

GRUNDZÜGE
DES
NORDDEUTSCHEN
BUNDESRECHTES.

VON

DR. G. MEYER,
PRIVATDOCENT AN DER UNIVERSITÄT MARBURG.

LEIPZIG
VERLAG DER SERIG'SCHEN BUCHHANDLUNG
(E. G. HERMANN).
1868.

**MEINEM FREUNDE,
PROFESSOR DR. ROBERT HERMANN**

IN

JENA

GEWIDMET.



Ewiger Bund

<https://www.ewigerbund.org>



Vaterländischer Hilfsdienst

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

VORWORT.

Die bisherigen Arbeiten über norddeutsches Bundesrecht, soweit sie nicht reine Materialiensammlungen sind, bewegen sich vorzugsweise nach zwei Richtungen hin. Ein Theil geht darauf hinaus, die Bestimmungen der Bundesverfassung zu reproduciren und zu commentiren, andere wollen den Werth und Unwerth derselben vom politischen Standpunkte aus erörtern. Auch die vortreffliche Schrift von F. v. Martitz hat, obwohl der Verfasser bei verschiedenen Gelegenheiten staatsrechtliche Gesichtspunkte geltend macht, noch einen vorwiegend politischen Charakter.

Das vorliegende Buch enthält eine systematische Behandlung des Gegenstandes vom staatsrechtlichen Standpunkte aus. Es war mir in erster Linie um eine wissenschaftliche Construction des geltenden Rechtes zu thun. Daneben habe ich jedoch auch eine Kritik der bestehenden Bestimmungen gegeben; nur konnte es bei dieser Kritik selbstverständlich nicht die Absicht sein, den Streit über die Bundesverfassung, wie er im verfassungberathenden Reichstage und nach dessen Schluss hervorgetreten war, in allen Details zu erneuern: es kam vielmehr darauf an, die betreffenden Erörterungen unter allgemeine Gesichtspunkte zusammen zu fassen und gewisse Momente hervorzuheben, die bisher noch nicht hinlänglich gewürdigt zu sein schienen.

Wer zuerst versucht, einen Gegenstand nach einer bestimmten Richtung wissenschaftlich zu behandeln, wird in der Regel nur Unvollkommenes zu leisten vermögen; ich selbst trete mit der bescheidensten Meinung über mein Buch in die Oeffentlichkeit, glaube aber auch eine billige Nachsicht meiner Leser in Anspruch nehmen zu dürfen.

MARBURG, den 21. August 1868.

Der Verfasser.

INHALTSVERZEICHNISS.

EINLEITUNG.

	Seite.
I. Wesen der staatlichen Verbindungen.	
§. 1. A. Staat und Staatenverbindung	1
§. 2. B. Staatenbund und Bundesstaat	5
§. 3. C. Der Staatenstaat	25
§. 4. II. Gründung des norddeutschen Bundes	27
§. 5. III. Begriff, Quellen und Litteratur des norddeutschen Bundesrechts	40

ERSTER ABSCHNITT.

Umfang und Wirksamkeit des Bundes.

(Bundesgewalt im objectiven Sinne.)

§. 6. I. Das Bundesgebiet und die Bundesangehörigkeit	46
§. 7. II. Die Competenz des Bundes	47

ZWEITER ABSCHNITT.

Die Organisation der Bundesgewalt.

(Bundesgewalt im subjectiven Sinne.)

§. 8. I. Träger der Bundesgewalt	58
§. 9. II. Organe der Bundesgewalt	65
§. 10. III. Vertheilung der Befugnisse der Bundesgewalt unter die verschiedenen Organe	67
§. 11. IV. Regelung der Beziehungen der verschiedenen Organe unter einander	75

		Seite.
	V. Bestellung und Zusammensetzung der einzelnen Organe.	
§. 12.	A. Der Bundesrath	78
§. 13.	B. Bundespräsidium und Bundesfeldherr. Bundeskanzler	80
§. 14.	C. Der Reichstag	97
§. 15.	VI. Kritik der Bestimmungen über die Organisation der Bundesgewalt	101

DRITTER ABSCHNITT.

Verhältniss der Bundesgewalt zu den Bundesangehörigen und Bundesstaaten.

	I. Rechte und Pflichten der Bundesangehörigen und Bundesstaaten gegenüber der Bundesgewalt.	
§. 16.	A. Rechte und Pflichten der Bundesangehörigen	109
§. 17.	B. Rechte und Pflichten der Bundesstaaten	116
	II. Thätigkeit der Bundesgewalt gegenüber den Bundesangehörigen und Bundesstaaten.	
§. 18.	A. Die Gesetzgebung des Bundes	117
§. 19.	B. Die Verwaltung des Bundes	118
§. 20.	C. Die Rechtspflege des Bundes	130

VIERTER ABSCHNITT.

Diener und Mittel der Bundesgewalt.

§. 21.	I. Die Bundesbeamten	137
§. 22.	II. Die bewaffnete Macht des Bundes	138
§. 23.	III. Die Bundesfinanzen	153
§. 24.	IV. Die Bundesexecution	161

FÜNFTER ABSCHNITT.

§. 25.	Verhältniss des norddeutschen Bundes zu den silddeutschen Staaten	162
--------	---	-----

SECHSTER ABSCHNITT.

Resultate.

§. 26.	Die Staatsform des norddeutschen Bundes	171
§. 27.	Die Staatsform des gesammten Deutschlands	177

EINLEITUNG.

I. Wesen der staatlichen Verbindungen.

§. 1. A. Staat und Staatenverbindung.

Ueberall, wo gleichartige Bedürfnisse und Interessen zu einer gemeinsamen Erfüllung drängen, entstehen menschliche Gemeinschaften. Viele derselben richten sich lediglich auf die Durchführung ganz bestimmter Zwecke, auf die Förderung ganz bestimmter menschlicher Bedürfnisse und Lebensaufgaben. So hat z. B. die grossartige Gestaltung der Kirche ausschliesslich die religiösen Interessen im Auge. Es giebt aber auch Gemeinschaften, deren Wesen gerade darin besteht, dass sie sich nicht principiell auf die Förderung nur einzelner menschlicher Lebenszwecke beschränken. Man kann diese mit dem allgemeinen Namen politische Gemeinwesen bezeichnen. Sie suchen die auf einem bestimmten Gebiete befindlichen Menschen nicht bloss nach einer einzelnen Seite ihres Lebens hin, sondern in ihrer Totalität zu erfassen. Damit soll nicht gesagt sein, dass sie in jedem Augenblicke und in jeder Erscheinungsform die Förderung aller menschlichen

Lebenszwecke in den Bereich ihrer Aufgabe ziehn müssten; das Unterscheidende liegt darin, dass sie alle hinein ziehn können, dass ihnen keine Sphäre des menschlichen Lebens principiell verschlossen bleibt.

Die politischen Gemeinwesen pflegen von einem kleinen Gebiete auszugehen. Anfangs giebt es daher auf einem bestimmten Gebiete in der Regel nur eine politische Organisation, Staat und Gemeinde fallen zusammen. Allmählig aber breitet sich entweder eins dieser Gemeinwesen über einen weiteren Bezirk aus, oder mehrere derselben schliessen sich zu einem grösseren Ganzen zusammen.

Die politische Organisation wird nun complicirter. Die ihrem Umfange nach kleinsten politischen Gemeinwesen heissen Gemeinden, mehrere Gemeinden bilden einen Kreis oder einen Bezirk, mehrere Bezirke eine Provinz, mehrere Provinzen einen Staat, mehrere Staaten können sich zu einer Staatenverbindung vereinigen. Es ist nun nicht durchaus nothwendig, dass alle Glieder in dieser Kette vorhanden sind: nicht jeder Staat braucht sich mit andern Staaten in einer Staatenverbindung zu befinden, ein Staat muss nicht nothwendig in Provinzen, er kann auch unmittelbar in Kreise, ja selbst direct in Gemeinden zerfallen; nur der Staat ist in dieser Gliederung nicht zu entbehren. Es entsteht daher die Frage: welches politische Gemeinwesen nennen wir Staat? wodurch unterscheidet sich dieser von allen über und unter ihm stehenden politischen Organisationen?

Man pflegt den Staat als das oberste, das von einer höheren Macht unabhängige, das souveraine politische Gemeinwesen zu bezeichnen. Das ist nun zwar unbedingt richtig gegenüber den politischen Gemeinwesen, die einen geringeren Umfang als der Staat haben, die als Theile desselben erscheinen. Es genügt dagegen diese Bestimmung nicht gegenüber den Gemeinwesen, die einen grösseren Umfang als der Staat selbst einnehmen; die Staatenverbindung steht über dem Staate, übt eine Herrschaft über denselben

aus, wie der Staat über die Provinz. Die Staaten der nord-amerikanischen Union, die schweizer Cantone, die deutschen Staaten sind Staaten, werden von Jedermann als Staaten betrachtet und doch erscheinen sie nicht als absolut unabhängig von einer höheren Macht, nicht als vollkommen souverain. Aber es ist doch ein wesentlicher Unterschied zwischen der Herrschaft, die eine Staatenverbindung über einen Staat, und der, die ein Staat über eine Provinz, einen Kreis oder eine Gemeinde ausübt. Der Staat kann in alle diejenigen Provinzial-, Kreis- und Gemeindeangelegenheiten eingreifen, die ihm nicht ausdrücklich entzogen sind, die Staatenverbindung dagegen nur in diejenigen staatlichen Angelegenheiten, die ihr ausdrücklich überwiesen sind. Die Herrschaft des Staates über Provinz, Kreis und Gemeinde hat die Vermuthung für, die Herrschaft der Staatenverbindung über den Staat hat die Vermuthung gegen sich. Der Staat ist daher nicht unbedingt das souveraine politische Gemeinwesen, wohl aber dasjenige politische Gemeinwesen, welches die Präsumtion der Souverainetät für sich hat, welches keine allgemeine, sondern nur eine auf ganz bestimmte Beziehungen beschränkte Herrschaft über sich anerkennt.

Die Souverainetät eines politischen Gemeinwesens zeigt sich aber darin:

1) dass die in demselben herrschende Gewalt aus dem Gemeinwesen selbst hervorgeht, in diesem ihren Ursprung findet, nicht von einer anderen höheren Gewalt eingesetzt wird,

2) dass diese Gewalt selbstständig in ihrer Thätigkeit ist. Dazu gehört Zweierlei:

a. Sie muss im Stande sein alles das zum Gegenstand ihrer Thätigkeit zu machen, was ihr selbst beliebt, sie muss mit andern Worten sich selbst ihre Competenz setzen können. Dies ergibt sich aus der Natur der politischen Gemeinwesen

als solcher, die nicht auf die Förderung einzelner menschlicher Lebenszwecke beschränkt sind, sondern alle in den Kreis ihrer Aufgabe hineinziehen können.

b. Sie muss auf den Gebieten ihrer Competenz in ihren Verfügungen unabhängig, keinen Anordnungen einer höheren Macht unterworfen sein.

Die Herrschaft eines andern Gemeinwesens kann sich demnach so äussern:

1) dass entweder das herrschende Gemeinwesen einen Einfluss auf die Bestellung der Gewalt in dem beherrschten Gemeinwesen hat,

2) oder dass es die Competenz der Gewalt des beherrschten Gemeinwesens beschränkt, indem es der Thätigkeit derselben gewisse Gebiete des politischen Lebens entzieht,

3) oder dass es auf gewissen Gebieten des politischen Lebens Anordnungen trifft, die für die Gewalt des beherrschten Gemeinwesens verbindlich sind.

Damit aber das beherrschte Gemeinwesen noch die Präsumtion der Souverainetät bewahre, damit es also noch als wirklicher Staat, nicht bloss als Theil eines grösseren Staates erscheine, ist es erforderlich, dass der etwaige Einfluss des herrschenden Gemeinwesens bei Bestellung der Gewalt des beherrschten Gemeinwesens in einem blossen Mitwirken besteht, dass die Kompetenzbeschränkung oder Unterordnung dieser Gewalt sich nur auf einzelne Gebiete politischen Lebens erstreckt. Die Präsumtion der Unabhängigkeit würde verloren gehen, wenn das herrschende Gemeinwesen entweder ausschliesslich die Gewalt im beherrschten Gemeinwesen bestellte, oder auf jedem beliebigen Gebiete politischen Lebens entweder ihre Competenz beschränken oder für sie bindende Verfügungen treffen könnte. Sobald also einer dieser drei Fälle vorläge, würde das beherrschte Gemeinwesen kein Staat mehr, sondern nur ein Theil eines Staates sein. —

Diese Herrschaft über einen Staat kann aber entweder

einem anderen Staate oder einem grösseren politischen Gemeinwesen zustehen, zu dem der beherrschte Staat selbst mit anderen vereinigt ist. Im ersteren Falle kann man nach der Bedeutung, die dieses Wort in neuerer Zeit und namentlich seit dem pariser Congress vom Jahre 1856 angenommen hat, von dem Verhältniss der Suzerainetät sprechen. In einem solchen Verhältniss stand z. B. im Alterthum Rom zu den civitates foederatae, stand in neuerer Zeit bis zum Jahre 1864 England zu den ionischen Inseln, steht noch heut zu Tage die Türkei zu ihren Vasallenstaaten. Sind dagegen mehrere Staaten zu einem grösseren politischen Gemeinwesen verbunden und übt dieses eine Herrschaft über die einzelnen Glieder aus, so liegt ein Bundesverhältniss oder eine Staatenverbindung i. e. S. vor.

§. 2. B. Staatenbund und Bundesstaat.¹⁾

Nach den obigen Auseinandersetzungen kann sich die Herrschaft eines Bundes über einen Staat entweder darin äussern, dass derselbe bei Bestellung der Staatsgewalt einen

1) Vergl. P. A. Pfizer, über die Entwicklung des öffentlichen Rechtes in Deutschland durch die Verfassung des Bundes. Stuttgart, 1835. S. 41 ff. Bemerkungen über die neuesten Vorschläge zur deutschen Verfassung. Eine Stimme aus Bayern. München 1848. S. 1 ff. (wahrscheinlich von W. Dönniges herrührend). Bluntschli, Geschichte des schweizer Bundesstaatsrechts. Bd. I. Zürich 1849. S. 550. Waitz, das Wesen des Bundesstaats, zuerst abgedruckt in der allgemeinen Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur 1853, jetzt als dritte „der einzelnen Ausführungen“ in den „Grundzügen der Politik.“ Kiel 1862. S. 153 ff., eine Abhandlung, die für Gestaltung der neueren Theorie wesentlich massgebend gewesen ist. Zoepfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 5. Auflage. Heidelberg und Leipzig 1863. 1. Theil. S. 118 ff. H. A. Zachariae, deutsches Staats- und Bundesrecht. 3. Auflage. Göttingen 1865. Bd. I. S. 98 ff. H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Leipzig 1867. S. 203 ff. Poczl, Artikel: Bundesstaat, Staatenbund in Bluntschli und Brater's deutschem Staatswörterbuche. Bd. II. S. 284 ff. Aegidi, Artikel: deutscher Bund ebendas. Bd. III. S. 1 ff. J. J. Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts. Schaffhausen 1863.

Einfluss ausübt, oder darin, dass er die freie Thätigkeit dieser Staatsgewalt auf gewissen Gebieten des staatlichen Lebens beschränkt. Ersteres wird jedoch der Natur der Sache nach nicht leicht vorkommen und ist bis jetzt in der That praktisch nicht vorgekommen.

