **Dr. Max Fleischmann**
ord. Professor an der Universität Breslau a. o. Prof. a. d. Universität Königsberg i. Pr.

32. Heft

Die Landtage

und
die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten

Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat

von

Arnold Kalisch



Breslau
Verlag von M. & H. Marcus
1913

Abhandlungen

aus dem

Staats- und Verwaltungsrecht

mit Einschluss

des Kolonialrechts und des Völkerrechts

In zwanglosen Heften herausgegeben von

D. Dr. Siegfried Brie

Dr. Max Fleischmann

ord. Professor an der Universität Breslau

a. o. Prof. a. d. Universität Königsberg i. Pr.



Die Sammlung ist dazu bestimmt, für die Veröffentlichung von Abhandlungen staats- oder verwaltungsrechtlichen Inhalts einen Mittelpunkt zu bilden, die wegen ihres grösseren Umfangs sich nicht zur Aufnahme in eine Zeitschrift eignen. In erster Linie soll sie der Bearbeitung des heimischen Rechts dienen, des Staats- und Verwaltungsrechts des Deutschen Reichs, seiner Gliedstaaten, seiner Kolonien. Solch eindringendere Behandlung wird die seit Gründung des neuen Reiches in erfreulichem Aufschwunge begriffene Theorie unseres öffentlichen Rechts fördern, darüber hinaus aber auch, und das tut not, den Bedürfnissen der Rechtspraxis und des politischen Lebens in erhöhtem Masse Rechnung tragen.

Doch das Ziel darf nicht zu eng umgrenzt werden. In einer Zeit, die sich mit Eifer den Grundfragen des öffentlichen Rechts zuwendet, wird es zur Aufgabe der Sammlung, auch Untersuchungen aus dem allgemeinen Staats- und Verwaltungsrecht einen Anreiz und eine Stätte zu bieten. Bei dem unlösbaren Zusammenhange der einzelnen Gebiete des öffentlichen Rechts wiederum steht die Sammlung nicht minder Arbeiten offen, die unsere Kenntnis vom Rechte auswärtiger Staaten erweitern, oder die einen Beitrag leisten zur Vertiefung des kräftig sich entwickelnden Völkerrechts.

Für die Sammlung bestimmte Abhandlungen wolle man an einen der unterzeichneten Herausgeber senden.

Prof. Dr. Siegfried Brie

Breslau XVI, Auenstrasse 35

Prof. Dr. Max Fleischmann

Königsberg i. Pr., Schönstrasse 18 a

Inhaltsverzeichnis der bisher erschienenen Hefte 3. Umschlagseite!

**Die Landtage
und die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten**

von

Arnold Kalisch

Abhandlungen

aus dem

Staats- und Verwaltungsrecht

mit Einschluss

des Kolonialrechts und des Völkerrechts

herausgegeben von

D. Dr. Siegfried Brie

ord. Professor an der Universität Breslau

Dr. Max Fleischmann

a. o. Professor an der Universität Königsberg i. Pr.

32. Heft

Die Landtage und die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten

von

Arnold Kalisch

Breslau

Verlag von M. & H. Marcus

1913

Die Landtage und die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten

Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat

von

Arnold Kalisch

Breslau

Verlag von M & H. Marcus

1913

Meinen Eltern



Ewiger Bund

<https://www.ewigerbund.org>



Vaterländischer Hilfsdienst

<https://www.hilfsdienst.net/>

Inhaltsübersicht

Einleitung. Das Problem.		Seite
1. Politische Möglichkeit, Aktualität und Bedeutung der Frage.		1
a) Lage der Quellen		1
b) Bisherige Fälle parlamentarischer Erörterung:		2
α) in Preussen 1869 und 1906,		2
β) in Württemberg,		4
γ) in Bayern		5
c) Die bisherige Beteiligung der Landtage, speziell bei Modifikation von Reservatrechten:		6
α) in Baden		6
β) in Württemberg und Bayern		7
γ) in Bremen		8
δ) in Hamburg		8
2. Wirkt die bisherige Uebung und Erörterung als Präzedenz?		
3. Politik und Verfassungsinterpretation.		10
a) Der Wert der parlamentarischen Verhandlungen für die Interpretation von Verfassungen		10
b) Der Wert politischer Grundauffassungen für die Interpretation von Verfassungen überhaupt und der Reichsverfassung insbesondere (Unitarismus und Föderalismus) .		12
4. Bedeutung der Entscheidung des vorliegenden Problems auch für andere Fragen.		13
a) im Allgemeinen: als Beitrag zur Lehre vom Bundesstaat		
b) im Besonderen: für die Frage der parlamentarischen Reichsregierung		15
 I. Abschnitt. Die landesrechtliche Möglichkeit der Einflussnahme der Einzellandtage.		
§ 1. Vorfragen.		
1. Wer ist Mitglied des Bundesrats: die Staaten oder Staatsoberhäupter? Folgen der einen oder anderen Ansicht für ein eventuelles Recht der Landtage auf Beteiligung an der Instruktion		17

	Seite
2. Die rechtliche Natur des Deutschen Reiches : Bundesstaat oder Staatenbund ? Ist der Charakter als Staatenbund erheblich für die Instruktionsbeteiligung der Landtage ?	18
3. Die Bundesratsbeschlüsse im Verhältnis zum Landesrecht .	
a) Bindet die Reichsverfassung die Abstimmung über Reservatrechte an eine Beteiligung der Landtage ?	18
b) Die Willensbildung im Bundesrat überhaupt	19
§ 2. Besteht eine landesrechtliche Verantwortung wegen Instruktion und Bundesratsabstimmung ? Folgen instruktionswideriger Abstimmung des Bundesratsbevollmächtigten	
1. Ministeranklage und Disziplinarverantwortung	20
a) Ausschluss der Schuld bzw. Rechtswidrigkeit infolge der Kompetenzkompetenz (Haenel) ?	21
2. Rechtliche und politische Verantwortlichkeit für die Instruktion	21
3. Die Instruktion des Bundesratsbevollmächtigten als konstitueller Akt : Aeussere Politik der Einzelstaaten im Rahmen des Reiches	22
4. Bedeutung der dienstlichen Stellung des Bundesratsbevollmächtigten	22
5. Staatsrechtlich-politische, zivile und strafrechtliche Verantwortung instruktionswidrigen Handelns	23
6. Das Bestehen der Verantwortung als Grundlage einer rechtlich normierbaren Einflussnahme der Landtage	24

II. Abschnitt. Die reichsrechtlichen Grundlagen eines Rechtes der Landtage auf Beteiligung an der Instruktion.

1. Kapitel: Landesrecht und Reichsrecht der Instruktion ihrem materiellen Verhältnis nach.	
§ 3. Die rechtliche Natur des Bundesrates und des Reiches für das Thema unerheblich nach der Seite der Frage : Wer sind die Mitglieder des Reiches ?	27
1. Nach Laband sind es die Staaten, nach Seydel die Souveräne	28
2. Doch können letztere richtiger Ansicht nach nur als Repräsentanten ihrer Staaten aufgefasst werden	29
3. Daher selbst bei Zugrundelegung von Seydels Theorie eine Schlussfolgerung entgegengesetzt der seinigen	30
§ 4. Der Inhalt möglicher und vorhandener Normen über Beteiligung der Landtage an der Instruktion	32
§ 5. Die reichsrechtliche Tragweite instruktionswidrig abgegebener Stimmen im Verhältnis zur Instruktionsbeteiligung der Landtage	
1. Die Auffassung von Anschütz	34
a) Ihr berechtigter Kern	35
b) Ihr scheinbarer innerer Widerspruch	36
2. Ihre Weiterführung	36

	Seite
3. Lage bei instruktionswidriger Abstimmung mit Rücksicht auf Artikel 7 Absatz 3 der Reichsverfassung.	36
4. Streit infolge doppelten Instruktionsinhaltes	38
2. Kapitel: Die Rechtsschutzfrage. Ist ein Landesgesetz über Beteiligung der Landtage an der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten reichsrechtlich zu schützen?	
§ 6. Die rechtliche Natur des Reiches (Kontroverse Seydel-Laband) für das Thema ¹ erheblich nach der Seite der Frage: Wie werden die Mitgliedschaftsrechte im Reiche ausgeübt?	39
1. Leugnung des Bundesstaates durch Seydel und Calhoun	39
a) Die Bundesstaatsgründung	39
b) Die Bundesstaatsauflösung	41
c) Die Souveränitätsfrage	42
2. Die Fortbildung von Seydels Lehre durch Otto Mayer	47
3. Die Bejahung des Bundesstaates durch Laband und Le Fur	48
a) Die Konstruktion des Bundesstaatsbegriffs zufolge Laband	49
b) Die Konstruktion des Bundesstaatsbegriffs zufolge Le Fur	49
§ 7. Vergleichung Labands und Le Furs hinsichtlich der Bedeutung für die Instruktionserteilung	
1. Sie gehen auseinander hinsichtlich der rechtlichen Natur der Einzelstaaten. Bedeutung dieses Umstandes	49
2. Labands Theorie vom eigenen Recht der Einzelstaaten	50
a) Die vermittelnde Theorie von Coenders	53
3. Unterschiede betreffs der Mitgliedschaft im Bundesstaate nach Laband und nach Le Fur	56
4. Staatsoberhaupt und Staatsvolk im Bundesstaat	59
5. Unterschied der Theorien Labands und Le Furs hinsichtlich der Bundesstaatsgründung	62
a) Die Reichsgründung	62
b) Entstehung von Mitgliederrechten der Gliedstaaten durch Verleihung der Zentralgewalt	62
6. Die Stellung von Reichslanden	63
a) von Elsass-Lothringen	63
b) amerikanischer Bundesterritorien	67
7. Ergebnis: Entscheidung gegen Laband zugunsten Le Furs; Labands Theorie nur historisch, aber nicht juristisch haltbar	68
§ 8. Bedeutung der für Le Fur ausfallenden Entscheidung:	68
1. Erhöhte Wahrscheinlichkeit des Aktuellwerdens der Landtagsbeteiligung	68
2. Die Ableitung der Rechte der Einzelstaaten aus dem Bundesrecht und ihr Verhältnis zur Lehre von der Bundesstaatsgründung	69
3. Schutz des Rechtes der Landtage auf Instruktionsbeteiligung durch das Reich. Das Reich auf Anrufen zum Schutz verpflichtet	73

	Seite
III. Abschnitt. Die Rechtsformen der Mitwirkung der Landtage.	
§ 9. Vorbemerkungen. Preussen; Mecklenburg	77
§ 10. A. Direkte Mitwirkung der Landtage bei der Instruktion	79
1. Durch Gesetz	79
a) Ausblick auf Amerika	80
2. In verfassungsmässig vorgesehenen Fällen	82
§ 11. B. Indirekte Beeinflussung der Instruktion durch den Landtag	
1. Im Wege der Wahl oder Präsentation der Bundesratsbevoll-	
mächtigten	82
2. Als Folge parlamentarischer Regierung :	82
a) als politischer Gepflogenheit,	82
b) vermöge gesetzlicher Bestimmung	83
C. Kombinierte Fälle aus A und B	84
§ 12. Konflikte und Lösungen.	84
 Literaturverzeichnis	 85
Parlamentsberichte	92
Quellenverzeichnis	93

Einleitung

Die Frage, ob den Landtagen in irgend welcher Gestalt ein Einfluss auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten zustehe, ist in der Verfassung des Deutschen Reiches nicht beantwortet. Ebenso wenig findet sich in der Verfassung irgend eines Einzelstaates eine Bestimmung, die dem Landtage eine solche Berechtigung zuspräche. Da dem Reiche aber nur solche Kompetenzen zustehen, die ihm durch Reichsrecht zugewiesen sind, könnte an sich eine Vorschrift solcher Art in den Bereich der Landesgesetzgebung gezogen werden, es sei denn, man gelangt zu dem Ergebnis, dass dies dem Geiste der Reichsverfassung oder dem Wesen des Deutschen Reiches zuwiderlaufen würde. Die Möglichkeit, dass ein derartiger Ausbau der Landesverfassungen die gesetzgebenden Körperschaften beschäftigen könne, ist nicht von der Hand zu weisen; denn in der Vergangenheit ist es mehrfach der Fall gewesen und kann sich in der Zukunft wiederereignen. Allerdings handelte es sich bei den angedeuteten parlamentarischen Erörterungen weniger um eine allgemeine Festlegung einer Mitwirkung der Landtage, etwa dahingehend, die Regierung möge sich jedesmal bei der Instruierung mit der Volksvertretung ins Einvernehmen setzen, sondern es wurde auf Sonderfälle abgezielt, nämlich auf Kompetenzerweiterungen des Reiches, auf Verzicht von Reservatrechten, auf Gesetze, deren Inhalt in die Verfassung eines Einzelstaates eingreife¹⁾.

¹⁾ Vgl. zum Folgenden insbesondere die eingehende geschichtliche Darstellung von Westphal S. 53—82 und die kurzgefasste bei Dambitsch S. 239 ff.

I. In allen diesen Fällen wurde — weder in der württembergischen oder der bayerischen Zweiten Kammer noch im preussischen Abgeordnetenhaus oder im Herrenhaus — eine grundsätzliche Lösung zu Wege gebracht. In Württemberg, Bayern, sowie im preussischen Herrenhaus wurden in den Jahren 1869 und 1871 die Initiativanträge abgelehnt; im Abgeordnetenhaus dagegen gelangte am 29. Mai 1906 auf einen Antrag Arendt-Labiau und Genossen eine Resolution zur Annahme, wonach die Regierung aufgefordert wurde, „im Bundesrat dahin zu wirken, dass Eingriffe in die Verfassung der Einzelstaaten, insbesondere Preussens, im Wege der Reichsgesetzgebung vermieden, jedenfalls nicht ohne Einvernehmen mit den Einzellandtagen vorgenommen werden“¹⁾.

Praktische Bedeutung haben jedoch solche Beschlüsse nicht über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus, prinzipiell schaffen sie überhaupt keine neue Rechtslage, sondern sprechen nur in Form von Wünschen eine Richtschnur für das politische Handeln der Regierung aus. Auch in diesem Falle ist die Frage nach wie vor ungelöst²⁾.

Das günstigere Schicksal, das dem jüngsten Antrage auf Landtagsbeteiligung an der Instruktion zu Teil geworden ist, ist ein Anzeichen dafür, dass ein Menschenalter innerer Geschichte des Deutschen Reiches nicht ausgereicht hat, um über die uns beschäftigende Frage die Akten zu schliessen. Fast möchte es daher sogar scheinen, als ob die politische Stimmung für die Erweiterung der Landtagsrechte gegenüber der Regierung zugenommen hätte, aber dieser Schluss wäre ebenso vorschnell, wie etwa der, dass eine solche Stimmung von einer Zunahme des Partikularismus getragen sei. Denn so partikularistisch sich auch die Resolution Arendt-Labiau ausnimmt, so ist sie es doch, wie der Vergleich zeigen wird, in weitaus geringerem Masse, als die süddeutschen Anträge und der des Herrenhauses aus der Zeit der Reichsgründung.

Im preussischen Herrenhaus wurde zwar in der Sitzung vom 17. November 1869 zur Tagesordnung übergegangen³⁾ über einen

¹⁾ Sten. Ber. H. d. A. 1905/6 Sp. 5451; Westphal S. 79 ff.

²⁾ ähnlich Westphal S. 82.

³⁾ Sten. Ber. Herr. H. 1869/70 I S. 67; II S. 93 Nr. 35.

Verbesserungsantrag des Freiherrn von Tettau, der im wesentlichen dasselbe besagte wie die Resolution Arendt-Labiau von 1906; aber der ursprüngliche¹⁾ und der Kommissionsantrag²⁾, die beide gleichfalls abgelehnt wurden³⁾, wollten soweit gehen, der Regierung gesetzwidriges Verhalten vorzuwerfen, indem sie fast gleichlautend den Ausspruch enthielten, dass die in bereits erfolgten Bundesgesetzen liegenden Aenderungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes und der preussischen Verfassungsurkunde „nicht hätten getroffen werden dürfen“ oder „sollen.“

Dem gegenüber ist die Resolution Arendt-Labiau von einer anderen Beurteilung des Verhältnisses zwischen Reichs- und Landeszuständigkeit erfüllt. Der Abgeordnete Dr. von Heydebrand und der Lase äusserte bei der Begründung⁴⁾: „Unser Antrag verlangt nichts weiter, als dass die Königliche Staatsregierung und die preussischen Stimmen im Bundesrate in einer Beschränkung, die sie sich selbst auferlegen, die ihnen nicht durch eine Gesetzgebung vinkuliert ist, sich an die Einzellandtage wenden und versuchen sollen, ihr Einverständnis in solchen Fragen herbeizuführen, wo es sich um Eingriffe in unser beschworenes Verfassungsrecht handeln würde.“ Westphal bemerkt hierzu treffend⁵⁾: „Es wird also nicht die Kompetenz des Reiches irgendwie bestritten, nicht die Verfassung des Einzelstaates als Schranke für seine gesetzgeberischen Befugnisse aufgestellt.“ Beachtenswert ist, dass trotz Abweichung hinsichtlich der Opportunität des Antrages die Grundauffassung des Abgeordneten Dr. von Heydebrand und der Lase von den Wortführern aller Parteirichtungen geteilt wurde⁶⁾. Vom Regierungstische freilich wurden staatsrechtliche Bedenken geltend gemacht⁷⁾, so namentlich der des Eingriffes in die Regierungsexekutive.

¹⁾ Antrag Graf zur Lippe II S. 1 Nr. 5.

²⁾ II S. 67 Nr. 20.

³⁾ I S. 67.

⁴⁾ Sten. Ber. H. d. A. 1905/6 Sp. 5453.

⁵⁾ S. 80.

⁶⁾ Dr. Rewoldt Sp. 5462 ff; Malkewitz Sp. 5478; Dr. Wagner Sp. 5479 f.; Freiherr von Zedlitz und Neukirch Sp. 5480 ff; Herold Sp. 5468; Traeger Sp. 5474; Dr. Friedberg Sp. 5476. — Vgl. auch Westphal S 80.

⁷⁾ Minister des Innern Dr. von Bethmann Hollweg Sp. 5459 und mehrmals im Laufe der Sitzung; Justizminister Dr. Beseler Sp. 5484/5 unter Berufung auf Laband.

II. Andere Ansichten von der Reichskompetenz als die Preussen 1906 hatten die Süddeutschen im Jahre 1871. Nicht etwa weil in der württembergischen Kammer der Abgeordneten ein Antrag Oesterlen und Genossen die Zustimmung des Landtages nicht nur für Abänderung der Reservatrechte, sondern überhaupt für jede Kompetenzerweiterung des Reiches als gesetzliche Pflicht festlegen wollte¹⁾. Denn wenig wäre einzuwenden gewesen, wenn sich die Antragsteller damit begnügt hätten auszusprechen, „dass durch einseitige Zustimmung zur Abänderung oder Aufhebung des Vertrages vom 25. November 1870 die dafür verantwortlichen Regierungsorgane einer Verletzung der Landesverfassung sich schuldig machen würden.“ Aber der Antrag Oesterlen besagte auch: „dass die Kammer eine ohne ständische Zustimmung beschlossene Abänderung jenes Vertrages für den württembergischen Staat als verpflichtend nicht zu erkennen vermöchte.“

Vergleicht man diesen Antrag vom Jahre 1871 mit der Resolution von 1906, so berührt es geradezu wohltuend, wie sich in der Zwischenzeit der Begriff der Kompetenzkompetenz Verständnis erungen hat.

Doch wurde im Laufe der württembergischen Landtagsverhandlungen die Kompetenzfestsetzung des Artikels 2 der Reichsverfassung richtig erkannt in einem Antrage, der seiner ganzen Tonart nach stark an die Resolution des preussischen Abgeordnetenhauses erinnert²⁾.

Zur Annahme gelangte ein von der staatsrechtlichen Kommission gestellter Antrag auf Uebergang zur Tagesordnung, und zwar mit der einwandfreien Begründung, „1) dass der K. Regierung das Recht zusteht, Abstimmungen im Bundesrate im Sinne des Absatz 1 und 2 des Artikels 78 der Reichsverfassung ohne Zustimmung der Landesvertretung vorzunehmen, 2) dass vermöge der für Württemberg verbindlichen Kraft der Reichsverfassung durch eine derartige Abstimmung auch eine Bestimmung der Landesverfassung nicht verletzt werden kann.“³⁾

¹⁾ Verh. Württ. K. 1870|72 I. Beilagen-Band 2. Abt. S. 593, Beilage 149 § 1.

²⁾ Verh. Württ. K. 1870|72 III. Protokoll-Band S. 1354|55 Antrag von Sick u. Gen.

³⁾ I. Beilagen-Band S. 603 (11), Beil. 149 § 7; und III. Protokoll-Bd. S. 1411|12.

In noch schärferer Weise forderte in der bayrischen Kammer der Abgeordneten ein in der Kommission etwas prägnanter gefasster Antrag von Dr. Schüttinger und Dr. Barth, dass bei Aenderungen und Zusätzen der Kompetenz der Reichsverfassung (Art. 78 Abs. 1), sowie bei Aenderung bayrischer Reservatrechte nach Artikel 78 Abs. 2 die bayrischen Vertreter im Bundesrat an die Zustimmung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten gebunden sein sollten. Ferner sollten für Nichtbefolgung die bayrischen Staatsminister nach Titel X §§ 4—6 der Verfassungs-urkunde und nach dem Ministerverantwortlichkeitsgesetz vom 4. Juni 1848 haftbar sein¹⁾.

Hierzu wurde in der Kommission ein Zusatzantrag Sedlmayr²⁾ eingebracht, der bei unserem heutigen gefestigten Reichsbewusstsein selbst für den juristischen Laien eine Ungeheuerlichkeit bildet: „Jedes Reichsgesetz, durch welches ein in den Versailler-Verträgen vom November 1870 dem Staate Bayern vorbehaltenes Verfassungsrecht berührt wird, ist für Bayern ohne Geltung, wenn nicht vorerst hiezu die Zustimmung des bayrischen Landtages erfolgt ist.“

Etwas anderes ist es, wenn es in der Begründung des Antrages Schüttinger-Barth heisst³⁾: „Unmittelbare Folge dieses Grundsatzes müsste die sein, dass jede ohne Einwilligung der Landesvertretung abgegebene Zustimmung der bayrischen Vertreter im Bundesrate zu Beschlüssen, welche eine Erweiterung der Bundeskompetenz oder eine Beschränkung der Sonderrechte Bayerns betreffen, für den bayrischen Staat als unverbindlich zu erachten wäre.“ Dies bedeutet keine falsche Auffassung von der Reichskompetenz, sondern setzt nur Fälle fest, wo die im Bundesrat abgegebene Stimme nicht als das rechtmässige Votum des Staates Bayern behandelt werden soll⁴⁾.

Sowohl der Antrag Schüttinger-Barth, wie ein Modifikationsantrag Dr. Huttler, der die Bundesratsvertreter allein an die Zu-

¹⁾ Verh. Bayr. K. 1871/72 Beil.-Bd. I S. 527 Beilage XVII; und Sten. Ber. I. Bd. S. 505.

²⁾ Beilagen-Band II, Beil. XLIII S. 222.

³⁾ Beil.-Bd. I S. 528.

⁴⁾ Vgl. u. S. 38.

stimmung der Kammer der Abgeordneten binden wollte, wurden abgelehnt¹⁾.

Bei den Beratungen in Süddeutschland hat also eine allgemeine Vorschrift über den Fall des Artikels 78 Abs. 2 der Reichsverfassung, den Verzicht auf ein Reservatrecht, im Vordergrund des Interesses gestanden. Denn die Ausdrucksweise „nur mit Zustimmung des betreffenden Bundesstaates“ kann bedeuten, dass die gesetzgebenden Versammlungen des betreffenden Einzelstaates in Gesetzesform ihre Zustimmung erklärt haben müssen; sie kann aber auch bloss bedeuten, dass ein Mehrheitsbeschluss des Bundesrates nur dann ein Reichsgesetz der in Rede stehenden Art mitbegründen könne, wenn der Vertreter des davon betroffenen Staates der Mehrheit angehöre. Weder in den oben gestreiften Verhandlungen, noch in den tatsächlich erfolgten Einzelfällen von Aufgabe eines Reservatrechtes ist dieser Zwiespalt grundsätzlich gelöst. Es haben jedoch in allen Fällen, wo auf Reservatrechte verzichtet worden ist, die Einzellandtage in Gesetzesform ihre Zustimmung gegeben. So beim Anschluss Bremens und Hamburgs an das Reichszollgebiet, bei Bremen sogar drei Mal, da die ersten beiden Male nur kleine Teile des Staatsgebietes angeschlossen wurden. Und ferner beim Verzicht Bayerns, Württembergs und Badens auf die ihnen nach Art. 35 Abs. 2 zustehenden Sonderrechte bezüglich der Branntweinbesteuerung.

In keinem dieser Fälle wurde jedoch die Verpflichtung zu solchem Vorgehen ausdrücklich als notwendig anerkannt oder als für die Zukunft bindend festgelegt. Auch späterer Auslegung können sie keinen Präzedenzfall bieten, da keine anderen als Erwägungen politischer Zweckmässigkeit von Seiten der die Genehmigung nachsuchenden Regierungen ins Feld geführt worden sind.

Im badischen Gesetzentwurf wird dieser Punkt allerdings garnicht berührt²⁾. Zur Annahme gelangte das Gesetz in der Fassung der Kommission³⁾, in deren Bericht es u. a. hiess⁴⁾: „Die Kommission ist einstimmig der Ansicht, dass auch für das Auf-

¹⁾ a. a. O. Sten. Ber. I. S. 505.

²⁾ Bad. Ständ. Vers. 1887. Beilagen S. 34.

³⁾ Bad. Ges. vom 8. Juli 1887.

⁴⁾ a. a. O. S. 47.

geben des Reservatrechtes und für den Eintritt in die Branntweinsteuergemeinschaft, da hierdurch eine veränderte Besteuerung des Branntweins herbeigeführt wird, die ständische Zustimmung nach unserer Verfassung notwendig ist.“ Da der Gesetzestext jedoch nur eine Ermächtigung ad hoc enthält und der leitende Gesichtspunkt der badischen Kommission in keiner Gesetzesvorschrift seinen Niederschlag gefunden hat, ist hier keine grundsätzliche Lösung erfolgt. Nur Eines sei hervorgehoben. Im erwähnten Kommissionsbericht¹⁾ heisst es: „Durch die Versailler Verträge und den Artikel 35 der Verfassung . . . die Besteuerung des Branntweins in Baden somit nicht unter Artikel 4 Ziffer 2 der Reichsverfassung fällt.“ Hiergegen wendet mit Recht Westphal ein²⁾: „Es würde danach stets, wenn die Gesetzgebung des Reiches das einzelstaatliche Finanzwesen alteriert, die ständische Zustimmung erforderlich sein, eine Folge, die zu dem Wortlaut der Reichsverfassung in schroffstem Gegensatze steht.“

Klarer geht es aus den bayrischen und württembergischen Verhandlungen über Verzicht auf das gleiche Reservatrecht hervor, dass die Regierung nur aus Gründen der politischen Verantwortlichkeit um Zustimmung der Landtage nachgesucht hat. In den Verhandlungen wurde anerkannt, dass nach aussen hin die einmal im Bundesrat abgegebene Erklärung bindend sei. Das Moment der Ministerverantwortlichkeit wurde besonders stark in Bayern, aber auch in Württemberg betont. Die damals in Bayern herrschende Rechtsauffassung findet sich mit wünschenswerter Klarheit in der Erklärung³⁾ des Staatsministers Dr. von Riedel: „Ich habe bereits im Ausschusse, und zwar in Uebereinstimmung mit dem Ministerrate erklärt, dass nach der Auffassung der K. Bayerischen Staatsregierung ein Reservatrecht vom reichsrechtlichen Standpunkte aus als in giltiger Weise aufgegeben zu erachten sei, wenn Bayern gemäss Art. 78 Abs. 2 seine Zustimmung im Bundesrate erklärt hat, dass aber das betreffende Ministerium dem Lande gegenüber die volle Verantwortung für eine derartige Erklärung zu tragen habe, und dass daher wohl kein Ministerium, und ins-

¹⁾ S. 47.

²⁾ S. 61.

³⁾ Verh. Bayr. K. 1887/88 Bd. I. S. 26 f.

besondere auch nicht das gegenwärtige, daran denken werde, ein Reservatrecht von irgend einem Belang ohne vorherige Zustimmung des Landtages aufzuheben.“ Eine Erklärung¹⁾ des württembergischen Präsidenten des Staatsministeriums Dr. Freiherrn von Mittnacht besagte inhaltlich völlig das Gleiche²⁾.

Wie in Baden, so erfolgte auch in Bayern und Württemberg die Zustimmung in Gesetzesform³⁾. Aber auch darin war nur eine Ermächtigung ad hoc ausgesprochen. Ihre endgiltige Erledigung fand die Angelegenheit der süddeutschen Reservatrechte über Branntweinbesteuerung in Kaiserlichen Verordnungen⁴⁾. Auffällig mag vielleicht erscheinen, dass in ihrem Wortlaut von der „erfolgten Zustimmung des Grossherzogtums Baden, des Königreichs Bayern und des Königreichs Württemberg“ die Rede ist, und dass das Gleiche, nur ohne namentliche Aufzählung, in dem Gesetze⁵⁾ steht, in dessen Ausführung sie ergingen. Doch sind dies nichts weiter als Wiederholungen, um dem Wortlaut des Artikels 78 Absatz 2 genüge zu tun. Damit sind wir an den Ausgangspunkt unserer Erörterung zurückgelangt, nämlich dass auch das Teilproblem der bundesstaatlichen Zustimmung bei Aenderungen von Reservatrechten immer noch seiner grundsätzlichen Lösung harrt.

III. Nur die Senate der Hansestädte schienen — deutlich erhellt es nirgends — vor ihrer endgültigen Zustimmung die Einwilligung der Bürgerschaft auch rechtlich für notwendig zu halten. Doch kann auch dies nicht als Präzedenzfall in Anspruch genommen werden, da es gelegentlich des Zollanschlusses kleinerer Gebietsteile Bremens zu einer Erklärung des Bundesratsausschusses

¹⁾ Verh. Württ. K. 1886—88 III. Protokollband S. 1190.

²⁾ Dgl. Mittnacht und bayr. Minister von Lutz 1871 im Reichstag: Sten. Ber. d. R. S. 422/3 bez. 380, ebenso die Abg. Lasker und Frh. Schenk von Stauffenberg a. a. O. S. 380 bez. 382. Anders die Abg. Greil und Windthorst S. 378 bez. 382. — Den gleichen Standpunkt hat Abg. Lasker schon im norddeutschen Reichstag vertreten. Sten. Ber. ndd. R. Tag S. 85 u. 133; dgl. Präsident des Bundeskanzleramtes Delbrück und Abg. Hoverbeck a. a. O. S. 134. Anders Abg. von Brauchitsch-Elbing S. 105. — Einschlägige Anträge lagen in diesen Verhandlungen nicht vor.

³⁾ Bayr. Gesetz vom 27. Sept. 1887; württ. Gesetz vom 17. Sept. 1887

⁴⁾ Vom 9., 23. und 27. Sept. 1887, RGB Nr. 36. 37. 39.

⁵⁾ § 47 Abs. 3 des Reichsgesetzes vom 24. Juni 1887.

für Zoll und Steuerwesen geführt hat ¹⁾, wonach der bei den Vorverhandlungen mit dem Reich geäußerte Zusatz des bremischen Senates: „das Einverständnis der Bürgerschaft vorausgesetzt“, als ein „internes Verhältnis“ bezeichnet wird, „welches nach der Ansicht des Senats geordnet werden muss und von welchem die Beschlüsse des Bundesrats nicht weiter abhängig sein können.“ Hier hat also das Reich selbst die eigene Kompetenz betont. Nicht für notwendig wurde dies befunden, als etwa ein Jahrzehnt später der Hauptteil Bremens dem Zollinlande angegliedert werden sollte, und der Senat sich von der Bürgerschaft ausdrücklich dazu ermächtigen liess, im Bundesrat darauf anzutragen. Denn nicht nur wurde diesmal das „interne Verhältnis“ vor den Beziehungen zum Reiche geordnet, sondern Bremen übernahm es auch, einen Teil der Kosten zu tragen ²⁾.

Auch bezüglich Hamburgs ist es kein Präzedenzfall, dass der Senat dem Zollanschluss erst nach Ermächtigung durch die Bürgerschaft seine Zustimmung im Bundesrat erteilte. Besonders da das Verhalten des Senates einigermaßen widerspruchsvoll gewesen ist. Einmal heisst es in einer Mitteilung des Senates an die Bürgerschaft ³⁾: „Dagegen betrachtet der Senat es als selbstverständlich, dass eine mit der Reichsregierung über die schwebende Angelegenheit zu erzielende Uebereinkunft, bevor sie für Hamburg Giltigkeit erlangen kann ⁴⁾, auch der Bürgerschaft zur Genehmigung vorzulegen ist“. Wohl aus ähnlichen Anschauungen heraus äusserte vor der Bürgerschaft der Senator Dr. Petersen in seiner Eigenschaft als Kommissar des Senates ⁵⁾: „Wenn die Vereinbarung, über die Sie heute Beschluss zu fassen haben, durch Ihren Beitritt, meine Herren, perfekt wird,“ u.s.w. Im Einklang hiermit stehen auch die Worte einer Senatsmitteilung ⁶⁾: „Ohne

¹⁾ Laband, I S. 125 Anm. 2, Westphal S. 54, 55. Bei beiden zitiert: Drucksachen des Bundesrates, Session 1874/75 Nr. 26.

²⁾ Vgl. auch Verh. zw. Sen. u. Bürg. 1873. S. 438 ff. — 1875. S. 303. Verh. Brem. Bürg. 1873. S. 345 ff. — 1875. S. 233. — 1881. S. 175. — 1884. S. 293. Dazu noch § 1 des R. Ges. v. 31. März 1885 und Art. 34 RV.

³⁾ Eberstein, S. 8.

⁴⁾ Hervorgehoben vom Verfasser.

⁵⁾ Eberstein, S. 43.

⁶⁾ a. a. O. S. 9.

Zweifel stand dem Senat das verfassungsmässige Recht zu, die dazu erforderliche Verhandlung sofort einzuleiten und unter Vorbehalt der Mitgenehmigung der Bürgerschaft zum Abschluss zu führen.* In einem überraschenden Gegensatz hierzu steht die Fassung des der Bürgerschaft mitgeteilten¹⁾ Protokolls über Verhandlungen zwischen Vertretern des Reichskanzlers und des Senates, worin ein solcher Vorbehalt nicht gemacht, sondern wo die Vereinbarung über Hamburgs Zollanschluss getroffen wird „unter Vorbehalt der Zustimmung des Herrn Reichskanzlers und des Senates der freien und Hansestadt Hamburg.“ Vielleicht wollte man einem Bundesratsbeschluss wie dem in Sachen Bremens ausweichen.

Doch findet dieses geringe Bedürfnis nach staatsrechtlicher Klarheit auch darin seine Erklärung, dass für Hamburg ganz andere Dinge im Vordergrund des Interesses standen. Denn es handelte sich um ein Gesetz, das die Kosten der Durchführung auf das Reich und Hamburg verteilte. Und wenn auch das Reich dieses einseitig hätte bestimmen können, und wenn auch der hamburgische Vertreter sich daran zu beteiligen das formelle Recht gehabt hätte, so würde dennoch unzweifelhaft durch eine dahingehende, das Steuerbewilligungsrecht der Bürgerschaft verletzende Instruktion der Senat die hamburgische Verfassung gröblichst ausser Acht gelassen und schwere Konflikte herbeigeführt haben. Die Verhandlung über die Kosten war aber von der Vorfrage des Zollanschlusses technisch nicht zu trennen²⁾.

IV. Die Erwähnung dieser Fälle soll dem Nachweise dienen, dass einerseits nichts Grundsätzliches entschieden ist, und dass andererseits es jeder Zeit wieder aktuell werden kann, dass die Landtage einen Einfluss auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten herbeiführen und eine solche Einflussnahme gesetzlich festlegen wollen.

Bei der Erörterung über die Möglichkeit einer solchen Einflussnahme ist das ausführliche Eingehen auf den Inhalt der Parlamentsverhandlungen nur von bedingtem Wert für die juristische Betrachtungsweise, denn selbst wenn man — was garnicht

¹⁾ A. a. O. S. 31.

²⁾ Eberstein S. 34, Westphal S. 57, § 2 des R. Ges. v. 16. Februar 1882. — Vgl. Art. 34 RV.

im Wesen der parlamentarischen Vertretung liegt — es hauptsächlich mit juristisch vorgebildeten Abgeordneten oder Ministern zu tun haben sollte, so herrscht dennoch auf der Tribüne nicht wie auf dem Katheder die Pflicht, wissenschaftliche Erkenntnis zu fördern, sondern es wird, wo erforderlich, die blosse Zweckmässigkeitsrücksicht auf den Augenblickserfolg von der Partei des jeweils Redenden in Schutz genommen werden. Auch das Ergebnis von Parlamentsverhandlungen ist, sofern es sich nicht um Gesetze handelt, unerheblich; denn der Umstand, dass eine Regierung von diesen oder jenen Rechtsüberzeugungen geleitet ist, entbehrt der Gewähr des Bestandes; die Institution bleibt, doch die Menschen wechseln. Ebenso wenig ist es von Belang, eine mit angeblicher Authentizität ausgestattete Interpretation desjenigen Staatsmannes anzuführen, der dem Gesetz seinen Stempel aufgedrückt hat, selbst wenn dergleichen, wie so oft bei Fragen des Reichsrechts, mit einem Bismarck geschieht. Denn nicht darauf kommt es an, was der Gesetzgeber dachte, als er das Gesetz niederschrieb, sondern darauf, was wir Späteren denken, wenn wir die Niederschrift lesen. Auch ist der Staatsmann zwischen den beiden Zeitpunkten, wo das Gesetz ergeht, und wo er es interpretiert, so viel unkontrollierbaren inneren und äusseren Einflüssen unterworfen, dass er dem Verständnis seines Werkes mit gar keinen anderen Voraussetzungen gegenüberzustehen braucht, als andere auch. Der Fall des „authentische Interpretation“ genannten Parlamentsbeschlusses ist natürlich ein anderer.

Für unser Problem besteht die Ausbeute aus den parlamentarischen Verhandlungen hauptsächlich in der Abschätzung einer möglichen Aktualität. Bei dem Fehlen einer die Zukunft bindenden gesetzgeberischen Lösung müssen wir zur Erforschung des Gesetzeswillens uns an den Text der Reichsverfassung halten. Bei solcher Interpretationsarbeit die Parlamentsdebatten entscheidend zu berücksichtigen, hiesse auf die Motive der Gesetzgebung eingehen, was „auf die modernen Verhältnisse, unter denen so viele Köpfe in Kommissionen und Parlamenten an der Gesetzgebung beteiligt sind, so schlecht als möglich passt“¹⁾. Daher erkennen wir den rechtlich gewollten Erfolg mit Sicherheit allein aus dem Reichsgesetz-

¹⁾ Sternberg Allg. Rechtslehre I S. 139 Anm.

blatt, und nicht aus dem rednerischen Turnier der Volksvertreter. Im Parallelogramm der gesetzbildenden Kräfte ist die aus ihnen resultierende Diagonale, genannt Gesetzesbefehl, — sei er selbst unklar — eine brauchbarere Richtschnur zur Erkenntnis der Rechtslage, als die auseinanderstrebenden Gestaltungskräfte, wie sie in der Debatte hin- und herwogen. „Die staatsrechtliche Monographie auf dem positiven Rechtsgebiete hat also lediglich die Staatsverfassung selbst als Voraussetzung und Kriterium“¹⁾.

Wohl kaum bedarf es der Erwähnung, dass das ausführliche Eingehen auf Parlamentsverhandlungen nicht etwa deshalb bedenklich ist, weil dadurch parteipolitische Erwägungen in die Erörterung hineingezogen würden; denn die Forderung des Tages ist verschieden, und eine Massregel, die heute den Rechtsparteien dient, fördert morgen die Bestrebungen der Linken. Die Parteipolitik mag dem Historiker sehr wesentlich sein, für den Juristen ist sie von geringem Belang.

Allerdings wird eine Art politischer Auffassung in Fragen des Staatsrechts letzten Endes stets eine gewisse Rolle spielen; doch ist dies keine Parteipolitik, sondern Sache der Auslegung dessen, was man als Grundprinzip einer Verfassung anspricht und was man als Richtung ihrer Weiterentwicklung vorgezeichnet sieht und damit für wünschenswert erachtet. Für Fragen des Reichsstaatsrechts konkret gesprochen bedeutet dies, ob man Unitarier oder Föderalist ist. Die Frage, ob eine Möglichkeit besteht für eine Einflussnahme der Einzellandtage auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten, wird von einem extremen Unitarier schwerlich bejaht werden.

Denn ob die rechtliche Möglichkeit einer erweiterten Beteiligung der einzelstaatlichen Faktoren am Gesamtstaatsleben jemals aktuell werden wird, ist eine Sonderfrage des Gegensatzes zwischen den beiden Prinzipien, die die Reichsverfassung durchziehen, nämlich zwischen Unitarismus und Föderalismus, den Triepel²⁾ mit den Worten charakterisiert: „So lange Deutschland ein Bundesstaat bleibt, wird der Gegensatz unitarischer und föderalistischer

¹⁾ M e c h e l i n S. 4: „Den statsrättsliga monografierna på det positiva rättsområdet har således endast sjelfva statsförfattningen till förutsättning och kriterium.“

²⁾ S. 11.

Tendenzen vor anderen Dingen den Gang seines politischen Lebens bestimmen. Bald schwächer, bald stärker wird er sich geltend machen — je nach dem Anlass und dem Charakter leitender Persönlichkeiten, bald offen in der Presse, Parlament, programmatischen Erklärungen von Regierung oder Parteien, in der Polemik der staatsrechtlichen Literatur — bald in der Stille, in den geheimen Verhandlungen des Bundesrats oder in den Korrespondenzen der Kabinette. Aber lebendig ist er immer und muss er sein, hier gibt es nur Waffenruhe, aber keinen dauernden Frieden.“ Triepel, der begeisterte Unitarist, gelangt resigniert zu dem Schlusse, dass, trotzdem sich die Reichsgesetzgebung von Anfang an in unitaristischer Richtung bewegt habe, dennoch politische Momente den Föderalismus stützen, sodass beide Prinzipien sich für absehbare Zeit die Wage halten werden.¹⁾

Nun liegt aber kein Grund dafür vor, den Föderalismus derart wie Triepel zu verabscheuen, da seine äusserste Konsequenz durchaus nicht mehr „zurück zum Staatenbund!“ heisst, sondern er nur einen recht gemilderten Partikularismus darstellt, der mit dem Bestand des Reichs völlig ausgesöhnt ist, es aber vor dem Uebergang in einen reinen Einheitsstaat bewahrt und die bundesstaatliche Form für beständig erhalten wissen will.

Bei der relativen Jugend der bundesstaatlichen Form — um mit Brunialti²⁾ zu reden: „la più elevata e perfetta forma di unione tra gli Stati, quella che veramente dà origine ad uno Stato di forma nuova, ignota all'antichità, ignota al diritto pubblico medioevale, esistente nel fatto prima che nelle determinazioni della scienza³⁾“, — ist es eine weniger dankbare Aufgabe, über ihre Lebensfähigkeit schon jetzt ein endgiltiges Urteil abzugeben, als vielmehr durch Einzeldarstellungen strittiger Fragen zu einer fortschreitenden Erkenntnis des Bundesstaatsbegriffs Material mit-herbeizutragen⁴⁾.

¹⁾ Vgl. desgl. Bluntschli, Geschichte I, S. 565, ähnlich von Plant, S. 109.

²⁾ Unioni, S. 169.

³⁾ Bryce I S. 1. „They are . . . institutions of a new type“; vgl. auch von Máday S. 5 u. 59/60, Mehelin S. 107.

⁴⁾ Vgl. Brie, Bundesstaat S. 208.

In diesem Bestreben ist die vorliegende Arbeit unternommen. Auf Theorien der allgemeinen Staatslehre ist nur insoweit eingegangen, wie sie sich mit dem Thema in Zusammenhang bringen liessen.

Wenn durch Einzeldarstellungen strittige Sonderfragen des Staatsrechts in grösserer Anzahl als bisher geklärt sind, lässt sich für die systematische Darstellung der Punkt weiter hinausschieben, wo die juristische Betrachtungsweise in die volkswirtschaftliche, philosophische und namentlich historische einmündet, sodass sich u. a. auch abschätzen liesse, welchem Prinzip — dem Unitarismus oder dem Föderalismus — grössere Lebensfähigkeit inneohnt¹⁾.

¹⁾ Dass unsere Kenntnis des Bundesstaatsbegriffes noch nicht systematisch abgeschlossen sein kann, dafür lassen sich gewichtige Stimmen anführen, nach denen wir erst am Anfang seiner Entwicklung stehen können. So Bryce I S. 1, der von den Vereinigten Staaten äussert: „they are believed to disclose and display the type of institution towards which, as by a law of fate, the rest of civilized mankind are forced to move, some with swifter, others with slower, but all with unresting feet“. Brie, Bundesstaat S. 202 hält den Bundesstaatsbegriff für unentbehrlich zum Verständnis der Jetztzeit. Vgl. auch Kohler, Moderne Rechtsprobleme S. 85 ff. Le Fur, der ebenso wie Brunialti, Bryce, Otto Mayer S. 337, Robinson S. 611, auf S. 819 dem Bundesstaat eine grosse Lebensfähigkeit und mancherlei Vorzüge zuerkennt, spricht S. 266 ff. von einem „mouvement fédératif“ in England und in englischen Kolonien. Vgl. Richard Schmidt, Wege S. 51 f. Man beachte ebenda S. 53 f. die als politisch unbefriedigend dargestellte Zentralisierung Russlands. Kohler, Staatenverbindung, S. 426. — Wenn auch eine weitgehende „Home Rule“-Gesetzgebung Grossbritannien und Irland in einen Bundesstaat umzuwandeln geeignet erscheinen könnte, und wenn auch in Südafrika, Kanada und Australien bundesstaatsähnliche Zusammenschlüsse erfolgt sind, und wenn auch ferner Mutterland und Kolonien sich zu einem noch umfassenderen Bundesstaat zusammen tun können, so musste dies alles dennoch im Rahmen dieser Arbeit unberücksichtigt bleiben, da es sich teils um noch Unfertiges handelt, teils aber die englischen Selbstverwaltungskolonien infolge ihres eigenartigen Verhältnisses zum Mutterlande Erörterungen notwendig gemacht hätten, die mit dem Thema dieser Arbeit nicht mehr im Zusammenhange stehen würden. Das Gleiche gilt bezüglich Le Furs Behauptung (S. 312 f) vom Bestehen eines „mouvement fédératif“ in Oesterreich-Ungarn. Vgl. von Mádäy S. 65 u. 58.

Wohl aber sind diese Hinweise genügend um darzutun, dass der Form des Bundesstaates noch eine viel grössere Verbreitung beschieden ist. An einer anderen Stelle des Erdballes, in China, scheint sich ebenfalls eine Ent-

Ausserdem ist oft die Beantwortung der einen Einzelfrage geeignet neues Licht auf eine andere zu werfen. So lässt sich unser Thema mit der Frage nach der Möglichkeit einer parlamentarischen Reichsregierung in Zusammenhang bringen. Einer der von Georg Meyer¹⁾ und Jellinek²⁾ hiergegen erhobenen Einwände³⁾ besteht darin, dass die Einführung einer solchen Regierungsweise durch das Vorhandensein des föderalistischen Bundesrates gehindert sei. Erfolge sie dennoch, so wäre dies nach Jellinek „nur unter Zurückdrängung des Bundesrates und damit unter Preisgabe der bundesstaatlichen Gestaltung des Reiches möglich. Die einzelnen Bundesregierungen müssten sich dem durch die Reichsregierung repräsentierten Willen des Reichstags fügen und würden zu wesenlosen Schatten herabsinken Unausweichliche Wirkung der parlamentarischen Regierungsweise im Reiche wäre daher Herabdrückung der Einzelstaaten zu politisch bedeutungslosen Gebilden Alle Initiative der Reichsregierung müsste auf den Reichskanzler und das Reichsministerium

wicklung zum Bundesstaat zu vollziehen, doch lässt sich hierüber mangels in Europa zugänglicher Literatur vorläufig nichts Bestimmtes aussprechen.

Eine geradezu universale Bedeutung hat die bundesstaatliche Form nach Bryce, nach Schücking S. 82, der an eine Entwicklung über den Weltstaatenbund zum Weltbundesstaat glaubt, ebenso Bluntschli, Lehre, I S. 25 ff und besonders S. 35.36, ähnlich Jellinek, Kampf S. 56, Kohler, Staatenverbindung, S. 48', Mechelin, S. 16, der den Staatenverbindungen eine hohe kulturgeschichtliche Mission zuerkennt, und nach Brunialti, Unioni, S. 243: „che un grande avvenire gli è serbato nella storia politica dell'umanità. Se non potremo vedere nè gli Stati Uniti del mondo, nè quelli d'Europa e neppure la sognata Confederazione latina, noi assisteremo probabilmente alla formazione di nuovi Stati federali, che porgeranno al mondo fecondi esempi, gioveranno alla pace, contribuiranno efficacemente all' opera della civiltà universale“. Fiore S. 64 ff und 420 ff. befasst sich mit einer Art Vorentwurf des Weltstaatenbundes und prophezeit S. 519: „La società giuridica primitiva fu la famiglia, la finale sarà la confederazione giuridica dei popoli civili.“ Da jedoch die drei vornehmsten Bundesstaaten aus Staatenbünden entstanden sind, mag diese Ansicht hier Platz finden.

Angesichts der relativen Jugend und der grossen Zukunft des Bundesstaatsbegriffs ist die vorliegende Arbeit nicht allein als eine Antwort auf ein isoliertes Problem gemeint, sondern darüber hinaus als ein Beitrag zur theoretischen Erfassung des Bundesstaates.

¹⁾ S. 429.

²⁾ Regierung und Parlament, S. 31.32

³⁾ Vgl. auch Römer S. 64 und Richard Schmidt, Parlamentsregierung, S. 204.

übergehen, der Bundesrat hingegen müsste aller Regierung entsagen und sich mit der bescheidenen Rolle einer Ersten Kammer begnügen. An Stelle des Bundesstaates würde schliesslich der deutsche Einheitsstaat treten.“

Falls diese Arbeit zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Beeinflussung der Instruktion durch die Volksvertretung möglich ist, so ist die Beantwortung der Frage, ob dem Reiche, ohne seine Verfassung von Grund aus umzugestalten, eine parlamentarische Regierung gegeben werden kann, um einen Schritt weitergebracht. Der Bundesrat im Einvernehmen mit den Einzelvertretungen hätte die ganze politische Wucht, die der föderalistische Gedanke überhaupt aufbieten kann, und wäre bei aller sonstigen Erstarkung des Unitarismus auch in der Rolle etwa einer Ersten Kammer immer noch ein ebenso beachtenswerter Faktor staatlicher Willensbildung wie bisher, sodass das Gleichgewicht der beiden Grundtendenzen der Reichsverfassung zwar unter neuer beiderseitiger Belastung, aber gerade deshalb in unveränderter Proportion weiterbestehen würde.¹⁾

¹⁾ Vgl. Sternberg, Einführung I, S. 103 Anm. 1 und Dambitsch S. 197 Nr. 5, sowie auch von Planta S. 139. Der andere Einwand Jelineks und Georg Meyers, dass die parlamentarische Reichsregierung die Hegemonie Preussens gefährde, ist politischer Natur, denn die Personalunion zwischen Reichskanzler und preussischem Ministerpräsidenten ist nicht auf die Reichsverfassung gegründet, sondern nur eine Massnahme der Zweckmässigkeit. Dambitsch S. 237, Le Fur S. 629 folgert rechtliche Hegemonie aus Art. 78 Abs. 1 Satz 2, worauf zurückzukommen. Vgl. Triepel, S. 110, 111. Vgl. Arndt, Verf. d. D. R. S. 139.140. — Le Fur S. 139.140: „Le Conseil fédéral n'est qu'une immense mystification; . . . ce n'est qu'un instrument dans la main du chancelier qui lui fait voter ce qui lui plaît; . . . ce n'est qu'une machine au nom de laquelle on gouverne; . . . il n'a aucune illusion sur le rôle qu'il joue, et ses membres savent parfaitement que leur devoir consiste à obéir aveuglement aux ordres qu'on leur donne; . . . il représente non leurs souverains, mais une compensation accordée à leur amour-propre.“ (Bei Le Fur Zitat, doch ist der Ursprung ungenau bezeichnet; s. S. 140 n. 1. Bei den dort genannten Lavisse und Lebon ist die Stelle nicht auffindbar. Die Tonart zeigt mit beiden Schriftstellern Verwandtschaft).

I. Abschnitt

Die landesrechtliche Möglichkeit der Einflussnahme der Landtage

§ 1. Vorfragen

Die nach Artikel 5 der Reichsverfassung zum Zustandekommen eines Reichsgesetzes erforderliche Mitwirkung des Bundesrates erfolgt in der Weise, dass dessen in Artikel 6 Abs. 1 erwähnte Mitglieder, wie aus Artikel 7 Abs. 3 ersichtlich, soweit sie anwesend sind, nach Massgabe ihrer Instruktion abstimmen. Wenn man die Frage erörtern will, ob die einzelstaatlichen Landtage Einfluss auf die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten haben oder erlangen können, so muss man sich darüber klar werden, wer die Mitglieder des Bundesrates sind oder wie die Mitgliedschaftsrechte ausgeübt werden. Nach dem weiteren Wortlaute des Artikels 6 könnte man sich dafür aussprechen, dass die einzelnen Staaten als Bundesglieder anzusehen seien; denn es werden Preussen, Bayern usw. namentlich aufgezählt. In der Eingangsformel zur Verfassung des Deutschen Reiches, sowie auch zu der des Norddeutschen Bundes, ist jedoch von den Monarchen und Senaten die Rede, die den ewigen Bund schliessen. Wenn man als Mitglieder die Einzelstaaten betrachtet, und die Monarchen und Senate nur als Repräsentanten oder Wortführer¹⁾, so wird man dazu gelangen, die Einwirkung der Landtage auf die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten als möglich anzunehmen. Denn dann hat der Bevollmächtigte im Bundesrate nicht den Willen des Staatsoberhauptes, sondern des Mitglied-

¹⁾ So von R ö n n e I S. 121, von S c h u l z e - G ä v e r n i t z, II S. 587.

staates zum Ausdruck zu bringen, als welcher Wille nur anzusehen ist, was inhaltlich sich nach Vorschrift der Landesverfassung unter Zusammenwirken der dazu berufenen Faktoren gebildet hat.

Betrachtet man dagegen die Staatsoberhäupter als die Bundesmitglieder, so könnte man die Erteilung der Instruktion an die Vertreter im Bundesrat als eine Prerogative der Krone auffassen, die sich jeder Beeinflussung durch die Volksvertretung entzieht. Man muss sich ferner darüber klar werden, ob die Beantwortung der Frage damit zusammenhängt, welche Auffassung man von der rechtlichen Natur des Deutschen Reiches hat, ob man es für einen Staatenbund oder einen Bundesstaat ansieht. Doch dürfte das kaum allzu erheblich sein, da auch im Staatenbunde nicht notwendig nur die Fürsten, sondern auch die Staaten Mitglieder der Gemeinschaft sein können. Denn Staatenbund ist nicht völkerrechtlicher Allianz gleichzusetzen. Letztere pflegt auf einen bestimmten Bündnisfall abzusehen, während der Staatenbund immerhin eine viel engere Verbindung darstellt und recht viele wichtige Staatsinteressen der gemeinschaftlichen Erledigung überweist¹⁾.

Bei der Erörterung der Frage ist also die Untersuchung über die rechtliche Natur des Deutschen Reiches erst in zweiter Linie heranzuziehen, wenn das positive deutsche Staatsrecht nicht ausreicht, eine Beantwortung abzuleiten.

Eine solche positive Bestimmung scheint die Reichsverfassung im Artikel 78 Abs. 2 zu enthalten, und zwar zum Zwecke der Regelung eines Sonderfalles. Es handelt sich um die Teilnahme eines Einzelstaates an einem Akte der Reichsgesetzgebung, betreffend die verfassungsmässigen Sonderrechte eines Bundesgliedes, die nur mit dessen Zustimmung abgeändert werden können. Bedeutet dies, dass in diesem Falle der Bundesratsbevollmächtigte vor der Abstimmung nachweisen muss, dass er von den gesetzgebenden Faktoren seines Landes instruiert ist, oder ist ein solches Gesetz etwa ein übereinstimmender gesetzgeberischer Akt des Reiches und des fraglichen Einzelstaates? Oder bedeutet es vielmehr nichts anderes, als dass ein solches Gesetz nur mit einer

¹⁾ Jellinek, Allg. Staatslehre S. 743, Georg Meyer S. 39–41, Mejer S. 156, Brie, Theorie der Staatenverb. S. 88–89. Ebers S. 270, Mechelin S. 1.

Mehrheit zustande kommen kann, an der der Bundesratsbevollmächtigte des betreffenden Staates beteiligt ist?

Im Abschnitt III der Reichsverfassung, der vom Bundesrat handelt, ist verschiedentlich unter namentlicher Erwähnung von „Bundesstaaten“ die Rede; aus dem ganzen Zusammenhange ist überall aber nur ersichtlich, dass die Bundesratsbevollmächtigten gemeint sind¹⁾, nicht aber, dass der Bundesrat als solcher irgendwie sich mit einzelstaatlichen Vertretungen ins Einvernehmen setzt; auch nicht, dass der Bundesratsbevollmächtigte nur nach Zustimmung seines Landtages gültig instruiert werden kann.

Daraus dürfte man wohl den Analogieschluss ziehen, dass auch in Artikel 78 Abs. 2 mit „Bundesstaat“ nur dessen Repräsentanten im Bundesrat gemeint sind²⁾.

Es ist mithin die Bestimmung im Artikel 78 Abs. 2 durchaus kein Sonderfall, der aus dem Rahmen der ganzen Erörterung herausfällt, ebenso wenig vermag er ein Präjudiz zu liefern, das die ganze Frage entscheidet. Da jedoch, rein technisch betrachtet, der Fall des Art. 78 Abs. 2 genau nach dem Verfahren der sonstigen Reichsgesetzgebung erledigt wird, so kann er infolge seiner ausdrücklichen Erwähnung als geeignet erscheinen, an ihm in der Form eines Beispiels weitere Möglichkeiten und deren rechtliche Bedeutung zu erörtern (siehe unten S. 35). Denn was in diesem einen Fall sich als erheblich oder unerheblich herausstellt, ist es auch für alle anderen.

Wenn der Bundesratsbevollmächtigte einem Gesetz, betreffend Veränderung eines Sonderrechtes seines Staates zustimmt, hat dies Giltigkeit erlangt. Dass er an irgend eine Instruktion seines Staates gebunden sei, ist zwar Bestimmung der Reichsverfassung, aber von keinerlei Garantie umgeben; wenn der Bevollmächtigte daher der fraglichen Vorlage zustimmt, so ist seine Stimme gültig und unter Umständen auch ausschlaggebend, gleichgültig ob er

¹⁾ So Seydel, Kommentar S 426 und dort zitiert Staatsminister von Lutz.

²⁾ Zu demselben Ergebnis: Haenel S. 218, vgl. auch S. 219 Anm. 1⁵ die dort zitierte Erklärung des Staatsministers von Mittnacht; Laband, I S. 112, 113, Arndt, Staatsrecht S. 196, Anschütz S. 540, Auerbach S. 70, Le Fur S. 139, Müller S. 851, Westphal S. 90, Hans Meier S. 39, Dambitsch S. 243 u. 685, Georg Meyer S. 432 Anm. 11, abweichend Zorn, Staatsrecht I, S. 134 ff. und 158/9.

sie mit oder ohne eine Instruktion oder womöglich entgegen dieser abgegeben hat. Das Entscheidende ist also, wie der Vertreter nach aussen hin auftritt¹⁾. Ist hieraus zu folgern, dass einer Beeinflussung seiner Abstimmung durch den Landtag ein Verbot der Reichsverfassung entgegensteht? In keiner Weise; denn die Fragestellung erscheint unmotiviert, wenn man sich die rechtliche Bedeutung des ganzen Vorganges veranschaulicht. Der Bundesratsbeschluss ist gültig, wenn er unter bestimmten formellen Voraussetzungen gefasst wird. Auf welche Art materiell zustande gekommen ist, was der einzelne Stimmträger als Willen seines Staates ausspricht, kümmert den Bundesrat nicht²⁾. Die Reichsverfassung ordnet also weder an, noch verbietet sie, dass der Bundesratsbevollmächtigte sich mit seiner Landesvertretung in Verbindung setzt, sei es, um deren Meinung zu hören, sei es, um direkt instruiert zu werden.

§ 2. Besteht eine landesrechtliche Verantwortung wegen Instruktion und Bundesratsabstimmung?

Aber trotzdem macht es praktisch einen Unterschied, wie sich der Bevollmächtigte verhält; denn wenn er instruktionswidrig abstimmt, so setzt er sich der politischen Kritik der Volksvertretung seines Landes aus, gleichgiltig wie die Berechtigung zur Instruktionserteilung unter die zur staatlichen Willensbildung berufenen Faktoren verteilt ist, also auch wo sie etwa Prärogative der Krone sein sollte.

Auch kann man nicht sagen, dass schon allein diese Möglichkeit, dass eine instruktionswidrige Abstimmung ein Reichsgesetz gültig mitbegründen helfen kann, eine einzelstaatliche Gesetzes- oder Verfassungsbestimmung undenkbar erscheinen liesse, wonach der Volksvertretung bei Instruierung des Bundesratsvertreters ein beliebig weitgehender Einfluss eingeräumt sei. Eine solche Bestimmung wäre keine *lex imperfecta*; denn es hätte ein solcher eigenmächtiger Vertreter entweder ein Ministerverantwortlichkeits- oder ein Disziplinarverfahren zu gewärtigen, und selbst wenn sich

¹⁾ von Rönne I, S. 122, von Schulze-Gävernitz II, S. 588.

²⁾ von Rönne I, S. 121, von Schulze-Gävernitz II, S. 588, Seydel, Kommentar S. 133, d. d. Bundesrat, S. 5 (275) „*res interna*“, Ruhl and S. 162, Pistorius, S. 198, Laband I S. 247|248.

hierfür keine genügende formelle Handhabe bietet, immer noch Weiterungen auf dem Gebiete der Landespolitik.¹⁾ Haenel meint hierzu²⁾, eine Verletzung der Landesgesetze oder Verfassung liege nicht vor, da das Reich berechtigt sei, auch solche Gesetze zu erlassen, die die Landesgesetze aufheben oder verändern. Dem kann entgegengehalten werden, dass nicht der Inhalt der Gesetzbestimmung, sondern nur das formelle Verhalten des Bevollmächtigten Gegenstand der Kritik bildet. Die Sachlage ist folgende: Der Bundesrat bindet seine Mitglieder bei der Abstimmung nur an bestimmte Formalien, und wie eine Stimme abgegeben ist, bleibt sie gültig, da alles der Stimmabgabe Vorangegangene reichsrechtlich nicht geregelt ist. Welchen Zweck hätte nun aber die Abgabe nach Instruktion, wenn der Stimmführer für seine Abstimmung dem Instruierenden, wer dies auch sei, nicht verantwortlich wäre? Gegenstand der Verantwortlichkeit ist hier nicht der Inhalt des so zustandegekommenen Gesetzes, sondern der Ungehorsam³⁾. Haenels⁴⁾ richtige Auffassung, dass es Recht und Pflicht des Einzelstaates sei, das Einzelinteresse der Gesamtheit zum Opfer zu bringen, kann insofern zur Geltung kommen, als dem angeklagten Minister Derartiges etwa in der Art einer Indemnitätserteilung als schuldausschliessend oder -mildernd angerechnet wird⁵⁾.