Es handelt sich in einem Bunde vielmehr regelmässig um eine gemeinsame Erfüllung gewisser Aufgaben des staatlichen Lebens, die Herrschaft des Bundes äussert sich daher stets in der Richtung, dass er die freie Thätigkeit der Staatsgewalten auf gewissen Gebieten des staatlichen Lebens beschränkt. Dies kann aber wieder in zweifacher Weise geschehn, indem entweder die Bundesgewalt bloss Anordnungen trifft, welche das Verhalten der Staatsgewalten der Einzelstaaten auf diesen Gebieten bestimmen, oder indem sie diese Gebiete der Competenz der Einzelstaaten gänzlich entzieht und auf denselben unmittelbar selbst thätig ist. Im ersten Falle wird ein Theil der Staatsaufgaben nach gemeinsamen Grundsätzen erfüllt, im zweiten Falle findet eine Theilung der Staatsaufgaben statt, ein Theil wird von der Gesammtheit, der andere Theil von den einzelnen Gliedern erfüllt; im ersten Falle steht die Bundesgewalt nur in Beziehung zu den Staatsgewalten der Einzelstaaten, im zweiten Falle in unmittelbarer Beziehung zu den Staatsangehörigen der Einzelstaaten; im ersten Falle ist ein Staatenbund, im zweiten ein Bundesstaat vorhanden.

Dass diese Beziehung der Bundesgewalt entweder nur

Bd. I. S. 141 ff. Das Bundesstaatsrecht der nordamerikanischen Union, der Schweiz und des norddeutschen Bundes, zusammengestellt von einem Juristen. München 1868. S. 1 ff. Edward A. Freeman, history of federal government. Vol. I. General introduction. History of the greek federations. London 1863. S. 11. Er nennt den Staatenbund „system of confederated states,“ den Bundesstaat „composite state.“ Ferd. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. Leipzig 1868. S. 1.

zu den Staatsgewalten der Einzelstaaten oder unmittelbar zu den Staatsangehörigen, den entscheidenden Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat ausmacht, soll im Folgenden dargethan werden.

Zu diesem Zweck muss ich jedoch eine allgemeine Bemerkung vorausschicken. Ich bin nicht der Ansicht, dass die Begriffe überhaupt und also auch die wissenschaftlichen Begriffe a priori construiert werden können. Ich bekenne mich vielmehr zu der Ueberzeugung, dass sie sich nur auf Grund der Erfahrung, im Anschluss an die ins Leben tretenden Erscheinungen bilden. Die naturwissenschaftlichen Begriffe beruhen auf der Beobachtung und Zusammenfassung der Naturerscheinungen, die Begriffe der historischen Wissenschaften auf der Beobachtung und Zusammenfassung der historischen Ereignisse und Zustände. Das gilt namentlich auch von den Begriffen des Staatsrechts und der Politik. Ein neuer staatsrechtlicher Begriff entsteht regelmässig erst dann, wenn die Rechtsverhältnisse, welche demselben zu Grunde liegen, bereits praktisch im Leben verwirklicht sind. Von einer Accession z. B. hat man erst gesprochen, nachdem Preussen am 18. Juli 1867 jenen bekannten Vertrag mit dem Fürstenthum Waldeck abgeschlossen hatte.

Aus diesem Standpunkte folgt aber Zweierlei. Einmal kann, wenn man ihn festhält, von einem Einzwängen der Gestaltungen des praktischen Lebens in theoretische Schulbegriffe nicht die Rede sein. Es sollen sich die Gestaltungen des praktischen Lebens nicht nach den Begriffen, sondern die Begriffe sollen sich nach den Gestaltungen des praktischen Lebens richten. Wenn man daher eine neu ins Leben getretene Erscheinung theoretisch zu begreifen sucht, so muss man zunächst die vorhandenen Begriffe prüfen und fragen, ob sie sich unter einen derselben subsumiren lässt. Ist das möglich, dann gut; ist es nicht möglich, so sind die vorhandenen Begriffe falsch oder nicht ausreichend, man muss sie daher mit Hülfe der neuen Er-

scheinung umzugestalten oder zu reformiren suchen. Eine neue politische Gestaltung soll nicht als ein Ausfluss der vorhandenen theoretischen Begriffe, sondern als ein Prüfstein derselben aufgefasst werden. — Zweitens ergibt sich aber auch, wie man die Bedeutung, eines Begriffes, wenn darüber Zweifel entstehen sollten, zu erklären hat. Man muss die Erscheinungen ins Auge fassen, im Anschluss an welche derselbe entstanden ist. Man muss fragen: wodurch unterscheiden sich diese Gestaltungen von allen früheren? Eine Erklärung des staatsrechtlichen Begriffes der Accession z. B. würde von dem erwähnten Vertrage Preussens und Waldecks auszugehen und zu fragen haben: worin liegen die wesentlichen Unterschiede zwischen dem durch diesen Vertrag begründeten Rechtsverhältniss und allen früheren ähnlichen Rechtsverhältnissen, die zwischen zwei Staaten vorgekommen sind?

Die Begriffe „Bundesstaat“ und „Staatenbund“ haben sich aber unzweifelhaft im Anschluss an die Verfassung der vereinigten Staaten von Nord-Amerika auf der einen, an die Verfassung Deutschlands und der Schweiz vor dem Jahre 1848 auf der andern Seite gebildet. Jene repräsentirte den Bundesstaat, diese den Staatenbund; und die nationalen Bestrebungen in Deutschland und der Schweiz gingen darauf hinaus die Staatsform dieser Länder nach dem nordamerikanischen Muster zu gestalten, sie aus einem Staatenbunde in einen Bundesstaat überzuführen. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden lag aber darin, dass die schweizer Eidgenossenschaft und der deutsche Bund über Staaten, die nordamerikanische Union dagegen direct über die einzelnen Staatsangehörigen herrschte. Dieses unterscheidende Merkmal der Verfassung der vereinigten Staaten hob bereits damals Tocqueville ¹⁾ in scharfer und prägnanter Weise hervor. „En Amérique, sagt er, l'Union

1) de la démocratie en Amérique. Livre I. Chap. VIII.

a pour gouvernés non des Etats, mais de simples citoyens. — Les anciens gouvernements fédéraux avaient en face d'eux des peuples, celui de l'Union a des individus.“ So gingen denn auch die angedeuteten politischen Bestrebungen in Deutschland und der Schweiz auf die Einsetzung einer Centralgewalt aus, welche, wie verschiedener Ansicht man auch über ihre Organisation sein mochte, nach der Meinung Aller jedenfalls in directer Beziehung zu den einzelnen Staatsangehörigen stehen sollte.

Von diesem Standpunkte aus muss man, um vom norddeutschen Bunde vor der Hand abzusehn, die älteren griechischen Bünde, wahrscheinlich auch den ätolischen Bund ¹⁾, die deutschen Städtebünde im Mittelalter, die Republik der vereinigten Niederlande, die ältere nordamerikanische Conföderation, die Schweiz vor dem Jahre 1848 mit Ausnahme der Periode der helvetischen Republik, den Rheinbund und den früheren deutschen Bund als Staatenbünde betrachten, während der achäische Bund ²⁾, die vereinigten Staaten und die Schweiz in ihrer jetzigen Verfassung Bundesstaaten darstellen; auch darüber wird man nicht im Zweifel

1) So weit die dürftigen Angaben unserer Quellen überhaupt einen Einblick verstatten, darf man wohl annehmen, dass die Organe des ätolischen Bundes in keiner directen Beziehung zu den einzelnen Staatsangehörigen standen, da die ganze Thätigkeit des Bundes sich lediglich auf die Ordnung der äussern Angelegenheiten erstreckte. Vergl. Schoemann, griechische Alterthümer. Bd. II. Berlin 1859. S. 103 und 104.

2) Nach den Worten von Polybius II, 37 (— — ὥστε μὴ μόνον συμμαχικὴν καὶ φιλικὴν κοινωνίαν γεγονέναι πραγμάτων περὶ αὐτοὺς, ἀλλὰ καὶ νόμοις χρῆσθαι τοῖς αὐτοῖς καὶ σταθμοῖς καὶ μέτροις καὶ νομίμασι, πρὸς δὲ τούτοις ἄρχουσι, βουλευταῖς, δικασταῖς τοῖς αὐτοῖς, καθόλου δὲ τούτῳ μόνον διαλάττειν τοῦ μὴ μιᾶς πόλεως διάθεσιν ἔχειν σχεδὸν τὴν σύμπασαν Πελοπόννησον, τῷ μὴ τὸν αὐτὸν περίβολον ἰπάρχειν τοῖς κατοικοῦσιν αὐτήν, τᾶλλα δ' εἶναι καὶ κοινῇ καὶ κατὰ πόλεις ἐκάστοις ταῦτὰ καὶ παραπλήσια) scheint man eine directe Beziehung der Bundesversammlung und der Bundesbehörden zu den einzelnen Bundesangehörigen annehmen zu müssen, obgleich dieselben eine anderweite Deutung nicht gerade absolut ausschliessen. Vergl. Freeman a. a. O. S. 255 und 309, Schoemann a. a. O. S. 108.

sein, dass die deutsche Reichsverfassung vom Jahre 1849 und die spätere erfurter Unionsverfassung die Herstellung von Bundesstaaten bezweckten.

Aus dem angegebenen Unterschiede ergeben sich nun aber folgende Consequenzen:

1. Was zunächst die der Bundesgewalt zugewiesene Sphäre betrifft, so ist dieselbe entweder nur auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten oder auch auf dem der innern thätig. So lange bloss die äusseren Angelegenheiten zum Ressort der Bundesgewalt gehören, hat die Thätigkeit derselben lediglich einen repräsentativen, keinen herrschenden Charakter; es ist daher von einer directen Beziehung zu den Bundesangehörigen keine Rede. Staaten, die sich lediglich zu einer gemeinsamen Action nach Aussen zusammen geschlossen haben, bilden daher stets nur einen Staatenbund; ein Bundesstaat erfordert immer eine Thätigkeit der Bundesgewalt auf den Gebieten des innern Staatslebens. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass im Staatenbunde eine solche nicht möglich sei, dass der Staatenbund immer nur die äussern Verhältnisse im Auge habe¹⁾; auch die Bundesgewalt im Staatenbunde kann Anordnungen für gewisse Gebiete des innern Staatslebens erlassen, nur sind diese Anordnungen zunächst bloss für die Staatsgewalten der Einzelstaaten bindend, welche dann die Verpflichtung haben sie in ihren Staaten einzuführen. Es können daher sowohl im Bundesstaate als im Staatenbunde der Bundesgewalt gewisse Gebiete des innern Staatslebens überwiesen sein.

Es fragt sich aber: in welcher Form äussert sich die Thätigkeit derselben? Da ist nun so viel jedenfalls klar, dass die Bundesgewalt im Staatenbunde niemals eine unmittelbare Verwaltung haben kann. Sobald sie diese hätte, würde sie in eine directe Beziehung zu den einzelnen Bundes-

1) So haben Pfizer a. a. O. und Blumer a. a. O. behauptet.

angehörigen treten, dann würde aber der Begriff des Staatenbundes aufhören. Der Staatenbund ist daher stets auf die Gesetzgebung beschränkt. Ist dagegen für den Bundesstaat eine unmittelbare Verwaltung unbedingt erforderlich? muss er auf allen Gebieten, auf denen er Gesetze giebt, diese auch nothwendig selbst vollziehn? So haben viele und gerade die besten der oben angeführten Schriftsteller behauptet.¹⁾ Doch verhält es sich anders. Die Theilung der staatlichen Aufgaben kann auch so stattfinden, dass auf einem bestimmten Gebiete die Gesetzgebung der Bundesgewalt zusteht, die Vollziehung den Staatsgewalten der Einzelstaaten verbleibt. Das Bedürfniss einer gemeinsamen Rechtseinheit wird in der Regel viel grösser sein, als das Bedürfniss einer gemeinsamen Vollziehung; so finden sich denn auch thatsächlich in allen bundesstaatlichen Verfassungen politische Gebiete, auf denen bloss die Gesetzgebung Sache der Bundesgewalt ist. In der nordamerikanischen Verfassung wird der Bundesgewalt die Abfassung eines Naturalisations- und eines Concursgesetzes übertragen²⁾, nach der schweizer Verfassung hat der Bund das Recht der Gesetzgebung über die Auslieferung von Verbrechern, über Niederlassung, Heimathlose, Fremdenpolizei und Sanitätswesen³⁾; viel weiter ging die deutsche Reichsverfassung, welche der Reichsgewalt die Befugniss beilegte durch die Erlassung allgemeiner Gesetzblätter über bürgerliches Recht, Handels- und Wechselrecht, Strafrecht und gerichtliches Verfahren die Rechtseinheit im deutschen Volke zu begründen.⁴⁾ Nur das ist nothwendig, wenn die directe Beziehung der Bundesgewalt zu den Bundesangehörigen gewahrt werden soll, dass die Gesetze des Bundes unmittelbar verpflichten, dass die verbindliche Publication derselben

1) Tocqueville a. a. O. Waitz a. a. O. S. 168 ff.

2) Art. 1. Sect. 9. Nr. 4.

3) Art. 55, 56 u. 74. Nr. 13.

4) Abschnitt II. Art. 13 §. 64.

Seitens der Bundesgewalt geschieht. Die Existenz eines Bundesgesetzblattes mit der Wirkung, dass die in demselben von der Bundesgewalt publicirten Gesetze unmittelbar durch diese Publication Gesetzeskraft erlangen, kann daher für die Frage, ob ein Bundesstaat oder Staatenbund vorliegt, unter Umständen entscheidend sein.

2. Die Organisation der Bundesgewalt ist für den Charakter eines Bundes als Bundesstaat oder Staatenbund nicht massgebend. Gewiss wird diese Behauptung den grössten Widerspruch erfahren. So sehr alle früheren Schriftsteller darin einig sind, dass die Beziehung der Bundesgewalt entweder nur zu den Staatsgewalten der Einzelstaaten oder direct zu den Staatsangehörigen ein wesentliches Moment für die Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bundesstaat sei ¹⁾, ebenso übereinstimmend sehen die meisten derselben in der verschiedenen Organisation der Bundesgewalt ein zweites nicht minder entscheidendes Merkmal.²⁾ Sie behaupten nämlich, dass die Bundesgewalt im Staatenbunde nur aus einer Delegation der Staatsgewalten der Einzelstaaten hervorgehn könne und dass diese Vertreter der Einzelregierungen von ihren Mandanten Instructionen zu empfangen hätten, dass dagegen die Bundesgewalt im Bundesstaate von den Staatsgewalten der Einzelstaaten hinsichtlich ihrer Bestellung ganz unabhängig sein müsse.

Diese Ansicht kann nicht gebilligt werden. Der entscheidende Unterschied liegt in der Form, in welcher die Bundesgewalt ihre Herrschaft ausübt, nicht in der Art ihrer Organisation, und das Eine ist vom Andern durchaus unab-

1) Pfizer a. a. O., der Verfasser der Bemerkungen über die neuesten Vorschläge zur deutschen Verfassung S. 8., Zoepfl a. a. O., Zachariae a. a. O., Schulze a. a. O., Poezl a. a. O., Blumer a. a. O., der Verfasser des Bundesstaatsrechts a. a. O., Waitz a. a. O. S. 162 ff., Freeman a. a. O. S. 11.

2) Zoepfl a. a. O., Zachariae a. a. O., Schulze a. a. O., Bluntschli a. a. O., Poezl a. a. O., namentlich aber Waitz a. a. O. — Uebereinstimmend mit der im Folgenden vertretenen Ansicht äussert sich dagegen jetzt v. Martitz a. a. O. S. 1.

hängig. Zwar wird es nicht leicht vorkommen, dass eine Bundesgewalt unmittelbar aus dem Volke hervorgeht und doch nur in Beziehung zu den Staatsgewalten der Einzelstaaten steht; sehr wohl denkbar ist aber das Gegentheil, dass eine Bundesgewalt, die ihren Ursprung in den Staatsgewalten der Einzelstaaten findet, in directe Beziehung zu den Staatsangehörigen tritt. Eine solche Staatsform würde ein Bundesstaat sein. Aber gerade gegen eine solche Combination wenden sich die Deductionen der früheren Schriftsteller.

Vor Allen hat Waitz¹⁾ sich ausführlicher mit dieser Frage beschäftigt. Für den Bundesstaat, sagt er, wird zunächst erfordert, dass ein bestimmter Theil des staatlichen Lebens gemeinsam, ein anderer ebenso bestimmter den einzelnen Gliedern überlassen ist. Aber mit der Theilung allein ist es nicht gethan, diese findet auch bei andern Formen des Staates statt. Der Unterschied ist, dass jeder Theil auch für sich wirklich Staat ist. Im Staatenbund ist es die Gesamtheit nicht, im Staatenreich sind es die Glieder nicht, im Bundesstaat müssen es beide sein. Es ist aber für jeden Staat ein erstes Erforderniss, dass er selbstständig sei, unabhängig von jeder ihm selbst fremden Gewalt. Die Fürstenthümer des Reichs hatten eine Gewalt über sich, die als Quell und Ausgangspunkt ihres Rechtes erschien, im Staatenbund beruht das Recht der leitenden Gewalt auf einer Vereinbarung der Staaten und der Uebertragung bestimmter Befugnisse, die diese vornehmen. Anders beim Bundesstaat. Die Thätigkeit, die der Einheitsstaat ganz umfasst, ist hier gewissermassen gespalten; für jeden Theil gibt es eine besondere Organisation, jeder von beiden hat eine besondere Sphäre, aber innerhalb dieser Sphäre ist der eine so selbstständig wie der andere. Man kann diese Selbstständigkeit mit einem in der Politik üblichen Namen nicht unpassend

1) a. a. O. S. 162 ff.

Souveränität nennen. Wenn aber dergestalt die Selbstständigkeit für die Einzelstaaten, wie für den Gesamtstaat als die wesentliche Bedingung dieser Staatsordnung erscheint, so bedarf es nur der Anwendung dieser Grundsätze auf die wichtigsten Verhältnisse des Staatslebens überhaupt, um ein vollständiges Bild von dem Wesen und der Einrichtung derselben zu gewinnen. Es wird im Ganzen auch nicht darauf ankommen die Nothwendigkeit dieser Forderung bei dem Einzelstaate durchzuführen, wo die allgemeine Meinung hierüber kaum an einzelnen Punkten einen Zweifel hat; dass weder die Regierung des Einzelstaates von der Centralgewalt bestellt, noch die Mittel ihrer Existenz von dieser geboten werden sollen, ist auch dem unzweifelhaft, welcher Bedenken haben wird, ob dasselbe mit gleichem Recht in dem umgekehrten Verhältniss behauptet werden kann. Es ist hier eben die Aufgabe, zu zeigen, dass es sich in beiden Fällen gleich verhält und dass die Selbstständigkeit an der einen Stelle ebenso vollständig durchgeführt werden muss wie an der andern. — Diese Selbstständigkeit, heisst es dann etwas weiter unten¹⁾, hat sich einmal zu zeigen in den Organen, welche der Gesamtstaat wie jeder geordnete Staat besitzen muss: Regierung oder Oberhaupt, Volksvertretung und Gericht. Es ist vielleicht die oberste Bedingung, jedenfalls das deutlichste Merkmal einer wahren bundesstaatlichen Verfassung, dass das Oberhaupt oder die Regierung in keiner Weise in Abhängigkeit von den Einzelstaaten stehe; jede Delegation durch die Einzelstaaten ist unbedingt ausgeschlossen. Wie das durch die Einzelstaaten bestellte Collegium von Bevollmächtigten den Staatenbund charakterisirt, so genügt ein solches allein, um jeden Gedanken an einen Bundesstaat auszuschliessen. Wo es mit andern Einrichtungen, die diesem angehören, verbunden ist, findet sich eine Mischung entgegengesetzter Principien, die sich

1) a. a. O. S. 173 ff.

auch im Leben selten als heilsam erwiesen hat. Das griechische Alterthum hat im achäischen Bund die Verhältnisse des Bundesstaats am umfassendsten zur Ausbildung gebracht; die Regierung desselben, früher zwei Strategen, später der Stratege und Staatsschreiber wurden von der gesammten Bundesversammlung gewählt. Die Wahl des amerikanischen Präsidenten geschieht durch das gesammte Volk, in der Schweiz wählt die Gesamtvertretung die Gesamtregierung. Ebenso muss die Vertretung direct aus dem Volke hervorgehn, neben dem Volkshause steht in der Regel ein anderes Haus, Staatenhaus, in dem die Interessen der Einzelstaaten ihre Vertretung finden sollen, das aber weniger als ein Organ, denn als ein Correctiv des Gesamtstaates angesehen werden muss. Dass endlich das Gericht des Gesamtstaates ohne Zusammenhang mit den Gerichten der Einzelstaaten bleibt, bedarf keiner besondern Ausführung.

Der Kern dieser Deduction liegt jedenfalls in Folgendem: Im Bundesstaate sind sowohl die Einzelstaaten, welche die locale, als der Gesamtstaat, welcher die centrale Organisation repräsentirt, wirkliche Staaten; zum Begriff des Staates gehört, dass er souverain, unabhängig von einer höheren Macht ist; diese Souverainetät muss sich auch im Gesamtstaate zeigen; sie zeigt sich namentlich in der Bestellung seiner Organe, diese dürfen in keiner Weise von den Staatsgewalten der Einzelstaaten abhängig sein, in keiner Weise durch diese gebildet werden. — Wir wollen hier einmal vorläufig von der Erörterung der Frage absehn, ob man der centralen Organisation wirklich mit Recht den Namen „Staat“ beilegen, ob man bei ihr mit Recht von einer Souverainetät sprechen kann, eine Frage, auf die wir später zurückkommen, — also alles dies zugegeben, so folgt daraus doch das noch nicht, was Waitz daraus abzuleiten versucht. Allerdings äussert sich die Souverainetät eines Gemeinwesens wesentlich auch in der Bestellung seiner Gewalt; aber was bedeutet denn in diesem Falle: souverain? Unzweifelhaft

doch nur das, dass die Gewalt in dem betreffenden Gemeinwesen selbst ihren Ursprung findet, dass sie nicht von aussen, von einer über diesem Gemeinwesen stehenden Gewalt eingesetzt wird. Wie sie innerhalb dieses Gemeinwesens gebildet wird, das ist eine Frage des innern Rechts, die Form dieser Bestellung tangirt den souverainen Charakter des Gemeinwesens nicht. In einem Staate kann die Staatsgewalt sehr wohl durch ein Zusammenwirken der für die einzelnen Theile des Staates eingesetzten Gewalten gebildet werden; das Gemeinwesen ist nichts desto weniger Staat, nichts desto weniger souverain. Im deutschen Reich ging lange vor dem westphälischen Frieden zu einer Zeit, wo dasselbe noch unbestritten ein Einheitsstaat war, die Reichsgewalt wesentlich aus den Territorialgewalten hervor und nichts desto weniger war sie eine wahre Staatsgewalt.

Nicht anders ist es beim Bundesstaate. Eine Bildung der Bundesgewalt durch die Staatsgewalten der Einzelstaaten tangirt daher den staatlichen Charakter oder die Souverainetät der centralen Organisation durchaus nicht, weil auch hier die einzelnen Staaten keine über dem Bunde stehenden Gemeinwesen oder Gewalten, sondern Theile und Glieder desselben sind. Das stellt Waitz allerdings in Abrede. „Bei aller Selbstständigkeit der Gemeinde, sagt er, ¹⁾ wird sie doch jederzeit als ein Glied des Staates erscheinen, während die Einzelstaaten auch nicht in diesem Sinne Glieder oder Unterabtheilungen des Staatskörpers sein sollen, den wir Bundesstaat nennen.“ Den Beweis für diese Behauptung ist aber Waitz schuldig geblieben. Der Bundesstaat kann unmöglich anders aufgefasst werden, denn als ein weiterer Ring in der Kette politischer Organisationen. Der Bund ruht auf den einzelnen Staaten, wie der Staat auf den Gemeinden und Provinzen; wollte man den Bund von dieser

1) a. a. O. S. 177.

natürlichen Grundlage loslösen, so würde man sein Fundament untergraben und ihn gewissermassen in die Luft setzen.

Und wenn man die practischen Gestaltungen des Bundesstaates in's Auge fasst, so sieht man bald, dass es nirgends möglich gewesen ist die Einzelstaaten von der Bildung der Bundesgewalt gänzlich auszuschliessen. Die nordamerikanische Union hat ihren Senat, der von den gesetzgebenden Versammlungen der Einzelstaaten gewählt wird, die Schweiz ihren Ständerath, der die Vertreter der Cantone enthält und der dann wieder mit dem Nationalrath zusammen den Bundesrath wählt, so dass also die Cantone indirect sogar auf die Bestellung der Executive einen Einfluss haben; die frankfurter Reichsverfassung hatte ihr Staatenhaus, die erfurter Unionsverfassung ausserdem noch ihr Fürstencollegium. So wenig aber eine derartige Bethheiligung der Staatsgewalten bei der Bildung der Bundesgewalt gegen das Wesen des Bundesstaates verstösst, so wenig würde selbst eine ausschliessliche Bestellung der Bundesgewalt durch diese damit unvereinbar sein. Es können Verhältnisse vorkommen, wo eine andere Organisation kaum denkbar ist. Wenn eine Anzahl absoluter Monarchien zu einem Bundesstaate zusammentreten wollte, so könnte die Bundesgewalt gar nicht anders bestellt werden als durch Delegation von den einzelnen Monarchen. Wenn das deutsche Reich in seiner Auflösung einen andern Weg genommen, wenn es Kraft genug gehabt hätte allmählig in die Form eines Bundesstaates überzugehen, so würde die Bundesgewalt gewiss wesentlich auf den nun zu Staatsgewalten gewordenen Territorialgewalten beruht haben. Im achäischen Bunde setzte sich die Bundesgewalt lediglich aus den Staatsgewalten der Einzelstaaten zusammen. Träger der Bundesgewalt war hier unzweifelhaft die allgemeine Versammlung, die zwei Mal im Jahre in Aegium gehalten wurde, sie hatte das Recht der Gesetzgebung, sie erklärte Krieg und schloss

Frieden, sie wählte nicht nur sämtliche Magistrate, den Strategen, den Hipparchen, den Staatssecretair und die zehn Demiurgen, sondern auch den Senat. Diese Bundesversammlung bestand nun zwar aus allen achäischen Bürgern, welche das dreissigste Jahr zurückgelegt hatten, war aber doch nichts weniger als eine Vertretung des gesammten achäischen Volkes. Denn die Stimmen dieser Bürger wurden nicht nach Köpfen, sondern nach Staaten gezählt¹⁾, dieselben stimmten also nicht als achäische Bürger, sondern als Bürger von Megalopolis, von Sicyon, von Corinth, von Megara. Da nun alle jene Städte reine, unmittelbare Democratieen waren, in denen die Gesammtheit der Bürger in der Volksversammlung die Souverainetätsrechte ausübte, so erscheint die Bundesversammlung lediglich als die Gesammtheit dieser souverainen Volksversammlungen, die hier an einem einzigen Orte vereinigt waren. Nicht die achäischen Bürger, sondern die achäischen Volksversammlungen stimmten daselbst ab; die Bundesgewalt bestand daher zwar nicht aus Vertretern der Staatsgewalten der Einzelstaaten, wohl aber recht eigentlich aus diesen Staatsgewalten selbst. Und nichts desto weniger war der achäische Bund ein Bundesstaat.

Eine gänzliche Ausschliessung der Staatsgewalten der Einzelstaaten bei der Bildung der Bundesgewalt ist daher weder durch das Wesen des Bundesstaates gefordert, noch wird sie in den meisten Fällen practisch durchzuführen sein. Das Beispiel Nord-Amerikas und der Schweiz zeigt, dass selbst in Republiken eine solche Ausschliessung nicht zu ermöglichen ist. Viel weniger kann sie bei Monarchien stattfinden. Hier, wo erbliche Herrscher an der Spitze stehn, die sich als Inhaber der Staatsgewalt betrachten, ist die Eifersucht auf die Bewahrung der Souverainetätsrechte viel grösser, wird man viel schwieriger im Aufgeben derselben

1) Livius XXXII, 22 und 23; XXXVIII, 32. Vergl. Freeman a. a. O. S. 270., Schoemann a. a. O. S. 109 und 110.

sein. Deshalb ist bei einer monarchischen Gestaltung der einzelnen Staaten im Allgemeinen eine grössere Neigung für die Bildung eines Staatenbundes, als für die eines Bundesstaates vorhanden; wo es aber zur Bildung eines Bundesstaates kommt, werden die Staatsgewalten der Einzelstaaten in noch viel energischerer Weise einen Antheil an der Bildung der Bundesgewalt begehren, als dies in Republiken der Fall zu sein pflegt.

Es bedarf wohl kaum der Erwähnung, dass, wenn man überhaupt Vertreter der Staatsgewalten der Einzelstaaten als Factoren der Bundesgewalt zulässt, Nichts im Wege steht, dass diese Gesandten von ihren Mandanten Instructionen empfangen. Kamen doch auch im deutschen Reiche bereits lange vor dem westphälischen Frieden instruirte Gesandte der Territorialgewalten vor, so z. B. bei dem von 1521—24 bestehenden Reichsregiment, von den späteren Gesandten am regensburger Reichstage ganz zu schweigen.

3. Es ist sehr häufig die Behauptung aufgestellt, dass die Bundesgewalt auch in Bezug auf Beamten, Heer und Finanzen im Bundesstaate gänzlich unabhängig, im Staatenbunde gänzlich abhängig von den Staatsgewalten der Einzelstaaten sein müsse.¹⁾ Auch diese Ansicht kann in dem angegebenen Umfange nicht aufrecht erhalten werden.

Was zunächst die Beamten betrifft, so ist es allerdings richtig, dass im Staatenbunde nicht die Bundesgewalt, sondern nur die Staatsgewalten der Einzelstaaten unmittelbar vollziehende Beamten haben können, eine unmittelbare Verwaltung der Bundesgewalt giebt es dort ja überhaupt nicht. Dagegen kann man nicht mit demselben Rechte behaupten, dass im Bundesstaate die Bundesgewalt nothwendiger Weise eigene vollziehende Beamten haben müsse, dass sie sich in Bundesangelegenheiten durchaus nicht der Behörden der Einzelstaaten als ihrer Organe bedienen dürfe. Diese Auf-

1) Waitz a. a. O. S. 189 ff., Zoepfl a. a. O. Poezl a. a. O. Tocqueville a. a. O.

fassung erscheint auch nur als eine Folge jener Ansicht, welche den Bund von den Einzelstaaten gänzlich loslösen will. So gut wie der Staat zur Durchführung gewisser Beschlüsse sich der Gemeindebeamten bedienen kann, ebenso ist es auch möglich, dass die Bundesgewalt einzelne Beschlüsse durch Beamten der Einzelstaaten vollziehen lässt.

Auch in Bezug auf Heer und Finanzen lässt sich jene Unterscheidung nicht durchführen. Hier ist vor Allem der Gesichtspunkt festzuhalten, dass es sich bei der Sorge für Heer und Finanzen niemals um die unmittelbare Erfüllung staatlicher Aufgaben, sondern immer nur darum handelt, Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben zu beschaffen. Für die Beschaffung dieser Mittel braucht nicht nothwendig derselbe Weg gewählt zu werden, den man bei der Erfüllung jener Aufgaben selbst beliebt hat. Allerdings wird man im Staatenbunde auch in dieser Beziehung regelmässig auf die Staatsgewalten der Einzelstaaten zurückgreifen, obgleich ein anderes Verfahren nicht absolut undenkbar ist; das Heer wird daher auf Contingenten, die Finanzen auf Matricularbeiträgen beruhen. In Bundesstaaten dagegen ist der Fall sehr häufig vorgekommen, dass die Bundesgewalt die Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben nicht direct von den einzelnen Bundesangehörigen, sondern durch Vermittlung der Staatsgewalten der Einzelstaaten sich beschafft hat.