Ein Unterschied zwischen politischer und rechtlicher Verantwortlichkeit, je nachdem ein Ministerverantwortlichkeitsverfahren besteht oder nicht, ist nicht zu konstruieren. Der Unterschied wäre nur ein gradueller, aber kein prinzipieller, da eine Verantwortung ohne Verfahren immerhin die Verpflichtung, Rede und Antwort zu stehen, bedeuten würde⁶⁾.

¹⁾ Anschütz bei Georg Meyer S. 431 Anm. 9, von Schulze-Gävernitz II, S. 588, er hält jedoch nur die politische Verantwortlichkeit für möglich. Abweichend Ruhl and S. 163/4.

²⁾ S. 221.

³⁾ Aehnlich Pistorius, S. 200; dagegen Georg Meyer S. 692.

⁴⁾ S. 221.

⁵⁾ Ebenso von Mohl, S. 277, in Anm. 1 erblickt er in dem unanfechtbaren Bestehen der fraglichen Verletzung einen Schärfungsgrund für die Schuld; seiner Polemik gegen Thudichum ist beizupflichten.

⁶⁾ Preuss, S. 435 ff. über Artt. 15 u. 17 RV.

Da also der Bundesrat sich nur um die Formalien der Abstimmung, nicht um die der Instruktionserteilung kümmert, ist letztere gewissermassen äussere Politik der deutschen Einzelstaaten innerhalb des Deutschen Reiches¹⁾. Wenn auch die äussere Politik meist der weitestgehenden Initiative des Staatsoberhauptes überlassen ist, so erscheint dieses doch auch hier im konstitutionellen Gewande. Es erhellt also, dass die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten selbst bei Nichtbeteiligung des Landtages und Ausübung durch das Staatsoberhaupt immer noch eine der Gegenzeichnung bedürftige Regierungshandlung, also keine Prerogative der Krone ist²⁾. Demnach ist für die deutschen Einzelstaaten die Instruktionserteilung nach konstitutionellen Grundsätzen zu beurteilen, d. h. durch die Gegenzeichnung übernimmt der Minister die volle Verantwortung für den Inhalt, und auch der Bevollmächtigte ist für seine Amtsführung verantwortlich. Beider Verantwortlichkeit kann auf die verschiedensten Arten zu Tage treten.

Wie viele es auch sein mögen, wenigstens eine wird stets anwendbar sein. Welche dies im einzelnen Falle ist, hängt von dem staatsrechtlichen Charakter des Bundesratsbevollmächtigten ab, der³⁾ dreifacher Natur sein kann. Er kann 1) Minister, 2) Beamter seines Staates sein, 3) kann er eine irgendwie andersgeartete Persönlichkeit sein, d. h. wie bei Vogels⁴⁾ näher ausgeführt, sein Wirkungskreis als Bundesratsbevollmächtigter fällt nicht unter die Formulierung, die die Gesetzgebung seines Absendestaates dem Begriff „Beamter“ gegeben hat. Nach den erwähnten Schriftstellern bedeutet es für die Verantwortlichkeit einen beträchtlichen Unterschied, welcher der aufgezählten Kategorien der Bundesratsbevollmächtigte angehört.

¹⁾ Vgl. Dambitsch S. 198 Nr. 6 und 7. Vgl. Bonfils u. S. 31.

²⁾ So von Rönne, I S. 122 und Anm. 9 Zitat nach Bismarck; Georg Meyer S. 431 Anm. 9, Zorn, Staatsrecht I, S. 133 f., Ruhland, S. 163, Laband I S. 94, von Schulze-Gävernitz II S. 588; nach Gaupp-Göze S. 801 auf Grund des § 51 der württembergischen Verfassungsurkunde die Ernennung. Vgl. Hiersemenzel, Verfassung d. Nordd. Bundes S. 73; derselbe, Verfassungs- u. Verwaltungsrecht d. Nordd. Bundes I 300, wonach für Preussen die Verantwortlichkeit bedeutungslos ist. Vgl. Art. 61 Abs. 2 der preuss. Verf. Urk.

³⁾ Hans Meier S. 42 ff.

⁴⁾ S. 59 ff.

In allen drei Fällen besteht sowohl eine zivil-, sowie eine strafrechtliche Verantwortlichkeit. Erstere für den Fall, dass durch die instruktionswidrige Abstimmung Vermögensrechte des Absendestaates oder Dritter geschädigt werden. Letztere unter Anwendung des § 92, 3 des Strafgesetzbuches¹⁾.

Für die Minister besteht überall eine parlamentarisch-politische Verantwortlichkeit. Dass auch die Instruktionserteilung unter diese Verantwortlichkeit fällt, erhellt schon daraus, dass die parlamentarische Kritik als reine Macht- und Einflussfrage nicht landesgesetzlich festgelegt zu werden braucht, da es garnicht darauf ankommt, in welchem Umfange sie rechtens ist, sondern wie weit sie sich praktisch Beachtung erzwingt.

Ferner kann im Landesrecht ein durch Staatsgerichtshöfe etc. besonders geregeltes Ministerverantwortlichkeitsverfahren vorgesehen sein. Den unter 3 erwähnten Personen kann nach Vogels²⁾ von ihrer Regierung jederzeit der Abschied erteilt werden, sodass es hier für die Landtage darauf ankäme, in welchem Masse sie — vornehmlich durch parlamentarische Kritik und weniger unter Benutzung positiver Rechtssätze — rein tatsächlich in der Lage sind, die Handlungsweise der Regierung zu beeinflussen.

Ob die Verantwortlichkeit des Bundesratsbevollmächtigten politisch-parlamentarisch ist oder mit Hilfe einer Ministeranklage in die Erscheinung tritt, ist nur eine verschiedene Ausübungsform der gleichen Befugnis, nämlich der Kontrolle der Staatsgeschäfte durch die Volksvertretung. Die erste Form ist überall als von vorn herein gegeben anzunehmen, die letztere kann überall und jederzeit als Gesetz oder Verfassungsbestimmung angeordnet werden³⁾.

¹⁾ Näheres bei Vogels S. 90/1, dessen Auffassung richtig ist.

²⁾ S. 103.

³⁾ Pistorius S. 197 ff., Dambitsch S. 244, Laband I S. 99, Grotefend § 754, von Sarwey II S. 82 ff., er erblickt eine solche Vorschrift im badischen Gesetz vom 16. April 1866; Zorn, Staatsrecht S. 133. Wie von Sarwey Pistorius S. 198, ausserdem auf Grund des § 195 der württembergischen Verfassungsurkunde; Gaupp-Gözl S. 80/1 folgert aus § 4 der württembergischen Verfassungsurkunde: „Der König ist nur nach Massgabe der Verfassung beschränkt,“ nur eine allgemeine politische Verantwortlichkeit; das bedeutet offenbar, da nur die Ernennung der Gegen-

Die Fälle von zivil- und strafrechtlicher Verantwortung brauchen insofern nur gestreift zu werden, als hier die Bevollmächtigten den ordentlichen Gerichten verantwortlich sind und nicht den Volksvertretungen, wie bei der parlamentarischen und der spezifischen Ministerverantwortlichkeit. Bei letzterer ist Hans Meier¹⁾ darin zu folgen, dass eine wegen Verletzung der Verfassung und der Gesetze zulässige Ministeranklage nicht hinsichtlich des Inhaltes der Instruktion erfolgen kann, sondern „höchstens könnte ein Minister unter Anklage gestellt werden, wenn er bei der Instruierung nicht den verfassungsmässig vorgeschriebenen Weg innehält“²⁾. Unrichtig ist, wenn Hans Meier³⁾ folgert, dass § 195 der württembergischen Verfassungsurkunde und das badische Gesetz vom 20. Februar 1868 insofern eine Ausnahme bilden, als sie auch den Inhalt einer Instruktion an den Bundesratsbevollmächtigten unter Ministeranklage stellen können, da in dem einen eine auf Umsturz der Landesverfassung gerichtete Unternehmung, in dem anderen eine schwere Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates Grund zur Anklage bildet, und der Inhalt der Instruktion solchen Grund geben könne.

Das ist jedoch völlig ausgeschlossen. Da nicht nur bezüglich der rechtlichen Verbindlichkeit Reichsrecht Landesrecht bricht (Artikel 2 der Reichsverfassung), sondern da die Reichsverfassung als Landesrecht angenommen und verkündet ist⁴⁾, kann eine Mitwirkung bei Abänderung der Landesverfassung auf Grund der Kompetenzkompetenz des Reiches weder die württembergische Verfassung „umstürzen“, weil kein revolutionärer Akt vorliegt, noch kann sie die Sicherheit oder Wohlfahrt Badens gefährden, weil selbst bei völliger Aufhebung der einzelstaatlichen Sonderexistenz die materielle Wohlfahrt sich steigern kann und der militärische und polizeiliche Schutz sich gleich bleibt. Doch das sei dahin-

zeichnung bedarf, sei der Inhalt der Instruktion dem König überlassen und nur das instruktionswidrige Abstimmen unterliege der Verantwortung vor der Volksvertretung.

¹⁾ S. 54.

²⁾ von Sarwey II S. 82, Haenel I, S. 221, Pistorius S. 197.

³⁾ S. 54/55.

⁴⁾ Seydel, Bundesrat S. 5 (277), Haenel S. 221, Trieps D. Reich S. 88 ff, Dambitsch S. 5. Aehnlich Coenders S. 223/4.

gestellt. Auf keinen Fall kann aber die wie immer geartete Teilnahme an der Vorbereitung eines Reichsgesetzes unstatthaft nach Landesrecht sein, da ja nach Artikel 2 und 78 Abs. 1 der viel weiter gehende Tatbestand, nämlich das Reichsgesetz, wenn es in Kraft steht, dies nicht ist. Denn zutreffend ist, wie Hermanson schreibt, „dass die Regierung nicht verantwortlich ist für Beschlüsse des Bundesrates, weil diese nicht Handlungen des Einzelstaates, sondern des Reiches sind¹⁾.“ Die genannten Verfassungsbestimmungen in Württemberg und Baden sind also höchstens für eine formelle Ungesetzlichkeit bei Erteilung der Instruktion von Belang. Hier kreuzen sich die Erwägungen, ob die badische Bestimmung in Betracht käme in dem von manchen Schriftstellern²⁾ erwähnten Falle, dass die Beteiligung an den Verhandlungen des Bundesrates überhaupt unterlassen wird. Zweifellos kann die Wohlfahrt Badens dadurch gefährdet werden, dass seine Stimme in dem Bundesrat genannten Konzert der deutschen Einzelstaaten fehlt. Doch liegt dies insofern von unserem Thema einigermaßen ab, als damit über die inhaltliche Beeinflussung der Instruktion theoretisch nichts entschieden ist. Praktisch würde ein Parlament, dass bei einer Bestimmung so arbiträren Inhaltes eine Verurteilung erzielte, von Stund an einen stärkeren Willen als jegliche Regierung, mithin auch entscheidenden Einfluss auf deren Politik im Bundesrat haben.

Zutreffend meint Vogels, dass es für die verschiedenen Arten der rechtlichen Verantwortung von Erheblichkeit ist, „ob die Personen des Abstimmenden und des Instruierenden identisch oder verschieden sind³⁾“, ferner dass im Falle der Nicht-Identität der Abstimmende zwar für die formelle, aber nicht für die materielle Verfassungsverletzung verantwortlich zu machen sei.

Im Vorangegangenen ist der Beweis geführt, dass die Möglichkeit besteht, den Bundesratsbevollmächtigten oder den ihn verantwortlich instruierenden Minister vor dem Landesparlament verantwortlich zu machen. Eine solche Möglichkeit ist denkbar, auch ohne dass der

1) S. 473 „... att icke regeringen är ansvarig för förbundsrådets beslut, emedan dessa icke äro den enskilda statens handlingar, utan rikets“. Vergl. Haenel S. 221 ff. Ähnlich Dambitsch, S. 246. Laband S. 100.

2) Laband I S. 241; Loening S. 61; Hans Meier S. 30.

3) S. 96.

Landtag ein Recht auf Mitwirkung bei der Instruktionserteilung besitzt, da dies nicht von rechtlichen Momenten abhängt, sondern von der jeweiligen politischen Lage, insbesondere von den Mehrheitsverhältnissen und den Parteiverschiebungen.¹⁾ Das Bestehen dieser Möglichkeit bildet die Vorfrage, von der abhängt, ob die Landtage auf den Instruktionsinhalt einen wie immer gearteten rechtlich normierten Einfluss gewinnen können; denn wenn der Landtag zwar die Instruktion des Vertreters mitfeststellen, nicht aber letzteren zur Verantwortung ziehen könnte, so hätte das höchstens den praktischen Wert eines Wunsches, nicht aber den der Beteiligung am Zustandekommen eines Befehles, wäre also garnicht als Mitwirkung bei der Instruktion, ja kaum als deren Beeinflussung anzusehen.

Da nun aber eine Regierung sich nirgends der parlamentarischen Kritik entziehen kann, wird sie niemals dem ausweichen können, sich politisch zu verantworten. Das reicht aber aus um der Volksvertretung die Möglichkeit zu sichern, auch ohne das Schwergeschütz der Ministeranklage ihrem Willen Nachdruck zu verschaffen und ihn gegebenen Falles bei Festsetzung der Instruktion entscheidend in die Wagschale zu werfen.

¹⁾ Während der Drucklegung dieser Arbeit geht durch die Presse eine Nachricht, deren quellenmässige Nachprüfung innerhalb der verfügbaren Zeit nicht mehr erfolgen kann. Danach hätte am 29. Mai 1913 die elsass-lothringische Zweite Kammer folgende Resolution angenommen: „Die Kammer wolle beschliessen: Es wird die Regierung ersucht, alljährlich zur Etatberatung eine Uebersicht vorzulegen, aus der ersichtlich ist, in welcher Weise die elsass-lothringische Regierung ihre Bundesratsbevollmächtigten bezüglich deren Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen, mit denen sich der Reichstag befasst, und prinzipiell wichtiger Verwaltungsmassnahmen und Entscheidungen instruiert hat.“ — Vgl. Einleitung.

II. Abschnitt

Die reichsrechtlichen Grundlagen eines Rechtes der Landtage auf Beteiligung an der Instruktion

I. Kapitel

Landesrecht und Reichsrecht der Instruktion

§ 3. Wer sind die Mitglieder des Reiches?

Die erwähnte Vorfrage ist bejaht: Es besteht die Möglichkeit, den Bundesratsbevollmächtigten oder den ihn verantwortlich instruierenden Minister vor dem Landesparlament verantwortlich zu machen. Die Beantwortung der Frage an sich, ob nämlich dem Landtag die Befugnis zuerteilt werden kann, an einem solchen Befehl mitzuwirken, d. h. ob die Reichsverfassung dem Landesstaatsrecht Spielraum zum Erlass eines dahingehenden Gesetzes gewährt, — diese Frage hängt nach Seydel sowohl wie nach Laband davon ab, wer nach Artikel 6 die Mitglieder des Reiches sind, ob die Souveräne oder die Staaten.

Nach Laband¹⁾ ist der Einzelstaat als Mitglied des Reiches an der Reichsgewalt mitberechtigt. Die Ausübung der Mitgliedschaft ist eine Lebenstätigkeit des Staates und betätigt sich hauptsächlich in der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten. Der Landesherr hat keine andere Stellung, als das öffentliche Recht seines Staates ihm zuerkennt, und da die Instruktionserteilung zu den Regierungsgeschäften gehört, hat alles, was Einfluss auf das Zustandekommen des Staatswillens hat, einen solchen auch auf die Ausübung der Reichsmitgliedschaft. In der weiteren Verfolgung dieser Idee spricht Laband²⁾ von der Doppelnatur des

¹⁾ I S. 97.

²⁾ I S. 236.

Bundesrates: „er dient teils zur Ausübung und Geltendmachung der Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Bundesstaaten, teils als Organ des Reiches, das letztere als begriffliche Einheit, als staatliche Person genommen¹⁾.“

Seydel²⁾ leugnet diese Doppelnatur: „Der Willensakt, der sich im Bundesratsbeschluss äussert, ist ein Willensakt der Verbündeten, und er kann eben deshalb nicht der Willensakt einer ausser und über ihnen stehenden Persönlichkeit sein.“

Beiden gemeinsam ist also die Auffassung, dass im Bundesrate die Bundesmitglieder vertreten sind, und nur darin gehen sie auseinander, dass Laband als solche die Staaten bezeichnet³⁾, und Seydel die Souveräne. Der Grund liegt, wie beide hervorheben, in ihrer verschiedenen Auffassung von der rechtlichen Natur des Reiches. Wenn man dieses mit Laband als einen Bundesstaat ansieht, so muss man sich seinen Schlussfolgerungen ohne weiteres anschliessen und daher auch der einzelstaatlichen Gesetzgebung die Befugnis zusprechen, die Ausübung der Bundesratsstimme vom Landtage abhängig zu machen. Denn wenn das Reich als begriffliche Einheit ein Staat, d. h. „eine juristische Person von 25 Mitgliedern“⁴⁾ ist, so muss man sich ebenfalls Laband anschliessen, dass die Mitglieder, d. h. die Staaten bei Feststellung des Gesamtwillens ein Anrecht darauf haben, ihren Einzelwillen geltend zu machen. Ob im Innenverhältnis die Bildung dieses Einzelwillens mittels aller landesgesetzgebenden Faktoren geschieht oder allein vom Staatsoberhaupt ausgeübt wird, kümmert das Reich nicht.

Anders muss man sich gegen Seydels Auffassung verhalten. Selbst wenn man seine Anschauung von der Natur des Reiches teilt, braucht man sich nicht seiner Schlussfolgerung anzuschliessen, dass die Einzellandtage kein Recht auf Mitwirkung beim Zustande-

¹⁾ Vgl. Bryce I S. 100. „It (the Senato) is a part of the latter (the National Government), but its members derive their title to sit in it from their choice by State legislatures.“

²⁾ Kommentar S. 132.

³⁾ Desgl. Anschütz S. 540, Kliemke S. 70, Triepel S. 30, Roemer S. 64. Westphal S. 3 weist darauf hin, dass im Artikel 7 Absatz 2 und 4 Bundesglied und Bundesstaat synonym gebraucht werden.

⁴⁾ I S. 97.

kommen der Instruierung haben, denn Seydel zieht den Unterschied zwischen gegenwärtiger Gestaltung und dem Spielraum der Veränderungsbefugnis nicht in Betracht.

Nach Seydel ist das Reich ein Staatenbund, dessen Mitglieder die Souveräne sind. Und zwar können sie dies richtiger Ansicht nach nur als Repräsentanten ihrer Staaten sein¹⁾; denn zutreffend ist die Formulierung Georg Meyers²⁾: „Er (der Monarch) wird durch die Verfassung des Staates zu seiner Stellung berufen“, und³⁾: „Er steht . . . nicht über, sondern in dem Staate; er ist nicht Beherrscher, sondern Organ desselben.“ Abzulehnen ist Bornhak⁴⁾: „Er (der Monarch) regiert nicht kraft der Verfassung, wenn auch an ihre Schranken gebunden, sondern die Verfassung besteht kraft seines Willens.“ Ob man sich der Ansicht Georg Meyers oder Bornhaks anschliesst, beruht darauf, ob man juristisch vom Gewordenen oder historisch vom Werden ausgeht, und ob man das historisch Wirksame auch als Richtschnur für die juristische Interpretation oder nur als Untergrund einer der vielen von aussen — politisch — tätigen Tendenzen der Weiterentwicklung fortbestehen lässt.

Aber auch historisch betrachtet, lässt sich Bornhaks Ansicht nicht halten. Es ist mit den bestehenden Tatsachen nicht im Einklang, wenn er fortfährt: „Er hat daher nicht nur die ihm verfassungsmässig oder gesetzlich ausdrücklich beigelegten Befugnisse, sondern kann alle Rechte der Staatsgewalt frei betätigen, hinsichtlich deren er in der Ausübung nicht beschränkt ist.“ Das heisst den Monarchen in zwei Hälften zerlegen, eine konstitutionelle und eine absolute⁵⁾. In Wirklichkeit aber ist der Verfassungsstaat nur konstitutionell und nichts weiter; alles, was in ihm rechtens ist, muss mit absolut zwingender Notwendigkeit letzten Endes in einer Verfassungsnorm wurzeln. Auch der Monarch ist von der Verfassung absorbiert⁶⁾. Hierzu muss die historische

¹⁾ Georg Meyer S. 480.

²⁾ § 88 Ziff. 1.

³⁾ S. 244 (daselbst Anmerk. 5 weitere Literatur.)

⁴⁾ Grundriss S. 17.

⁵⁾ Besonders deutlich bei Rehm, überstaatliche Rechtsstellung, der Dynastien S. 152 Dagegen Jellinek, Kampf, S. 40 ff Anschütz S. 566 Nr. 2.

⁶⁾ Jellinek, Kampf, S. 43 ff., Anschütz, S. 565 Nr. 1; 566 Nr. 2., Richard Schmidt Allg. Staatslehre I S. 232.

Betrachtungsweise ebenfalls gelangen. Wenden wir sie an, so hat der Monarch in dem Abschnitt „Vom Könige“ seine Befugnisse umfassend und ohne Vorbehalt geordnet, denn auch im öffentlichen Recht gelten Treu und Glauben. Mag man immerhin auf dem Wege der Auslegung einem Monarchen auch andere, als in der Verfassungsurkunde aufgezählte Rechte zubilligen, so sind diese dennoch stets hergeleitet aus der Rechtsauffassung der Verfassung selbst und niemals aus der Anschauungsweise des etwa mit subsidiärer Geltung fortbestehenden vorkonstitutionellen Rechtszustandes. Oder will man es wirklich bestreiten, dass eine Bestimmung von so grundlegender Bedeutung, wie die behauptete überkonstitutionelle Stellung des Monarchen, sich denn doch irgendwo in irgend einer Verfassung klipp und klar ausgesprochen finden müsste? Gerade wer die historische Entwicklung der Monarchie auf gesunder Grundlage sich ansleben zu sehen wünscht, wird nimmermehr zugeben, dass um der äusseren Machtfülle willen der Monarch sich hinter einer reservatio mentalis verschanzt¹⁾.

Wenn man also mit Seydel das Reich als einen Staatenbund auffassen wollte, und den Bundesratsbevollmächtigten etwa wie einen völkerrechtlichen Vertreter, so würde das praktisch keinen Unterschied gegen Laband ausmachen, denn die völkerrechtliche Vertretung übt der Souverän nach Massgabe seiner staatsrechtlichen Stellung aus²⁾.

1) Vgl. Matzen, Foreläsninger S. 116, Grundloven etc. S. 2: „Altsaa er det Indførelsen af et konstitutionelt Monarki, som Grundloven selv erklærer for sin ledende Tanke“. S. 3 in interessanter Parallele zu Obigem gegen Volkssouveränität und Einführung der parlamentarischen Regierung: „... saa længe Grundloven bestaar . . . bør følgesigt dens Forskrifter heller ingenlunde fortolkes efter ethvert Begreb, som denne eller hin paa egen Haand maatte have dannet sig om den nævnte Regeringsform; (die beschränkt-monarchische oder konstitutionelle;) mentvært imod bør enhver Begreb herom være dannet i Overensstemmelse med Ordene og Aanden i Grundlovens Forskrifter. Ellers er Begrebet selv grundlovsstridigt. . . .“

2) Fiore S. 216 § 387: „La persona, che in qualità di Sovrano regna e governa, è di pieno diritto il rappresentante legale dello Stato, e può come tale esercitare nei rapporti internazionali il pubblico potere a lei attribuito secondo la legge costituzionale.“ von Liszt, § 12 II, 1; Jellinek, subjektive öffentliche Rechte, S. 287 Anm. 1, S. 288 Anm. 2; von Martens I S. 394, Matzen, Foreläsninger, S. 122, ähnlich B a k e S. 122, Reichsverfassung Artikel 11 Abs. 1 und 2. Wenngleich der Kaiser nicht Souverän des Reiches ist, tritt

Die Abweichung von Seydels Schlussfolgerung, worin er eine Instruktionsbeteiligung der Landtage verwirft, ergibt sich insbesondere aber auch aus etwas anderem. Zunächst ist ihm jedoch beizustimmen, wenn er schreibt: „Durch Annahme der Reichsverfassung ist dem Souverän das Recht eingeräumt, frei von jeder Mitwirkung der Volksvertretung im Bundesrat zu stimmen. Dies bestreitet niemand, es ergibt sich einfach daraus, dass die (Reichs-) Verfassung eine solche Bestimmung nicht enthält“¹⁾. Gewiss ist die im ersten Satze ausgesprochene Behauptung unbestreitbar. Der Grund liegt jedoch anderswo, als Seydel, und ähnlich von Rönne²⁾ ihn vermuten; weil nämlich die einzelstaatlichen Verfassungen die Gründung des Norddeutschen Bundes, später des Reiches, nicht vorgesehen haben, ist naturgemäss nirgends von einem Mitbestimmungsrechte des Landtages die Rede³⁾. Aus dem Hinweis im zweiten nach Seydel zitierten Satze, dass die Verfassung eine solche Bestimmung nicht kennt, ergibt sich etwas Anderes, nämlich die schon oben erläuterte reichsrechtliche Giltigkeit der reichsstaatsrechtlich einwandfreien, landesstaatsrechtlich aber instruktionswidrig abgegebenen Stimme. Wenn man sich auf diese Weise gegen Seydels Schlussfolgerung wendet, wird man sich nicht seinen weiteren Sätzen anschliessen: „Lag aber in der Annahme der Verfassung die Erteilung jenes Rechtes, dann liegt offenbar in der Beschränkung desselben eine unzulässige Abänderung der Verfassung.“ Man wird vielmehr diesen Satz folgendermassen umformen: Lag aber in der Annahme der Reichs- ohne Aenderung der Landesverfassung die Erteilung jenes Rechtes, dann liegt offenbar in dessen Beschränkung keine unzulässige Beschränkung der Reichs-, sondern eine zulässige Aenderung der Landesverfassung.

Aus diesen Erörterungen folgt, dass für die Beantwortung der Frage, ob die einzelstaatlichen Landtage ein Recht haben, die er doch im völkerrechtlichen Verkehr als solcher auf. Vgl. Dambitsch S. 196. Aehnlich Bonfilis S. 94: „mais chacun (état particulier) participe d'une façon indirecte à l'exercice de la souveraineté fédérale, par l'intermédiaire de ses délégués au Conseil fédéral.“

¹⁾ S. 132.

²⁾ I § 22.

³⁾ Vgl. Hiersemenzel, Verfassungs- u. Verwaltungsrecht d. Ndd. Bundes I S. 300.

Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten ihrer Kompetenz zu unterwerfen, es nicht darauf ankommt, ob man Seydels oder Labands Auffassung von der rechtlichen Natur des Reiches hat ¹⁾).

§ 4. Der Inhalt möglicher und vorhandener Normen über die Beteiligung der Landtage an der Instruktion.

Wir ziehen aus dem bisherigen das Fazit. Die Landtage können das Verhalten der Bundesratsbevollmächtigten und den Inhalt der ihnen erteilten Instruktion jederzeit zum Gegenstand politischer Kritik machen. Ausdrücklich anerkannt ist dies, allerdings mit gewisser Einschränkung, im Artikel 65 der hamburgischen Verfassung: „Die Bürgerschaft ist berechtigt, vom Senate Auskunft über Staatsangelegenheiten zu verlangen. Die entsprechende Verpflichtung des Senats erleidet eine Ausnahme in

¹⁾ Dambitsch S. 239 C. I betrachtet als Mitglieder des Bundes die Monarchen und Senate, aber ausdrücklich als Vertreter ihrer Staaten, weshalb er auch S. 240 eine Beteiligung der Landtage an der Instruktion für möglich erklärt.

Vgl. Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte, S. 288 Anm. 2 und 287 Anm. 1. Seine richtige Kritik geht zwar gegen Georg Meyers (S. 437) Ansicht, dass im Bundesrat nur die Regierungen vertreten sind. Da Georg Meyer jedoch S. 430 die Monarchen und Senate ausdrücklich als Repräsentanten ihrer Staaten bezeichnet, ist Jellineks Einwand richtig, dass daraus nicht gefolgert werden könne, „dass die Instruktion landesgesetzlich nicht von einer landtäglichen Zustimmung abhängig gemacht werden dürfe“. Vgl. Morgenstierne S. 8: „Repräsentanter for Forbundets Medlemmer, altsaa for Ledstatterne, eller deres Regjeringer.“ Geffcken S. 51 und Anm. 7 bezeichnet als die im Bundesrat vertretenen Bundesglieder die „Träger der Einzelstaatsgewalten.“ S. 53: „Ein allgemeines Zustimmungsrecht der Einzellandtage zur Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten ihrer Staaten wäre an sich nicht unmöglich, sie ist aber aus praktischen Gründen bisher nirgends eingeführt worden.“ Ganz im Gegensatz hierzu lässt Loening S. 59 die Einzelstaaten Mitglieder des Reiches sein und S. 43 die Reichsverfassung den Inhabern der Staatsgewalt das Recht auf Instruierung ausdrücklich zusprechen. Dagegen mit Recht Westphal S. 85.

Trotzdem bei dem hier behandelten Problem Seydels Theorie praktisch zu anderen als den von ihm ausgesprochenen Konsequenzen führt, behält der Gegensatz Seydel-Laband seine Bedeutung für die Erörterung der Möglichkeit einer in juristischen Formen sich vollziehenden Wiederauflösung des Reiches. Ob dies jemals praktisch wird, sei dahingestellt als nicht mehr das Thema berührend.

Betreff obschwebender Verhandlungen in Reichs- oder auswärtigen Angelegenheiten.“ Dasselbe bestimmt fast wörtlich Artikel 45 der lübischen Verfassung ¹⁾).

Eine in der besonderen Ausgestaltung einer Ministeranklage erfolgende Verantwortung wegen der Instruktion kann nur die Frage zum Gegenstand haben, ob die gesetzlichen Formen der Instruktionserteilung beobachtet sind, dagegen kann sie sich nicht auf deren materiellen Inhalt erstrecken. Auch bei Verantwortung des Bevollmächtigten wegen instruktionswidriger Abstimmung wird nur die verletzte Form geahndet.

Für die Möglichkeit einer Einflussnahme der Einzellandtage auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten ergibt sich somit, dass zukünftige landesrechtliche Vorschriften, die darauf abzielen würden, sehr wohl von einzelstaatlich-konstitutionellen Garantien umgeben sein können: die ganze Frage ist eine solche des Landesstaatsrechtes ²⁾).

¹⁾ Vgl. Westphal S. 53, Bollmann S. 69 Anm. 1, wonach die gleiche Bestimmung in der bremischen Verfassung nur wegen ihrer Selbstverständlichkeit gestrichen wurde.

²⁾ Trieps, D.Reich S. 167, Hans Meier S. 30, Westphal S. 90, Pistorius S. 199, Laband I S. 246, Dambitsch S. 240, Herwegen S. 43, Le Fur S. 622, von Kirchenheim S. 269, Arndt, Staatsrecht S. 44/45, S. 147, Zorn I, S. 132 und S. 168: „(die Instruktion) ist vollkommen *res interna* des Einzelstaates, sie kann dem Bevollmächtigten vollste Freiheit der Bewegung lassen, kann ihn aber ebenso gut an die spezialisiertesten Detailvorschriften binden, oder ihn verpflichten, im einzelnen Falle immer Spezialinstruktion zu erholen. Die Reichsverfassung enthält nur die einzige hierher gehörige Vorschrift, dass „nicht instruierte Stimmen nicht gezählt werden“ (Art. 7 Abs. 3). Ob die Volksvertretungen hierbei eine Mitwirkung zu beanspruchen haben, entscheidet sich lediglich nach Partikularrecht: keinesfalls widerspricht eine solche Mitwirkung den positiven Vorschriften oder dem Geist der Reichsverfassung. Es könnte sehr wohl durch Landesspezialgesetz die Erteilung der Instruktion überhaupt oder für bestimmte Fälle ausdrücklich an eine Mitwirkung der Volksvertretung gebunden werden, und es wäre dann eine im Widerspruch zum Gesetz erteilte Vollmacht keine gültige Vollmacht. Ob freilich derartige Landesgesetze wünschenswert bzw. inwieweit sie tatsächlich durchführbar wären, ist eine andere Frage, die sich nicht auf dem Boden des Rechtes, sondern der Politik entscheidet.“ Ruhland S. 168 ff. auf den Fall des Artl. 78, 2 beschränkt. Völlig dagegen Haenel S. 219. Weitere Literatur s. Georg Meyer S. 431/432 Anm. 10 und Westphal S. 90.