Am deutlichsten tritt dies beim Heer hervor. In keinem der bisher existirenden Bundesstaaten ist es möglich gewesen, ein von den Einzelstaaten gänzlich unabhängiges, nur unter der Bundesgewalt stehendes Heer zu organisiren.

Im achäischen Bunde beruhte das Bundesheer auf den Contingenten der Einzelstaaten ¹⁾; dasselbe ist in der Schweiz der Fall ²⁾ und wäre nach der deutschen Reichsverfassung ³⁾

1) Vergl. Freeman a. a. O. S. 309—10.

2) Schweizer Bundesverfassung Art. 19.

3) Absch. II. Art. 3 §. 12 ff.

der Fall gewesen; in den vereinigten Staaten haben die Einzelstaaten das Recht der Ernennung der Officiere bei der Miliz und die Sorge für Aufrechterhaltung der vom Congress vorgeschriebenen Disciplin. Daneben kann allerdings die Bundesgewalt erforderlichen Falls auch noch ein Bundesheer ausheben. ¹⁾

Eine solche Auseinandersetzung wird auch beim Heerwesen am wenigsten zu vermeiden sein, da sowohl die Bundesgewalt als auch die Staatsgewalten der Einzelstaaten unter Umständen militärischer Kräfte bedürfen werden und da ferner, wenigstens bei unserer modernen Wehrverfassung, unmöglich zwei Heere, eins für den Bund und eins für die Einzelstaaten neben einander bestehen können. Nur die Seemacht pflegt der ausschliesslichen Competenz des Bundes überwiesen zu werden. ²⁾

Auch seine Geldmittel braucht sich der Bund nicht gerade nothwendig durch directe Besteuerung zu beschaffen. Im achäischen Bunde hatte man das System der Matricularbeiträge ³⁾, das auch heut zu Tage in der Schweiz ⁴⁾ gilt, während nach der Verfassung der vereinigten Staaten ⁵⁾ unbedingt und der deutschen Reichsverfassung ⁶⁾ wenigstens in ausserordentlichen Fällen der Bundesgewalt das Recht directer Besteuerung beigelegt wird. Gewiss ist das letzte System, wo es sich durchführen lässt, vorzuziehen; die Bundesgewalt bekommt dadurch eine selbstständigere, unabhängigere Stellung; Matricularbeiträge sind keine gerechte Vertheilung der Lasten und geben nur sehr geringe Sicherheit für ein rich-

1) Verfassung der vereinigten Staaten Art. 1. Sect. 8. No. 12, 14, 15 und 16.

2) Verfassung der vereinigten Staaten a. a. O. No. 13 und 14, deutsche Reichsverfassung a. a. O. §. 19.

3) Vergl. Freeman a. a. O.

4) Schweizer Bundesverfassung Art. 39.

5) a. a. O. No. 1.

6) a. a. O. Art. X. §. 51.

tiges Eingehen. Aber oft werden sich einer doppelten Besteuerung practische Schwierigkeiten entgegen stellen und man deshalb gezwungen sein, auf Matricularbeiträge zurückzugreifen. Am wenigsten lässt sich die Trennung so durchführen, wie Waitz ¹⁾ will, dass man dem Bunde die indirecten, den Einzelstaaten die directen Steuern überweist. Ein solches Verfahren könnte den Bund auf eine höchst gefährliche Bahn der Finanzpolitik drängen. Da er aus den indirecten Steuern ausschliesslich die Deckung seiner Bedürfnisse ziehen müsste, würde er dieselben lediglich nach finanziellen Gesichtspunkten auflegen, während gerade bei indirecten Steuern die entscheidenden Motive stets volkswirtschaftliche sein sollen.

4. Wenn die Bundesgewalt im Staatenbunde den einzelnen Bundesangehörigen keine unmittelbaren Verpflichtungen auferlegen kann, so ist es doch nicht ausgeschlossen, dass sie denselben gewisse Rechte ertheilt, die sie gegenüber den Staatsgewalten der Einzelstaaten in Anspruch zu nehmen haben, denn durch eine solche Zusicherung von Rechten wird nur über die Staatsgewalten der Einzelstaaten eine Herrschaft ausgeübt. So hatte die deutsche Bundesverfassung in verschiedenen Artikeln und namentlich im Art. 18 den Angehörigen der einzelnen deutschen Staaten eine Reihe von Rechten zugesichert, in beschränkterer Weise war dies auch im schweizer Bundesvertrag vom 7. August 1815 (Art. 11) durch die Abschaffung der Abzugsrechte von Canton zu Canton geschehen. — Wenn andererseits im Bundesstaate die Bundesgewalt die einzelnen Bundesangehörigen direct verpflichten kann, so ist damit eine Verpflichtung der Staatsgewalten nach bestimmten Richtungen hin nicht ausgeschlossen; ein solche wird sogar, um die Zwecke des Bundes zu realisiren, fast regelmässig nothwendig sein. Sowohl die

1) a. a. O. S. 199.

nordamerikanische, als die schweizerische, als endlich die deutsche Reichsverfassung haben den Staatsgewalten der Einzelstaaten die Verpflichtung auferlegt, ihren Angehörigen gewisse Rechte zu gewähren, haben eine bestimmte Verfassungsform für die Einzelstaaten vorgeschrieben, verlangen endlich von denselben Leistungen für das Bundesheer und zum Theil auch für die Bundesfinanzen. —

Ist somit der Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund festgestellt, so fragt es sich zum Schluss noch: was ist beiden gemeinsam? Gemeinsam sind ihnen diejenigen Eigenschaften, welche überhaupt das Wesen des Bundes einmal gegenüber dem Staate und zweitens gegenüber dem Suzerainetätsverhältniss ausmachen.

Dem Staate gegenüber charakterisirt sich der Bund durch seine beschränkte Competenz. Für den Staatenbund ist dieses Erforderniss nicht bestritten, während beim Bundesstaate mehrere Schriftsteller dasselbe nicht so unbedingt gelten lassen wollen.¹⁾ Aber eben beim Bundesstaate wird diese Beschränkung am allernothwendigsten sein. Da hier sowohl die Bundesgewalt als auch die Staatsgewalten der Einzelstaaten unmittelbar und direct politische Aufgaben erfüllen, so kann sich das für den Staat charakteristische Merkmal der Präsumtion der Souverainetät nur in der Präsumtion der Competenz, mit andern Worten nur darin äussern, dass lediglich ein ganz bestimmtes Gebiet staatlicher Aufgaben der Thätigkeit der Staatsgewalten der Einzelstaaten entzogen ist. Sobald die Competenz der Bundesgewalt eine unbeschränkte wird, sobald diese nach ihrem Ermessen in jede beliebige Angelegenheit eingreifen kann, ist das betreffende Gemeinwesen kein Bund mehr, sondern ein Staat.

1) Zoepfl a. a. O. und Poczl a. a. O., augenscheinlich dadurch verleitet, dass sie den Begriff des Bundesstaates als identisch mit dem später zu erörternden Begriff des Staatenstaates betrachten. — Die hier vertretene Ansicht haben dagegen Zachariae a. a. O. Blumer a. a. A. Tocqueville a. a. O.

Daraus ergibt sich noch eine wichtige Consequenz. Ein Bund ist niemals souverain, mag er in der Form des Bundesstaates oder in der des Staatenbundes auftreten; es fehlt ihm stets ein nothwendiges Erforderniss der Souverainetät, die selbstständige Bestimmung der Sphäre seiner Thätigkeit. Man darf desshalb auch im Bundesstaate die centrale Organisation nicht mit dem Namen Staat belegen. Nur dann kann unter Umständen ein Bund als souverain erscheinen, wenn man bloss eine einzelne Richtung seiner Thätigkeit ins Auge fasst. So kommt es z. B. vor, dass im Völkerrecht, welches nur die auswärtigen Beziehungen der Staaten behandelt, ein Bund als souverain angesehen wird, wenn nämlich der Bundesgewalt entweder das ganze Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten überwiesen oder auf demselben den einzelnen Staaten nur ein beschränktes Feld der Thätigkeit eingeräumt ist.

Ein zweites gemeinsames Merkmal der Bundesverhältnisse ist, dass die Bundesgewalt aus der Gesamtheit der verbündeten Staaten, einerlei in welcher Form, hervorgeht, d. h. dass sie nicht einem einzelnen in oder ausserhalb des Bundes stehenden Staate übertragen ist. In diesem Falle wäre in der That kein Bundes-, sondern ein Suzerainetätsverhältniss vorhanden, und zwar einerlei, ob der Staat nominell als mitverbündeter bezeichnet würde oder nicht. Dagegen ist es mit dem Wesen eines Bundes nicht unvereinbar, dass ein einzelner Staat in demselben eine bevorrechtigte Stellung einnimmt oder dass überhaupt die Rechte der einzelnen Bundesglieder bei Bestellung der Bundesgewalt ungleich sind; letzteres wird sogar regelmässig da nothwendig sein, wo die einzelnen Bundesstaaten ein der Grösse nach sehr verschiedenes Gebiet oder eine der Zahl nach sehr verschiedene Bevölkerung haben. Die bevorrechtigte Stellung eines einzelnen Staates nennt man Hegemonie; eine solche hatte Sparta im peloponnesischen, Theben im böotischen Bunde und Athen in der

Symmachie, die es aus den Inseln und Küstenstädten des ägäischen Meeres gebildet hatte, wenigstens in der ersten Zeit ihres Bestehens und später nach dem Frieden des Antalcidas, in der übrigen Zeit gleich das Verhältniss mehr dem einer Oberherrschaft. Ferner wird das Wesen des Bundes dadurch nicht aufgehoben, dass etwa einem einzelnen ausserhalb desselben stehenden Staate ein ganz bestimmter, beschränkter Einfluss auf die Bildung der Bundesgewalt eingeräumt ist, wie er z. B. Napoleon auf den Rheinbund durch die Ernennung des Fürsten Primas zustand.

§. 3. C. Der Staatenstaat.

Als eine dritte Form der Staatenverbindungen pflegt man den „Staatenstaat“ oder das „Staatenreich“ anzuführen. Dieser Begriff ist entstanden, um eine Staatsform zu bezeichnen, wie sie das deutsche Reich seit dem westphälischen Frieden hatte.¹⁾ Die wesentlichen Eigenthümlichkeiten dieses Staatskörpers waren aber:

1) dass neben der Reichsgewalt, welche die Herrschaft über das Ganze ausübte, Territorialgewalten für die einzelnen Theile bestanden,

1) Bundesstaat und Staatenstaat sehen als gleichbedeutend an Poczl a. a. O., Zoepfl a. a. O., Zachariae a. a. O. Der Mangel einer richtigen Unterscheidung dieser beiden Staatsformen ist die Quelle vielfacher Irrthümer gewesen. — Dagegen machen auf den Unterschied aufmerksam: der Verfasser der Bemerkungen über die neuesten Vorschläge zur deutschen Verfassung S. 9, Bluntschli a. a. O. S. 557, Waitz a. a. O. S. 160 ff., Schulze a. a. O. 209.

Uebrigens möchte es sich empfehlen, für die angegebene Staatsform allgemein den Namen „Staatenstaat“ zu acceptiren trotz mannigfachen sprachlichen und anderen Bedenken. Denn der Ausdruck „Reich“ wird in so vielfachen Anwendungen gebraucht, dass man eigentlich nur sagen kann, er bezeichnet einen grösseren Ländercomplex mit verschiedenen bis zu einem gewissen Grade selbstständigen Theilen. Man spricht von einem Reich bei der Form des Staatenstaates (deutsches Reich), da, wo eine grössere Anzahl von Staaten zu einer herrschenden Macht in einem Suzerainetätsverhältniss

2) dass einerseits die Territorialgewalten ihr Recht von der Reichsgewalt ableiteten, andererseits aber die Reichsgewalt wieder wesentlich aus den Territorialgewalten zusammengesetzt war,

3) dass die Reichsgewalt Präsumtion der Kompetenz, namentlich hinsichtlich der Gesetzgebung hatte.

Dieser letzte Punkt ist entscheidend; er charakterisirt die Verfassung des deutschen Reiches als die eines Staates, nicht einer Staatenverbindung. Das deutsche Reich war daher auch in der letzten Zeit seines Bestehens der staatsrechtlichen Form nach ein Einheitsstaat, die Staatsgewalt ruhte bei Kaiser und Reich, die Landeshoheit war keine wahre Staatsgewalt, die Territorien keine wirklichen Staaten. Dass sich thatsächlich Manches anders verhielt, dass das deutsche Reich in Wahrheit kaum mehr als eine ganz lose Conföderation leistete, soll nicht geleugnet werden; aber das war ja gerade das Schlimme, dass im deutschen Reich die rechtlichen Formen den thatsächlichen Verhältnissen nicht mehr entsprachen. „Staatenstaat“ ist demnach nur eine bestimmte Form des Einheitsstaates, für die als wesentliches Merkmal das angegebene Verhältniss zwischen Staatsgewalt und Territorialgewalten aufgestellt werden muss.

Unrichtig ist es dagegen, wenn man das deutsche Reich in einer Beziehung sogar mit dem Staatenbunde hat vergleichen wollen, indem man behauptet hat, es habe daselbst eine directe Beziehung der Reichsgewalt zum Volke nicht bestanden. ¹⁾ Eine solche war allerdings vorhanden, denn

stehen (römisches Reich, türkisches Reich), bei Staaten, die durch das Band der Realunion mit gewissen gemeinsamen Institutionen verbunden sind (Oesterreich), bei einem Einheitsstaat mit Colonien (Grossbritannien), ja selbst einen Bundesstaat pflegt man häufig als Reich zu bezeichnen, so z. B. die im Jahre 1848 und 1849 für Deutschland beabsichtigte Verfassungsform; auch der norddeutsche Bund wird schon hier und da „Reich“ genannt.

1) Waitz a. a. O. S. 162. Schulze a. a. O.

die Reichsgesetze verpflichteten direct, die Reichsgerichte sprachen unmittelbar den einzelnen Reichsangehörigen Recht, und selbst wenn die Landesherrn Reichsgesetze oder Reichsbeschlüsse vollstreckten, handelten sie doch nur als Organe oder Beamten des Reichs.

§. 4. II. Gründung des norddeutschen Bundes.

In der Sitzung des Bundestages vom 9. April 1866 stellte Preussen den Antrag:

Hohe Bundesversammlung wolle beschliessen:

eine aus directen Wahlen und allgemeinem Stimmrecht der ganzen Nation hervorgehende Versammlung für einen noch näher zu bestimmenden Tag einzuberufen, um die Vorlagen der deutschen Regierungen über eine Reform der Bundesverfassung entgegenzunehmen und zu berathen, in der Zwischenzeit aber bis zum Zusammentritt derselben durch Verständigung der Regierungen unter einander diese Vorlage festzustellen.¹⁾

Der Bundestag beschloss darauf am 21. April, diesen Reformantrag an einen Ausschuss von 9 Mitgliedern zu verweisen²⁾, in den am 26. April die Gesandten von Oesterreich, Preussen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt und der sächsischen Häuser, als Stellvertreter die von Mecklenburg und Kurhessen gewählt wurden.³⁾ Am 11. Mai fand die Constituirung des Ausschusses statt, bei welcher Gelegenheit der preussische Gesandte die Reformvorschläge näher skizzirte und namentlich

1) Protocolle der deutschen Bundesversammlung vom Jahre 1866. S. 99 ff. Vergl. ausserdem: L. Hahn, zwei Jahre preussisch-deutscher Politik. 1866—67. Sammlung amtlicher Kundgebungen und halbamtlicher Aeusserungen von der schleswig-holsteinischen Krisis bis zur Gründung des Zollparlaments. Berlin 1868. S. 60 ff.; Staatsarchiv von Aegidi und Klauhold No. 2268.

2) Protocolle a. a. O. S. 121.

3) Protocolle a. a. O. S. 129.

die Einführung einer periodisch einzuberufenden Nationalvertretung in den Bundesorganismus, Regulierung der Bundesgesetzgebung und des Verkehrswesens, Entwicklung des Art. 18 der Bundesacte, namentlich der Freizügigkeit und eines allgemeinen deutschen Heimatsrechtes, Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Seeflagge, Regulierung der Consularvertretung Gesamtd Deutschlands, Gründung einer deutschen Kriegsmarine und Revision der Bundeskriegsverfassung als Ziele des preussischen Antrages bezeichnete.¹⁾

Da jedoch die Arbeiten des Ausschusses keinen erheblichen Fortgang nahmen, so sah sich Preussen veranlasst, in einer Circulardepesche vom 10. Juni den deutschen Regierungen Grundzüge einer neuen Bundesverfassung mit der Bitte mitzutheilen, sich darüber schlüssig zu machen, ob sie eventuell, wenn in der Zwischenzeit bei der drohenden Kriegsgefahr die bisherigen Bundesverhältnisse sich lösen sollten, einem auf der Basis dieser Modificationen des alten Bundesrechtes neu zu errichtenden Bunde beizutreten geneigt sein würden.²⁾ Der wesentliche Inhalt dieser Grundzüge war folgender: Das Bundesgebiet besteht aus den bisherigen Bundesstaaten mit Ausnahme der österreichischen und niederländischen Gebietstheile. Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer in regelmässigen Zeiträumen zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt; die Umgestaltung des Bundestages ist unter den Bundesregierungen und mit dem zu berufenden Parlamente zu vereinbaren, die Nationalvertretung geht aus directen Wahlen hervor, welche nach den Bestimmungen des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmen sind. Die Bundesstaaten bilden ein gemeinsames und einheitliches Zoll- und Handelsgebiet. Der Gesetzgebung und

1) Hahn a. a. O. S. 69.

2) Hahn a. a. O. S. 121. ff. Staatsarchiv No. 2310.

Oberaufsicht des Bundes unterliegen eine Reihe von näher bezeichneten Angelegenheiten. Die Bundesgewalt hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden sowie Bündnisse und Verträge zu schliessen, in völkerrechtlicher Vertretung des Bundes Gesandte zu ernennen und zu empfangen. Die Kriegserklärung hat bei feindlichem Angriff unter allen Umständen zu erfolgen, sonst ist die Zustimmung der Souveraine von mindestens zwei Drittheilen der Bevölkerung des Bundesgebietes erforderlich. Die Kriegsmarine ist eine einheitliche unter preussischem Oberbefehl. Die Landarmee wird in zwei Bundesheere, die Nordarmee und die Süddarmee, eingetheilt; der König von Preussen ist Bundesoberfeldherr der Nord-, der König von Bayern Bundesoberfeldherr der Süddarmee. Die Beziehungen des Bundes zu den deutschen Landen des österreichischen Kaiserstaats werden durch besondere Verträge geregelt.

Inzwischen hatten Differenzen zwischen Preussen und Oesterreich in der schleswig-holsteinischen Frage zu einem Einrücken Preussens in Holstein geführt; in Folge dessen stellte Oesterreich in der Sitzung des Bundestages vom 11. Juni den Antrag, die Mobilmachung und kriegsbereite Aufstellung sämtlicher ausserpreussischen Bundesarmee-corps anzuordnen.¹⁾ Bereits am 14. Juni erfolgte die Abstimmung über den Antrag ungeachtet des Protestes des preussischen Gesandten, der jede geschäftliche Behandlung desselben für bundeswidrig erklärte. Der österreichische Antrag wurde nun zwar nicht in seinem vollen Umfange angenommen, wohl aber die Mobilmachung und kriegsbereite Aufstellung aller ausserpreussischen und ausserösterreichischen Armee-corps beschlossen. Dafür stimmten: Oesterreich, Bayern, Sachsen, Württemberg, Hannover, Grossherzogthum Hessen, Kurhessen, die 13. Curie, in der Nassau als stimmführend für, Braunschweig gegen den Antrag sich aussprach, und die

1) *Protocolle a a. O. S. 202 ff.*

16. Curie, in der Schaumburg-Lippe nicht instruiert hatte, Lippe und Waldeck gegen, Reuss ä. L. und Lichtenstein für den Antrag, Reuss j. L. für Verweisung an einen Ausschuss stimmten, welches Ergebniss der Gesandte als Stimmengleichheit ansah und deshalb auf Grund einer Bestimmung des Curiatvertrages vom 2. April 1816 sich der Majorität anschloss. Einfach gegen den österreichischen Antrag stimmten: Luxemburg und Limburg, die 12. Curie (die sächsischen Herzogthümer, gegen Meiningen), die 14. Curie (beide Mecklenburg), die 15. Curie (Oldenburg, Anhalt, beide Schwarzburg), die 17. Curie (die freien Städte, gegen Frankfurt). Baden erklärte sich gegen den österreichischen Antrag und befürwortete den Versuch einer Vermittlung zwischen Oesterreich und Preussen durch die Bundesversammlung nach den Bestimmungen des Artikels 11 der Bundesacte und Artikels 21 der Wiener Schlussacte. Preussen gab keine Stimme ab, da es die ganze Verhandlung als bundeswidrig betrachtete.¹⁾ Nach Verkündigung des Beschlusses erklärte der preussische Gesandte im Namen seiner Regierung, dass Preussen den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deshalb nicht mehr verbindlich ansehe, denselben vielmehr als erloschen betrachten und behandeln werde. Damit seien jedoch die nationalen Grundlagen, auf denen der bisherige Bund erbaut gewesen sei, nicht zerstört, Preussen erkläre sich bereit, auf der Basis seiner Grundzüge einen neuen Bund zu schliessen.²⁾

Bereits am 15. Juni richtete Preussen an die Regierungen von Sachsen, Hannover und Kurhessen eine *Sommation*, in der es dieselben aufforderte, mit ihm ein Bündniss auf Grund folgender Bedingungen zu schliessen: 1) Zurückführung ihrer Truppen auf den Friedensstand, 2) Zustimmung zur Berufung des deutschen Parlaments und Ausschreibung

1) *Protocolle a. a. O.* S. 207 ff.

2) *Protocolle a. a. O.* S. 214 ff.; Hahn *a. a. O.* S. 124; Glaser, *Archiv des norddeutschen Bundes*. Heft I. S. 27; *Staatsarchiv No.* 2317.

der Wahlen dazu, sobald es von Preussen geschehe. 3) Gewährleistung ihres Gebietes und ihrer Souverainetätsrechte nach Massgabe der Reformvorschläge vom 10. Juni durch Preussen. Die Ablehnung dieser Sommatation wurde von Preussen mit einer Kriegserklärung beantwortet.¹⁾

Am 16. Juni forderte die preussische Regierung mittelst identischer Noten die Regierungen von Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar-Eisenach, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuss ä. L., Reuss j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, Lütbeck, Bremen und Hamburg auf, mit ihr ein Bündniss auf den Grundlagen einzugehen, welche mit einem baldigst zu berufenden Parlament zu vereinbaren sein würden, ferner ihre Truppen ungesäumt auf den Kriegsfuss zu setzen und dem Könige von Preussen zur Vertheidigung ihrer Unabhängigkeit und ihrer Rechte zur Verfügung zu stellen und drittens an der Berufung des Parlaments theilzunehmen, sobald diese von Preussen erfolge. Dagegen wurde preussischerseits den genannten Staaten die Unabhängigkeit und Integrität des Gebietes nach Massgabe der Grundzüge einer neuen Bundesverfassung vom 10. Juni 1866 gewährleistet.²⁾ Nur zwei dieser Staaten, Sachsen-Meiningen und Reuss ä. L., lehnten diese Einladung ab.

In Folge dessen erfolgte gegen sie ebenfalls eine Kriegserklärung, ebenso gegenüber Oesterreich, Bayern, Württemberg, Baden, Grossherzogthum Hessen, Nassau und der freien Stadt Frankfurt; während mit Luxemburg und Limburg, obwohl dieses sich auch ferner am Bunde betheiligte, ein Krieg nicht geführt wurde und gegenüber Lichtenstein, das sein Contingent Oesterreich zur Verfügung stellte, mindestens eine offizielle Kriegserklärung nicht stattfand.

Während der Monate Juni und Juli wurden nun theils

1) Hahn a. a. O. S. 126; Staatsarchiv No. 2322.

2) Hahn a. a. O. S. 462.

die Unterhandlungen mit den verbündeten Regierungen zu Ende geführt, theils der Widerstand der Gegner durch die siegreichen preussischen Waffen gebrochen.

Das Resultat jener Unterhandlungen ist der am 4. August von Preussen mitgetheilte und am 18. August von den verbündeten Regierungen unterzeichnete Bündnissvertrag.¹⁾ Dieser enthält wesentlich folgende Bestimmungen: Die betreffenden Regierungen schliessen ein Offensiv- und Defensivbündniss zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der innern und äussern Sicherheit ihrer Staaten und treten sofort zur gemeinschaftlichen Vertheidigung ihres Besitzstandes ein. Die Zwecke des Bündnisses sollen definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 sichergestellt werden unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments; die Wahlen zum Parlament erfolgen auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849. Die Regierungen werden Bevollmächtigte nach Berlin senden, um nach Massgabe der Grundzüge vom 10. Juni den Bundesverfassungsentwurf festzustellen, welcher dem Parlamente zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden soll. Die Truppen der Verbündeten stehen unter dem Oberbefehl des Königs von Preussen. An diesem Bündnisse waren die beiden Mecklenburg nicht betheilig, welche am 21. August einen ziemlich gleichlautenden Separatvertrag mit Preussen abschlossen, der nur einige Clauseln wegen der landständischen Zustimmung enthielt.²⁾

Die Ergebnisse des Krieges enthalten die Friedensschlüsse. Der Frieden mit Oesterreich ist auf Grund der Präliminarien von Nikolsburg vom 26. Juli³⁾ in Prag am

1) Hahn a. a. O. S. 463 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 79 ff.; Staatsarchiv No. 2378.

2) Hahn a. a. O. S. 464; Glaser's Archiv a. a. O. S. 79; Staatsarchiv No. 2417.

3) Hahn a. a. O. S. 198 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 32 ff.; Staatsarchiv No. 2364.

23. August ¹⁾, alle andern sind in Berlin abgeschlossen, und zwar der mit Württemberg am 13. ²⁾, der mit Baden am 17. ³⁾, der mit Bayern am 22. August ⁴⁾, der mit dem Grossherzogthum Hessen am 3. ⁵⁾, der mit Reuss ä. L. am 26. September ⁶⁾, der mit Sachsen-Meiningen ⁷⁾ am 8., der mit dem Königreich Sachsen am 21. October. ⁸⁾

Die Grundlage der gesammten Friedensschlüsse bilden die nikolsburger Friedenspräliminarien, von denen namentlich drei Artikel als für die Neugestaltung Deutschlands entscheidend hervorzuheben sind. Diese sind nicht nur fast wörtlich gleichlautend in den prager Friedensvertrag übergegangen, sondern auch von allen andern deutschen Staaten als für sie verbindlich anerkannt. ⁹⁾

1) „Seine Majestät der Kaiser von Oesterreich überträgt auf Seine Majestät den König von Preussen alle seine im wiener Frieden vom 30. October 1864 erworbenen Rechte auf die Herzogthümer Holstein und Schleswig mit der Massgabe, dass die Bevölkerungen der nördlichen Districte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch

1) Hahn a. a. O. S. 194 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 35 ff.; Staatsarchiv No. 2369.

2) Hahn a. a. O. S. 199 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 41 ff.; Staatsarchiv No. 2372.

3) Hahn a. a. O. S. 199 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 49 ff.; Staatsarchiv No. 2374.

4) Hahn a. a. O. S. 200 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 44 ff.; Staatsarchiv No. 2373.

5) Hahn a. a. O. S. 202 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 61 ff.; Staatsarchiv No. 2375.

6) Glaser's Archiv a. a. O. S. 72 ff.; Staatsarchiv No. 2430.

7) Glaser's Archiv a. a. O. S. 70 ff.; Staatsarchiv No. 2432.

8) Hahn a. a. O. S. 205 ff.; Glaser's Archiv a. a. O. S. 52 ff.; Staatsarchiv No. 2434.

9) Von Württemberg in Art. 9, von Baden in Art. 10, von Bayern in Art. 5, von Hessen in Art. 13, von Reuss in Art. 1, von Meiningen in Art. 1, von Sachsen in Art. 2 des Friedensvertrages.

zu erkennen geben, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden sollen.“¹⁾

2) „Seine Majestät der Kaiser von Oesterreich erkennt die Auflösung des bisherigen deutschen Bundes an und giebt seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Betheiligung des österreichischen Kaiserstaates. Ebenso verspricht Seine Majestät das engere Bundesverhältniss anzuerkennen, welches Seine Majestät der König von Preussen nördlich der Linie des Mains begründet wird, und erklärt sich damit einverstanden, dass die südlich von dieser Linie gelegenen deutschen Staaten in einen Verein zusammentreten, dessen nationale Verbindung mit dem norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt und der eine internationale unabhängige Existenz haben wird.“²⁾

Aus dieser Bestimmung ergibt sich: *a)* die Verpflichtung Oesterreichs, sich jeder Betheiligung bei der Neugestaltung Deutschlands zu enthalten; *b)* die Berechtigung Preussens zur Gründung des norddeutschen Bundes; *c)* die Berechtigung der süddeutschen Staaten zur Gründung eines süddeutschen Bundes und die Verpflichtung Preussens und Oesterreichs, denselben anzuerkennen, keineswegs aber eine Verpflichtung der süddeutschen Staaten zu einer solchen Vereinigung zusammenzutreten; *d)* die Berechtigung des süddeutschen und norddeutschen Bundes, durch gegenseitige Vereinbarung ein nationales Band unter einander herzustellen; *e)* Anspruch des süddeutschen Bundes auf eine unabhängige internationale Existenz und Verpflichtung Preussens und Oesterreichs, diese anzuerkennen, dagegen nicht die Verpflichtung des süddeutschen Bundes oder, falls dieser

1) Art. 3 der nikolsburger Präliminarien, wörtlich übereinstimmend mit Art. 5 des prager Friedens.

2) Art. 2 der nikolsburger Präliminarien; der letzte Satz von „und der“ findet sich dort nicht, sondern erst im Art. 4 des prager Friedens, der im Uebrigen wörtlich übereinstimmt.

nicht zu Stande kommt, der einzelnen süddeutschen Staaten, ihre internationale unabhängige Existenz ewig zu bewahren, d. h. niemals in den norddeutschen Bund einzutreten, oder die Verpflichtung Preussens, diesen Eintritt zu verhindern.¹⁾

3) „Auf den Wunsch Seiner Majestät des Kaisers von Oesterreich erklärt Seine Majestät der König von Preussen sich bereit, bei den bevorstehenden Veränderungen in Deutschland den gegenwärtigen Territorialbestand des Königreichs Sachsen in seinem bisherigen Umfange bestehen zu lassen, indem er sich dagegen vorbehält, den Beitrag Sachsens zu den Kriegskosten und die künftige Stellung des Königreichs Sachsen innerhalb des norddeutschen Bundes durch einen mit Seiner Majestät dem Könige von Sachsen abzuschliessenden besonderen Friedensvertrag näher zu regeln. Dagegen verspricht Seine Majestät der Kaiser von Oesterreich, die von Seiner Majestät dem Könige von Preussen in Norddeutschland herzustellenden Einrichtungen einschliesslich der Territorialveränderungen anzuerkennen.“²⁾

Ausser der Anerkennung dieser Vereinbarungen enthielten die Friedensverträge mit Bayern und Hessen Bestimmungen über einzelne kleine Gebietsabtretungen³⁾; es erklärten ferner Königreich Sachsen, Reuss ä. L. und Meiningen ihren Beitritt zum Bündnissvertrage vom 18. August; ersteres verpflichtete sich namentlich auch die Reorganisation seiner Truppen und die Regelung seiner völkerrechtlichen Vertretung nach Massgabe der für den norddeutschen Bund auf der Basis der preussischen Reformvorschläge zu treffenden Bestimmungen stattfinden zu lassen⁴⁾, während der Gross-

1) Vergl. Aegidi, die völkerrechtlichen Grundlagen einer neuen Gestaltung Deutschlands, in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht. Bd. I. S. 522 ff.