Die einzigen Staaten, in denen positive Bestimmungen getroffen sind, sind Hamburg und Bremen, wo allerdings die Instruktionserteilung dem Senat übertragen ist¹⁾.

Nur scheinbar hat die Reichsverfassung im Artikel 78 Absatz 2 eine Sonderbestimmung getroffen, wonach der den Bundesratsbevollmächtigten Instruierende in bestimmten Fällen an das Votum der Volksvertretung seines Landes gebunden ist. In Wirklichkeit greift jedoch die Bestimmung nicht in die Sphäre des Landesstaatsrechts ein, sondern in die der Geschäftsordnung des Bundesrates, indem für Aufhebung von Reservatrechten eines Einzelstaates eine qualifizierte Majorität gefordert wird, nämlich eine solche, die den Vertreter des Staates mitumfasst.

§ 5. Die reichsrechtliche Tragweite instruktionswidrig abgegebener Stimmen im Verhältnis zur Instruktionbeteiligung der Landtage.

Einem weiteren Ausbau der Landesgesetzgebungen — in Hamburg und Bremen der Verfassung — wonach die Landtage in der einen oder anderen Weise Einfluss auf die Abstimmung im Bundesrat erhielten, schiene bei dem Fehlen einer grundsätzlichen Regelung in Reichs- sowohl wie Landesrecht nichts im Wege zu stehen, wenn nicht der Umstand vorläge, dass eine im Bundesrat instruktionswidrig abgegebene Stimme gültig bestehen bleibt.

I. Dies ist z. B. für Anschütz²⁾ das Entscheidende: „... Mitgliedschaftsrechte der Einzelstaaten im Reich, vorab das Recht auf Sitz und Stimme im Bundesrat, ausschliesslich und allein durch die Regierungen ausgeübt . . ., derart, dass der Einzelstaat im Verhältnis zum Reiche durch seine Regierung als voll repräsentiert gilt. Das Reich kennt geradezu seine Einzelstaaten nur in Gestalt

¹⁾ Art. 22 der Verfassung von Hamburg: „Der Senat vertritt den Staat in seinem Verhältnis zum Deutschen Reiche und zum Auslande, er leitet die Reichs- und auswärtigen Angelegenheiten des hamburgischen Staates Er ernennt die Bevollmächtigten bei anderen Staaten und zum Bundesrate des Deutschen Reiches.“ § 57 f. der Verfassung von Bremen: „. . . Ernennung und Instruktion aller bremischen Abgesandten . . .“ Vgl. § 18 der Verfassung von Lübeck und Westphals zutreffende Bemerkung S. 51 (dort auch Literatur).

²⁾ S. 540 und 541.

ihrer Regierungen (Landesherren, Senate). [Vgl. hierzu oben S. 22. Anmerk. d. Verf.] Das Recht zur Beschickung des Bundesrates kann den oben angegebenen Grundsätzen zufolge für jeden Einzelstaat nur von dessen Regierung ausgeübt werden, desgleichen ist es ausschliesslich Sache der Staatsregierungen, ihre Bevollmächtigten mit Instruktionen zu versehen. Ein Anspruch der einzelstaatlichen Landtage auf Beteiligung an der Ausübung dieser Regierungsrechte ist in der Reichsverfassung überall nicht begründet, noch auch nur, falls er durch Landesgesetz begründet werden sollte, zugelassen. Ein Landesgesetz, welches dem Landtage die Wahl des bzw. der Bundesratsvertreter überträgt, oder die Gültigkeit der Instruktionserteilung von der Zustimmung des Landtages abhängig macht, wäre dem Reiche gegenüber ohne rechtliche Wirkung. Für die verfassungsmässige Vertretung eines Einzelstaates im Bundesrate ist die Tatsache, dass der Vertreter die Vollmacht der Regierung dieses Staates trägt, erforderlich und ausreichend. Dabei ist zu bemerken, dass der Bundesrat nur die Vollmacht, d. h. die Legitimation seiner Mitglieder prüft, die Frage aber, ob die auf Grund dieser Vollmacht abgegebenen Erklärungen sich im Rahmen der Instruktion des dem Bevollmächtigten von seiner Regierung erteilten Auftrages halten, ungeprüft lassen darf und muss. Das Verhalten der Bundesratsmitglieder, insbesondere auch bei Abstimmungen, gilt mit einer unwiderleglichen Rechtsvermutung als instruktionsgemäss. Auch die instruktionswidrige Abstimmung ist rechtswirksam sowohl dem Reiche wie der beteiligten Regierung gegenüber, welche letzte die Erklärung gegen sich gelten lassen muss, und dessen Vollmacht mit Wirkung nach aussen nicht beschränken kann¹⁾.“

Dass jedoch die instruktionswidrige Abgabe der Bundesratsstimme auf dem Gebiete des Landesrechtes Folgen nach sich ziehen kann, gibt Anschütz zu. (Dass dies unter Nutzenanwendung auf den Fall des Artikel 78 Abs. 2 geschieht, bedeutet nach dem Zusammenhange keine Beschränkung, sondern nur eine Hervorhebung. Vgl. oben S. 19): „Hiervon verschiedene Fragen sind natürlich die nach den Rechtsfolgen, welche die pflichtwidrige Verletzung seiner Instruktion für den betreffenden Bevollmächtigten herbei-

¹⁾ S. 541.

führen kann (Abberufung, disziplinarische oder selbst kriminelle Bestrafung), sowie nach dem Umfange der konstitutionellen Verantwortlichkeit, welche die Staatsregierungen für ihr und ihres Bevollmächtigten Verhalten im Bundesrate dem Landtage gegenüber tragen.“

Anscheinend bedeutet es einen Widerspruch, wenn nach Anschütz ein Gesetz, dessen Verletzung auf eine der angegebenen Arten geahndet werden kann, nicht „zugelassen“ sein soll: denn Strafbarkeit der Nichtbefolgung dürfte als der äusserste Schutz anzusehen sein, dessen ein Rechtsgedanke sich erfreuen kann.

II. Der anscheinende Widerspruch löst sich jedoch, indem Anschütz offenbar zwei Rechtssphären, die des Landesrechtes und die des Reichsrechtes, unterscheidet. Insofern nun stimmt unsere Auffassung mit Anschütz überein, als einem Gesetze, welches auf eine Einflussnahme der einzelstaatlichen Landtage auf die Politik ihrer Regierungen im Bundesrate abzielte, durch das Vorhandensein von einzelstaatlich-konstitutionellen Garantien genügend moralisches Gewicht zu Gebote stände, um die Uebung solches Gesetzes in normalen Zeitläuften zu gewährleisten. Auch darin ist Anschütz zu folgen, dass die Ausfertigung der Instruktion Sache der Regierung ist. Will man nun über das wie auch immer sich äussernde politische Zusammenwirken von Exekutive und Parlament hinausgehen und die Regierung bei der Ausübung ihrer Instruktionsbefugnis an die Zustimmung des Landtages binden, so ist Anschütz auch insbesondere darin zu folgen, dass hinsichtlich der rechtlichen Wirkung, die einer Vorschrift der fraglichen Art dem Reiche gegenüber zuzubilligen ist, die formelle Gültigkeit der instruktionswidrig erfolgten Stimmabgabe entscheidend ins Gewicht fällt. Daher muss gerade dieser Umstand genau untersucht werden; um so mehr, als es sich der Betrachtung aufdrängt, dass hier zwei Fälle vorliegen, die man scharf scheiden muss.

III. Das eine Mal missachtet der Bundesratsbevollmächtigte in willkürlicher Weise eine einwandfrei zustandegekommene und für ihn verbindliche Instruktion; das zweite Mal befolgt er eine Instruktion, die ihm ebenfalls von der dazu bestellten Instanz seines Landes vorgeschrieben ist; es besteht jedoch eine landesstaatsrechtliche Kontroverse darüber, welcher von zwei Instruktions-

inhalten, ob der vom Landtage gewünschte oder der einseitig von der Regierung festgestellte als der verfassungsmässig zustandgekommene Staatswille zu erachten sei, oder konkret: welchen von beiden der verantwortliche Minister verpflichtet war, dem Monarchen zur Unterschrift vorzulegen¹⁾.

Im ersten Falle erhält der Bevollmächtigte eine Instruktion, über die weder nach Inhalt oder Erteilungsform landesstaatsrechtlich ein Streit besteht. Er stimmt ihr entgegen ab. Bezieht sich die Vorschrift in Artikel 7 Absatz 3 der Reichsverfassung, dass nicht instruierte Stimmen nicht gezählt werden, nur auf die Möglichkeit, dass der Vertreter nicht im Besitze einer Instruktion ist, oder auch darauf, dass die Stimme so, wie sie abgegeben ist, sich nicht auf die Instruktion eines Bundesgliedes gründete, sondern auf das freie persönliche Gutdünken von dessen Stimmträger? Falls aus der anscheinend absoluten Geltung der allseitigen Verbindlichkeit einer instruktionswidrigen Abstimmung kein Ausweg gefunden wird, so könnte man also ein Lebensprinzip des Reiches, die Abstimmung nach Instruktionen, heute oder morgen über den Haufen rennen! Gibt es einen derartigen Ausweg?

Die Giltigkeit der instruktionswidrig erfolgten Abstimmung ergibt sich daraus, dass der Bundesrat sich nicht mit dem Innenverhältnis zwischen Einzelstaat und Vertreter befasst, da er nur formell deren Legitimation, nicht materiell den Inhalt der Instruktion prüft. Wohl aber nimmt der Bundesrat es zur Kenntnis wenn ein Vertreter erklärt, in einem vorliegenden Falle der Instruktion zu ermangeln. Dann darf der Bundesrat nicht etwa den betreffenden Bevollmächtigten sein Votum nach dessen persönlichem Ermessen abgeben lassen, sondern er muss nach Artikel 7 Absatz 3 diese nichtinstruierte Stimme wie eine nicht vertretene behandeln und bei Ermittlung des Abstimmungsergebnisses unberücksichtigt lassen.

Die instruktionswidrig abgegebene Stimme ist nun unbedingt eine „nicht instruierte“ Stimme, und ebenso gut wie der Vertreter mitteilen kann, er sei nicht instruiert, kann der Einzelstaat mitteilen, jener sei nicht instruiert gewesen. Zwar kümmert sich

¹⁾ Die Instruierung der Bevollmächtigten zum Bundesrate erfolgt nicht notwendig durch die Minister des Auswärtigen, in Preussen vielmehr durch die Ressortminister; so von König in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- u. Verwaltungsrechts² II, S. 892.

der Bundesrat ex officio nicht um das Vorliegen von Instruktionen, und richtig ist, wie Seydel¹⁾ behauptet, die Bestimmung des Artikels 7 Absatz 3 habe nur den Sinn, dass wegen fehlender Instruktion der Vertreter keinen Aufschub, um sie einzuholen, verlangen kann. Aber es ist selbstverständlich, dass der Bundesrat dem stattzugeben hat, wenn ein Einzelstaat — sei es durch einen neuen, sei es durch einen beliebigen unter einer grösseren Anzahl Bevollmächtigter — ihn darauf aufmerksam macht, dass er überhaupt gar nicht eine Stimme abgegeben habe²⁾. Und zwar hätte das geschäftsordnungsmässige Folgen, etwa in der Art, wie wenn im Reichstage bei einer Abstimmung die Zählung aus dem Hause heraus beanstandet wird. Es muss dann noch einmal gezählt werden; ebenso im Bundesrat. Wenn jedoch der Inhalt der fehlerhaft gezählten Abstimmung nach Unterzeichnung durch Kaiser und Reichskanzler vermittels des Reichsgesetzblattes von Reichswegen verkündet worden ist, so hat er nach Artikel 2 der Reichsverfassung verbindliche Kraft erhalten, was nur durch neues Gesetz aufgehoben werden kann.

Eine Wiederholung der Abstimmung kann der das Abstimmungsergebnis anzweifelnde Staat nicht verlangen; sie wäre als res interna Sache der Geschäftsordnung des Bundesrates oder des gefälligen Entgegenkommens der übrigen Staaten.

IV. Im zweiten Falle, der hinsichtlich einer instruktionswidrigen Abstimmung möglich ist, ist der Instruktionsinhalt nicht das Ergebnis aus dem Zusammenwirken der nach Landesrecht zur staatlichen Willensbildung berufenen Faktoren; sondern einer dieser Faktoren, die Regierung, hat sich über das von uns als geltend unterstellte Recht hinweggesetzt und die Instruktion ohne Berücksichtigung des Landtages erteilt. Formell ist der Bundesratsbevollmächtigte an den Auftrag der Regierung gebunden und befolgt ihn. In diesem Falle würde der Landtag mit der Regierung in Konflikt geraten und könnte auf Grund von Artikel 76 Absatz 2 der Reichsverfassung zu dessen Entscheidung das Reich anrufen.

¹⁾ Seydel, Bundesrat S. 5 (277).

²⁾ Es liesse sich hier das oft zitierte Wort Bismarcks umkehren in: „Es stimmt hier der Freiherr von Friesen und nicht das Königreich Sachsen“. (Siehe: von Rönne I S. 122 Anm. 9; Anschütz, S. 540 Anm. 3). Vgl. oben S. 5 Anm. 4 Begründung des Antrages Schüttinger-Barth; sowie Benton, I 524 ff. über „expunge from the journal.“

II. Kapitel

Die Rechtsschutzfrage

§ 6. Wie werden die Mitgliedschaftsrechte im Reiche ausgeübt?

An diesem Punkte ist die Frage zum Austrag zu bringen, ob ein Gesetz, wonach die Abstimmung im Bundesrat inhaltlich vom Landtage mitbestimmt werden kann, nur innerhalb der Sphäre des Landesrechtes wirkt, oder ob und in welcher Weise es auch reichsrechtlich in Betracht kommt und Berücksichtigung findet; insbesondere ob es geschützt wird. Für das Landesrecht haben wir erörtert, wer die Mitglieder des Reiches sind, bei der nun einsetzenden Betrachtung nach Reichsrecht ist zu untersuchen, wie die Mitglieder des Reiches ihre Rechte ausüben¹⁾.

Solange die Erörterung sich auf dem Gebiete des Landesstaatsrechtes bewegte, wurde von einem Eingehen auf die Streitfrage Staatenbund—Bundesstaat füglich Abstand genommen. Nuncmehr ist jedoch ein Punkt erreicht, wo die positiven Gesetzesvorschriften keine Auskunft mehr geben, die tatsächliche Entwicklung jedoch eine Sachlage herbeiführen kann, die gebieterisch eine Lösung erheischt. Nach dieser muss man die Theorie befragen, d. h. die genannte Streitfrage kritisch behandeln.

I. Die Theorie, die das Bestehen eines Begriffes Bundesstaat leugnet und auch das Deutsche Reich als Staatenbund betrachtet, hat ihren Vertreter in Seydel. Die Mitglieder dieses Staatenbundes sind nach ihm die Souveräne²⁾.

Zu dieser Annahme gelangt Seydel durch die grundlegende Bedeutung, die er der Vorgeschichte der Reichsbegründung beimisst. Der Umstand, dass die Reichsverfassung durch Vertrag zwischen den souveränen Staaten zustandegekommen ist, und noch mehr die Präambel der Reichsverfassung erscheint ihm als das Entscheidende³⁾. „Die Bedeutung des letzteren Ausdruckes (Mitglieder des Bundes) aber kann nur aus dem Eingang der norddeutschen und der Reichsverfassung gefunden werden, welcher die Bundesglieder aufzählt. Er nennt als solche die Herrscher der

¹⁾ S. oben S. 31.

²⁾ Kommentar S. 132.

³⁾ Bundesrat S. 90 (Abhandlungen 1902.)

Staaten, welche den Bund bilden, nicht die Staaten. Für das deutsche Reichsrecht ist damit die Frage, ob die Herrscher oder die Staaten Bundesglieder sind, entschieden.“ Diese Theorie Seydels ist zurückzuführen auf diejenige Calhouns¹⁾ über die Vereinigten Staaten von Amerika: „It (the Government of the United States) is federal and not national“. Zu ihm bekennt Seydel²⁾ sich ausdrücklich: „Nur eine Stimme von jenseits des Atlantischen Ozeans haben wir für uns, die John C. Calhouns³⁾.“ Beider Auffassung geht dahin, dass es einen Begriff „Bundesstaat“ nicht gibt. Die Einzelstaaten wären von Anfang an souverän gewesen und hätten nur die gemeinsame Ausübung einzelner Hoheitsrechte durch Vertrag gemeinsam beschlossen. Dass durch diesen Vertrag ein neuer Staat geschaffen sei, erkennen sie nicht an⁴⁾. Calhoun betrachtet nicht nur die amerikanische Konföderation von 1778 als einen Staatenbund, sondern auch die „Konstitution“ von 1787⁵⁾. Der einzige Unterschied liegt nach ihm nur in der Form, nicht aber im Inhalt, wenigstens nicht wesentlich: „The only difference is the solemnity of the act and the force of the obligation“. Es heisst aber den Gedanken nicht zu Ende denken, wenn man zu untersuchen verabsäumt, ob nicht der verpflichtende Zwang womöglich so gross sein kann, dass dadurch ein neuer staatsrechtlicher Begriff, der Bundesstaat, notwendig gemacht wird⁶⁾.

¹⁾ Calhoun I, S. 113.

²⁾ Bundesstaatsbegriff 1872, S. 198.

³⁾ Siehe auch Le Fur S. 544 ff., Borel S. 122 ff., Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 344 bis 345, Ebers S. 145, der Seydels Theorie „keineswegs eine selbständige“ nennt. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 570, Staatenverbindungen S. 188, Elliott (Vorwort); S. 70: „unverändert übernommen“, von Stengel, S. 1117, Brie, Bundesstaat, S. 193, Haenel S. 51, Loening S. 24.

⁴⁾ Calhoun I S. 116 „Free, independent and sovereign States.“

⁵⁾ I S. 290.

⁶⁾ Hierfür Webster III S. 468: „The constitution is not a contract, but the result of a contract“; S. 454 „They (the people) do not say, that they accede to a league, but they declare that they ordain and establish a constitution.“ Dies und namentlich Coenders S. 225/6 zugleich gegen Seydels Ueberschätzung der Präambel; die Verfassung beginnt erst mit den Worten: „Artikel 1“. Dambitsch S. 11. Alles Vorhergehende ist lediglich Erzählung ohne juristischen Belang. Ebenso Laband I, S. 90, Zorn I, S. 58 u. 79, Le Fur S. 540, Morgenstierne S. 15, von Ruville

Auch Seydel kennt eine besondere Stärke des Zwanges für die Einzelstaaten.¹⁾ Zwar ist nach ihm vertragsmässige Auflösung des Reiches möglich bei Einstimmigkeit, aber nur (von Seydel hervorgehoben) dann, da jeder Bundesgenosse gegen alle anderen einen Anspruch auf Fortdauer des Bundesverhältnisses habe. Ueberdies verlangt Seydel für „Aufhebung der Reichsverfassung dieselbe Form wie für deren Abänderung“; das ist aber dieselbe wie die der Reichsgesetzgebung. Wie dann aber Seydel noch auf derselben Seite bestreiten kann, dass die Gesamtheit der Staaten den Einzelstaaten übergeordnet sei, erscheint völlig unbegreiflich²⁾.

Praktisch gelangt Seydel hier zu demselben Ergebnis wie ein Gegner seiner Theorie. Webster³⁾ spricht sowohl der amerikanischen Union (the people) als auch den Einzelstaaten (any part of them) die Möglichkeit ab, den Zwang der Konstitution abzustreifen, ohne in „overthrow of government“ oder „revolution“ zu verfallen. Wie Seydel hier (auf Seite 33) Kontraktbruch eines Staates zugibt, aber Hochverrat leugnet, so sind diese Bezeichnungen im gegebenen Zusammenhang gleichbedeutend⁴⁾.

Implicite liegt eigentlich in dem Zugeständnis, dass zur Aufhebung des „Deutsches Reich“ genannten völkerrechtlichen Verhältnisses dessen Mitglieder, die Souveräne, nicht allein, sondern nur unter Mitwirkung der Gesamtvollsvertretung befugt sind, der Selbstwiderspruch eines Staatenbundes mit Staatsvolk⁵⁾. Doch könnte hier Seydels Position immerhin damit gewahrt werden, dass dies gleichzusetzen sei der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages, der die Auflösung eines bereits bestehenden zum Gegen-

S. 165, 166, Haenel S. 52., Webster III S. 465: „Whether the Constitution be a compact between States in their sovereign capacities, is a question which must be mainly argued from what is contained in the instrument itself“. Borel S. 70: „Le juriste n'a pas la même tâche que l'historien, il ne recherche pas, comment l'Etat s'est développé; il l'étudie comme il est.“ Ders. S. 72. Mechelin S. 118 Anm. ist ein Anhänger Seydels, erblickt aber S. 62 in der Präambel keine Auslegungsnorm.

¹⁾ Kommentar S. 33.

²⁾ von Stengel S. 1116. ³⁾ III, S. 456.

⁴⁾ Dass people = Union, und any part of them = Einzelstaaten: unten S. 42. ⁵⁾ Vgl. Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 345, 346 und Anm. 12.

stande habe. Wie sehr oder wie wenig nun aber auch Seydel mit sich selbst im Widerspruch ist¹⁾, fest steht, dass er es ist; und nicht nur mit sich selbst und in einer Einzelfrage, sondern auch — wie im Folgenden erörtert werden wird — seine Theorien als Ganzes betrachtet, mit denen Calhouns, deren Uebertragung auf das Deutsche Reich misslungen ist²⁾.

Sowohl Seydel wie Calhoun sprechen von Souveränen, meinen aber etwas gänzlich Verschiedenes damit. Nach amerikanischem Rechtsbewusstsein ist das Volk souverän, juristisch gesprochen: Träger der Souveränität³⁾.

Nun beschäftigen sich aber die amerikanischen und englischen Autoren des Staatsrechts nicht, wie die deutschen und französischen, mit dem Aufstellen von Definitionen. Da in den angelsächsischen Ländern die parlamentarische Tätigkeit frühzeitig einsetzt, ist die Behandlung des Staatsrechts mehr auf das praktische Leben zugeschnitten. So sind auch die Ansichten Calhouns und seiner

¹⁾ Otto Mayer a. a. O. legt dar, seine Ansichten hätten sich gewandelt, „aber im Ausdruck schont er eben immer frühere Ansichten“. Vgl. Brie, Bundesstaat S. 200.

²⁾ Sehr nahe kommt dieser Auffassung, doch ohne den Kernpunkt zu berühren, Jellinek, Staatenverbindungen S. 188: „Die Uebertragung der Calhounschen Ideen auf das neue Deutsche Reich, die Seydel mit wenig Erfolg versucht hat, übersieht — abgesehen von der Frage, ob sie juristisch durchführbar — vor allem den tiefen Unterschied der historischen und sozialen Grundlagen des hauptsächlich aus monarchischen Staaten zusammengesetzten Deutschen Reiches, dessen Fürsten Jahrhunderte lang einem gemeinsamen Oberhaupt untergeordnet waren, und dem auf der Idee der Volkssouveränität und grösstmöglichen Autonomie der Glieder aufgebauten transatlantischen Bundesstaate, dessen Einzelstaaten die volle Souveränität als Geschenk zu ihrem Geburtstage als Staaten erhalten hatten, und früher nur einer Macht untertan waren, mit der sie sich durch kein innerlich notwendiges Band verbunden fühlten.“ Ebenso Elliott S. 70. Nach Brie, Bundesstaat, S. 197 hat Seydel den Inhalt der Calhounschen Lehre „nicht völlig erfasst.“

³⁾ Madison S. 304, 305: „The supreme authority in each State — the authority of the people themselves“. Bryce I, S. 423: „The American nation . . . in respect of its own sovereignty“. I, S. 806: „the sovereignty of the people“, Calhoun I S. 130: „people in their sovereign capacity“. Vgl. oben S. 41 Hinweis auf Webster; Seydel, Verfassung und Verfassungsgeschichte d. Ver. St. S. 48: „Der Souverän Volk.“ Georg Meyer S. 18, von Holst, Staatsrecht S. 23 ff. und Archiv für öffentliches Recht, S. 270 ff. Mechelin S. 63.

amerikanischen Gegner in Kongressreden und Streitschriften niedergelegt, und da man sich an ein Publikum von juristischen Laien wendet, die bei ihrer Meinungsbildung nicht auf Fachausdrücke eingestellt sind, werden die in Betracht kommenden Bezeichnungen — wie *people*, *nation*, *government*, *constitution* — nicht scharf geschieden¹⁾.

Man geht ja weniger auf die Verfechtung einer wissenschaftlichen Schulmeinung aus, als vielmehr darauf, in den Zeitläuften vor dem Bürgerkriege für und wider das Nullifikations- und Sezessionsrecht rhetorisch zu wirken²⁾; daher werden auch die erwähnten Bezeichnungen hauptsächlich im Hinblick auf den suggestiven Erfolg, d. h. für den an Fachausdrücke gewöhnten Juristen bunt durcheinander gebraucht. Vor dem Forum, vor welchem diese Meinungen erörtert wurden, war es nicht nötig gewesen, den Begriff eines Trägers der Souveränität aufzustellen; denn für die demokratische Republik führt diese Unterlassung zu keiner logischen Unzuträglichkeit, weil der Staat von dem Träger seiner Souveränität, dem Volk, physisch völlig ausgefüllt ist³⁾.

Wenn auch für Calhoun das Problem eines als Staatsorgan gedachten Trägers der Souveränität nicht aufzutauchen brauchte, so führt die gleiche Nichtbeachtung bei Seydel dazu, dass auf dem Wege von Amerika nach Deutschland die souveränen Staaten sich gänzlich unvermittelt in die Souveräne der Staaten verwandeln⁴⁾. Diese Verwandlung ist aber nicht ohne weiteres angängig; denn selbst wenn man mit Bornhak⁵⁾, wie Georg Meyer⁶⁾ es äusserst abfällig charakterisiert, Staat und Monarch miteinander identifiziert, so wäre diese gegenseitige Durchdringung nicht, wie in der demokratischen Republik die von Staat und

¹⁾ Vgl. z. B. Elliott S. 18 Anm. 3: „State kann auch Regierung bedeuten.“

²⁾ von Stengel, S. 752 und 1117, Ebers S. 146, 147, Hatschek, Allg. Staatsrecht III, S. 52, 53, Seydel, Verfassung u. Verfassungsgeschichte S. 46 ff., Brie, Bundesstaat S. 193, Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 344, Loening S. 23/24.

³⁾ Elliott S. 36, Calhoun I S. 130: „The several States, or what is the same thing, their people.“

⁴⁾ Seydel, Verfassung u. Verfassungsgeschichte S. 48 über Calhouns Lehre: „Die Staaten sind souverän und daher die Inhaber aller Hoheitsrechte.“

⁵⁾ Preussisches Staatsrecht I S. 128.

⁶⁾ S. 244 Anm. 6.

Volk, eine physische Tatsache, müsste also, weil hier Theorie, logisch entwickelt werden. Nicht erbracht hat Seydel diese Beweisführung in seinen Aussprüchen¹⁾: „Denn das, was persönlicher Staat genannt wird, (d. h. Staat als juristische Person. Anmerkung des Verfassers. — Vgl. Laband I S. 97) ist in der Betrachtung der Wirklichkeit eben nur der Herrscher.

Die Herrschaft ist eine Gewalt; Gewalt aber ist Ueberlegenheit eines Willens über einen anderen.

Die Herrschaft ist höchste Gewalt; sie ist demnach Ueberlegenheit über alle Willen innerhalb eines gewissen Umkreises.

Eine Gewalt innerhalb einer menschlichen Gemeinschaft kann somit nur Ueberlegenheit eines menschlichen Willens über andere menschliche Willen; Herrschaft einer menschlichen Gemeinschaft nur Ueberlegenheit eines menschlichen Willens über alle Willen dieser Gemeinschaft sein.

Diese physisch-individuelle Natur kann der Wille, und damit auch die Herrschaft, nie abstreifen. Er verliert sie auch da nicht, wo eine Mehrheit von Menschen zu gleichheitlichem Wollen übereinstimmt.

Ein Ding aber, für das ein Mensch will, ohne dass es als Selbstwollendes da ist, ein Ding, dessen Willen nur im Willen eines anderen zur Erscheinung kommen kann, ist kein wirkliches Wesen, sondern ein Gebilde der Phantasie („gedachte Person“).

Ein solches nur gedachtes, tatsächlich nicht zu gewahrendes Wesen ist der persönliche Staat²⁾.

Seydel geht fehl, wenn er nicht erkennt, dass auch in der „gedachten Person“ der Wille physisch-individuell ist, und zwar als Destillat aus den Einzelwillen, konzentriert im Staatsoberhaupt. Denn im konstitutionellen Staate kommt es nicht darauf an, dass ein Wille allen überlegen ist, sondern darauf, dass jeder Wille sich selbst bescheidet, um mit den anderen zur Vereinbarung zu gelangen. Auch der Herrscher im konstitutionellen Staat übt diese Selbstbescheidung und hat die Funktion als Zentrale ausdrücklich verfassungsmässig übernommen³⁾.

¹⁾ Bundesrat S. 91, Jahrbuch S. 2 (274).

²⁾ Hiergegen besonders scharf Gierke S. 176, 177.

³⁾ Aehnlich Borel S. 22/23.

Somit halten wir fest, dass souverän (Adjektiv) nur die Staaten sein können¹⁾, während der Souverän (Substantiv) lediglich Organ des Staates ist und besser Träger der Souveränität genannt wird²⁾.

Die erwähnte nicht juristisch orientierte Ausdrucksweise der Amerikaner, die wir auch beim Engländer Bryce wiederfinden, mag Seydel veranlasst haben, als souverän nicht den Staat, sondern den Träger von dessen Souveränität, in gebräuchlicher Abkürzung den Souverän, zu verstehen. Aber wie der amerikanische Souverän, das Volk, sich nur innerhalb des Staates mittels der Mitglieder der beiden Häuser des Kongresses betätigt³⁾, ebenso wenig ist auf deutschem Boden der Souverän, nämlich der Monarch (oder Senat und Bürgerschaft), eine Gewalt ausserhalb des Staates, die nach Gutdünken mit ihm schaltet und waltet. Wenn jedoch Seydel in missverstandener Anlehnung an Calhouns Terminologie nicht die souveränen Staaten, sondern die Träger der staatlichen Souveränität als nur für sich verbindlich das Deutsche Reich errichten lässt, so vergisst er, dass es 1871 auf deutschem Boden keine absolute Staatsgewalt mehr gegeben hat.

Durch den doppelten Nachweis des inneren Widerspruchs und der misslungenen Uebertragung von Calhouns Theorie

¹⁾ Georg Meyer S. 22 No. 1, von Liszt S. 107, Borel S. 21 ff., Anschütz S. 469, Meichelin S. 5 u. S. 11. Besonders gut vom völkerrechtlichen Standpunkt Matzen, Foreläsninger S. 5: „Stater d. v. s. menneskelige Samfund . . . politisk handledygtige ved at være organiserede i Retsøjemed under en Regjering og suveræne, idet de nyde Handlefrihed . . . indadtil og udadtil.“ (Staaten, d. h. menschliche Verbände, politisch handlungsfähig, indem sie zu Rechtszwecken unter einer Regierung organisiert sind, und souverän, indem sie nach innen und aussen Handlungsfreiheit geniessen). — Zu einer anderen präzisen Formulierung gelangt Hermanson S. 471 aus der Betrachtung des Staates als juristischer Person, nämlich: „att icke monarken, ej heller representationen, ej heller dessa tillsammans, utan staten själv måste betraktas såsom subjekt för de öfverhetliga herrskarerättigheterna.“ (. . . dass nicht der Monarch, auch nicht die Repräsentation, auch nicht diese zusammen, sondern der Staat selbst als Subjekt der obrigkeitlichen Herrscherrechte betrachtet werden muss).

²⁾ Vgl. Georg Meyer S. 17 No. 1 und 2. Anschütz S. 472 u. 566. Richard Schmidt Allg. Staatslehre I S. 232: „das oberste der staatlichen Organe.“

³⁾ Vgl. Richard Schmidt, Allg. Staatslehre I S. 234.

scheidet die Auffassung von Seydel für das Thema als sowohl pro wie contra unbrauchbar aus¹⁾).

¹⁾ Die Einzeldarstellung, die das Thema dieser Arbeit bildet, berührt sich mit den Theorien über die Mitgliedschaft im Bundesstaat, wobei auf die Gegensätze zwischen Calhoun-Seydel auf der einen Seite, Laband-Le Fur auf der anderen (unten § 7), sowie auch zwischen letzteren untereinander eingegangen ist. Doch soll der Vollständigkeit halber nicht verhehlt werden, dass durch die angestellten Untersuchungen der Gegensatz zwischen Calhoun-Seydel und Laband-Le Fur keineswegs erschöpfend behandelt ist, da die Seiten von Calhouns und Seydels Theorien, die die Auflösung des vermeintlichen Staatenbundes oder den Austritt eines Gliedes zum Gegenstande haben, mit dem Thema keinerlei Zusammenhang hatten; denn sie sind eine Gegenthese zur Lehre von der geteilten Souveränität im Bundesstaat. Elliott S. 37 ff. Otto Mayer, Archiv S. 344 ff., Ebers S. 143 ff. und 155/156.

Mit Ausnahme von Brie haben die Widerleger Seydels — Haenel S. 51 ff., Borel S. 121 ff., Le Fur, S. 543 ff., von Stengel S. 1114 ff., Rosenberg, S. 329 ff., Loening, S. 14 ff., Rehm, Allg. Staatslehre S. 128 — es unterlassen, seinen Zusammenhängen mit Calhoun nachzugehen. Aus der gleichen Ursache muss auch Laband trotz aller Widerlegungen im Einzelnen Seydels Gründe als „beachtungswert“ (I, S. 88) bezeichnen. Nach Brie, Bundesstaat, S. 200 hat Seydel Calhouns Unterschied zwischen „Confederacy“ und „Federal Government“ nicht gekannt. Vgl. bei Brie S. 195—197. — Wir wenden uns einem anderen Zusammenhange zu. Betrachten wir mit Jellinek, Allg. Staatslehre S. 450, 451 den sieghaften Durchbruch der Staatssouveränität „als eine der grossen geschichtlichen Tatsachen . . . , die den modernen Staatsbegriff angewirkt haben,“ und als die Grundlage für „die praktische Ueberzeugung, dass der Staat der Inhaber der ganzen öffentlichen Gewalt sei, daher im Staate alles Recht zur Ausübung öffentlicher Funktionen nur von ihm selbst ausgehen könne“, so lehrt uns das Beispiel Calhouns die Berechtigung der Sätze Jellineks, Staatslehre S. 443, 444: „dass die Frage nach der höchsten Gewalt im Staate mit der Frage nach der höchsten Gewalt des Staates nichts zu tun hat. Souveränes Organ im Staate und souveräner Staat sind daher zwei grundverschiedene Dinge. Die aus der heutigen Terminologie einerseits wegen des völkerrechtlichen Sprachgebrauchs, andererseits wegen der an dem hergebrachten Terminus der Volkssouveränität haftenden Literatur der heutigen demokratischen Republiken kaum mehr auszumerkende Anwendung desselben Wortes auf zwei grundverschiedene Dinge hat zu den tiefgreifendsten Folgen geführt. Es wäre eine wichtige Untersuchung, den Einfluss unklarer Terminologie auf die Geschichte menschlichen Denkens und Handelns einmal im Zusammenhange nachzuweisen.“ Einer solcher Irrtümer ist nach Jellinek S. 460 „die Gleichstellung der Organsouveränität mit der Staatssouveränität.“ Vgl. hierzu die präzise Zusammenfassung bei Sternberg, Allg. Rechtslehre II S. 158 Anm. 1, sowie Richard Schmidt, Allgem. Staatslehre I S. 232 ff. und II, S. 843 ff. — Bei Calhoun finden wir

II. Die Lehre Seydels von der Bundesnatur des Deutschen Reiches hat eine Fortbildung erfahren, indem Otto Mayer sich beredt ihrer angenommen hat¹⁾. Er erkennt die hohe Bedeutung des Bundesstaatsbegriffes an, gesteht ihm aber nur für die republikanischen Staaten Berechtigung zu und bestreitet, dass es einen monarchischen Bundesstaat geben könne²⁾. Wenn Otto Mayer nun auch für das Deutsche Reich im grossen Ganzen sich den Ideen Seydels anschliesst, so vermeidet er es dennoch, sie in der üblichen verfehlten Weise denen Calhouns gleichzusetzen³⁾. Insbesondere hebt er hervor, dass Seydel in den späteren Ausgestaltungen seiner Lehre die Unauflösbarkeit des Reiches betont, und dass es also heisst, ihm nicht gerecht werden, wenn man ihn stets mit dem geistigen Vater des Sezessionskrieges in einem Atem nennt: „Das Gespenst Calhouns, das Seydel so überflüssigerweise heraufbeschworen, hat nun einmal bei allen Gutgesinnten die patriotische Sorge erweckt um die Sicherheit und die Festigkeit unseres teuren Reiches; und so ist man denn immer noch eifrig daran, dieses Gespenst zu bannen mit der bewährten amerikanischen Zauberformel: Not a compact.“

Den Begriff eines monarchischen Bundesstaates lehnt Otto Mayer deshalb ab, weil kein Souverän auffindbar sei; in Amerika entstehe er durch Verschmelzung der Einzelvölker, die Reichsverfassung dagegen schaffe keinen Träger der Souveränität: denn

nicht, wie es modernen Begriffen entspricht, Staatssouveränität (S) verbunden mit Trägerschaft des Volkes (v), sondern Staatssouveränität (S) vermischt mit Volkssouveränität (V); bei Seydel finden wir nicht Staatssouveränität (S) verbunden mit Trägerschaft des Monarchen (m), sondern wir finden Monarchensouveränität (M). Also hat Calhoun statt der Summe $S + v$ das Gemengsel SV , und Seydel statt der Summe $S + m$ die Gleichung $S = M$. Indem die Literatur beider Lehren als identisch behandelt, setzt sie $SV = S = M$ oder $SV = M$, d. h. die gemischte Staats- und Volkssouveränität = der Monarchensouveränität. Die Theorien Calhouns und Seydels sind also schon an ihrem Ursprunge wesentlich verschieden. Ob Calhouns Theorie für Amerika passt, lag vom Thema zu weit ab; ihre Verpflanzung nach Deutschland ist jedoch unzureichend fundamentierte.

¹⁾ Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, (Archiv für öffentliches Recht, Bd. 18 S. 387 ff.), auch Juristische Person S. 64 ff. — Eine Vergrößerung von Seydels Theorie bei von Jagemann S. 31.

²⁾ Archiv f. öff. Recht, S. 371 Anm. 55. ³⁾ a. a. O. S. 345/346 und Anm. 12, vgl. oben S. 41/42.

„die Addition mehrerer monarchischer Souveräne gibt keinen neuen Souverän, sondern einen Monarchenbund¹⁾.“ Dieser Einwand ist an sich wesentlich, trifft aber konkret nicht zu, da es sich ja gar nicht um Addition handelt, sondern um Organisation einer Körperschaft²⁾. Warum soll aber eine Körperschaft nicht Träger der Souveränität sein können? Sehen wir doch in den Hansestädten sogar deren zwei gemeinsam als Träger der Gliedstaatsgewalt³⁾. Und warum sollen Souveräne nicht dazu übergehen können, die Körperschaft zu bilden, die die herrschende Lehre „verbündete Regierungen“ nennt? Den Ansichten Otto Meyers juristisch zu widersprechen bedeutet keinesfalls, ihm gleich Jellinek⁴⁾ entgegenzuhalten, dass der Bestand des Deutschen Reiches politisch nur äusserst schwach gewährleistet sei, wenn man ihn auf der Bundestreue der Fürsten beruhen lasse. Im Uebrigen hält Otto Mayer eine spätere gegenseitige Annäherung zwischen Seydels und Labands Auffassung von der Natur des Reiches für denkbar⁵⁾.

Für unser Thema möge es genügen, dass auch die Neubegründung der Lehre vom Deutschen Reich — als einem Bundeskonstitutioneller Monarchen — einer Beeinflussung der Bundesratsinstruktion durch die Einzellandtage nicht im Wege steht.

III. Da es sonach nicht länger für uns in Frage kommt, ob das Deutsche Reich ein Staatenbund sei, wenden wir uns den Theorien über den Bundesstaat zu. Unter ihnen beschäftigen uns vornehmlich diejenigen Labands und Le Furs. Beide Theorien können in Anspruch genommen werden für die Möglichkeit einer Einflussnahme der einzelstaatlichen Landtage auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten. Bei Laband findet sich dies ausdrücklich ausgesprochen⁶⁾; beider Theorien sind eng miteinander verwandt und weichen nicht allzu erheblich von einander ab. Für uns liegt der Unterschied zwischen beiden zunächst darin, dass eine verschieden weitgehende praktische Bedeutung der uns

¹⁾ S. 364. Vgl. dazu Bluntschli, Geschichte S. 563 und Hatschek, Staatsrecht III S. 61/62.

²⁾ Eine Annäherung hioran bei Otto Mayer S. 346 Anm.

³⁾ Verfassung von Lübeck § 4, von Bremen § 8, von Hamburg Art. 6. Vgl. auch Walther S. 60.

⁴⁾ Staatslehre S. 759 Anm. 1.

⁵⁾ Juristische Person S. 67 Anm. 1.

⁶⁾ I S. 248.

beschäftigenden Frage vorliegt, je nachdem man sich dem einen oder dem anderen anschliesst.

Nach Laband ¹⁾ bildet der Bundesstaat einen Untertypus eines Begriffes Staatenstaat, bei dem das Wesentliche ist die doppelte (oder mehrfache) Gliederung der Staatsgewalt in eine Unterstaatsgewalt und eine Oberstaats- oder Reichsgewalt. Die Untertanen und das Gebiet stehen nur mittelbar unter dem Reich, unmittelbar unter dem Gliedstaat, der nach unten Herr, nach oben Untertan ist („Mediatisierung“). Für den Bundesstaat kommt nach Laband als unterscheidendes Merkmal gegen andere Fälle, die er als mehr begrifflich wie praktisch möglich bezeichnet, der Anteil der „Mitgliedsstaaten“ an dem Zustandekommen und der Betätigung des Gesamtwillens in Betracht ²⁾. Als wesentliches Merkmal der Einzelstaaten, die er trotz der auf Seite 58 aberkannten Souveränität nicht aufgelöst und unterdrückt, sondern nur „mediatisiert“ wissen will, erscheint Laband auf Seite 65, dass sie eine „öffentlich-rechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechtes haben, nicht durch Uebertragung, nicht als Organe, deren sich eine höhere Macht zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zur Durchführung ihres Willens bedient, sondern als selbständige Rechtssubjekte mit eigener Rechtssphäre, mit eigener Willens- und Handlungsfreiheit.“

Le Fur gibt folgende Definition vom Bundesstaat: „L'Etat fédéral est un Etat qui réunit en lui le double caractère d'Etat et de fédérations de collectivités publiques d'une nature particulière; ces dernières tiennent à la fois de la nature de la province autonome et de celle du citoyen d'une république; elles se distinguent des autres collectivités non souveraines en ce qu'elles sont appelées à prendre part à la formation de la volonté de l'Etat, participant ainsi à la substance même de la souveraineté fédérale ³⁾.“

§ 7. Vergleich der Auffassung Labands und Le Furs.

Der Hauptunterschied zwischen Laband und Le Fur liegt in ihrer Auffassung vom Wesen des Einzelstaates. Die Frage ist deshalb zuerst, welche praktischen Folgen Labands „eigenes

¹⁾ I S. 58 ff.

²⁾ Beachtenswert I S. 60 Anm. 1 Labands Hinweis auf Einigkeit der neueren Literatur über diesen Punkt, sowie Hinweis auf die Schweiz und Amerika. ³⁾ S. 679.

Recht“ der Einzelstaaten und, nach Le Fur, deren Eigenschaft als „provinces autonomes“ für unser Thema hat. Es möchte zunächst scheinen, als ob einer Beeinflussung der Bundesratsinstruierung durch die Einzellandtage nach Laband grössere praktische Bedeutung beizumessen wäre als nach Le Fur.

Dem ist jedoch in Wirklichkeit umgekehrt. Labands „eigenes Recht“ würde die Ausübung eines solchen Einflusses und dessen gesetzliche Festlegung in die Sphäre verweisen, wo die Einzelstaaten¹⁾ „weder der Gesetzgebung noch der Aufsicht des Reichs unterworfen sind“, sie würde gewissermassen als eine Ruine aus der Zeit der einzelstaatlichen Souveränität in das Reich hineinragen. Zwar gewährt Laband²⁾ den Einzelstaaten diese Befugnis theoretisch in weitestem Masse, hält sie aber nicht nur für unpraktisch, sondern möchte sie sogar nur höchst ungern verwirklicht sehen. Nach Le Fur, bei dem die Einzelstaaten als „provinces autonomes“ zur Bildung des Willens des Gesamtstaates berufen sind (sont appelées), wäre jedes Recht der Gliedstaaten, auch die nicht formell aufgeführten Ausgestaltungsmöglichkeiten für den Weiterausbau des Landesstaatsrechts hinsichtlich der Gesamtwillensbildung auf einen — gleichgiltig ob ausdrücklichen oder nicht ausdrücklichen — Willensakt des Gesamtstaates zurückzuführen.

Da es aber Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt, die praktisch durchführbar sind, so kann sich in einem Einzelparlament leicht eine Debatte erheben, wobei Le Fur und Laband Zeugen für und wider werden. Daher ergibt sich für den eventuell als Sachverständigen angegangenen Juristen der Anlass, sich zu deren Meinungsverschiedenheit über das Wesen der Gliedstaaten zu äussern.

I. Die Ansicht Labands vom eigenen Recht der Einzelstaaten ist abzulehnen, und richtig ist Le Furs Kritik daran³⁾: „d'après ses propres principes (Laband I S. 90, Anmerkung d. Verf.) ce fait purement historique ne devrait être d'aucune importance dans la question de droit qui nous occupe⁴⁾.“

¹⁾ I S. 104. ²⁾ I S. 248.

³⁾ S. 380 n. 2.

⁴⁾ Desgl. Borel S. 80, 81, Morgenstierne S. 22, Zorn I S. 80 Anm 50: „Historisch (hat Laband recht), aber nicht nach dem positiv geltenden Staatsrecht.“ Tezner S. 219.

Richtig ist auch die von Laband¹⁾ bekämpfte Ansicht, dass bei der Kompetenzkompetenz des Reiches „die Einzelstaaten ihre obrigkeitlichen Rechte nur durch die Duldung des Reiches, nur precario haben . . . und dass die Einzelstaaten auch diejenigen Rechte, auf welche sich die Kompetenz des Reiches nicht erstreckt, ebenso wie diejenigen, welche ihnen das Reich innerhalb seiner Kompetenz zuweist, nur durch den Willen des Reiches haben²⁾.“ Zwar gibt Laband zu, dass nach Art. 78 der Reichsverfassung das Reich den Gliedstaaten sämtliche Hoheitsrechte entziehen kann³⁾. Doch hält er dies⁴⁾ für bedeutungslos, da es ja für sämtliche Berechtigungen des Privatrechtes gelte, die ebenfalls nicht vom Staat abgeleitet und übertragen, sondern nur von ihm geduldet sind. Dieser Vergleich ist völlig unzutreffend. Denn die Aufhebung „aller Vermögens- und Familienrechte der Individuen“ wäre für den Staat die Selbstauflösung durch Anarchie, während der Bundesstaat NN, der seine Gliedstaaten absorbiert, als Einheitsstaat NN unter Wahrung seiner Identität und nur unter neuer Titulierung weiterbesteht⁵⁾.

Wie Le Fur⁶⁾ meint: „il est impossible de comprendre, pourquoi l'Etat fédéral seul se trouverait dans la nécessité de conserver à perpétuité l'organisation qu'il aurait choisie à une époque où cette organisation se trouvait être pour lui la meilleure.“ Keineswegs eine Widerlegung dieser Ansicht von der Unbegrenzbarkeit der Kompetenzkompetenz ist Artikel 90 Ziffer 3 der brasilianischen Verfassung, wonach „weder die republikanische Staatsform des Bundesstaates, noch die gleiche Vertretung der Einzelstaaten im Senate abgeändert werden dürfte⁷⁾“. Denn nach Le Furs und meinem Standpunkt bedeutet dies nur eine politische Erschwernis, da rein formell die erwähnte Bestimmung durch Verfassungsänderung beseitigt werden kann. Konkrete Abänderungen der bislang geschützten brasilianischen Einzelstaatsrechte hätten demnach mehrere Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen, was den

¹⁾ I S. 105.

²⁾ Zum gleichen Ergebnis: Tezner, S. 218 ff., vgl. Hamilton, S. 112 „mere matters of discretion.“

³⁾ I S. 105. ⁴⁾ I S. 105/6.

⁵⁾ Dgl. Westphal S. 17, vgl. Borel S. 195/96.

⁶⁾ S. 711. ⁷⁾ H a t s c h e k, Allg. Staatsrecht, III, S. 74/75.

Gegnern solcher Massnahmen die Gelegenheit zum Widerstande vervielfacht. Um auf den Boden des Tatsächlichen zurückzukehren, so ist die Umwandlung eines Bundes- in einen Einheitsstaat bereits einmal Ereignis geworden, und zwar in Colombia durch die Verfassung vom August 1886; nach Brunialti freilich im Gefolge eines Bürgerkrieges¹⁾.

Obwohl für Deutschland auch Laband (Seite 105 und 106) zugibt, dass das Reich rechtlich die Befugnis hat, den Einzelstaaten ihre Hoheitsrechte zu entziehen, lässt er doch diese Rechte nicht im Willen des Reiches wurzeln oder aus der Machtfülle des Reiches abgeleitet sein. Sein Beweis hierfür ist verfehlt. Wenn er schreibt: „... (Die obrigkeitlichen Hoheitsrechte der Einzelstaaten) haben ihren positiven Grund in der historischen Tatsache, dass die Einzelstaaten älter sind als das Reich, dass sie souveräne Gemeinwesen waren, bevor das Reich gegründet worden ist“, ... so gibt er damit nur eine psychologische Erklärung, weshalb es bisher keinem politischen Faktor eingefallen ist, der Existenz der Einzelstaaten als solcher zu Leibe zu gehen²⁾.

Wodurch aber Laband dazu gelangen kann, die klare rechtliche Befugnis des Reiches bei Seite zu schieben, und der „historischen Tatsache“ eine zentrale Stellung anzuweisen, erhellt nirgends; und wenn er³⁾, die oben zitierte Kritik Le Furs, wonach „diesem lediglich historischen Gesichtspunkt innerhalb der vorliegenden juristischen Erörterung nicht stattzugeben sei,“ als „nicht von Belang“ bezeichnet, so lässt dies immer noch jedwede Begründung vermissen. Wenn Laband ferner⁴⁾ das „eigene Recht“ damit verteidigt, dass „das Verhältnis der Einzelstaaten zum Reich ... juristisch nicht danach bestimmt werden (kann), wie es sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung einmal gestalten könnte, sondern danach, wie es nach dem gegenwärtigen Recht geregelt ist,“ so ist das unzutreffend, da in diesem Falle das, was geschehen „könnte“, durchaus in der Konsequenz des gegenwärtig geltenden Rechtes liegt und auch ohne geschichtliche Entwicklung schon in der Gegenwart zwar nicht ausdrücklich normiertes Recht, wohl aber Berechtigung auf Grund

¹⁾ Le Fur S. 62/63; 329; 711 n. 1. Brunialti, Stati Uniti di Colombia, S. 85 und 98. Näheres bei Daresté, II, S. 573/574.

²⁾ Nicht stichhaltig Dambitsch S. 680.

³⁾ S. 106 Anm. 1. ⁴⁾ I S. 106.

eines solchen ist. Selbst Art. 78 Abs. 2 bildet kein Beispiel dafür, dass ein eigenes Recht eines Einzelstaates stärker wäre als die auf Art. 78 Abs. 1 Satz 1 beruhende Reichsgewalt, da diese durch Aufhebung des Art. 78 Abs. 2 jederzeit in der Lage ist, die als Vergünstigung aufzufassende Bestimmung einseitig zu vernichten. Die Gegengründe sind moralischer Natur¹⁾.

Von Erheblichkeit sind hier höchstens die Einwände von Coenders, der zum gleichen praktischen Ergebnis wie Laband gelangt, trotzdem er einer anderen Betrachtungsweise huldigt und sich daher auch gegen das „eigene Recht“ der Bundesstaaten besonders scharf ausspricht²⁾, ebenso wie er in dieser Frage Le Fur gegen Laband beipflichtet³⁾. Rein formell-juristisch erkennt Coenders die in dieser Arbeit vertretene Auffassung durchaus an⁴⁾: „Kein Zweifel, dem nach Art. 78 ausgesprochenen Gesetzesbefehl der Reichsgewalt muss alles Einzelrecht, auch alles Einzelstaatsrecht, so Preussens, wie Braunschweigs weichen.“ Gleichwohl gelangt Coenders zu der Äußerung⁵⁾: „Juristisch ist die Unantastbarkeit der gliedstaatlichen Gewalten durch die Reichsverfassung ausgesprochen. Unzweifelhaft zunächst für Preussen, das nach Art. 6 und Art. 78 der Reichsverfassung vermöge der Zahl seiner Stimmen im Bundesrate niemals wider seinen Willen aufgehoben oder eingeschränkt werden kann. Den übrigen Staaten ist zwar allein ein solcher juristischer Deckmantel nicht gegeben, jedoch können sie in jedem einzelnen Fall durch Beschluss weniger sich dieselbe juristische Reserve verschaffen. Wichtiger jedoch als die juristische Form ist die Macht der tatsächlichen Verhältnisse.“

In den eigenen Worten von Coenders liegt der Nachweis, dass für die nichtpreussischen Staaten seine Begründung nur von politischen Erwägungen ausgeht. Preussens „Unantastbarkeit“ ist allerdings durch die Reichsverfassung verbürgt, aber eben deshalb lehnt Coenders und muss diese Arbeit es ablehnen dieses als ein in Labands Sinne eigenes Recht Preussens aufzufassen. Denn nichts anderes ist es, als durch den Willen des Reiches normiertes Gesetz. Preussen kann also nicht gegen seinen Willen seiner staatlichen Sonderexistenz beraubt werden. Daher könnte ein deutscher Einheitsstaat legislatorisch-technisch nur als ein

¹⁾ Desgl. Borel S. 38 und n. 72. Anders Dambitsch S. 681.

²⁾ S. 235/6. ³⁾ S. 236 Anm. 1. ⁴⁾ S. 228 ⁵⁾ S. 237.

Grösser - Preussen in die Erscheinung treten. Aber gerade aus diesem Grunde wäre bei Unterstellung einer dahin führenden Entwicklung ein Verzicht Preussens auf eigenes Fortbestehen keine politische Undenkbarkeit, wie es ja auch bei Zumessung der Bundesratsstimmen die Bundesgenossen sein Schwergewicht nicht hat fühlen lassen und sich mit viel weniger Stimmen begnügt hat, als es seiner ganzen Bedeutung nach vielleicht hätte fordern können. Das räumlich kleinere Bayern hat den Grundsatz der Stimmverteilung nach Massgabe des Frankfurter Bundestages unbedenklich durchbrochen.

Wenn Coenders ¹⁾ den „realen Möglichkeiten“ die entscheidende Rolle beimisst und sich wegwerfend ergeht über „abwegige wissenschaftliche Erscheinungen, die lebensvoller Wirklichkeit widerstreiten“, so mag dies an sich zutreffen, ist aber völlig unjuristisch. Ein Beispiel erläutere dies. Nach lebensvoller Wirklichkeit ist Wilmersdorf kein selbständiges menschliches Gemeinwesen, sondern geographisch, wirtschaftlich und verkehrspolitisch ein integrierender Bestandteil Berlins. Träte aber Wilmersdorf als Prozesspartei auf, so würde jeder Gerichtshof die Soziologie ausser acht lassen und das formale Recht anwenden. Im juristischen Rahmen wäre Coenders verblieben, hätte er die Reichsverfassung abfällig kritisiert als ein Gesetz, das den Realitäten des Lebens nicht gerecht wird. Ohne die Berechtigung solcher Kritik zu untersuchen, sei darauf hingewiesen, dass auch das schlechteste Gesetz, solange es in Kraft ist, geltendes Recht schafft. Und nur solches darf bei dieser auf ein Ja oder Nein abgestellten Arbeit zur Entscheidung herangezogen werden. Wenn nun aber vollends gar Coenders ²⁾ und, weniger schroff, Otto Mayer ³⁾ Ansichten wie die in dieser Arbeit vertretenen, als gefährlich hinstellen, so kann dies keineswegs davon entheben, auszusprechen, was ist. Ueberdies ist es durchaus nicht unangebracht, die staatlich straffe Organisation des Bundesstaates zu betonen, solange ein Le Fur Ansichten vertreten kann, wie dass es noch gar nicht ausgemacht sei, ob nicht das Deutsche Reich eines schönen Tages in Nord und Süd auseinanderfalle ⁴⁾.

¹⁾ S. 239. ²⁾ S. 240 Anm. 1. ³⁾ S. 370.

⁴⁾ Le Fur, S. 140/141 Anm. 3 bez. 1. — Ähnlich Lebon S. 137, auch S. 166 über preussische Hegemonie. Lavissee S. 214: „L'unification de l'Alle-

Dass, abgesehen von der formal-juristisch ungünstigen Rechtsstellung der Einzelstaaten, politisch betrachtet ihre frühere Souveränität noch erkennbar ist an der grossen Autorität, die sie geniessen, ist ebensowenig juristisch relevant, wie der gleichfalls nur politische Umstand, dass das Vorhandensein von 22 Monarchien ein — akademisch gesprochen — konservativer Faktor ist¹⁾.

magne a donc pris le caractère d'une conquête de l'Allemagne par la Prusse . . . Cette Prusse agrandie pèse de tout son poids sur l'Allemagne, imposant au „Reich“ entier son esprit particulier d'Etat militaire“. Vgl. oben S. 16 Anm. 1. — Die gleiche Anschauungsweise fand sich auf dem mecklenburgischen Landtage 1867; Archiv f. Mecklbg. S. 270 bez. 272: Dictamen des Freiherrn von Maltzan-Kl.-Luckow und des Freiherrn von Maltzan-Peccatel, sowie des Rittmeisters Grafen von Bernstorff-Wahrestorf und des Herrn von Arnswaldt-Gustävel. Die Genannten forderten Ablehnung der norddeutschen Verfassung.

¹⁾ Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 356 schreibt für die Republiken hinsichtlich der Gewährleistung des tatsächlichen Daseins der Gliedstaaten der „republikanischen Etikette“ die gleiche konservative Wirkung zu. Für die Schweiz ähnlich Bluntschli, Geschichte I S. 559, aber weder von ihm I S. 565 noch von Blumer I S. 180 wird prinzipiell bestritten, dass verfassungsmässiger Uebergang zum Einheitsstaat möglich. Aehnlich Kohler, Staatenverbindung S. 425: „Die Glieder eines Bundesstaates . . . bleiben Staaten, solange ihnen wesentliche Staatsfunktionen überantwortet bleiben.“ Dagegen Brie, Theorie S. 106: „Durch ihren prinzipiell unbegrenzten Wirkungskreis würden die Einzelstaaten in den modernen Bundesstaaten sich juristisch als wirkliche Staaten charakterisieren, wenn auch noch so viele einzelne Funktionen ihrer Kompetenz entzogen wären.“ Bluntschli, Lehre III, S. 404 meint, dass das deutsche Reich der allmählichen Umwandlung in einen Einheitsstaat günstiger sei, als die Vereinigten Staaten. Nach von Planta S. 109ff. befindet sich die Schweiz „im Uebergang zum Einheitsstaat.“ — Besonders deutlich tritt es bei Brunialti, Unioni S. 211 hervor, dass eine zum gleichen Ergebnis wie Laband gelangende Auffassung zwar durch viele, aber nicht durch juristische Gründe gestützt werden kann: „Il tentativo di accrescere la competenza federale e ridurre la Germania ad uno Stato unitario troverebbe ostacoli notevoli nella diversa religione, nei contrari interessi, nella robusta vitalità d'alcuni Stati minori, sebbene corrisponderebbe sino ad un certo punto alle tradizioni storiche, al sentimento delle popolazioni ed all'evoluzione giuridica dello Stato tedesco.“ — Triepel S. 38: „Rein tatsächlich genommen, steht einer radikalen Verwandlung des Reiches in einen Einheitsstaat durch das Mittel einer Verfassungsänderung nichts im Wege.“ Rehm, Unitarismus und Föderalismus S. 3617 erklärt den Uebergang zum Einheitsstaat nur durch einstimmigen Beschluss der Monarchen und Senate unter Zustimmung des Reichstages für möglich. Den Föderalismus hält er

II. Mit der Ablehnung von Labands Begriffsbestimmung der Einzelstaaten ist diejenige Le Furs höchstens e contrario erwiesen.

für juristisch, aber stärker politisch garantiert. Ersteres mit Unrecht, Letzteres mit Recht. — Morgenstierne S. 35 bestreitet dem Bundesstaat die Kompetenz zur Auflösung der Gliedstaaten, weil er nicht einmal deren Territorium verändern dürfe. Letzteres begründet er nicht. Hermanson, S. 479 Anm. folgert aus der Rechtsgleichheit der Einzelstaaten, dass das Reich zwar nicht die Existenz eines einzigen, wohl aber sämtlicher Gliedstaaten gleichzeitig aufheben kann. Ebenso Le bon, S. 97. Aehnlich Jellinek, Staatslehre S. 767. Bemerkenswert ist diese Ansicht bei Hermanson, als er sonst Laband nur erläuternd referiert. Er spricht nicht etwa von übereinstimmenden Gesetzgebungshandlungen der Einzelstaaten; denn derartiges bezeichnet er S. 464 ausdrücklich als einem Reichsgesetze nicht äquivalent — Selbst Art. 3 der schweizerischen Bundesverfassung, wo von kantonaler Souveränität die Rede ist, vermag kein „eigenes Recht“ der Kantone zu konstituieren, da, wie Morgenstierne S. 18 hervorhebt, Verfassungen im theoretischen Ausdruck fehlgreifen können. Aehnlich Rüttimann, I S 66, 67; unklar Trieps, Deutsches Reich S. 119, 120. Unrichtig von Máday S. 22. Ueber Anschütz siehe unten S. 73. Nach Dambitsch S. 11 hat die Präambel „die Bedeutung einer reichsgesetzlichen Anerkennung des Staatsvertrages der Einzelstaaten und damit den Wert der Anerkennung einer für Aenderungen der Verfassung, die nach der grenzenlosen Bestimmung des Art. 78 an sich möglich wären, gezogenen Schranke.“ Dass die Präambel nicht zur Verfassung gehört, gibt Dambitsch (ebenda) zu. Ihr aber (ebenda und S. 679) eine überverfassungsmässige Stellung anzuweisen, ist unmöglich, weshalb sie auch den Aenderungen der Reichsverfassung keine Schranke entgegenzusetzen vermag. Die Präambel erzählt lediglich das, was rein tatsächlich geschehen ist (vgl. oben S. 40 Anm. 6). Ein Rechtsatz ist sie nicht. Die Schranke, die sie errichtet, ist eine der Pietät.