2) Art. 5 der nikolsburger Präliminarien, wörtlich übereinstimmend mit Art. 6 des prager Friedens.

3) Friedensvertrag mit Bayern Art. 14, mit Hessen Art. 14 und 15.

4) Art. 2, 3 und 5 des sächsischen, Art. 1 des meiningischen und Art. 1 des reussischen Friedensvertrages.

herzog von Hessen sich bereit erklärte, mit seinen nördlich vom Main gelegenen Gebietstheilen in den norddeutschen Bund einzutreten.¹⁾ Die mit den letztgenannten vier Staaten abgeschlossenen Verträge trafen ausserdem einige Anordnungen über die demnächstige Regelung des Post- und Telegraphenwesens.

So waren die Grundlagen für eine Neugestaltung Deutschlands geschaffen, welche auf denselben in folgender Weise stattfand:

1) Zunächst löste sich der alte deutsche Bund auf. Nachdem im Juni und Juli eine Reihe von Staaten, dem Beispiele Preussens folgend, aus dem Bunde ausgeschieden war, trat am 24. August der Rest des Bundestages, aus den Gesandten von Oesterreich, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Grossherzogthum Hessen und Nassau bestehend, zusammen und beschloss: „nachdem in Folge der Kriegsergebnisse und Friedensverhandlungen der deutsche Bund als aufgelöst betrachtet werden muss, seine Thätigkeit mit der heutigen Sitzung zu beendigen, auch hiervon die bei ihm beglaubigten Vertreter auswärtiger Regierungen zu benachrichtigen.“²⁾

2) Preussen vereinigte Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt a. M., Schleswig-Holstein und die abgetretenen hessischen und bayrischen Gebietstheile mit seinem Gebiet. Die Einverleibung der vier ersten Staaten geschah kraft des Gesetzes vom 20. September, der letzteren Gebietstheile kraft zweier Gesetze vom 24. December 1866.³⁾ Als Rechtstitel für diese Annexionen kann Preussen zwar nicht das blosse Recht der Eroberung, wohl aber nach den im Verlauf des letzten Jahrzehnts im europäischen Völkerrecht zum Durchbruch gekommenen Grundsätzen die Eroberung zum Zweck

1) Art. 14 des Friedensvertrages mit Hessen.

2) H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht S. 400.

3) Staatsarchiv No. 2390, 2440 u. 41.

einer neuen Rechtsbildung auf der Basis des Nationalitätsprinzips geltend machen.

3) Es erfolgte die Gründung des norddeutschen Bundes. Am 15. December 1866 traten die Bevollmächtigten der zweiundzwanzig verbündeten Regierungen in Berlin zusammen, um über die seitens der preussischen Regierung gemachte Verfassungsvorlage zu berathen. Sie hielten eine Reihe von vertraulichen Besprechungen und drei förmliche Sitzungen am 18. Januar, 28. Januar und 7. Februar 1867.¹⁾ In der letzten Sitzung verständigten sich die Bevollmächtigten dahin,

„dass der Entwurf der in

1. dem Bündnissvertrage vom 18. resp. 21. August v. J. Art. 2 und 5,
2. dem Friedensvertrage zwischen Preussen und Hessen vom 3. September v. J. Art. 13 und 14,
3. dem Friedensvertrage zwischen Preussen und Reuss ä. L. vom 26. September v. J. Art. 1,
4. dem Friedensvertrage zwischen Preussen und Sachsen-Meiningen-Hildburghausen vom 8. October v. J. Art. 1,
5. dem Friedensvertrage zwischen Preussen und Sachsen vom 21. October v. J. Art. 2

vorgesehenen Bundesverfassung durch die Vorlage, welche die königlich preussische Regierung am 15. December v. J. der Conferenz gemacht habe, und deren Abänderungen, welche in den Annexen des gegenwärtigen Protocolls und in den Annexen des Protocolls vom 28. v. M. verzeichnet seien, nunmehr unter den hohen verbündeten Regierungen definitiv festgestellt sei und solchergestalt dem am 24. d. M. zusammentretenden Reichstage vorgelegt werden solle.“

1) Die Protocolle sind abgedruckt bei Hahn u. a. O. S. 486 ff. und in Glaser's Archiv Heft III. S. 1 ff.

Schon in der ersten Sitzung war die Vertretung der Vorlage gegenüber dem Reichstag, das Recht der Berufung, Eröffnung, Schliessung und Auflösung des Reichstages der Krone Preussen übertragen worden.

Am 12. Februar fanden in den einzelnen Staaten auf Grund der in denselben ergangenen Gesetze die Wahlen zum Reichstage des norddeutschen Bundes statt, der durch eine Verordnung des Königs von Preussen vom 13. Februar 1867¹⁾ auf den 24. Februar nach Berlin berufen wurde und daselbst, nachdem er an dem genannten Tage förmlich eröffnet war²⁾, am 25. seine Sitzungen begann.³⁾ Da mehrere Landtage sich ausdrücklich vorbehalten hatten, dass das Resultat der Verhandlungen ihnen zur endgiltigen Beschlussfassung vorgelegt werde, so hatte der Reichstag nicht den Charakter einer verfassungsvereinbarenden, sondern nur einer verfassungsberathenden Versammlung.

In der sechsten Sitzung am 4. März 1867 brachte der Vorsitzende der Bundescommissarien, Ministerpräsident Graf von Bismarck-Schönhausen, den Entwurf der Bundesverfassung ein.⁴⁾ Der Reichstag beschloss in der folgenden Sitzung am 6. März, die Vorberathung des Entwurfs im Plenum vorzunehmen.⁵⁾ Diese Vorberathung wurde in der neunten Sitzung am 9. März begonnen und in der zweiunddreissigsten Sitzung am 10. April beendet. Der aus der Vorberathung hervorgegangene, durch Amendements des Reichstages wesentlich modificirte Entwurf wurde dann am 15. und 16. April in der dreiunddreissigsten und vierunddreissigsten Sitzung einer Schlussberathung unterworfen. In dieser erfuhr er in Folge der vom Vorsitzenden der Bundescommis-

1) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes im Jahre 1867. Bd. I. S. VII.

2) Sten. Ber. a. a. O. S. I.

3) Sten. Ber. a. a. O. S. 1.

4) Sten. Ber. a. a. O. S. 41.

5) Sten. Ber. a. a. O. S. 71.

sarien im Namen der verbündeten Regierungen abgegebenen Erklärungen wiederum verschiedene Abänderungen und wurde dann schliesslich in namentlicher Abstimmung mit 230 gegen 53 Stimmen angenommen.¹⁾ Am folgenden Tage theilte in der fünfunddreissigsten Sitzung des Reichstages der Vorsitzende der Bundescommissarien den Beschluss der verbündeten Regierungen mit:

„den Verfassungsentwurf, wie er aus der Schlussberathung des Reichstages hervorgegangen sei, anzunehmen.“²⁾

Es erfolgte darauf der Schluss des Reichstages.³⁾

Die Bundesverfassung wurde dann, nachdem sie noch von den einzelnen Landtagen angenommen war, in der Zeit vom 21. bis 27. Juni in den verbündeten Staaten publicirt und als Anfangstermin ihrer verbindlichen Kraft der 1. Juli 1867 bezeichnet.⁴⁾ Ausserdem erfolgte eine Veröffentlichung derselben durch das Bundesgesetzblatt des norddeutschen Bundes unterm 26. Juli 1867.⁵⁾

Der Eingang der Bundesverfassung lautet:

„Seine Majestät der König von Preussen, Seine Majestät der König von Sachsen u. s. w. u. s. w. schliessen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben bestehenden Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen des norddeutschen führen und wird nachstehende Verfassung haben.“

Das rechtliche Fundament des norddeutschen Bundes und seiner Verfassung bildet demnach ein Vertrag, den die

1) Sten. Ber. a. a. O. S. 729

2) Sten. Ber. a. a. O. S. 731.

3) Sten. Ber. a. a. O. S. 733 u. 34.

4) Die Publicationspatente sind abgedruckt in Glaser's Archiv Heft IV. S. 117 ff.

5) Bundesgesetzblatt des norddeutschen Bundes. 1867. No. 1. S. 1 ff.

zweiundzwanzig souverainen Bundesglieder mit Zustimmung ihrer Landstände unter einander abgeschlossen haben.

§. 5. III. Begriff, Quellen und Litteratur des norddeutschen Bundesrechts.

I. Begriff.

Man kann vom norddeutschen Bundesrecht in einem doppelten Sinne sprechen:

- 1) als Inbegriff aller auf den norddeutschen Bund bezüglichen Rechtsnormen,
- 2) als Inbegriff aller vom norddeutschen Bunde ausgehenden Rechtsnormen.

Beides fällt keineswegs zusammen. Der norddeutsche Bund hat zwar einmal allgemeine Anordnungen zu erlassen, welche sich auf seine eigene Organisation und Thätigkeit beziehn, er besitzt aber ausserdem die Befugniss gesetzgeberische Verfügungen zu treffen, deren Handhabung im Einzelnen Sache der Einzelstaaten ist. Diese sind nur ihrer Entstehung nach Bundesgesetze, im Uebrigen bilden sie einen Theil des Privat-, Straf-, Process- oder Verwaltungsrechts der Einzelstaaten.

Im vorliegenden Werke soll selbstverständlich „nur das Bundesrecht im ersten Sinn behandelt werden.

II. Quellen.

Die Quellen des norddeutschen Bundesrechts sind:

- 1) die Bundesverfassung als Grundlage der gesamten Rechtsordnung des Bundes,
- 2) Bundesgesetze und Verordnungen, publicirt im Bundesgesetzblatt,
- 3) Verträge zwischen einzelnen Bundesgliedern. Diese Verträge haben jedoch nur in so weit Rechts-

gültigkeit, als sie mit der Verfassung und den Gesetzen des Bundes nicht im Widerspruch stehn. Da die Bundesverfassung auf einem Vertrage der sämmtlichen Bundesglieder beruht und in diesem Vertrage auch die gesetzgebenden Befugnisse der Bundesgewalt ihren Ursprung finden, so sind alle vor dem Abschluss des Bundesvertrages zwischen einzelnen Bundesgliedern vereinbarten Verträge, welche mit diesem nicht übereinstimmen, als durch denselben aufgehoben anzusehn; nach Abschluss des Bundesvertrages war aber den einzelnen Bundesgliedern überhaupt die rechtliche Möglichkeit entzogen, einseitige Verfügungen zu treffen, welche mit der Bundesverfassung und den Bundesgesetzen in Widerspruch standen. Verträge zwischen einzelnen Bundesgliedern haben demnach eine rechtliche Bedeutung nur, in so fern sie entweder sich innerhalb der Schranken bewegen, welche Bundesverfassung und Bundesgesetze für die einzelnen Bundesglieder gezogen haben, oder durch die Bundesverfassung bez. Bundesgesetzgebung ausdrücklich bestätigt worden sind.

Als solche Verträge kommen namentlich in Betracht:

a) die Militärconventionen ¹⁾,

b) der Accessionsvertrag zwischen Preussen und Waldeck vom 18. Juli 1867, in so fern dadurch Preussen die gesammte Verwaltung des Fürstenthums Waldeck, also auch diejenigen Verwaltungsfunctiōnen übernommen hat, welche die Einzelstaaten für den Bund auszuführen haben, wie z. B. Erhebung der Verbrauchssteuern etc.

c) die Verträge, durch welche die vollständige Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens in einzelnen Bundesstaaten an Preussen übergegangen ist.

4) Endlich kann im norddeutschen Bunde auch die Bildung von Rechtssätzen in gewohnheitsrechtlicher Form vorkommen.

1) S. unten §. 22.

Das wichtigste Interpretationsmaterial für Bundesverfassung und Bundesgesetze bilden die Protocolle des Bundesrathes ¹⁾ und die stenographischen Berichte des Reichstages nebst den in denselben enthaltenen Motiven, Commissionsberichten, Erklärungen u. s. w.

III. Litteratur.

1) Materialiensammlungen. J. C. Glaser, Archiv des norddeutschen Bundes. Sammlung aller Gesetze, Verträge und Actenstücke, die Verhältnisse des norddeutschen Bundes betreffend. Ein Band in vier Heften. Berlin 1867.

Das Archiv enthält sämmtliches Material, das sich auf die Gründung des norddeutschen Bundes und die Reconstruction des Zollvereins bezieht. Eine Fortsetzung des Werkes scheint vom Verfasser selbst nicht beabsichtigt zu sein; dagegen erscheint als eine Art Fortsetzung:

A. Koller, Archiv des norddeutschen Bundes und des Zollvereins. Jahrbuch für Staatsverwaltungsrecht und Diplomatie des norddeutschen Bundes und des Zollvereins. Mit Beilagen, enthaltend Verfassungen und Gesetze anderer Staaten. Bis jetzt drei Hefte. Berlin 1868.

Das Werk will in drei Abtheilungen: 1) die Gesetze des norddeutschen Bundes und Zollvereins nebst dem zu ihrer Interpretation erforderlichen Material, die dazu erlassenen Ausführungsverordnungen, die vom Bundespräsidium abgeschlossenen Verträge und Conventionen, die Protocolle über die Berathungen des Bundesrathes und Zollrathes, Berichte über die Verhandlungen des Reichstages und des Zollparlaments, 2) alle auf den norddeutschen Bund bezüglichen

1) Die Protocolle der Bundescommissarien für die Verfassungsberathung sind abgedruckt in den stenographischen Berichten des verfassungsberathenden Reichstages. Bd. II. Actenstücke S. 17 ff., Glasers Archiv, Heft III. S. 1 ff. und bei Hahn a. a. O. S. 486 ff. — Eine Veröffentlichung der Protocolle des Bundesrathes ist bis jetzt nicht erfolgt, aber in Aussicht gestellt in Koller's Archiv des norddeutschen Bundes und des Zollvereins.

diplomatischen Actenstücke und 3) wichtige Verfassungen und Gesetze fremder Staaten mittheilen.

Georg Hirth, Annalen des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. Bis jetzt drei Hefte. Berlin 1868.

Der Plan der Annalen geht darauf hinaus, eine praktische Codificirung der auf die Bundes- und Zollvereinsverhältnisse bezüglichen Gesetzgebung, Nachweisungen über die Organisation und Personalien der Behörden und endlich eine Statistik des norddeutschen Bundes und Zollvereins zu liefern.

2) Commentirende Schriften. E. Hiersemenzel, die Verfassung des norddeutschen Bundes, erläutert mit Hilfe und unter vollständiger Mittheilung ihrer Entstehungsgeschichte. Berlin 1867. — Zweiter Theil. Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des norddeutschen Zoll- und Handelsvereins. Band I. Berlin 1868.

Der erste Theil enthält nach einer kurzen Einleitung über die Gründung des Bundes einen Abdruck der Verfassung und theilt bei jedem einzelnen Artikel dessen Entstehungsgeschichte mit, woran dann regelmässig Bemerkungen und Erläuterungen geknüpft werden. Der zweite Theil verfährt in ähnlicher Weise mit den einzelnen Gesetzen und Verträgen.