Jellinek, Staatenverbindungen S. 42: „Eigenes Recht ist rechtlich unkontrollierbares Recht.“ Dagegen zutreffend Borel S. 82/3: „Dans l'Etat simple aussi le gouvernement n'a pas le droit d'intervenir dans la marche des affaires communales tant que les autorités communales se meuvent dans les limites tracées par la loi . . . C'est cette restriction volontaire qui forme la base juridique du droit de libre détermination des corps inférieurs. Elle n'infirme en rien le droit de contrôle qui résulte simplement du fait que l'Etat souverain, imposant des lois à ses membres, doit veiller à ce qu'il s'y conforment dans tous leurs actes. Le droit de contrôle comme l'entend Jellinek ne serait autre chose qu'un pouvoir arbitraire exercé selon le caprice du gouvernement. Dans tout „Rechtsstaat“ le pouvoir central ne peut intervenir dans les actes des collectivités inférieures que si ces dernières violent la loi ou manquent à leurs devoirs. Or, dans ces deux cas l'Etat fédératif aurait le droit d'agir contre un de ses membres“ — Vgl. auch Brie, Lehre v. d. St. S. 98 f. — Vgl. Freund § 35: „Es ist diese kontrollierende und inhibierende Gewalt, deren Aeusserungsformen für das Verhältnis zwischen Bund und Staat

Der direkte Beweis lässt sich nur im Zusammenhang mit beider Theorien über den Gesamtstaat erbringen. Uebereinstimmend nach beiden ist der Bundesstaat¹⁾ ein wirklicher Staat. Aneinander gehen sie bezüglich der Mitgliedschaft. Bei Laband heisst es: „Das Deutsche Reich ist nicht eine juristische Person von stets sich vermehrenden Millionen Mitgliedern, sondern von 25 Mitgliedern²⁾“; bei Le Fur: „Il (l'Etat fédéral) a pour membres non seulement les Etats particuliers, mais aussi les citoyens comme l'Etat unitaire³⁾.“ Dieser Unterschied beruht darauf, dass nach Laband ausser der Teilnahme der Einzelstaaten an der Bildung des Gesamtwillens deren „Mediatisierung⁴⁾“

charakteristisch sind.“ — Zorn, dessen Auffassung vom Bundesstaat der Le Furs sehr nahe kommt, (vgl. Neue Beiträge S. 461 u. 480: „Ein Bundesstaat ist ein Staat mit föderativ organisierter Staatsgewalt“) hält die Umwandlung eines Bundes- in einen Einheitsstaat höchstens für tatsächlich, aber nicht für rechtlich möglich. (Neue Beiträge 491/2 und Staatsrecht I S. 79 u. 136. — Hiergegen zutreffend Westphal S. 16f). Um so schwerer wiegt Zorns Ablehnung von sowohl Labands wie Jellineks Begriff des eigenen Rechtes. (Staatsrecht I S. 80/84; Neue Beiträge S. 475/76. — Vgl. auch Streitfragen S. 305 ff. u. 318). ¹⁾ Laband S 90 ff., Le Fur S. 689 ff. ²⁾ I S. 98.

³⁾ S. 639.

⁴⁾ Dagegen besonders scharf Brie, Theorie S. 113/114. — Laband hat eine Ansicht (I S. 59; 65 und 74/75), die in seinem Zitat nach Liebe ihre prägnante Fassung findet (S. 74 Anm. 2): „Für den Staatsbegriff ist nicht wesentlich die Souveränität. . . . Jeder Vasallenstaat und jeder Gliedstaat im Bundesstaat ist daher Staat.“ — Verfehlt ist hier die Gleichstellung von Gliedstaat und Vasallenstaat, da der Begriff Souveränität jedes Mal in einem anderen Sinne verwendet wird; das eine Mal nach der staatsrechtlichen, das andere Mal nach der völkerrechtlichen Seite. Der frühere Vasallenstaat Bulgarien befand sich innerhalb der völkerrechtlichen Gemeinschaft in der Lage eines beschränkt Geschäftsfähigen (Vgl. Brie, Theorie S. 29 und Anm. 1. sowie S. 27 Anm. 4). Aber das Parlament des türkischen Oberstaates konnte kein auf bulgarischem Territorium giltiges Gesetz erlassen. Hier liegt der Unterschied zwischen Vasallenstaat und Gliedstaat auf der Hand. Bei Laband und Brie Literatur. — Aber auch die nach Art. 11 Abs 3 den Einzelstaaten zustehende beschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit ist von der der Vasallenstaaten nicht quantitativ, sondern sehr wesentlich qualitativ verschieden. Ein Vertrag zwischen einem Einzel- und einem ausländischen Staate, der durch ein Reichsgesetz auch nur materiell berührt wird, entfällt. (Vgl. Dambitsch S. 290 ff.) Ein ottomanisches Reichsgesetz hätte seiner Zeit keinen solchen Einfluss auf Bulgariens Auslandsbeziehungen gehabt, da es keine Materie gab, für die das Konstantinopler Parlament oder die vorherige absolute Gewalt auf bulgarischem Territorium kompetent war. — Da diese Fragen mit dem

wesentlich ist, während Le Fur nur das erste Erfordernis anerkennt¹⁾.

Dieser Gegensatz macht sich darin geltend, dass nach Laband²⁾ Gebiet und Bürger der Gliedstaaten nur mittelbare Reichsgebiete und Reichsuntertanen sind, während nach Le Fur³⁾: „existe donc dans l'Etat fédéral non pas deux degrés, deux étages superposés, comme l'ont cru certains auteurs, mais seulement deux éléments qu'il faut, au point de vue de l'organisation de la puissance publique fédérale, considérer comme séparés, l'ensemble du peuple et les Etats particuliers, ou si l'on veut, le peuple considéré tantôt dans son ensemble, tantôt dans sa répartition en collectivités publiques distinctes les unes des autres.“

Diese Auffassung Le Furs von der Mitgliedschaft im Bundesstaat lässt sich, auf das Deutsche Reich angewendet, veranschaulichen durch das Bild eines in Ortsgruppen geteilten Vereines, wo über Angelegenheiten von allgemeiner Tragweite von Delegierten beschlossen wird, die in zwei Körperschaften vereinigt sind. In die eine werden die Mitglieder von den Ortsgruppen als Sonderorganisationen entsendet, in die andere von den Einzelmitgliedern vermittelt Urabstimmung abgeordnet⁴⁾.

Thema nur in losem Zusammenhang stehen, müssen sie zwar gestreift, können aber nicht abgehandelt werden.

¹⁾ Vgl. Laband I S. 59 Anm. 1. ²⁾ I S. 59. ³⁾ S. 639.

⁴⁾ Vgl. Kohler, Moderne Rechtsprobleme S. 87. Wenn in der Schweiz (Art. 80 der Bundesverfassung von 1874) und früher teilweise in Amerika (Sektion 3 Art. 1 der Unionsverfassung) die Mitglieder des Nationalrates resp. Senats aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, so sind sie doch Deputierte der Einzelstaaten als Organisationen, da hier das Volk und zwar als Wählermasse, als Organ des Einzelstaates betrachtet wird, was daraus erhellt, dass trotz der verschieden grossen Bevölkerung jedem Gliedstaate die gleiche Anzahl Vertreter zusteht. Verfassung von Brasilien Art. 30, von Argentinien Art. 46. Laband I S. 60 Anm. 1, Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 354, Freund § 23, Mechelin S. 72, Bryce I S. 102, Morgenstierne S. 9 u. 10, insbesondere Bemerkungen über schweizerische Halbkantone und im Anschluss an Art. II sect. 1 § 2 und Amendement XII der amerikanischen Verfassung, irrtümlich spricht er von Wahl des Vizepräsidenten, statt des Präsidenten. Vgl. Dambitsch S. 197 Nr. 6 Ziffer 1 und S. 195. Dort unrichtig unterschieden zwischen Deutschem Reich einer-, Schweiz und Amerika andererseits; unrichtig Bake S. XVIII Ziff. 1. Beizupflichten ist Westerkamp S. 295 und Anm. 11 und Le Fur S. 627/9 gegen Laband 4. Aufl. I, S. 274; denn die Teilnahme der Elsass-Lothringer

Obwohl nun Le Furs Theorie durchaus auf die Verhältnisse im Deutschen Reiche passt, macht er dennoch Laband eine Art von Zugeständnis¹⁾ bezüglich der monarchischen Bundesstaaten: „Cette seconde manière de s'exprimer n'est pas absolument exacte que pour les Etats fédéraux républicains; dans ceux où les Etats particuliers sont organisés sous la forme monarchique, il faut, bien entendu, à côté du peuple, faire intervenir les chefs d'Etats²⁾.“

Dieser Selbstbeschränkung Le Furs ermangelt jeglicher Grund, und es ist inkonsequent, dass Le Fur, der soeben erst die „deux étages superposés“ geleugnet hat, dennoch der Einführung einer Zwischenetage in Gestalt der Monarchen eine Hintertür öffnet.

Das Staatsoberhaupt kann garnicht neben dem Volk auftreten, denn es ist als Staatsangehöriger³⁾ selbst Bestandteil des Volkes. Im konstitutionellen Staat sind die Befugnisse des Monarchen — mögen sie sich womöglich den absoluten noch so sehr nähern — verfassungsmässig bestimmt; er steht also nicht ausserhalb, sondern ist ein Teil der Staat, hier Gliedstaat, genannten Bevölkerungsorganisation.

Le Fur gelang zu seinem Missverständnis, weil in der Republik, die keine privilegierten Bürger kennt, kein Unterschied gemacht zu werden braucht zwischen Volk als Wählermasse und Volk als Gesamtheit der Staatsangehörigen⁴⁾. In einem monarchischen Staatswesen erscheint das Volk im ersten Sinne bei den allgemeinen Wahlen. In der Gesetzgebung kann dann der Monarch, der wie der König von Preussen gesetzgebender Faktor ist, allerdings neben der Vertretung des Volkes erscheinen, aber selbst, wo etwa

an den Reichstagswahlen ist mit Westerkamp und Le Fur durch die Auffassung des deutschen Volkes als Reichsorganes natürlicher erklärt, als bei Laband 5. Aufl. I S. 295. Das Vorhandensein der reichsländischen Elsass-Lothringer und anderer unmittelbarer Deutscher ist ein genügender Widerspruch gegen Laband. Das Gleiche gilt für Amerika bezüglich der bundesterritorialen Unionsangehörigen. ¹⁾ S. 639 n. 2.

²⁾ Mit Recht — wenn auch im anderen Sinne — bemängelt dies Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 367/8.

³⁾ Georg Meyer S. 223.

⁴⁾ Vgl. Otto Mayer, Juristische Person S. 5/6, über verfehlte und teilweise recht befremdende Versuche das Deutsche Reich vermittlels spezifisch französischer Begriffe zu verstehen.

in einer Monarchie Referendum bestünde, nur neben dem Volk als Wählermasse, in welcher Eigenschaft es Organ ist¹⁾.

Im zweiten Sinne (Staats-, hier besser Gliedstaatsvolk) erscheint das Volk bei der Anteilnahme an der Bildung des Gesamtwillens. In diesem zweiten Begriff Volk, der die Gesamtheit aller Staatsangehörigen umfasst, ist der Monarch mitinbegriffen; mag also die Berechtigung des Monarchen beim Zustandekommen des Einzelstaatswillens noch so weit reichend, ja sogar mehr oder weniger alleinbestimmend, oder mag sie im anderen Extrem noch so eingeschränkt, ausschliesslich publizierend sein, so erscheint das Staatsoberhaupt dennoch niemals, wie Le Fur annimmt, neben dem Volke, (dem Gliedstaatsvolk), sondern stets — wenn auch recht mittelbar — als dessen Organ. Somit sind der monarchische und der republikanische Bundesstaat nach gleichen Grundsätzen zu behandeln; auch das Deutsche Reich lässt sich unter Le Furs Bundesstaatsbegriff restlos einordnen²⁾.

¹⁾ Die Trennung in Staatsvolk und Wählervolk beseitigt den Widerspruch den Duguit I S. 77 ff. in der „*théorie de la nation-organe*“ findet.

²⁾ Vgl. Georg Meyer S. 18: „Der Herrscher erscheint nur als Organ des Staates.“ Zum gleichen Ergebnis über die Einordnung des Deutschen Reiches in den Bundesstaatsbegriff: Borel, S. 22 u. n. 32 Uebertrieben Bakes Auffassung S. XVIII und XIX, das Deutsche Reich sei wegen des im Art. 78 Abs. 1 Satz 2 begründeten Uebergewichts Preussens kein Bundesstaat. Da Preussen nur negativ Verfassungsänderungen hindern kann, könnte von einem allerdings umfangreichen Reservatrecht gesprochen werden. Brie, Theorie, S. 106 nennt es eine Anomalie. Bake hätte Recht, wenn Preussen auch positiv jede Verfassungsänderung gegen aller Willen herbeiführen könnte. So ist es nur bevorrechtigt, aber nicht übergeordnet. Nichts hindert aber eine Gruppe von zusammen 14 Stimmen, durch feste Abmachungen untereinander sich gegenseitig des dauernden Genusses des gleichen Vorrechtes zu versichern. Dgl. Loening S. 63, vgl. Coenders oben S. 58. Dgl. Triepel S. 105 ff. Die Hegemonie ist ihm lediglich politisches und leicht erreichbares Ziel; abweichend Le Fur S. 629, Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, S. 140 auf Grund der Personalunion zwischen Krone Preussen und Bundespräsidium (Art. 11 Abs. 1 RV.). Unrichtig Bake S. XVIII Nr. 1 (vgl. oben S. 58). Otto Mayer hält das föderalistische Prinzip im Monarchenbunde politisch für am stärksten gesichert. Die Nichtanerkennung des korporativen Zusammenschlusses der Gliedstaatshäupter im Verein mit historischen Velleitäten veranlasst von Ruville zu jener Ueberspannung des Unitarismus, die Laband I S. 62 Anm. 2 eine „romantische Schrulle“ nennt.

Nach Brie, Theorie S. 95 ff. hat der Bundesstaat eine Doppelnatur als Bund und Staat, indem er die wesentlichen Merkmale beider vereinigt;

Beiden, Laband und Le Fur, gemeinsam ist die Auffassung, die Gliederstaaten in ihrer Zugehörigkeit zum Reich als Bürger einer Republik zu bezeichnen. Nach Le Fur steht die Mitgliedschaft ausserdem auch dem Gesamtstaatsvolke zu. Zu dieser doppelten Mitgliedschaft einerseits des Gesamtvolkes, andererseits der Gliederstaaten, gelangt Le Fur, weil er letztere als *provinces autonomes* bezeichnet ¹⁾, sodass die doppelte Mitgliedschaft eigentlich eine geteilte Ausübung darstellt.

Hatschek, Allg. Staatsrecht, III § 6 beschreibt drei Typen des Bundesstaates, den Volkssouveränen, den parlamentarisch und den konstitutionell regierten; von Máday S. 11 ff. kennt die Begriffe Bundesstaat und Staatenbund nur als Idealtypen und lässt die in der realen Welt vorkommenden Staatenverbindungen aus Mischungen von Elementen beider bestehen. In welche Kategorie eine Staatenverbindung einzuordnen ist, entscheidet er nach der Quantität der Merkmale. Das Deutsche Reich würde er, ebenso wie die Schweiz (S. 24), als Bundesstaat klassifizieren. Es liessen sich eigene Worte von Mádays (S. 64) dafür anführen, dass seine Theorie und namentlich seine Klassifikationsmethode einen wertvolleren Beitrag zur historisch-politischen, als zur juristischen Erfassung des Bundesstaatsbegriffes bieten, wie z. B. bei seiner Behandlung der Schweiz (S. 19 ff.) es ohne diese Gesamtwertung befremden würde, wenn er durchweg die Ausdrücke „völkerrechtliche und staatsrechtliche Lösung“ gebraucht, wo bisher die Literatur mit den Benennungen, „unitaristische und föderalistische Elemente“ ausgekommen ist. Die quantifizierende Klassifikationsmethode hat die Gefahr, dass bei dem, was für sie Grenzfälle sind, die Entscheidung von nebensächlichen Merkmalen abhängen müsste — Stark an von Mádays Betrachtungsweise erinnert Mehelin S. 68 u. S. 115, wo er Amerika als Staatenbund bezeichnet. Er bekennt sich nämlich S. 118 Anm. unter Hervorhebung methodologischer Verschiedenheiten zu Seydels Verwerfung des Bundesstaatsbegriffes. — Hinsichtlich Le Furs sowohl, wie Otto Mayers Sonderbehandlung des monarchischen Bundesstaates vgl. Mehelin S. 132. Er bezeichnet allerdings die Vereinigten Staaten, die Schweiz und das Deutsche Reich als Staatenbünde. Doch sieht er sie als völlig gleichartige Gebilde an, und zwar findet er in ihrer Eigenschaft als Verfassungsstaaten das den republikanischen und konstitutionell-monarchischen Staatenverbindungen Gemeinsame. Schücking, Staatenverband der Haager Konferenzen, S. 69–83, hält den Weltstaatenbund — als Vorstufe zum Weltbundesstaat, vgl. oben S. 14/15 Anm. 1 — für bereits bestehend. Mag dies auch verfrüht erscheinen, so ist doch das Problem der Weltunion aus dem Stadium der Erwägungen (von Martens I S. 239) in das der Versuche übergeführt. Vgl. Jellinek, Staatslehre, S. 766/767.

¹⁾ Die Bezeichnung „autonome Provinz“ ist natürlich ebensowenig befriedigend wie „Gliederstaat“. Vielleicht einigt man sich einmal auf den keine

Dass im Gegensatz hierzu Laband kein Gesamtstaatsvolk kennt¹⁾, ist zurückzuführen auf die verschiedene Auffassung des Gründungsvorganges. Nach Laband ist die Reichsgründung „eine Tat, der 1867 resp. 1870 vorhanden gewesenen deutschen Staaten: alle Akte, welche die Errichtung des Bundesstaates herbeiführten, waren Akte dieser Staatspersönlichkeiten. Durch den Eintritt in den Bund gaben sie wohl ihre Souveränität, aber nicht ihre staatliche Persönlichkeit auf; ihre rechtliche Individualität dauerte kontinuierlich fort und wurde die Grundlage der bundesstaatlichen Gesamtperson²⁾.“ Als Substrat der kontinuierlich fortdauernden staatlichen Persönlichkeit bezeichnet er³⁾ das „eigene Recht⁴⁾“.

Le Fur hat eine andere Betrachtungsweise als Laband. Er äussert⁵⁾ zutreffend: „La formation de l'Etat fédéral et l'étude des actes qui l'ont précédée, très importantes au point de vue politique et historique, le sont beaucoup moins au point de vue juridique.“ Demzufolge nennt er⁶⁾ Bundesstaaten auch solche, die, wie Mexiko und Brasilien, aus Einheitsstaaten entstanden sind, indem den Provinzen dieser Staaten von der Zentralgewalt Rechte

unsachgemässen Ideennassoziationen auslösenden Terminus Kanton. — Vgl. Mechelin S. 61 über die amerikanischen Unionsstaaten. Er referiert dort Ansichten, die sich mit denen dieser Arbeit decken, und ist in sichtlicher Verlegenheit wegen einer treffenden Bezeichnung.

¹⁾ Dagegen Freund § 22 „Direkte Regierungsgewalt des Bundes“, Blumer I, S. 175, Rüttimann I S. 71, Morgenstierne S. 7, von Máday S. 14 Nr. 6, Georg Meyer S. 44 und Anm. 4. Nach Anschütz (ebenda) ist dieser Punkt nicht sehr wesentlich. ²⁾ I S. 96/7. ³⁾ S. 105.

⁴⁾ Ein Rest des „eigenen Rechtes“ findet sich bei Bake S. 184/5; er nennt als eines der Elemente des Bundesstaatsbegriffs: „De meerdere vrijheid der gewesten“ und zwar: „Een groote autonomie der gewesten dus, meer steunende op de grondwet dan op de gewone wet . . . geen beperking van de staatsmacht in abstracto, maar van de bevoegheid der personen, die met de gewone uitoefening dier macht belast zijn“. (Die grössere Freiheit der Gliedstaaten [wörtlich Provinzen] . . . Eine grosse Autonomie der Gliedstaaten also, mehr auf der Verfassung als auf dem gewöhnlichen Gesetz beruhend, . . . keine Einschränkung der Staatsmacht in abstracto, sondern der Befugnis der Personen, die mit der gewöhnlichen Ausübung der Macht betraut sind). — Die Unterscheidung nach der Kompetenz der gewöhnlichen oder der Verfassungsgesetzgebung ist nur politisch formuliert, und überdies zeigt die Regelung im Deutschen Reich, dass dies auch juristisch bedeutungslos ist. ⁵⁾ S. 540. ⁶⁾ S. 562 ff.

zugestanden wurden, wie sie die Gliedstaaten der Bundesstaaten besitzen¹⁾, ohne dass jedoch hier von einem eigenen Recht als kontinuierlicher Fortdauer früherer Souveränität gesprochen werden kann. Da solche Staaten, wenn man entgegen Laband vom Werden absieht, und mit Le Fur nur das Gewordene betrachtet, sich nicht von denjenigen unterscheiden, wo durch Zusammenschluss vorher souveräner Staaten der Bundesstaat entstand, schlussfolgert Le Fur richtig, dass beide Staaten einander gleichzusetzen seien, insofern als „dans les deux cas l'Etat fédéral est le même et rien ne distingue entre eux ceux dont la formation s'est effectuée de l'une ou de l'autre de ces deux manières cependant si différentes²⁾.“ Zieht man jedoch mit Laband die der Bundesstaatsgründung vorangehenden historischen Tatsachen als wesentlich in Betracht, so gelangt man, ohne dass ein hinreichender juristischer Grund erkennbar wäre, zu einer Trennung begrifflich zusammengehöriger Staaten³⁾.

III. Doch braucht man nicht Mexiko und Brasilien als Beispiele heranzuziehen, um mit Le Fur und Georg Meyer es für möglich zu erklären, dass gliedstaatenmässige Rechte auch dadurch entstehen können, dass die Zentralgewalt des Gesamtstaates sie einem bisherigen blossen Objekt seiner Herrschaft durch Verleihung erteilt. Derartiges ist durch das Gesetz über die Verfassung Elsass-Lothringens vom 31. Mai 1911 auch innerhalb des Deutschen Reiches — wenigstens zum Teil — geschehen. Elsass-Lothringens durch diesen Akt der Reichsgesetzgebung geschaffene Stellung dem Reiche gegenüber unterscheidet sich von der eines Gliedstaates nur dadurch, dass es nach Artikel I Abs. 3 Satz 2 bei Verfassungsänderungen nicht mitabstimmt. Dass nach Artikel II

¹⁾ Verfassung von Brasilien Art. 1 und 2, von Mexiko Art. 39 und 40.

²⁾ S. 540.

³⁾ Gegen Laband: Georg Meyer S. 49/50, Tezner S. 218, nach Le Fur S. 216 gibt Art. 65,2 der brasilianischen Verfassung den Einzelstaaten das Recht, „d'user de tout pouvoir ou droit quelconque qui ne leur a pas été refusé par clause expresse ou implicite contenue dans le texte même de la Constitution“. Das ist nach Art und Umfang die gleiche Kompetenzabgrenzung wie im Deutschen Reiche, nur dass es hier besonders klar auf der Hand liegt, dass die Rechte der Gliedstaaten keine „eigenen“ sind. Eine Sonderdarstellung des Staatsrechtes Brasiliens als Republik vermochte ich nicht ausfindig zu machen.

§ 1 der Kaiser in Elsass - Lothringen die Staatsgewalt ausübt, braucht an sich nur die Bedeutung einer Personalunion mit Preussen zu haben¹⁾, und dass nach Artikel I Abs. 3 die Stimmen der elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten nicht für Preussen gezählt werden, ist nur ein etwas eigenartiger Fall von qualifizierter Majoritätsbildung. Es heisst nichts anderes, als das Preussen nur gegen, aber nicht mit Elsass-Lothringen in der Majorität sein darf; es bedeutet daher ebenso sehr eine Beschränkung Preussens wie Elsass - Lothringens. Dass Elsass - Lothringen nach Art. III Abs. 1 Satz 2 seine Verfassung nicht selbständig ändern kann, sondern dass dies nur durch Reichsgesetz möglich ist, bietet nichts Absonderliches für einen Standpunkt, der keine eigenen Rechte von Gliedstaaten kennt. Ob ein Bundesstaat die Verfassung eines seiner Glieder gänzlich bestimmt oder, wie in der Schweiz und Amerika, ihnen tiefgreifende Vorschriften, darunter sogar die Staatsform, auferlegt, ist nur ein Unterschied des Grades²⁾.

Den anderen Reichsgliedern völlig gleichgestellt ist Elsass-Lothringen nicht, solange die Teilnahme am wichtigsten Falle gesamtstaatlicher Willensbildung, die Mitabstimmung über Verfassungsänderungen, ihm vorenthalten ist. So viel kann Laband³⁾ zugegeben werden dass „die Bundesratsstimmen von Elsass-Lothringen . . . hiernach von geringer Kraft und minderer Art als die Stimmen der Bundesstaaten“ sind. Nicht etwa, weil Elsass-Lothringens Sonderexistenz auf dem Wege der Gesetzgebung

¹⁾ Vgl. Laband II S. 248 Anm. 1.

²⁾ Art. 6 der schweizerischen Bundesverfassung: „Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen. Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern: a) sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten, b) sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern, c) sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.“ — Amerikanische Verfassung Art. IV section 4. — Rüttimann II, 1 §§ 408. 420—423, von Holst, Staatsrecht S. 127 ff., von Máday S. 12/13 Nr. 1 (links), Freund S. 9. Meichelin S. 115 folgert sonderbarer Weise aus der Garantie die Souveränität der amerikanischen Einzelstaaten. — Vgl. Verfassung von Argentinien Art. 5, von Mexiko Art. 9, von Brasilien Art. 63 und 67, sowie Art. 2 des EG. dazu, (D a r e s t e II S. 655) wonach dem Einzelstaate, der den Erlass einer Verfassung verabsäumt, eine solche vom Gesamtstaat oktroyiert wird. ³⁾ II S. 239.

beseitigt werden kann: das gilt für alle Reichsglieder, sondern weil es dabei nicht seinen eigenen Entscheid mit in die Wagschale werfen darf. Selbst wenn wir Laband¹⁾ Recht darin geben, das die Bestimmung des Artikel I Abs. 4: „Elsass-Lothringen gilt im Sinne des Artikel 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 als Bundesstaat“, nur eine Fiktion ist, so vermag dennoch die bisherige Beweisführung in keiner Weise dadurch entkräftet zu werden, dass ein Reichsland Gliedstaatenrechte zwar nicht zu 100% erhält, aber schon soviel des dazu nötigen Weges zurückgelegt hat, dass nur noch ein letzter Schritt zu tun übrig bleibt²⁾.

Wer eigene Rechte von Gliedstaaten bestreitet, für den hat es nichts Ueberraschendes, wenn Einzelstaaten durch Entziehung von Befugnissen in grösseren oder kleineren Schritten auf einer Skala zwischen Bundesglied und Provinz hinabgleiten. Die untere Grenze dieser Skala ist erreicht, wenn den Mitgliedern das Mitbestimmungsrecht über die Gesamtverfassung nicht mehr zusteht³⁾. Richtig ist die Beobachtung Le Furs: „Les Etats particuliers prennent en général une part directe à la revision de la constitution, et c'est même l'un des points où leur participation à la formation de la volonté souveraine apparaît le plus nettement⁴⁾.“

Demgemäss ist auch Le Fur beizustimmen: „La participation des Etats particuliers à la formation de la volonté fédérale par l'intermédiaire d'une assemblée qui les représente spécialement n'est pas l'unique mode de coopération des membres de l'Etat fédéral à la souveraineté. A côté de cette coopération constante il en existe une autre, qui pour être intermittente, est cependant, elle aussi, de la plus haute importance à raison de la gravité de l'acte sur lequel elle porte⁵⁾.“ Und zwar die Gewährung wichtiger Rechte hinsichtlich der Verfassungsänderung. Westerkamp bestreitet solcher gelegentlichen Betätigung eine derartige Tragweite⁶⁾,

¹⁾ II S. 236. ²⁾ Vgl. Schoenborn, S. 251 und 266.

³⁾ Vgl. von Máday (in anderem Zusammenhang): „... dass die Mannigfaltigkeit des Lebens neben den reinen typischen Formen auch zahlreiche Uebergangsformen schafft.“

⁴⁾ S. 591/2. Die Einschränkung deutet nur auf den Fall von Argentinien, wo diese Teilnahme durchaus vorhanden, aber indirekt ist. Le Fur S. 636 n. 1 und S. 255/256. Westerkamp S. 428/9. Art. 30 der argentinischen Verfassung. ⁵⁾ S. 635. ⁶⁾ S. 270 Anm. 1.

wogegen Le Fur zutreffend erwidert: „Ainsi, parce que cette coopération à la formation de la volonté souveraine n'est pas continue, il faudrait par cela même la considérer comme non existante! Les membres de l'Etat fédéral possèdent là le droit de participer à la formation de la volonté de cet Etat à l'occasion de l'acte le plus important où cette volonté puisse se manifester, la modification de sa constitution¹⁾.“

Da nun Elsass-Lothringen dasjenige Mitgliedschaftsrecht, dem die übrigen erst entfließen, nicht hat, ist Laband zuzugeben, dass Artikel I Absatz 4 eine Fiktion enthält²⁾.

Damit ist aber durchaus nicht zugegeben, dass Gliedstaaten auf keinem anderen Boden als dem von, historisch betrachtet, eigenen Rechten entstehen können³⁾. Denn wer die Bildung von Gliedstaaten durch Willensakt eines Einheitsstaates für möglich ansieht, kann sich dies auch als ruckweise einsetzendes Hinaufgleiten vorstellen. Einen solchen Ruck hat Elsass-Lothringen erlitten. Dass es die Skala nicht zu Ende durchlaufen hat, lag an politischen Hindernissen, nicht aber an juristischer Unmöglichkeit. Wenn Bundesrat und Reichstag wirklich den Willen hätten, Elsass-Lothringens Bundesratsbevollmächtigten die Mitabstimmung über Verfassungsänderungen zu gestatten, was sollte sie hindern, ein dahingehendes Gesetz zu erlassen?⁴⁾

¹⁾ S. 653 n. 1.

²⁾ Desgl. Schoenborn, doch folgert er es aus Art. III Abs. 1 Satz 2. Es wäre dankbar, bei dogmatischer Behandlung des Bundesstaatsbegriffes die Verfassungsänderung in den Mittelpunkt zu rücken. In Le Furs Definition ist dies nur dem Ausdrucke nach nicht geschehen. In dieser kontradiktorischen Arbeit ergab sich keine Gelegenheit dazu. Vgl. Brunialti, *Unione* S. 188: „Non meno importante e decisiva per la determinazione della competenza è la facoltà di emendare la Costituzione, la quale non si esercita in forma di legge, sebbene a condizioni che mancano nelle Costituzioni unitarie e della cui differenza sfuggì l'importanza così al Borel come al Jellinek . . . D'altronde, il diritto di mutare la Costituzione è conseguenza necessaria della sovranità dello Stato, la quale scomparirebbe, se alle mutazioni fosse necessario l'assenso di tutti i membri che lo compongono.“ Vgl. Brie, *Theorie*, S. 104 über Kompetenzkompetenz als „notwendiges Erfordernis“ des Bundesstaates. Vgl. Zusammenstellung bei Hatschek, *Allg. Staatsrecht* III § 16, auch III S. 74/75. ³⁾ Vgl. Laband I S. 133.

⁴⁾ Desgl. Kohler, *Staatenverbindung*, S. 428. Das gibt auch Laband II S. 233 zu: „Das Reich konnte dem Reichsland eine Verfassung geben, welche der

Die gegenwärtige Beschaffenheit Elsass-Lothringens zu definieren, erkläre ich mich für juristisch ausser Stande¹⁾; Laband nennt die Einräumung der Bundesratsstimmen „unlogisch und prinzipwidrig²⁾“. Es walten hier noch nicht zur Klärung gelangte politische Gegensätze, die vorerst nur der historischen Betrachtungsweise zugänglich sind. Für diese aber ist es klar, dass Elsass-Lothringen in der Entwicklung zum Gliedstaat einen gewaltigen Schritt vorwärts getan hat. Welche der um die Oberhand ringenden Gestaltungskräfte siegreich sein wird, ob die Uebergangsform³⁾ sich rück- oder weiterbilden, ob sie stehen bleiben wird, — als echtes Kompromissgebilde, niemand zu Liebe, allen zu Leide; Gelehrten so gut wie Politikern⁴⁾ — das kann juristisch nicht erörtert werden. Das Ergebnis jedoch kann der Staatsrechtler sich vom Historiker übermitteln lassen, dass die Logik der Tatsachen die Veste, genannt Lehre vom eigenen Recht der Gliedstaaten, zwar nicht erstürmt, aber eine grosse Bresche in ihre Mauern geschossen hat⁵⁾.

IV. In ähnlicher Weise, wie Elsass-Lothringen aus einem Reichsland zum Mitgliede des Reiches beinahe geworden ist, sind die meisten „states“ der Vereinigten Staaten aus Bundesterritorien entstanden. Ihre Stellung in der Union ist genau die gleiche, wie die der dreizehn alten Staaten, obwohl sie geschichtlich in ganz anderer Weise Glieder der Union wurden, indem sie nämlich nicht als souveräne Staaten in sie eintraten, sondern durch die Verfassung geschaffen wurden. Es ist nur ein quantitativer Unter-

eines Bundesstaates gleichartig ist.“ Doch macht er ebenda offenbar den Unterschied, dass die Aufhebung einer solchen Verfassung ein dem Reiche zustehendes Recht, „jedem Bundesstaat gegenüber . . . ein Gewaltstreich und schwerer Rechtsbruch“ wäre. Vgl. auch II S. 239 Nr. 3.

¹⁾ Vgl. Schoenborn S. 251. ²⁾ II S. 235.

³⁾ Vgl. Schoenborn S. 222. ⁴⁾ Vgl. Schoenborn S. 265/266.

⁵⁾ Art. I Abs. 1, dass Elsass-Lothringen die drei Stimmen nur solange führt als der Kaiser die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ausübt und ein kaiserlicher Statthalter an der Spitze der Landesregierung steht, kann mit Laband II S. 239 dahin aufgefasst werden, dass diese Stimmen bei Einverleibung des Reichslandes in Gliedstaaten erlöschen. Doch kann entgegen Laband II S. 239 Anm. 1 noch die zweite Bedeutung vorliegen, dass bei Erhebung Elsass-Lothringens zu einem wirklichen Bundesstaat das Reich bezüglich einer endgiltigen Festsetzung der Stimmenzahl freie Hände haben will.

schied, wenn im Falle von Mexiko und Brasilien sämtliche Gliedstaaten durch Willensakt des schon vorher vorhandenen Gesamtstaates entstanden sind¹⁾. Das Bestehen von Reichslanden oder Bundesterritorien kann an und für sich nicht als Argument gegen Laband geltend gemacht werden, da in ihnen bei dem Fehlen einer Zwischenstaatsgewalt die Oberstaatsgewalt in vollem Umfange herrschen würde. Wohl aber ist die nunmehrige Stellung Elsass-Lothringens besser im Anschluss an Le Fur als an Laband zu begreifen.

V. Es ist im Uebrigen der Gegensatz zwischen Laband und Le Fur über ihre Stellung zum Bundesstaatsbegriff nur insoweit behandelt worden, als er mittelbar oder unmittelbar für unser Thema von Bedeutung ist oder werden kann. Nämlich ob das Deutsche Reich, von oben betrachtet zwei Etagen der Staatsgewalt, oder von unten betrachtet zwei Etagen der Bevölkerungsorganisation darstellt. Ich gebe der letzteren Auffassung den Vorzug²⁾, weil sie vom Bestehenden, statt vom Werdenden ausgehend sich von psychologischen Momenten freihalten kann, und daher eher zu einem die Rechtslage parteilos feststellenden Ergebnis gelangt, als die erstere, die bei ihrer Abwägung der Möglichkeiten auf Werturteilen fusst und daher dem Historiker brauchbarer ist als dem Juristen.

§ 8. Bedeutung der für Le Fur ausfallenden Entscheidung.

I. Eine breitere Basis, als die bisherige, beim Zustandekommen des einzelstaatlichen Willens vor seiner Erklärung im Bundesrate wäre in der Konsequenz von Labands Anschauungsweise eine unpraktische und unerwünschte, übertrieben ausgedrückt: auf Vergesslichkeit der Redaktoren beruhende Folge der Reichsverfassung.

¹⁾ Jellinek, Staatenverbindungen S. 45.

²⁾ Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 354 für Amerika, Madison im „Federalist“, Nr. 46 Anfang: „Notwithstanding the different modes in which they (federal government und State governments) are appointed, we must consider both of them as substantially dependent on the great body of the United States . . . The federal and State governments are in fact but different agents and trustees of the people, constituted with different powers, and designed for different, purposes.“

Folgt man Le Fur, so betrachtet man sie als eine stillschweigend eingeräumte Befugnis, mit deren Geltendmachung die Redaktoren der Reichsverfassung zwar nicht gerechnet haben, die sie aber in keiner Weise peinlich überraschen und in Bestürzung versetzen würde. Dass nach Laband „die Landesherren kaum geneigt sein werden, ein so wichtiges Recht aus der Hand zu geben¹⁾“, ist nicht stichhaltig, da ja durchaus nicht ein „Streich gegen die Regierung“ vorzuliegen braucht, sondern es sich gerade darum handeln kann, dieser moralisch den Rücken zu decken²⁾.

II. Dasjenige, was nach Laband zum Beweise dafür dienen könnte, dass eine Einflussnahme der Landtage auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten möglich ist, haben wir abgelehnt, hingegen Le Furs Theorie angenommen, aus der es sich mit bedeutend weitergehenden Folgen ableiten lässt. Die Ablehnung des „eigenen Rechtes“ ist soweit gegangen, dass Staaten gleichmässig als Bundesstaaten angesehen werden, ohne Rücksicht, ob der Einzel- oder Gesamtstaat zuerst vorhanden gewesen ist. Die Rechte der Mitgliedstaaten, sowohl die gegen den Bund, als auch was man im Deutschen Reiche Landesrecht nennt, führen ihre Daseinsberechtigung auf den Willen des Gesamtstaates zurück. Hinsichtlich des durch Zusammenschluss souveräner Staaten entstandenen Bundesstaates erhebt Georg Meyer den Einwand: „Die Behauptung, dass auch in einem solchen Falle die Staaten im Bundesstaate ihre Hoheitsrechte kraft einer Delegation besässen, . . . steht mit den historischen Tatsachen im Widerspruch³⁾.“ Dieser Einwand ist jedoch nicht juristisch formuliert. Was überhaupt bei dem historischen Vorgang der Bundesstaatsgründung der juristische Kern ist, ist bisher noch nicht aufgedeckt⁴⁾.

¹⁾ I S. 248.

²⁾ Siehe unten S. 77 Abg. Dr. v. Heydebrand u. d. Lase. Gleichfalls über die Resolution Arendt-Labiau schreibt von Rauchhaupt S. 59 u. a.: „er (der Beschluss) zeigt die bei dem Zusammenwirken von Reich und Einzelstaat im Interesse der Selbsterhaltung der einzelstaatlichen Verfassungsgebilde gebotene Richtung.“ (Hervorhebung vom Verf.) Vgl. auch von Planta S. 139. ³⁾ S. 50 Anm. 19.

⁴⁾ Jellinek, Allg. Staatslehre S. 755|6: „Die Gründung des Bundesstaates ist eine nationale Tat, die, wie der Akt der Staatengründung überhaupt, nicht juristisch konstruiert werden kann.“ S. 757: „Es ist und bleibt zwischen all diesen Vorgängen und der Entstehung der Bundesstaaten selbst eine

Noch am ehesten gelungen ist die Lösung bei Bake: „Nämlich die Erfordernisse eines Staates sind Menschen, Land und eine Gewalt. Die ersten beiden Elemente sind bereits vorhanden, nur sind sie noch nicht zu einem Ganzen verbunden, was allein durch das Entstehen des dritten Elementes geschehen kann. Land und Volk werden eine Einheit durch die Begründung einer über alle und alles herrschenden Gewalt. Mit dem Augenblick, wo die Regierung eingesetzt ist, wird der Staat geboren. Die Regierung wird dadurch eingesetzt, dass das Volk der verschiedenen Staaten die Personen wählt oder anerkennt als beauftragt mit der Ausübung der Regierungsmacht. Sobald die Wahl stattgefunden hat, tritt der Bundesstaat in Erscheinung. Und sobald der Bundesstaat entstanden ist, erhält die von den Staaten durch Vertrag vereinbarte Satzung den Charakter einer Staatsanordnung, die Kraft einer Verfassung. Fragt man mich, wie es möglich ist, dass der Wille einer Summe von Staaten zum Willen eines Staates wird, so muss ich antworten, dass ich nicht einsehe, warum die neugeschaffene Person nicht soll denselben Willen haben können, wie die Personen, aus denen sie — auf Kosten ihres Staatscharakters — entstanden ist. Ist der Bundesstaat einmal zustandegekommen, hat er, gleichwie jeder Staat, die Macht sein Grundgesetz, seine Verfassung, zu ändern. Solange er dies nicht getan hat, drückt die Verfassung, so, wie besteht, seinen Willen aus¹⁾.“ Gegen

juristische Lücke“. — S. 759: „Bei allen Staatsrechtslehrern, die das Reich juristisch konstruieren, war zuerst die politische Ueberzeugung von dessen Natur vorhanden, zu der hierauf die juristische Rechtfertigung gesucht wurde.“ Webster III S. 456: „I deny that any man can state accurately, what was done by the people in establishing the present constitution . . .“ Borel S. 71|2. Gierke, S. 173: „Die Frage nach der Entstehung des Staates juristisch ohne alles Interesse.“ Dambitsch S. 8. Coenders S. 224|5 § 2. — Gegen Jellinek vgl. Brie, Lehre v. d. St., S. 150|51. — Le Fur, der S. 564 ff. eine u. a. für das Deutsche Reich anwendbare juristische Konstruktion gefunden haben will, führt S. 587 den springenden Punkt, „que la constitution a pour base juridique un traité“, in keiner Weise überzeugend oder auch nur anschaulich näher aus. S. 538 muss er zugeben: „Bien entendu, lorsqu'on dit que la formation d'un Etat s'est effectuée juridiquement, cela ne veut pas dire que les actes dont elle se compose sont uniquement des actes juridiques. Il est évident que dans la formation de l'Etat comme dans toute oeuvre humaine, le fait et le droit se trouvent intimement unis.“

¹⁾ S. 159|60: „Immers, de verreichten van een staat zijn menschen land en een oppergezag. Die eerste twee elementen zijn reeds aanwezig, al

diese Darstellung Bakes erhebt sich der Einwand, dass nicht schon durch Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung — der Regierung — die völkerrechtlichen Bindungen der Einzelstaaten in eine staatsrechtliche, und die Einzelvölker in ein Gesamtvolk umgewandelt werden können. Dann wäre z. B. Oesterreich-Ungarn ein Bundesstaat¹⁾. Es muss m. E. die Bildung der Gemeinvolksvertretung irgendwie in die Konstruktion mithineinbezogen werden. Im Rahmen der Arbeit kann die Gangbarkeit dieses Weges nicht untersucht werden²⁾.

Fast so bestechend, wie die Bakes, aber ohne Einschränkung abzulehnen ist die Lösung von Coenders: „Kurz jeder Einzelstaat hat das Gesetzwerden der Verfassung, soweit er von ihr betroffen wurde und soweit ihre Macht reichte, in formellem Rechtsgang in die Wege geleitet. Ueberschritt das ganze Gesetzgebungswerk also auch die Macht des Einzelnen, so war es der natürliche Inhalt der Kompetenz der Gesamtheit. Weil die ganze Verfassung nichts anderes, als die Verhältnisse der deutschen Einzelstaaten betraf, konnte sie durch ihre gleichzeitige Gesetzgebungshandlung entstehen³⁾.“ Verfehlt ist hier, dass die Kompetenz der Ge-

zijn zij nog niet tot een geheel verbonden, hetgeen alleen door het ontstaan van het derde element kan geschieden. Land en Volk worden een eenheid door het scheppen van een over allen en alles heerschend gezag. Op het oogenblik, dat de regeering ingesteld is, wordt de staat geboren. De regeering wordt ingesteld, doordat het volk der onderscheiden staten de personen kiest of erkent met de uitoefening van de regeermacht belast. Zoodra die verkiezing heeft plaats gehad, treedt de bondsstaat te voorschijn. En zoodra de bondsstaat ontstaan is, krijgt het door de staten bij verdrag vastgestelde reglement het karakter van een staatsregeling, de kracht van een grondwet. Vraagt men mij, hoe het mogelijk is, dat de wil van een som van staten de wil wordt van een staat, dan moet ik antwoorden, dat ik niet inzie, waarom de nieuw geschapen persoon niet het zelfde zou kunnen willen als de personen, waaruit hij, — ten koste van hun statskarakter — ontstaan is. Als de bondsstaat eens tot stand is gekomen, heeft hij evenals iedere staat de macht zijne staatsregeling, zijne grondwet te veranderen. Zoolang hij dit niet gedaan heeft, drukt de Grondwet, zooals zij bestaat, zijn wil uit.“

¹⁾ Vgl. von Máday S. 38 ff. über gemeinsames Ministerium und S. 31 ff. darüber, dass die Delegationen kein Gemeinparlament sind.

²⁾ Vgl. Otto Mayer, Archiv f. öff. Recht S. 343 mit Brie, Lehre v. d. St. S. 157.

³⁾ S. 312. Aehnlich wie Coenders, Hermanson S. 466 für Gründung des Norddeutschen Bundes.

samtheit noch eine völkerrechtliche war, während sie doch schon, wie Coenders es schildert, gleich einer staatsrechtlichen wirkte.

Man sieht, die Gründung des Bundesstaates ist eine feine und wichtige Frage, deren Beantwortung noch in der Ferne schwebt. Es ist also fruchtbringender sich an ihre äusseren Wirkungen zu halten. Der Wirkung nach liegen in der Schaffung eines Gesamtvolkes aus Einzelvölkern, in der Bildung der souveränitätsträgerischen Korporation, und in der Umwandlung der souveränen Staaten in Gebietsteile eines Oberstaates Elemente einer Staatenverschmelzung. Dies ist allerdings immer noch keine juristische Analyse der historischen Gründungsvorgänge, wohl aber wird dadurch Jellineks etwas unklarer Ausdruck „nationale Tat“ soziologisch präzisiert. Der neuherbeigeführte soziologische Tatbestand lässt sich auch mit dem Standpunkt vereinbaren, der daran festhält, dass das Reich kein Staat, sondern ein Bundesverhältnis sei. So wenn Otto Mayer das deutsche Gesamtvolk als geschichtliche Grösse mit dem durch die Reichsverfassung geschaffenen Gebilde als staatlicher Wohnung vorlieb nehmen lässt¹⁾.

Bezüglich der Einzelstaaten ist ihr Aufgehen in die neue Organisation juristisch zu begründen. Von vornherein soll zugegeben werden, dass kein äusserer Akt nachweisbar ist, vermöge dessen das Reich den Einzelstaaten das Landesrecht übertragen hat, wohl aber haben die Einzelstaaten der Gesamtheit die Kompetenzkompetenz übertragen und damit alles, was sie sind und haben, in die Hände des Reiches gelegt. Und derjenigen Rechte, deren die Einzelstaaten sich nicht begeben haben, erfreuen sie sich nur, weil das Reich es so will. Das kann man juristisch sehr wohl Delegation nennen.

Mit Fug und Recht²⁾ schreibt Bake: „Da das Ganze befugt ist die Rechte der Teile einzuschränken, wozu dann noch gefragt,

¹⁾ Juristische Person, S. 67: „... die unleugbare Tatsache, dass dieser Bund, Deutsches Reich genannt, für die geschichtliche Grösse, die das deutsche Gesamtvolk ja ist, den Dienst tut, den ein Staat zu verrichten hat für das seinige, kein Staat, aber ein seiner Zeit auch so heiss ersetzter Ersatz dafür. Begreiflich ist die Neigung, es einen Staat zu nennen“. — S. 64: „Ein zum Segen der nationalen Einheit wohlausgebauter Staatenbund“.

²⁾ Dagegen: Brie, Lehre v. d. St. S. 100: „Der Begriff der Souveränität, wenn man diese mit souveräner Staatsgewalt identifiziert, fordert allerdings dass die untergeordneten Gemeinwesen in jeder Beziehung (wenigstens

ob die Rechte durch ausdrückliche Uebertragung oder durch stillschweigende Bewilligung entstanden sind? Auch im letzten Falle ist es nicht mehr als eine Art von Precarium. Historisch mag der Bundesstaat seine Rechte von den Staaten entlehnt haben, juristisch entlehnen die Teile ihre Rechte vom Ganzen“.

III. Ob es eine praktische Bedeutung hat, das Landesrecht der deutschen Einzelstaaten als aus dem Willen des Reiches abgeleitet

potentiell) der Herrschaft des souveränen Staates unterliegen. Dies ist aber durchaus möglich, auch wenn ihre Rechte nicht als von dem übergeordneten Staate abgeleitet gedacht werden.“ — Ders. Theorie d. St. S. 109: „Die den Gliedstaaten verbliebenen Hoheitsrechte verloren auch nicht etwa durch die Einfügung dieser Staaten in ein höheres Gemeinwesen den Charakter eigener Rechte und sind insbesondere nicht deshalb, weil sie durch den höheren Gesamtwillen entzogen oder geschmälert werden können, als Kraft einer Delegation von Seiten der Gesamtheit und demgemäss nur der Ausübung nach den Einzelstaaten zustehend anzusehen. Wenn die Territorialgewalten im früheren Deutschen Reiche, obgleich geschichtlich in ihren Hauptbestandteilen aus der Reichsgewalt abgeleitet, doch juristisch nicht auf einer Delegation von Seiten der Reichsgewalt beruhten, so muss dies desto sicherer für die Gliedstaatengewalten in den modernen Bundesstaaten gelten, da hier der historische Prozess der umgekehrte war.“ Ebenda Anm. 1 Literatur. — J e l l i n e k, Staatslehre S. 276 Anm. 1, auch schon 1900 in der 1. Aufl. S. 254 Anm. 1. — O t t o M a y e r, Archiv S. 369. — G e o r g M e y e r S. 50 Anm. 19, dort weitere Literatur.

Dafür: Zorn, Streitfragen, S. 314, Neue Beiträge S. 459, Staatsrecht I S. 80, Jellinek, Staatenverbindungen (1882), S. 44 ff., S. 271 ff., Tezner S. 218, Robinson S. 616; Morgenstierne S. 22, Borel S. 70 und 80|1, Bake S. 178: „Als het geheel bevoegd is, de rechten der delen te beperken, wartoe dan nog gevraagd, of die rechten door uitdrukkelijke opdracht of door stilzwijgende bewilling ontstaan zijn? Ook in het laatste geval is er niet meer dan een soort van precarium. Historisch moge de bondstaat zijn rechten aan de staten ontleend hebben, juridisch ontleenen de deelen hunne rechten aan het geheel“. Vgl. von Máday S. 12|13 Nr. 1 (links).

Aus der Art, wie namentlich bei Brie und Bake aus dem völlig übereinstimmend aufgefassten Tatbestand diametral entgegengesetzte logische Schlussfolgerungen gezogen werden, ergibt sich das Vorhandensein letzter Grundauffassungen. — O t t o M a y e r, Archiv f. öff. Recht S. 370: „Bis tief ins Unjuristische hinein, das hinter allem Staatlichen liegt, erstreckt sich dieser Gegensatz“.

Eigentümlich ist die Ansicht von A n s c h ü t z. Er betrachtet S. 519 die Rechte der Einzelstaaten als verliehen, hingegen bezeichnet er S. 515 die nicht ausdrücklich verliehenen als „eigene“, gibt aber ihre Entziehbarkeit zu. Siehe oben S. 56 Anm.

anzusehen, wird sich herausstellen, wenn nach Artikel 76 Absatz 2 ein Landtag den Bundesrat in dem Falle anruft, dass die Regierung entgegen dem Landesgesetz im Bundesrate nicht in Uebereinstimmung mit dem Willen des Landtages abgestimmt hat. Denn da die als delegiert gedachten Landesrechte Verfassungsänderungen vorsehen, kann man die Weiterbildungen des Einzelstaatsrechts, soweit positives Reichsrecht nicht berührt wird, als im Voraus sanktioniert bezeichnen. Als Ergebnis ist dies auch für die Schriftsteller annehmbar, die im Uebrigen historisch orientierter Betrachtungsweise folgen. In der Reichsverfassung findet sich dieser Gedanke der Sanktion zwar nicht direkt ausgesprochen, wohl aber hat er in den Verfassungen der verwandten Staatsgebilde, der Schweiz und Amerikas, seinen Niederschlag gefunden: beide enthalten sie eine ausdrückliche Gewährleistung der einzelstaatlichen Verfassungen¹⁾. Vergleicht man hiermit den Verfassungstreitigkeiten handelnden Artikel 76 Absatz 2, so ergibt sich unschwer, dass er einen, wenn auch unvollständigen Ansatz darstellt zu einer solchen Gewährleistung im schweizerischen und amerikanischen Sinne.

In ähnlicher Spur bewegt sich auch der Gedankengang Labands²⁾ bei Besprechung des Artikel 76 Absatz 2: „Wenn der Versuch gütlicher Ausgleichung nicht gelingt, so hat der Bundesrat im Wege der Reichsgesetzgebung, also im Einverständnis mit dem Reichstage, die Streitigkeit zu erledigen. Daraus, dass die Form der Gesetzgebung vorgeschrieben ist, folgt keineswegs, dass die Entscheidung nicht materiell die Bedeutung eines Richterspruches habe. Es muss im Gegenteil als ein Postulat eines solchen Gesetzes aufgestellt werden, dass es das bestehende Recht deklariert. Denn es handelt sich um „Erledigung von Verfassungstreitigkeiten“, d. h. von Rechtsstreitigkeiten, und die Organe des Reiches treten nur dann in Funktion, wenn nicht verfassungsmässig eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, sie haben also offenbar eine Aufgabe, wie sie einer solchen Behörde obliegt, d. h. eine richterliche. Es lassen sich auch wohl Fälle von Ver-

¹⁾ Blumer I S. 183 und ff., Rüttimann II, S. 65; Art. 5 und 6 der Schweizer Verfassung, sowie Art. 4 section 4 der amerikanischen Verfassung. Vgl. insbesondere oben S. 64 Anm. 2 und dort zitierte Literatur, auch lateinisch-amerikanische Verfassungen. ²⁾ I S. 272.

fassungsstreitigkeiten denken, in denen das Recht so zweifellos ist, das Bundesrat und Reichstag übereinstimmend es zur Geltung bringen.“

Diese ganze Folgerungsweise ruht auf einem allgemeinen Grundsatz, dem die brasilianische Verfassung in Artikel 78 vorsorglich einen Wortlaut verliehen hat: „La spécification des garanties et des droits exprimés dans la constitution n'exclut pas d'autres garanties et droits non énumérés, mais résultant de la forme de gouvernement qu'elle établit et des principes qu'elle consacre¹⁾“. Geht man zur Gewinnung solcher Grundsätze auf die historische Tatsache der Gründungsverträge zurück, so erhellt aus Labands umständlicher und wenig zwingender Ableitung, dass bei „eigenen“ Rechten der Gliedstaaten die Zentralgewalt sich viel weniger energisch dazu angehalten findet, die Einzelrechte zu schützen, als wenn man annimmt, es seien keine reichsfremden „eigenen“, sondern durch das Reich übertragene Rechte. Denn dann ruht die Gewähr ihres Bestandes auf einer Selbstbindung des Gesamtstaatswillens²⁾.

Demnach kann eine Reichsgesetzgebung, die den uns beschäftigenden landesrechtlichen Verfassungsstreit „erledigen“ will, zunächst nur darauf ausgehen, eine Form zu finden, in der der vom Landtag gewünschte Abstimmungsinhalt an den Bundesrat gelangt; wird sie nicht gefunden, muss die Stimme, welche zuwider den landesrechtlichen Vorschriften über die einzelstaatliche Willensbildung abgegeben worden ist, als nicht instruiert ungezählt bleiben. Selbstverständlich kann die Reichsgesetzgebung auch Bestimmungen jeglichen anderen Inhaltes treffen und insbesondere dem Landtage Unrecht geben³⁾. Das wäre aber eine Abkehr vom alten und Zuwendung zu einem neuen Reichswillen und hiesse einen neuen Grundsatz in die Reichsverfassung tragen⁴⁾. In der politischen Welt ist

¹⁾ Zitiert nach D a r e s t e .

²⁾ Sehr nahe kommt dem O t t o M a y e r, Archiv f. öff. Recht S. 356, über Amerika: „Der Bundesstaat ist ein politischer Begriff; für diesen genügt es, dass den Einzelstaaten tatsächlich Dasein und staatliche Wirksamkeit gewährleistet sei“.

³⁾ Vgl. Laband I S. 272; Dambitsch S. 671 c und 674 d.

⁴⁾ Dambitsch S. 20 gelangt zum gleichen Ergebnis unter Zuhilfenahme des Schutzversprechens der Präambel, was abgesehen von anderen Bedenken (oben S. 56) überflüssig ist, da die Reichsverfassung im Abschnitte XIII dem

Derartiges aber nur denkbar bei Rechtfertigung durch die Staatsraison.

Ob die Reichsgesetzgebung eine Neuregelung vorziehen wird, kann hier nicht behandelt werden. Denn das ist Konjunkturalpolitik, aber keine Rechtswissenschaft. Hier wird behandelt, in welcher Weise eine bestimmte Fortentwicklung des Landesrechtes imstande ist, sich in das zur Zeit bestehende Reichsrecht einzugliedern. Dies ist namentlich von Bedeutung für alle Fälle nach Art des Reichsgesetzes vom 14. März 1881, wonach für Hamburg Streitigkeiten zwischen Senat und Bürgerschaft der Zuständigkeit des Reichsgerichtes unterliegen. In solchen Fällen muss das Reichsgericht einen Konflikt, wie den aus dem Thema hergeleiteten, nach den in dieser Arbeit entwickelten Rechtsgrundsätzen entscheiden. Das Gleiche gilt, wenn in einem Einzelstaat „eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist.“ (Art. 76, 2 RV.) Für Hamburg freilich ist ein Konflikt ausgeschlossen, solange Artikel 22 der hamburgischen Verfassung fortbesteht.

gleichen Zwecke hinreichend Rechnung getragen hat. Ueber Präambel vgl. Story, S. 164 § 221: „Its true office is to expound the nature, and extent, and application of the powers actually conferred by the constitution, and not substantively to create them.“

III. Abschnitt

Die Rechtsformen der Mitwirkung der Landtage

§ 9. Vorbemerkungen. Preussen; Mecklenburg.

Legislatorisch würde sich ein Einfluss der Einzellandtage auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten in verschiedener Weise gestalten lassen. Im Folgenden soll untersucht werden, in welche rechtlichen Formen sich das kleiden kann. Es gibt Lösungen, die sowohl theoretisch denkbar als praktisch durchführbar sind. Sie können sogar von den einzelstaatlichen Regierungen gewünscht und herbeigeführt werden, um bei Verhandlungen, die vor einer Abstimmung im Schosse des Bundesrates stattfinden, von vornherein gefestigter dazustehen. Mit Laband¹⁾ anzunehmen, dass ein Gegensatz zwischen Landes- und Reichsinteressen bestehen könnte, ist nicht nötig, da es im Einzelfalle fraglich sein kann, wo das besser verstandene Reichsinteresse liegt. Dieser Gedankengang ist auch schon in einer Parlamentsverhandlung ausgesprochen worden, und zwar im Jahre 1906 durch die Worte des Abgeordneten Dr. von Heydebrand und der Lase²⁾: . . . „dass wir es für richtig halten, in Fragen unseres beschworenen Verfassungsrechtes der Regierung eine Stütze anzubieten gegenüber zentralistischen Tendenzen anderer Faktoren des Reiches, die nicht im Einklang stehen nach unserer Meinung mit der föderalistischen und partikularistischen Gestalt die das Deutsche Reich durch die ganze Geschichte und durch sein ganzes Werden erhalten hat.“

¹⁾ I S. 248.

²⁾ Anlässlich der Begründung der Resolution Arendt-Labiau. Siehe Einleitung S. 2 f.

Selbst auf dem mecklenburgischen Landtage von 1867, wo Anträge auf Ablehnung der norddeutschen Bundesverfassung gestellt waren¹⁾, kommt der partikularistische Standpunkt alten Stils, der das Landes- über das Reichswohl erhebt, nur zu Worte, um der neuen Zeit wenigstens in einem ehrenvollen Rückzugsgefechte zu weichen. Diese Stimmung durchzieht das Dictamen des Landrates Grafen von Bassewitz-Schwiessel: „Ich proponiere folgenden Beschluss: Stände wären davon durchdrungen, dass unter den obwaltenden Verhältnissen es für Mecklenburg unthunlich sei, eine Modification der vorgelegten Verfassung des Norddeutschen Bundes zu erwirken. Und da ebensowenig das Land sich von diesem Bund ausschliessen könne, so müssten sie darauf verzichten, ihre mehrfachen gewichtigen Bedenken gegen den Inhalt dieser Verfassung Ausdruck zu geben. Indem Stände aber der Aufforderung der Landesherren folgend zur Publication der vorgelegten Verfassung ihre Zustimmung ertheilten, könnten sie doch nicht umhin, auf die unbestimmte und deshalb höchst bedenkliche Tragweite des Artikels 78 wegen der Veränderung der Verfassung des Norddeutschen Bundes hinzuweisen, und da sie annehmen könnten, dass auch Serenissimi den Ständen nur die nothwendig mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes verbundene Modification ihrer Rechte ansinnen wollten, so glaubten sie die zuversichtliche Erwartung aussprechen zu dürfen, dass Serenissimi in eine Competenz-Erweiterung des Norddeutschen Bundes, wenn etwa die Befugnis dazu aus dem Artikel 78 hergeleitet werden solle, durch Abgabe ihrer Stimmen niemals ohne vorhergegangene Zustimmung der Stände willigen würden . . .“ Der weitere Wortlaut gibt in äusserst gewundener Ausdrucksweise zu, dass die Bundesgesetzgebung mecklenburgisches Landesrecht abändern könne²⁾.

Die Beobachtung leuchtet von selbst ein, dass in den Jahren zwischen den Ausführungen des mecklenburgischen Landtagsmitgliedes von 1867 und denen des preussischen von 1906 die Beurteilung des gegenseitigen Verhältnisses von Reichs- und Landeskompetenz eine ruhige geworden ist. Zugleich gewinnen wir für unser Thema die Erkenntnis, dass Bestrebungen, die abzielen auf eine Landtagsbeteiligung bei der Bundesratsinstruktion,

¹⁾ Siehe oben S. 55.

²⁾ Archiv f. Mecklbg. S. 269.

weder mehr von einer offenbaren noch einer verhohlenen „Reichsverdrossenheit“ getragen werden.

Die Anteilnahme der Landtage an der Instruierung der Bundesratsvertreter kann zwiefacher Art sein, sie kann den Instruktionsinhalt feststellen, und sie kann die Feststellung des Inhaltes beeinflussen. Im Einzelnen sind die Fälle folgende:

§ 10. A. Direkte Beteiligung des Landtages an der Normierung des Instruktionsinhaltes.

1. Durch direkte Beteiligung des Landtages an der jedesmaligen Instruktionserteilung durch Gesetz.

Hier erhebt Laband¹⁾ den Einwand, dass eine solche Gestaltung den Einfluss des betreffenden Staates im Bundesrate überhaupt beseitigen würde, da bei der zeitlichen Verschiedenheit von Landtags- und Reichstagstagung und bei der Umständlichkeit parlamentarischer Verhandlungen — er meint sicher auch das in Deutschland vorherrschende Zweikammersystem — der betreffende Staat praktisch seinen Einfluss auf die Reichspolitik verlieren würde, da sein Bundesratsbevollmächtigter des öfteren ohne Instruktion wäre. Dem brauchte jedoch nicht so zu sein. Denn die Meinungsäusserung des Landtages wäre auf Ja oder Nein gestellt; Zustimmung oder Ablehnung hätte en bloc zu erfolgen. Es soll nicht der Wortlaut eines Reichsgesetzes oder einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift festgestellt werden, sondern ob dem Wortlaut einer vom Reichstag gemachten oder diesem zu machenden Vorlage oder auch dem einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift beigetreten werden soll oder nicht (Art. 7 Abs. 1 Ziffer 1 und 2, auch 3 der Reichsverfassung).