Metzel, die Verfassung des norddeutschen Bundes. Berlin 1867.

Ein Abdruck der norddeutschen Bundesverfassung mit Hinweisungen auf die stenographischen Berichte und alphabetischem Register.

Hermann Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Mit besonderer Berücksichtigung der Krisis des Jahres 1866 und der Gründung des norddeutschen Bundes. Leipzig 1867. S. 406 ff.

Das Buch enthält in seinem letzten Theile eine historische Einleitung, eine Kritik der Bundesverfassung, erläuternde Bemerkungen zu den einzelnen Abschnitten derselben und zieht zum Schluss die aus der Einführung der Bundesverfassung sich ergebenden wichtigsten juristischen Consequenzen.

3) Erörterungen über die norddeutsche Bundesverfassung. Unter diesen wesentlich politischen Schriften ist zunächst eine auf den Entwurf der Bundesverfassung bezügliche Abhandlung zu nennen.

Zoopfl, Glossen zum Entwurf der Verfassung des norddeutschen Bundes, in der deutschen Vierteljahrsschrift. Jahrgang 1867. Heft II. S. 26.

Von den nach Feststellung der Verfassung erschienenen Schriften sind ausser den zahlreichen Rechenschaftsberichten der Reichstagsabgeordneten noch zu erwähnen:

H. v. Treitschke, die Verfassung des norddeutschen Bundes, in den preussischen Jahrbüchern. Bd. XIX. S. 717 ff.

A. Groote, der norddeutsche Bund, das preussische Volk und der Reichstag. Leipzig 1867.

R. Römer, die Verfassung des norddeutschen Bundes und die süddeutsche, insbesondere die württembergische Freiheit. Tübingen 1867.

M. v. Lavergne-Peguillen, die conservative Sociallehre. Mittelst Erörterung von Tagesfragen erläutert. Erstes Heft. Die Concurrenz und Gliederung der Staaten. Berlin 1866. 2. Die Verfassung des norddeutschen Bundes. S. 33 ff.

Ferdinand v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. Leipz. 1868.

Das Buch ist namentlich in so fern bemerkenswerth, als es zuerst eine wissenschaftlich staatsrechtliche Begründung und Construction des norddeutschen Bundesrechts versucht.

4) Eine Vergleichung des norddeutschen Bundesrechts mit dem der Schweiz und der vereinigten Staaten enthält:

Das Bundesstaatsrecht der nordamerikanischen Union, der Schweiz und des norddeutschen Bundes, zusammengestellt von einem Juristen. München 1868.

ERSTER ABSCHNITT.

Umfang und Wirksamkeit des Bundes.

(Bundesgewalt im objectiven Sinne.)

— — —

§. 6. I. Das Bundesgebiet und die Bundesangehörigkeit.

I. Das Gebiet des norddeutschen Bundes besteht aus den deutschen Staaten nördlich des Mains: Preussen mit Lauenburg, Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuss ä. L., Reuss j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, Lütbeck, Bremen, Hamburg und den nördlich vom Main belegenen Theilen des Grossherzogthums Hessen. ¹⁾

Was Veränderungen des Bundesgebietes betrifft, so ist 1) ein Ausscheiden einzelner Staaten aus dem Bunde nur mit Zustimmung aller verbündeten Staaten zulässig. Dies ergibt sich aus dem Charakter des Bundes als eines „ewigen“ ²⁾, welcher jede Auflösung des Bundes-

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 1.

2) Einleitung zur Verfassung des norddeutschen Bundes.

verhältnisses durch einseitigen Rücktritt oder Majoritätsbeschluss verbietet. Da aber auch eine gänzliche oder theilweise Gebietsabtretung an einen mitverbündeten Staat ein gänzlich oder theilweises Ausscheiden des abtretenden Bundesgliedes aus dem Bunde involvirt, so erfordert selbst eine derartige Abtretung die Zustimmung sämtlicher Bundesgenossen. ¹⁾)

2) Die Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund kann im Allgemeinen ebenfalls nur mit Zustimmung aller Verbündeten stattfinden, denn die vertragsmässige Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Bundesverhältnisses ist lediglich den im Bundesvertrage speciell aufgeführten Staaten gegenüber eingegangen, ein neuer Bundesgenosse kann daher keinem Verbündeten gegen seinen Willen aufgedrungen werden. Doch besteht eine Ausnahme hinsichtlich der süddeutschen Staaten, indem der Eintritt derselben oder eines einzelnen derselben in den Bund auf Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgt. ²⁾)

II. Als Bundesangehöriger gilt jeder Angehörige eines Bundesstaates. Erwerb und Verlust der Bundesangehörigkeit richtet sich also nach den Gesetzen der Einzelstaaten.

§. 7. II. Die Competenz des Bundes.

I. Jetzige Competenz des norddeutschen Bundes.

A. Auf dem Gebiete der innern Angelegenheiten hat der Bund theils nur das Recht der Gesetzgebung und Oberaufsicht, theils auch eine unmittelbare Verwaltung, endlich in sehr beschränkter Weise eine Rechtspflege.

1) Vergl. von Martitz a. a. O. S. 9.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 78.

1) Lediglich der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Bundes unterliegen:

a) die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Passwesen, Fremdenpolizei, über Gewerbebetrieb einschliesslich des Versicherungswesens, über die Colonisation und Auswanderung nach ausserdeutschen Ländern,

b) die Handelsgesetzgebung, so weit sie nicht Zollgesetzgebung ist,

c) die Ordnung des Maass-, Münz- und Gewichtssystems nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergeld,

d) die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen,

e) die Erfindungspatente,

f) der Schutz des geistigen Eigenthums,

g) der Flösserei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstrassen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluss- und sonstigen Wasserzölle,

h) Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt,

i) Bestimmungen über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden,

k) die gemeinsame Gesetzgebung über das Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren,

l) Massregeln der Medicinal- und Veterinärpolizei ¹⁾,

m) die Bestimmungen über das Verfahren zur Ermittlung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe, die Ausstellung der Messbriefe und Schiffscertificate, die Bedingungen, von welchen die Erlaubniss zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist. ²⁾

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 4.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 54.

Auf allen diesen Gebieten übt der Bund das Recht der Gesetzgebung nicht ausschliesslich, sondern unter Concurrenz der Einzelstaaten aus, jedoch mit der Wirkung, dass Bundesgesetze den Landesgesetzen vorgehn. Nur hinsichtlich der Wasserzölle existirt in so fern eine Ausnahme, als die Befugniss auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, keinem Einzelstaate, sondern nur dem Bunde zusteht. ¹⁾

Die Bundesgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Bundes wegen. ²⁾

2) Nicht bloss die Gesetzgebung, sondern auch eine unmittelbare Verwaltung hat der Bund hinsichtlich folgender Gegenstände:

- a. der Zölle und der Verbrauchssteuern ³⁾ von einheimischem Zucker, Salz, Taback, Bier und Branntwein,
- b. des Post- und Telegraphenwesens ⁴⁾,
- c. des Eisenbahnwesens und der Herstellung von Land- und Wasserstrassen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs. ⁵⁾

Auf den beiden ersten Gebieten ist die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes ausschliesslich, auf dem letzteren concurrirt sie mit der der Einzelstaaten. Hier gilt hinsichtlich der Gesetzgebung der oben angeführte Grundsatz, dass Bundesgesetze den Landesgesetzen vorgehen; die Verwaltungsbefugnisse des Bundes erstrecken sich auf Herstellung und Concessionirung von Eisenbahnen und andern Verkehrsstrassen, Sorge für Einführung gleichmässiger Betriebseinrichtungen, Ueberwachung des Betriebs, Controle über das Tarifwesen.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 54.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 2.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 4, 33—40.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 4, 48—52.

5) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 4, 41—47.

3) Eine Rechtspflege übt der Bund in Bezug auf einzelne gegen ihn gerichtete Verbrechen, in Bezug auf Streitigkeiten zwischen den einzelnen Bundesstaaten und Verfassungstreitigkeiten in denselben, zum Zweck der Abhilfe von Justizverweigerungen in den Bundesstaaten, sowie endlich durch seine Consuln in gewissen aussereuropäischen Ländern. ¹⁾

B. Die auswärtigen Angelegenheiten sind dem Bunde nicht ausschliesslich überwiesen; auch auf diesem Gebiete concurriren mit ihm die Einzelstaaten. Es handelt sich also auch hier wesentlich um eine genaue Ausscheidung der Competenz. Eine solche hat die Bundesverfassung selbst nicht vorgenommen; doch ist es nicht schwer, auf Grund ihrer Bestimmungen dies selbstständig zu thun.

1) Zunächst kann es nicht zweifelhaft sein, dass dem Bunde das ausschliessliche Recht zusteht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen. Hätten die Einzelstaaten ein selbstständiges Kriegerrecht, so könnte jeder derselben durch eine Kriegserklärung einen fremden Staat zu einem Angriff auf sein Gebiet, also auf Bundesgebiet provociren und damit den Bund in einen Krieg verwickeln. Das Recht, dies zu thun, steht aber ausschliesslich dem Präsidium zu. ²⁾ Im norddeutschen Bunde ist daher nur ein Bundeskrieg denkbar; und daraus folgt unmittelbar, dass auch der Frieden nur vom Bunde abgeschlossen werden kann.

2) Was dagegen den friedlichen Verkehr mit fremden Staaten betrifft, so ist zu unterscheiden:

a. Handelt es sich um die Regelung von völkerrechtlichen Beziehungen, die in unmittelbarer Verbindung mit gewissen Gebieten des inneren Staatslebens stehen, so muss die Competenz ganz in derselben Weise

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 74—77. — Art. 56 und Gesetz, betreffend die Organisation der Bundesconsulate, so wie die Amtsrechte und Pflichten der Bundesconsuln, vom 8. November 1867 § 22.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 11.

festgesetzt werden, wie dies in Bezug auf die inneren Angelegenheiten geschehen ist. Ueber Gegenstände, die der alleinigen Competenz des Bundes überwiesen sind, können auch allein vom Bunde Unterhandlungen geführt und Verträge abgeschlossen werden. Dahin gehören also namentlich die Gebiete des Zoll-, Post- und Telegraphenwesens, so wie laut der ausdrücklichen Bestimmung im Art. 4 und 54 der Bundesverfassung die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See. In Bezug auf solche Gegenstände, hinsichtlich deren die Einzelstaaten mit dem Bunde in Gesetzgebung und Verwaltung concurriren, also z. B. in Bezug auf Eisenbahnwesen. Vollstreckung von Erkenntnissen, Auslieferung von Verbrechern u. s. w. ist eine separate Unterhandlung einzelner Staaten nicht ausgeschlossen, doch dürfen diese bindende Verpflichtungen immer nur unter dem Vorbehalte übernehmen, dass dadurch künftigen Bundesgesetzen oder vom Bunde abzuschliessenden Verträgen in keiner Weise präjudicirt werde. Auf den Gebieten endlich, die der ausschliesslichen Competenz der Einzelstaaten angehören, z. B. für Kirchen- und Schulangelegenheiten, besitzen diese auch das unbedingte Recht der Unterhandlung und Vertragsschliessung.

b. Handelt es sich dagegen um rein auswärtige Angelegenheiten, z. B. um die Ordnung allgemeiner europäischer Angelegenheiten, um eine Betheiligung an darauf bezüglichen Congressen, Conferenzen u. s. w., so kann der norddeutsche Bund nur als ein Gesamtkörper, nicht auch neben ihm die einzelnen Staaten vertreten sein. Denn aus derartigen Unterhandlungen entstehen oft weitere politische Complicationen, ja selbst gewaltsame Massregeln und Kriege; die Möglichkeit, dass die Stellung der einzelnen Staaten mit der des Bundes in Widerspruch gerathe, muss daher von vorn herein ausgeschlossen werden. Ein Beispiel

sind die beabsichtigten Conferenzen über die römische Frage, hinsichtlich deren die Haltung der königlich sächsischen Regierung eben so correct und bundesfreundlich wie die der grossherzoglich hessischen incorrect war.

3) Die Bestellung von diplomatischen Vertretern steht sowohl dem Bunde als den Einzelstaaten zu, wie sich das aus dem Umstande, dass beide auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten concurriren, fast von selbst ergibt. Da aber die Wahrnehmung der Handelsbeziehungen zu fremden Nationen ausschliessliche Bundesangelegenheit ist, so erscheint es als durchaus consequent, wenn die Bestellung derjenigen diplomatischen Agenten, die vorzugsweise mit der Sorge für die Handelsinteressen betraut sind, nämlich der Consuln, auch lediglich dem Bunde zusteht.¹⁾

C. Wenn so dem Bunde verschiedene Functionen auf den Gebieten des innern und äussern Staatslebens zugewiesen sind, so versteht es sich ganz von selbst, dass er auch competent ist, alle diejenigen Einrichtungen zu treffen, die zur Durchführung dieser Aufgaben erforderlich sind, dass er also namentlich die dazu nothwendigen Organe bestellen und Mittel beschaffen kann. Er hat mit anderen Worten die Befugniss, Bestimmungen über die Organisation der Bundesgewalt, über die Bundesbeamten, das Bundesheer, die Bundesmarine und die Bundesfinanzen zu erlassen, ganz einerlei, ob dies in der Verfassung ausgesprochen ist oder nicht.²⁾

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 56.

2) Die Bestimmung unter No. 14 des Artikels 4 der Bundesverfassung, dass der Bundesgesetzgebung auch das Militairwesen des Bundes und die Kriegsmarine unterliegen sollen, fehlte bekanntlich in dem von den Regierungen vorgelegten Verfassungsentwurf und ist in die Verfassung durch ein Amendement des Abgeordneten Twesten hineingebracht worden. Twesten glaubte, dass nach dem Wortlaut des Verfassungsentwurfs das Militair- und Marinewesen der Competenz der Bundesgesetzgebung gänzlich entzogen sei und hielt es für nöthig, durch sein Amendement eine wesentliche Lücke im Entwurf auszufüllen (vergl. seine Aeusserungen in den stenographischen Be-

Die Kompetenz des norddeutschen Bundes ist demnach eine viel weiter gehende, als die der Bundesgewalt in den vereinigten Staaten oder der Schweiz; und doch steigen gerechte Zweifel darüber auf, ob man sie ausgiebig genug normirt hat. Das Einheitsbedürfniss des deutschen Volkes, das sich als geschlossene Nation fühlt, ist bei weitem grösser als das jener aus sehr verschiedenen Elementen zusammengesetzten Republiken. Es wird wahrscheinlich sehr bald die Forderung auftreten, dass der Bund die ganze Privatrechts-Gesetzgebung in den Kreis seiner Aufgaben ziehe; es wird sich das Bedürfniss zeigen, Press-, Vereins- und Ver-

richten des verfassungsberathenden Reichstages S. 104 u. 105, 308 u. 309). Auch von anderer Seite ist das Twesten'sche Amendement als eine wesentliche Verbesserung des Entwurfes angesehen worden (z. B. von Schulze a. a. O. S. 444 u. 445, dem Verfasser des Bundesstaatsrechts S. 19). Ich bin nicht im Stande, mich dieser Ansicht anzuschliessen. Wenn dem Bunde die Wahrnehmung des wesentlichsten Theiles der auswärtigen Beziehungen überwiesen und zu diesem Zwecke ein Heer und eine Marine zur Verfügung gestellt ist, so versteht es sich ganz von selbst, dass ihm die Befugnis zustehen muss, dieses Heer und diese Marine so, wie er es für nöthig hält, zu organisiren, und zum Zwecke dieser Organisation allgemeine gesetzliche Anordnungen zu treffen. Vielleicht deutet darauf auch eine Aeusserung hin, die Graf Bismark bei Gelegenheit der Berathung über das Twesten'sche Amendement that (sten. Bericht. S. 310). „Erlauben Sie mir nur hervorzuheben, dass die Bundescommissare diesen wichtigen Gegenstand nicht etwa übersehen oder vergessen haben, sondern dass sie Erwägungen stattgaben, nach welchen sie einen solchen Zusatz, wenn nicht für überhaupt entbehrlich, doch als für jetzt entbehrlich ansahen.“

Ja ich halte sogar das Twesten'sche Amendement insofern für höchst gefährlich und bedenklich, als dadurch sehr leicht die Ansicht erweckt werden könnte, als sei die Bundesgesetzgebung in der That bloss auf die Gegenstände beschränkt, die entweder im Artikel 4 oder in einem späteren Artikel der Verfassung ihr ausdrücklich zugewiesen sind, als dürfe sie keine für die Organisation des Bundes nothwendigen gesetzlichen Anordnungen treffen, wenn sie nicht *expressis verbis* dazu competent erklärt sei. Dies wird namentlich hinsichtlich der Bundesbeamten wichtig. Der Bundesgewalt ist nirgends eine Befugnis beigelegt worden, ein Bundesbeamtengesetz zu erlassen, und so glauben denn auch einige Schriftsteller (Hiersemenzel a. a. O. Theil I. S. 74 Anm. 3. v. Lavergne-Peguilhen a. a. O. S. 39) wirklich, dass sie dazu nicht competent sei. Das Unrichtige dieser Behauptung fällt nach den obigen Ausführungen sofort in die Augen.

sammlungswesen von Bundeswegen zu reguliren; und macht es denn nicht schon jetzt auf Jedermann einen höchst ungünstigen Eindruck, dass, wenn es sich um die Ausrüstung einer wissenschaftlichen Expedition, um die Unterstützung des germanischen Museums, des deutschen Rechtsschutzvereins in London oder ähnlicher Bestrebungen handelt, stets erst die weitläufigsten und schwierigsten Erörterungen über die Kompetenz stattfinden? Unter diesen Umständen ist die Frage sehr nahe gelegt, auf welche Weise eine Erweiterung der Kompetenz des Bundes stattzufinden hat.