Ein Inhalt wird materiell in den Vorberatungen festgestellt; die Beschlussfassungen sind formelle Akte, und nur für sie spricht die Reichsverfassung überhaupt von Instruktionen. Dass auch die Vorbereitungen auf solchen fussen, erklärt sich nur auf Zweckmässigkeitsgründen, die zur Geschäftsordnung des Bundesrates geführt haben. Die von Laband besorgte zeitliche Umständlichkeit ist also nicht so erheblich ins Gewicht fallend, und ausserdem kann der Vertreter in Fällen, wo schnelle Entschliessung geboten,

¹⁾ I S. 248.

selbständig vorgehen, wenn er es vor seinem Bundesstaat politisch verantworten zu können glaubt. An dem Uebel der Umständlichkeit krankt aber auch das Verfahren der Reichsgesetzgebung, und ebenso wie jetzt Zeit dazu ist, dass der Vertreter seine Regierung befragt, kann künftig Zeit dazu sein, dass die Regierung den Landtag fragt.

Eine interessante Parallele bieten hier die amerikanischen Verhältnisse, wo Instruierungen durch die einzelstaatlichen gesetzgebenden Körperschaften eine grosse Rolle gespielt haben. Morgens tierne berichtet¹⁾, dass „tatsächlich in Amerika . . . den Senatoren häufig eine Instruktion von der Legislatur des Gliedstaates mitgeteilt wird, sowie dass die Senatoren von vielen für politisch gebunden erachtet werden, dieser entweder bei ihrer Stimmabgabe zu folgen, oder wenn sie ihrer Ueberzeugung widerstreitet, ihren Sitz im Senat aufzugeben.“ Nach Rüttimann ist es „Sitte, dass ein so instruierter Senator die betreffende Resolution dem Senate vorlegt²⁾.“ Der uns hauptsächlich interessierende Gesichtspunkt ist aber, dass bei solchen Instruktionen beide Häuser der Gliedstaatenlegislatur mitgewirkt haben. Denn bei Benton, der viele Fälle dieses staatsrechtlichen Gebrauches erwähnt³⁾, wobei es sich sowohl um allgemeine Richtlinien, wie um Instruktionen für einzelne Abstimmungen handelt, ist gleichbedeutend von „legislature“ und „General Assembly“ die Rede. Jeder dieser beiden Ausdrücke ist nun aber die gebräuchliche zusammenfassende Bezeichnung für Senat und Repräsentantenhaus in den Einzelstaaten⁴⁾.

Gewisse Schlüsse könnte man vielleicht auch daraus ziehen, dass in einigen Fällen, wo Senatssitze wegen Nichtübereinstimmung mit der heimischen Legislatur niedergelegt worden sind, es sich um Vertreter von Tennessee und Virginia⁵⁾, mithin zentrifugaler Staaten, d. h. solcher gehandelt hat, die sich später der südlichen Konföderation anschlossen. Dem steht gegenüber⁶⁾, dass z. B. Nordstaaten, wie New Jersey und New York, durch Erteilung von

¹⁾ „faktisk i Amerika . . . baade hyppig meddeles Senatorerne en Instruktion af Ledstatens Legislatur, og at Senatorerne af mange ansees politisk bundne til enten at følge denne ved sin Stemmegivning, eller hvis den strider mod deres Overbevisning, opgive sin Plads i Senatet.“ (S. 10).

²⁾ I S. 172. ³⁾ I 717. 524/5, 184. II 572.

⁴⁾ Freund S. 116.

⁵⁾ Benton II 184, 321.

⁶⁾ Benton I 524.

Parlamentsinstruktionen in ihrer Bundestreue keineswegs erschüttert worden sind. Auch beachte man die Aufzählung bei Kent, wo von sieben Unionsstaaten, in denen nicht auf Grund eines Gebrauches, sondern verfassungsmässig „the people¹⁾“ seine Vertreter instruiert, sich nur ein südlicher Staat unter sechs nördlichen befindet²⁾. In der Beurteilung verhalten sich die Schriftsteller zum Teil überaus ablehnend gegen den Brauch der Instruktionserteilung, doch wird nirgends das Bedenken der Zeitvergeudung erhoben³⁾. Kent schreibt⁴⁾: „It would render useless all discussion and deliberation in the legislature“, welcher Einwand für das Deutsche Reich durch ausdrückliche Einführung der Bundesratsinstruktionen gegenstandslos ist.

Inwieweit sich der geschilderte amerikanische Parlamentsgebrauch in die neueste Zeit fortgesetzt hat, darüber ermangeln mir schlüssige Belege. Die Nachricht Morgenstiernes aus dem Jahre 1896 lautet recht positiv, wohingegen Boutmy elf Jahre früher darlegt⁵⁾, dass dieser Gebrauch als ein auf veralteten Ansichten über Repräsentativverfassung beruhender allmählich ausser Uebung zu geraten im Begriff sei.

Es besteht allerdings kein Anzeichen dafür, dass der in Amerika anscheinend erloschene Gebrauch, dass die Häuser der Einzelparlamente bestimmend in die Bundespolitik eingreifen, in Deutschland wiederaufleben will. Doch sollte die Entwicklung vielleicht einmal dazu führen, so lehrt uns die amerikanische Erfahrung, dass derartiges weder eine Verschleppung der gesetzgeberischen Arbeit, noch ein Ausarten des Föderalismus in Partikularismus notwendig im Gefolge zu haben braucht.

¹⁾ Siehe oben S. 42 ff.

²⁾ II S. 9 Anm. Die Staaten sind: New Hampshire, Massachusetts, Vermont, North Carolina, Ohio, Indiana, Illinois.

³⁾ Vgl. auch Jellinek, Subj. öff. Rechte S. 289, Le Fur S. 209 n. 2, von Holst, Staatsrecht S. 43/4 hält den Gebrauch für verfassungswidrig. Nach Freund S. 196 Anm. 1 ist die Sitte juristisch belanglos, aber auch rein tatsächlich weniger weitgehend. Siehe Zusammenstellung bei Rüttimann I S. 172 und über „Committees on federal relations“ in Connecticut. Webster III 228; V 356. 425.

⁴⁾ Kent, II S. 9 Anm.

⁵⁾ S. 118 ff.

2. Direkte Beteiligung des Landtages an der Instruktionserteilung in verfassungsmässig vorgesehenen Fällen.

Für die Veränderung von Reservatrechten liegt diese Gestaltung im Zuge der Entwicklung, und könnte an sich auch andere wichtige Materien generell ergreifen. Für Akte der Reichsgesetzgebung, die die Verfassungen der Einzelstaaten modifizieren, ist derartiges ja auch in den preussischen, bayrischen, württembergischen — in gewissem Sinne auch in mecklenburgischen — parlamentarischen Anträgen angestrebt worden. Die Klausel des Art. 78 Abs. 2 bedeutet lediglich die reichsrechtliche Anerkennung eines Sonderfalles der genannten Art. Doch kann auch das Landesrecht anordnen, dass über wichtige Sondermaterien, wie Kirche, Schule, Eisenbahnen, Stromschiffahrt u.a.m., der Bundesratsvertreter nur nach Mitwirkung der Volksvertretung zu instruieren sei. Bei den Zollanschlüssen Bremens und Hamburgs, sowie in Baden geschah derartiges, zwar ohne auf einem Landesgesetz zu beruhen, so doch in einer Weise, die der hier angedeuteten entsprach. Auch kann verfassungsmässig bei einer qualifizierten Parlamentsmehrheit die Instruktion für einen individuellen Fall der Reichsgesetzgebung an ein Votum des Landtages geknüpft werden.

§ 11. B. Indirekte Beeinflussung des Instruktioninhaltes durch den Landtag.

1. Wahl der Bundesratsbevollmächtigten durch den Landtag oder Präsentationsrecht bei Ernennung durch den Landesherren.

Hierbei wären die Bevollmächtigten juristisch an die Instruktion der Regierung gebunden, andererseits aber auch Vertrauensleute des Landtages und ihm politisch verantwortlich über die Art, wie sie zwecks Erhaltung ihrer Instruktion ihre Regierung über Reichsfragen informieren.

2. Parlamentarische Regierungsweise in einem Einzelstaat.

Ihre Einführung ist denkbar ohne irgend eine Reichsautorität zu berühren, und zwar:

a) Als Gepflogenheit.

Damit wäre bei der Stellung der Regierung als Beauftragter des Parlaments eine weitgehende Möglichkeit, die Instruktion zu

kontrollieren, falls tunlich, Befragung vor ihrer Erteilung die natürliche Folge. Indirekt gibt das Triepel zu, wenn er auch¹⁾ „das, was man ‚parlamentarische Regierung‘ nennt“, verabscheut.

Dieser Fall bietet die wenigsten, ja gar keine theoretischen Schwierigkeiten. Wenn hier die Regierung dem Willen des Landtages entgegenhandelt, so liegt ein politischer, aber kein Verfassungskonflikt vor, denn die Regierung würde bei ihrem Vorgehen keinerlei rechtliche Norm verletzen. Es wäre also ein Kampf um politischen Einfluss innerhalb eines Einzelstaates, bei dem das Reich — immer natürlich abgesehen von ganz aussergewöhnlichen Fällen — von keinem Beteiligten zum Einschreiten ersucht zu werden brauchte²⁾.

b) Gesetzlich bestimmt.

Auch hier würde ein Konflikt sich nur auf dem Gebiete der Landespolitik abspielen, da es im Wesen der parlamentarischen Regierungsform liegt, dass zwischen Regierung und Landtag ein sich rechtlicher Normierung entziehendes Vertrauensverhältnis herrschen würde. Wenn die Regierung dem Vertrauen nicht entspricht, oder hinsichtlich der Instruktionserteilung dem Willen des Landtages offen entgegenhandelt, so hat das Parlament durch die Möglichkeit des jederzeitigen Ministeriensturzes eine genügende Handhabe zu landesverfassungsmässiger Selbsthilfe. Sollte aber, um auch eine äusserste begriffliche Möglichkeit nicht ausser Acht zu lassen, eine verfassungsmässig parlamentarische Regierung pflichtwidrig nicht weichen wollen, so wäre allerdings der verletzten Landesverfassung durch Artikel 76 Absatz 2 Hilfe zu bringen. Gegenstand des bundesrätlichen Dazwischentretens wäre hier aber

¹⁾ S. 90.

²⁾ Seydel, Abhandlungen (1893) S. 122: „Die parlamentarische Regierung bezeichnet demnach den idealen Zustand der konstitutionellen Regierung“. — S. 126: „das parlamentarische Regierungssystem gewährt den Vorteil, dass es zwischen Regierung und Volksvertretung den formellen Einklang herstellt“. Politisch verwirft Seydel im Endergebnis die nur referierten Ansichten. — Esmein S. 132: „Le gouvernement parlementaire n'est pas autre chose que la responsabilité poussée à ses dernières limites.“ — Duguit S. 411 „intime collaboration“. Hatschek, Interpellationsrecht S. 144, auch S. 9.

in erster Linie die von der Regierung verletzte parlamentarische Regierungsform, und erst in zweiter Linie die Frage, ob die Abstimmung im Bundesrat als auf Instruktion beruhend anzusehen ist. Sie wäre es nicht, denn bei verfassungsmässig parlamentarischer Regierungsform gilt, was das Parlament annimmt, als Gesetz; das Staatsoberhaupt ist reines Exekutivorgan. Immerhin kann aber eine landespolitische Aktion, die das Ministerium stürzt, parallelgehen mit einer reichspolitischen, die die verfassungswidrige Abstimmung aufheben will.

C. Die Fälle A 2 und B 1 können mit sämtlichen anderen kombiniert werden.

§ 12. Konflikte und Lösungen.

Wenn man überhaupt einmal unterstellt, dass eine der aufgezählten gesetzgeberischen Möglichkeiten sich in der realen Welt durchgesetzt hat, so ist zuzugeben, dass ein Konflikt, auf Grund dessen Artikel 76 Absatz 2 in Bewegung gesetzt werden könnte, nicht im normalen Verlauf der Dinge liegt. Das gilt jedoch für jegliche Art von Konflikten, und äusserste Möglichkeiten eignen sich am besten zur Prüfung der praktischen Bedeutung von Theorien. Wie nun aber auch innerhalb der geltenden Verfassung das Reich einen solchen Konflikt löst, in jedem Falle wird es ein Novum auf dem Gebiete des Landesrechtes sein.

Doch war auch die Konstituierung des braunschweigischen Regenschaftsrates vom 18. Oktober 1884¹⁾ ein solches Novum — wie Anschütz²⁾ mit Recht hervorhebt, — weil die Behinderung des Thronberechtigten in politischen Gründen erblickt wurde. Man beachte ferner, dass durch den Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1885³⁾, schon um die Verfassung des einen Gliedstaates, Preussens, zu gewährleisten, der Gesamtstaatswille gegenüber einem anderen Gliedstaate, — Braunschweig, — in eine noch niemals berührte Spähre des Landesrechtes auf bisher nicht erhörte Weise eingriff, indem er „für den Einzelstaat wesentlich in der Einführung zeitweiser Thronvakanz gipfelte und daher während dieser

¹⁾ Vgl. Trieps, Braunschw. Regenschaftsgesetz S. 77.

²⁾ Bei Georg Meyer S. 280/81 Anm 10. Vgl. Trieps a. a O

³⁾ Wortlaut s Trieps S. 86.

Zeit sowohl im eigenen staatlichen Interesse, wie dem Reiche gegenüber für eine sachgemässe Vertretung zu sorgen war¹⁾.“

Nach Kulemann²⁾ hatte Preussen Bezugnahme auf Artikel 76 (Abs. 1) der Reichsverfassung beantragt, jedoch hat sich der Bundesratsbeschluss auf die Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung bezogen. Das heisst aber nichts anderes, als dass der Bundesrat einer Streitigkeit im Sinne des Artikel 76 Absatz 1 vorbeugen wollte³⁾; auch liess die diplomatische Ausdrucksform des Bundesratsbeschlusses die Entschlossenheit zu einer Reichsexekution nach Artikel 19 unschwer durchblicken.

Man nehme an, Braunschweig hätte den ihm von Reichswegen mitgeteilten Beschluss des Bundesrates als *quantité négligeable* behandelt, glaubt man, das Reich hätte dann nicht selbst die Regentschaft eingesetzt, und mehr noch, in Wahrung seiner Autorität sogar einsetzen müssen? Um wie viel mehr sollte da das Reich nicht nur durch blosse Beschlüsse „zur Nachachtung“⁴⁾, sondern sogar mit der Gesetzgebung in das Recht eines Gliedstaates eingreifen, wo es sich doch um die bereits verletzte Verfassung gerade dieses Mitgliedes selbst handeln würde, und von diesem aus nach Massgabe der Reichsverfassung Hilfe erbeten wäre!

Wie solche Hilfe aussehen wird, lässt sich nicht im Voraus beschreiben, doch sei des Beispiels halber hingewiesen auf die Ernennung eines Reichskommissars zu Empfang und Weitergabe der Stimme.

¹⁾ Trieps S. 109. ²⁾ S. 497.

³⁾ Anders Dambitsch S. 22.

⁴⁾ Trieps S. 108.

Literaturverzeichnis

- A n s c h ü t z, Deutsches Staatsrecht. (Encyklopädie der Rechtswissenschaften. Herausg. von Kohler. Bd. II) Leipzig und Berlin 1904.
- A r n d t, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.
— Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1911.
- A u e r b a c h, Das neue deutsche Reich und seine Verfassung. Berlin 1871.
- B a k e, Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstaat. Akademisch Proefschrift. Amsterdam 1881.
- B e n t o n, Thirty years view; or, a history of the working of the American government for thirty years from 1820 to 1850. By a senator of thirty years. New York 1879.
- B l u m e r, Handbuch des schweizerischen Bundesrechts. Herausg. von Morel. Schaffhausen 1877. Basel 1880. 1887.
- B l u n t s c h l i, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. Stuttgart 1875.
— Lehre vom modernen Staat. Stuttgart 1885. 1886, (herausg. von Loening) und 1876.
- B o l l m a n n, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht. Bremen 1904.
- B o n f i l s, Manuel de Droit international public. Paris 1908.
- B o r e l, Etude sur la Souveraineté et l'Etat fédératif. (Genfer Dissertation) Bern 1886.
- B o r n h a k, Grundriss des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1912.
— Preussisches Staatsrecht. Freiburg i. B. 1888.
- B o u t m y, Etudes de Droit constitutionnel. France — Angleterre — Etats Unis. Paris 1885.
- B r i e, Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung. Stuttgart 1874.
— Theorie der Staatenverbindungen. Breslau 1886.
— Zur Lehre von den Staatenverbindungen. (Zeitschrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 11) Wien 1884.
- B r u n i a l t i, Unioni e combinazioni fra gli Stati. Gli stati composti e lo Stato federale. Torino 1891.
— Gli Stati Uniti di Colombia e la vertenza italo-colombiana. (Nuova Antologia. Rivista di scienze, lettere e arti. Anno XXII. Terza serie. — Volume XI.) Roma 1887.
- B r y c e, The American Commonwealth. New York 1903.

- Calhoun, Works. New York 1853-54.
- Coenders, Ueber die rechtliche Natur der Entstehung des deutschen Bundesstaates. (Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. III. Bd.) Breslau 1909.
- Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1910.
- F. R. Dareste, Les Constitutions modernes. Recueil de Constitutions en vigueur dans les divers Etats d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives. Avec la collaboration de P. Dareste. Paris 1910.
- Duguit, Traité de Droit constitutionnel. Paris 1911.
- Ebers, Die Lehre vom Staatenbund. (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgeg. von Brie und Fleischmann, Heft 22) Breslau 1910.
- Eberstein, Hamburgs Anschluss an das deutsche Zollgebiet, Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft. Im Auftrage des Vorstandes der Bürgerschaft nach stenographischen Berichten herausgegeben. Hamburg 1881.
- Elliott, Die Staatslehre John C. Calhouns. (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen Nr. 2). Leipzig 1903.
- Esméin, Eléments de droit constitutionnel français et comparé. Paris 1909.
- Fiore, Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica. Torino 1900.
- Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. (Das öffentliche Recht der Gegenwart Nr. XII.) Tübingen 1911.
- Geffcken, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1901.
- Gierke, Die Grundbegriffe des Staats und die neuesten Staatsrechtstheorien. (Zeitschrift für die gesamte Staatsrechtswissenschaft). Tübingen 1874.
- Gözl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. (3. Auflage des Gauppschen Handbuchs). (Handbuch des öffentlichen Rechts, 3. Bd. 1 Halbbd. II. Abt.) Tübingen und Leipzig 1904.
- Grotfend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869.
- Haenel, Die vertragsmässigen Elemente in der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.
- Hamilton, in „The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States“. Edited by John C. Hamilton. Philadelphia. 1874.
- Hatschek, Allgemeines Staatsrecht. Leipzig 1909.
- Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit. Eine rechtsvergleichende Studie. Leipzig 1909.
- Hermanson, Om juridisk konstruktion i staterätten. (Tidskrift, utgifven af juridiska föreningarna i Finland. 14. u. 15. Jahrgang) Helsingfors 1879.
- Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat. (Bonner Dissertation) Köln 1902.
- Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1867.
- Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Norddeutschen Bundes. Berlin. 1868|69.

- von Holst**, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. (Handbuch des öffentlichen Rechts. 4. Bd. 1. Halbbd. 3. Abt.) Freiburg i. B. 1887.
- Was ist und wie entsteht Verfassungsrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika? (Archiv für öffentliches Recht, Bd. 2) Freiburg i. B. 1885.
- von Jagemann**, Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.
- ellinek**, Allg. gemeine Staatslehre. Berlin 1905.
- Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
- System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg i. B. 1892.
- Regierung und Parlament in Deutschland. Leipzig 1909.
- Der Kampf des alten mit dem neuen Recht. Heidelberg 1907.
- Kent**, Commentaries on American Law. Boston 1884.
- von Kirchheim**, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.
- Kliemke**, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.
- Köhler**, Moderne Rechtsprobleme. Berlin 1907.
- Staatenverbindung und Staatenvereinigung. (Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. III. Bd.) Breslau 1909.
- von König**, Artikel „Ministerium des Auswärtigen“ in: von Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechtes, 2. Auflage, Bd. II. Tübingen 1913.
- Kulemann**, Eine staatsrechtliche Neubildung. (Archiv für öffentliches Recht, Bd. 16). Tübingen und Leipzig 1901.
- Laband**, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Tübingen 1911.
- Lavisse**, Vue générale de l'histoire politique de l'Europe. Paris, 4. Auflage.
- Lebon**, Etudes sur l'Allemagne politique. Paris 1890.
- Le Fur**, Etat fédéral et Confédération d'Etats. Paris 1896.
- von Liszt**, Das Völkerrecht. Berlin 1910.
- Loening**, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1906.
- von Máday**, Versuch einer neuen Theorie von den Staatenverbindungen, mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz und Oesterreich-Ungarns. Bern 1912.
- Madison**, in „The Federalist“; (siehe Hamilton).
- von Martens**, Völkerrecht. Das internationale Recht der zivilisierten Nationen. Deutsche Ausgabe von Bergbohm. Berlin 1883.
- Matzen**, Forelæsninger over den positive Folkeret. Köbenhavn 1873.
- Grundloven og Folkets Selvstyre. Köbenhavn 1873.
- Otto Mayer**, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. (Archiv für öffentliches Recht, Bd. 18) Tübingen und Leipzig 1903.
- Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht. Tübingen 1908.
- Mechelin**, Om statsförbund och statsunioner. Första häftet. Akademisk afhandling. Helsingfors 1873.
- Hans Meier**, Die Instruktion und Verantwortlichkeit der Bundesratsbevollmächtigten. (Heidelberger Dissertation). 1909.

- Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Freiburg i. B. und Tübingen 1884.
- Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Herausgegeben von Anschütz, Leipzig 1905.
- von Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1878.
- Morgenstierne, Stater og Staterforbindelser. Et Afsnit af Forelæsninger over komparativ Statsret. (Tidskrift for Retsvidenskab, udgivet af Bestyrelsen for den Bangske Stiftelse i Kristiania, 9. Jahrgang 1896.)
- L A. Müller, Reichsrecht und Landesrecht, in Bayern. (Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. Jahrgang 1876) Leipzig.
- Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891.
- von Planta, Die Schweiz in ihrer Entwicklung zum Einheitsstaate. Zürich 1877.
- Preuss, Die organische Bedeutung der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung. (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45). Tübingen 1889.
- von Rauchhaupt, Verfassungsänderungen nach deutschem Landesstaatsrecht, insbesondere in Preussen. (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgeg. von Brie und Fleischmann, 16. Heft.) Breslau 1908.
- Rehm, Allgemeine Staatslehre. (Handbuch des öffentlichen Rechts). Freiburg i. B. 1899.
- Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung Dresden 1898.
 - Die überstaatliche Rechtsstellung der Dynastien. (Festschrift für die juristische Fakultät in Giessen). Giessen 1907.
- Robinson, Das Wesen des Bundesstaates (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft). Tübingen 1897.
- Römer, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes und die süddeutsche, insbesondere die württembergische Freiheit. Tübingen 1867.
- von Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. Herausg. von Zorn. Leipzig 1899. 1906.
- Rosenberg, Ueber den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband. (Archiv für öffentliches Recht Bd. 14). Freiburg i. B. 1899.
- Ruhland, Die Kontroverse über das Mitwirkungsrecht der Einzellandtage bei der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten. (Historisch-politische Blätter für das katholische Deutschland, Bd. 101. — 3. Heft.) München 1888.
- Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. Zürich 1867. 1872.
- von Ruville, Das Deutsche Reich, ein monarchischer Einheitsstaat. Berlin 1894.
- von Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1888.

- Richard Schmidt**, Allgemeine Staatslehre. (Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften. III. Abt. Bd. I und II.) Leipzig 1901. 1903.
- Wege und Ziele der Politik. (Zeitschrift für Politik, Bd. I.) Berlin 1908.
 - Parlamentsregierung und Parlamentskontrolle in Deutschland. (Zeitschrift für Politik, Bd. II.) Berlin 1909.
- Schoenborn**, Die elsass-lothringische Verfassungsreform vom 31. Mai 1911. (Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 6.) Tübingen 1912.
- Schücking**, Die Organisation der Welt. Leipzig 1909.
- Der Staatenverband der Haager Konferenzen. München u. Leipzig 1912.
- von Schulze-Gävernitz**, Das preussische Staatsrecht. Leipzig 1888. 1890.
- Seydel**, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. Freiburg i. B. und Leipzig 1897.
- Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung. (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft). Tübingen 1872.
 - Der deutsche Bundesrat. (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft). Leipzig 1879.
 - Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Freiburg i. B. und Leipzig 1893.
 - Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Neue Folge. Herausg. von Krazeisen. Tübingen und Leipzig 1902.
- von Stengel**, Staatenbund und Bundesstaat. (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche. 22. Jahrgang, 3. Heft) Leipzig 1898.
- Sternberg**, Einführung in die Rechtswissenschaft. Leipzig 1912.
- Allgemeine Rechtslehre. Leipzig 1904.
- Story**, Commentaries on the Constitution of the United States. Abridged by the Author. Boston-Cambridge. 1838.
- Tezner**, System der subjektiven öffentlichen Rechte. (Zeitschrift für Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart, Bd. 21). Wien 1894.
- Triepel**, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Tübingen 1907.
- Trieps**, Das Deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen. Berlin 1890.
- Das braunschweigische Regentschaftsgesetz vom 16. Februar 1879 in seiner staatsrechtlichen Bedeutung. Braunschweig 1910.
- Vogels**, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten. (Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. Bd. 8 Heft 5). Tübingen 1911.
- Walther**, Das Staatshaupt in den Republiken, (in Brie und Fleischmann, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 14), Breslau 1907.
- Webster**, Works. Boston 1851.
- Westerkamp**, Staatenbund und Bundesstaat. Leipzig 1892.

- Westphal**, Der Einfluss der Landtage der deutschen Einzelstaaten auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten. (Rostocker Dissertation). Schönberg i. Mecklenbg. 1910.
- Zorn**, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1895. 1897.
- Streitfragen des deutschen Staatsrechts. (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 37). Tübingen 1881.
 - Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat. (Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik). München und Leipzig 1884.
-

Parlamentsberichte

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes. I. Legislaturperiode. II. ausserordentliche Session 1870 = Sten. Ber. ndd. R.

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des deutschen Reichstages. I. Legislaturperiode. II. Session 1871. — I. Band = Sten. Ber. d. R.

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der durch die allerhöchste Verordnung vom 21. September 1869 einberufenen beiden Häuser des Landtages. Herrenhaus I u. II. Berlin 1870 = Sten. Ber. Herr. 1869/70.

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des preussischen Hauses der Abgeordneten. 20. Legislaturperiode II. Session 1905/06 IV. Band. Berlin 1906 = Sten. Ber. H. d. A. 1905/06.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayrischen Landtages = Verh. Bayr. K. 1871/72 und 1887/88.

Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten = Verh. Württ. K. 1871—1872; und 1886—88.

Verhandlungen der ausserordentlichen Ständeversammlung des Grossherzogtums Baden vom Juni und Juli 1887. Karlsruhe 1887. = Bad. Ständ. Vers. 1887.

Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft. Stenographisch aufgezeichnet = Verh. Brem. Bürg. 1873. 1875. 1881. 1884.

Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft. Bremen. = Verh. zw. Sen. und Bürg. 1873. 1875.

Archiv für Landeskunde in den Grossherzogthümern Mecklenburg und Revüe der Landwirtschaft. 17. Jahrgang. 1867. Schwerin. = Archiv f. Mecklbg.

Verhandlungen der elsass-lothringischen Zweiten Kammer, die zufolge der Presse am 29. Mai 1913 stattfanden, konnten beim Stande der Drucklegung nicht mehr nach amtlichen Quellen berücksichtigt werden.

Quellenverzeichnis

(wenn nichts anderes gesagt, ist die Verfassung gemeint).

I. Deutsches Reich.

Seite:

Präambel	17. 39. 40. (41) ¹ . 56. 75. (76) ¹ .
Abschnitt III	19.
„ XIII	75 ⁴ .
Artikel 1	40 ¹ .
„ 2	4. 21. 24. 25. 38.
„ 4 Ziffer 2	7.
„ 5	17.
„ 6	17. 27. 53.
„ 6 Abs. 1	17. 54.
„ 6 „ 2	65.
„ 7	65.
„ 7 „ 1 Ziff. 1, 2, 3	79.
„ 7 „ 2	28 ² .
„ 7 „ 3	17. 33 ² . 37 f. 81.
„ 7 „ 4	28 ² .
„ 8 „	65.
„ 11 „ 1	30 ² . 60 ² .
„ 11 „ 2	30 ² .
„ 11 „ 3	54 ⁴ .
„ 15	21.
„ 17	21.
„ 19	85.
„ 34	9. 10.
„ 35 „ 2	6. 7. 8.
„ 76 „ 1	85.
„ 76 „ 2	38. 74. 76. 83. 84.
„ 78 „ 1 Satz 1	4. 5. 25. 51. 53. 55, (56) ¹ . 66 ² . 78.
„ 78 „ 1 „ 2	16 ¹ . 53. 60 ²
„ 78 „ 2	1. 4. 5. 6. 7. 8. 18. 19f. 33 ² . 34. 35. 53. 82.

	Seite
§ 92, 3 St.-G.-B.	23.
Gesetz vom 14. März 1881	76.
§ 2 des Gesetzes vom 16. Februar 1882	10. 82.
§ 1 des Gesetzes vom 31. März 1885	9. 82.
§ 47 Abs. 3 des Gesetzes vom 24. Juni 1887	8.
Kaiserliche Verordnung vom 9. September 1887	8.
„ „ „ 23. „ 1887	8.
„ „ „ 27. „ 1887	8
II. Einzelstaaten:	Seite
a) Preussen:	
Artikel 62 Abs. 1	22 ^a .
b) Bayern:	
Titel X §§ 4—6	5.
Gesetz vom 4. Juni 1848	5.
„ „ 27. September 1887	8.
c) Württemberg:	
§ 4	23 ^a .
§ 51	22 ^a .
§ 195	23 ^a . 24 f.
Gesetz vom 17. September 1887	8.
d) Baden:	
Gesetz vom 16. April 1866	23 ^a .
„ „ 20. Februar 1868	24 f.
„ „ 8. Juli 1887	6. 82.
e) Braunschweig:	
Regentschaftsgesetz vom 16. Februar 1879	84 f.
f) Hamburg:	
Artikel 6	48.
„ 22	34. 76.
„ 32	32.
g) Bremen:	
§ 3	48.
§ 57 f.	34.
h) Lübeck:	
§ 4	48.
§ 18	34.
§ 45	33.
i) Elsass-Lothringen:	
Gesetz vom 31. Mai 1911	63 ff.
Artikel I Abs. 1	67 ^b .
„ I „ 3	64.
„ I „ 3 Satz 2	63 ff.
„ I „ 4	65. 66.
„ II § 1	65.
„ III Abs. 1 Satz 2	64. 66 ^a .
k) Mecklenburg:	78. 82.

III. Ausland:	Seite	
a) Amerika :		
Präambel	oben I.	
Konföderation von 1778	40.	
Konstitution von 1787	40. 67 f.	
Artikel I Sektion 3	58 ⁴ .	
" II " 1 § 2	58 ⁴ .	
" IV " 4	64. 74.	
Amendement XII	58 ⁴ .	
α) Einzelstaaten :		
1) New Hampshire	}	81.
2) Massachusetts		
3) Vermont		
4) North Carolina		
5) Ohio		
6) Indiana	}	81 ⁸ .
7) Illinois		
8) Connecticut		
9) Tennessee		
10) Virginia		
11) New Jersey	}	80.
12) New York		
b) Schweiz :	Seite	
Artikel 3	56.	
" 5	74.	
" 6	64. 74.	
" 80	58 ⁴ .	
c) Brasilien :		
Artikel 1	63. 68.	
" 2	63. 68.	
" 30	58 ⁴ .	
" 63	64.	
" 65, 2	63 ⁸ .	
" 67	64.	
" 78	75.	
" 90,3	51 f.	
Einführungsgesetz § 2	64.	
d) Argentinien :		
Artikel 5	64.	
" 30	65 ⁴ .	
" 46	58 ⁴ .	

e) Mexiko:	
Artikel 9	64.
„ 39	63. 68.
„ 40	63. 68.
f) Colombia:	
Verfassung vom August 1886	52.
g) Türkei:	57 ⁴ .
h) Bulgarien:	57 ⁴ .
i) Oesterreich-Ungarn:	14 ¹ . 70.
k) England und englische Kolonien:	14 ¹ .
l) Russland:	14 ¹ .
m) China:	14. (15) ¹ .