II. Erweiterung der Kompetenz des Bundes.

Ueber die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Kompetenzerweiterung des Bundes erfolgen könne, sind sowohl im verfassungberathenden Reichstage als in der Litteratur zwei durchaus entgegengesetzte Meinungen hervorgetreten, indem die Einen die Bundesgewalt für befugt halten, im Wege der Verfassungsänderung selbst die ihr zugewiesene Sphäre zu erweitern, Andere dagegen für eine solche Ausdehnung die Zustimmung aller Bundesglieder verlangen.¹⁾

Es fragt sich nun zunächst, ob die Verfassung selbst Bestimmungen über diesen Gegenstand getroffen hat. Einen ausdrücklichen Ausspruch darüber enthält sie jedenfalls nicht. Die bei Gelegenheit der Verfassungsberathung gestellten Anträge, welche einen solchen bezweckten, haben die Zu-

1) Im Reichstage sprachen sich dafür, dass die Kompetenz des Bundes auf die ihm in der Verfassung zugewiesenen Gegenstände beschränkt sei, aus die Abgeordneten: Schwarze (sten. Bericht. S. 234), Haberkorn (ebendas. S. 239), Zachariae (ebendas. S. 240), Ellissen (ebendas. S. 242), Twesten (ebendas. S. 308 u. 309), Thielau (ebendas. S. 319). Dagegen hielten den Bund für berechtigt seine Kompetenz im Wege der Verfassungsänderung zu erweitern die Abgeordneten Miquel (sten. Bericht. S. 112 u. 113, S. 242 u. 316), v. Vincke (ebendas. S. 298 u. 299), Wagener (ebendas. S. 318), Graf Rethusy-Huc (ebendas. S. 318 u. 319), Erxleben (ebendas. S. 323), und der Bundescommissar Geh. Legationsrath Hofmann (ebendas. S. 319). — Die letztere Ansicht vertreten auch v. Martitz a. a. O. S. 10 u. 41, und Hiersemenzel a. a. O. S. 34, während Schulze a. a. O. S. 441 sich der ersteren zuzuneigen scheint.

stimmung des Reichstages nicht gefunden. ¹⁾ Die Untersuchung kann sich demnach nur darauf richten, ob implicite durch andere Bestimmungen der Verfassung eine Entscheidung nach der einen oder andern Seite hin gegeben ist.

Eine solche Entscheidung hat man in der Bundesverfassung zu finden geglaubt und zwar im Sinne der Befugniß der Bundesgewalt zur Kompetenzerweiterung. Diese sucht man auf folgende Weise zu deduciren. Nach Art. 78 der Bundesverfassung erfolgen Veränderungen der Verfassung im Wege der Bundesgesetzgebung mit dem Erforderniß einer Majorität von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen im Bundesrath. Da nun die Competenz der Bundesgewalt auf der Bundesverfassung beruht, so kann durch eine Verfassungsänderung auch eine Aenderung, demnach eine Erweiterung der Competenz erfolgen. Dabei übersieht man aber Eins. Der Wortlaut des Artikels 78 setzt nur die Form fest, in der Verfassungsänderungen stattzufinden haben, statuirt daher allerdings die Möglichkeit, keineswegs aber die unbeschränkte Zulässigkeit von Verfassungsänderungen. Im Gegentheil, die Verfassung spricht eher

1) Diese Anträge gingen von den Abgeordneten Zachariae und Miquel aus. Ersterer wollte die Bundesgewalt ausdrücklich auf die ihr zugewiesene Sphäre beschränkt wissen, letzterer ihr das Recht der Kompetenzerweiterung mit Beobachtung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen beilegen. — Der Antrag des Abgeordneten Zachariae ging dahin, den Art. 2 folgendermassen zu fassen: „Die Bundesgewalt wird durch die ihr in dieser Verfassung zugewiesenen Competenzen bestimmt und begrenzt. Die im Bunde begriffenen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, so weit sie nicht durch diese Verfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, so weit sie nicht der Bundesgewalt ausdrücklich übertragen sind.“ Der Abgeordnete Miquel dagegen beantragte, zwischen Art. 4 u. 5 einen Artikel folgenden Inhalts einzuschieben: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung auch solche Einrichtungen zu treffen und Massregeln anzuordnen, welche auf andere als die im Art. 4 bezeichneten Gegenstände sich beziehen, wenn diese im Gesamtinteresse nothwendig werden. Der Erlass solcher Gesetze ist an die für Verfassungsveränderungen vorgeschriebenen Formen gebunden.“

gegen als für das Recht der Bundesgewalt, selbst ihre Competenz zu erweitern. Nach Art. 78 erfolgen Verfassungsänderungen im Wege der Gesetzgebung, nach Art. 5 wird die Gesetzgebung durch Bundesrath und Reichstag ausgeübt, nach Artikel 23 hat der Reichstag das Recht, Gesetze vorzuschlagen nur innerhalb der Competenz des Bundes. Der Reichstag kann demnach niemals die Initiative zu einer Competenzerweiterung ergreifen; da nun ferner auch dem Bundesrath diese Befugniss nirgends ausdrücklich reservirt ist, Reichstag und Bundesrath aber bei Ausübung der Gesetzgebung als vollkommen gleichberechtigte Factoren erscheinen, so muss man annehmen, dass der Bundesrath ebenfalls eine Initiative nach dieser Richtung hin nicht besitzt, dass also die gesetzgebende Gewalt des Bundes zur Competenzerweiterung nicht befugt ist.

Dafür spricht denn auch ferner der Umstand, dass der norddeutsche Bund ein Bund und kein Staat ist. Die früheren Ausführungen ¹⁾ haben gezeigt, dass der charakteristische Unterschied zwischen Bund und Staat in der beschränkten Competenz des ersteren und der unbeschränkten Competenz des letzteren liegt. Sobald man daher der Bundesgewalt die Befugniss zuspräche, nach ihrem Ermessen in alle beliebigen Angelegenheiten eingreifen zu können, würde der norddeutsche Bund überhaupt aufhören ein Bund zu sein und zum Staate werden. ²⁾

Das Recht der Bundesgewalt zur Competenzerweiterung

1) Vergl. S. 4 u. 23.

2) Abg. Twesten (a. a. O. S. 308): „Es ist ein allgemeiner, rechtlicher Grundsatz, geltend im Privatrecht wie im Staatsrecht, Niemand kann sich selbst seine Competenz erweitern. Eine Competenz, die nicht durch die Verfassung dem Bundesrath und dem Reichstag beigelegt wird, können sich diese Körperschaften niemals später selbst beilegen, wenn es nicht ausdrücklich vorbehalten wird, dass dies im Wege der Verfassungsänderung geschehen kann.“ — Dieser Ausspruch ist vollständig richtig bis auf einen Punkt. Der Staat kann seine Competenz erweitern; dadurch unterscheidet er sich eben von allen anderen Organisationen.

wird endlich auch durch die Art der Entstehung des norddeutschen Bundes ausgeschlossen. Der norddeutsche Bund und seine Verfassung ist aus einem Verträge der souverainen Bundesglieder hervorgegangen. Durch den Vertrag haben dieselben zwar einen Theil ihrer Souverainetät aufgegeben, aber alle Souverainetätsrechte zurückbehalten, deren sie sich nicht ausdrücklich entäussert haben. Die Competenz des Bundes hat daher als rechtliche Grundlage die vertragsmässige Beschränkung der Souverainetät der Bundesglieder, sie kann niemals weiter gehen als diese rechtliche Grundlage, niemals über die vertragsmässige Sphäre hinaus anders als durch einen neuen Vertrag erweitert werden.

Mit anderen Worten: Indem die einzelnen Bundesglieder zu einem neuen Gemeinwesen zusammentraten und diesem eine bestimmte Sphäre der Thätigkeit zuwiesen, schlossen sie einen Vertrag unter einander; indem sie die Organisation des Gemeinwesens regelten, d. h. Bestimmungen über die Bestellung und Zusammensetzung seiner Gewalt und deren Thätigkeit innerhalb der ihr zugewiesenen Sphäre trafen, gaben sie demselben ein Gesetz. So weit daher die Verfassung des norddeutschen Bundes den Charakter eines Gesetzes hat, kann sie von der Bundesgewalt abgeändert werden; so weit sie dagegen sich als Vertrag charakterisirt, bedarf eine Abänderung der Zustimmung aller contrahirenden Theile.

ZWEITER ABSCHNITT.

Die Organisation der Bundesgewalt.

(Bundesgewalt im subjectiven Sinne.)

§. 8. I. Träger der Bundesgewalt.

Die Frage, wer als Träger oder rechtlicher Inhaber der Bundesgewalt angesehen werden sollte, beantwortete sich fast von selbst, als Nord-Amerika und die Schweiz aus der Form eines Staatenbundes in die eines Bundesstaates übergingen. Dort, wo die einzelnen Staaten Republiken waren, in denen die Souverainetät beim Volke ruhte, konnte auch für den Bund nur das gesammte nordamerikanische beziehungsweise schweizerische Volk als Quell und Ursprung aller Gewalten erscheinen, alle Organe der Bundesgewalt mussten im Namen und als Vertreter desselben handeln. Desshalb machte denn auch die Bildung der Bundesgewalt wenig Schwierigkeiten; die wesentlichsten Factoren derselben gingen aus dem Volke hervor, daneben stellte man eine Vertretung der Einzelstaaten.

Viel schwieriger war die Lösung der Frage in Deutschland. Der grösste Theil der deutschen Staaten hatte eine constitutionell monarchische Verfassung, die Staatsgewalt ruhte nicht beim Volke, sondern bei dem erblichen Herr-

scher, der als Inhaber der gesammten Staatsgewalt angesehen wurde; ja Bundesgesetze und Landesverfassungen hatten immer ein besonderes Gewicht auf die Verkündigung des Dogmas gelegt, dass der Fürst das souveraine Oberhaupt des Staates sei und alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige. Als nun die Frage nach Bildung einer bundesstaatlichen Gewalt herantrat, schien es weitaus den Meisten der einfachste und correcteste Weg zu sein, für den Bund genau einen solchen Monarchen hinzustellen, wie er in den einzelnen Staaten existirte. So wollte die deutsche Reichsverfassung einen Kaiser schaffen, den sie selbst als Träger der Reichsgewalt bezeichnete. ¹⁾ Dieser Kaiser konnte, da er doch eine reelle Grundlage für seine Macht haben musste, selbstverständlich nur einer der regierenden deutschen Fürsten sein, namentlich bot sich als solcher ganz natürlich der Monarch des grössten Einzelstaates, also, nachdem es klar geworden, dass Oesterreich an der Verfassung nicht Theil nehmen würde, der König von Preussen dar. So würde die Reichsverfassung, wenn sie ins Leben getreten wäre, gewissermaassen eine Realunion zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt des grössten Einzelstaates hergestellt haben. Dem Kaiser sollte dann im Volkshause eine Volksvertretung und im Staatenhause eine zur Hälfte von den Regierungen, zur andern Hälfte von den Land- und Provincialständen gewählte Staatenvertretung zur Seite treten.

Gegen eine solche Construction der Bundesgewalt liess sich gewiss theoretisch Nichts einwenden; wohl aber hatte sie ihre schweren practischen Bedenken. Durch die constitutionelle Monarchie im Bunde, durch die Stellung des Kaisers als Träger der Reichsgewalt wurden die einzelnen Monarchen für die Gebiete der Bundescompetenz geradezu mediatisirt; und nur einen sehr ungenügenden Ersatz fanden sie im Staatenhause, da sie bei dessen Besetzung mit ihren

1) Abschn. III. Art. 3 § 64.

Landständen concurrirten und ihnen ausserdem nur die Ernennung von Vertretern, nicht auch die Instruction derselben zustand. Von ihrem Standpunkte aus mochte ihnen daher ihr Verhältniss zur Reichsgewalt mehr als eine Suzerainetät denn als ein Bundesverhältniss erscheinen. — Gewiss ist die Reichsverfassung nicht bloss an diesem Umstande gescheitert; aber immerhin war derselbe ein Moment, das zum Scheitern mit beitrug.

Offenbar giebt es aber in einem Bunde constitutioneller Monarchien für die Herstellung der Bundesgewalt noch einen andern Weg; man kann die Gesammtheit der verbündeten Monarchen als Inhaber der Bundesgewalt hinstellen. In diesem Falle findet jeder Monarch für den Theil seiner Souverainetät, den er im einzelnen Staate opfert, einen Ersatz in der Theilnahme an der Herrschaft über das Ganze, ebenso wie das souveraine Volk eines nordamerikanischen Einzelstaates oder eines schweizer Cantons für seine verlorene Souverainetät dadurch entschädigt wurde, dass es fernerhin als Theil des nordamerikanischen oder schweizer Volkes Hoheitsrechte über die ganze Union oder die ganze Schweiz ausübte. In dieser Weise ist man bei Gründung des norddeutschen Bundes verfahren. Als Träger der Bundesgewalt erscheint die Gesammtheit der zum Bunde zusammengetretenen Bundesglieder; Bundesglieder sind aber die souverainen norddeutschen Fürsten und die Senate der freien Städte.

Nach der Auffassung der norddeutschen Bundesverfassung ist also die Gesammtheit der verbündeten Monarchen und Senate Träger der Bundesgewalt.¹⁾ Daraus ergibt sich aber zweierlei:

1) Wesentlich übereinstimmend: von Martitz a. a. O. S. 44 ff. und der Verfasser des Bundesstaatsrechts a. a. O. S. 12 und 13. Ausserdem glaube ich diese Auffassung auch in einer ganzen Reihe von Aeusserungen des Grafen Bismark im verfassungsberathenden Reichstage zu erkennen, von denen ich namentlich folgende hervorhebe. Zuerst bemerkt er gegenüber

1. Die Functionen, welche der Krone Preussen als Präsidialmacht des Bundes übertragen sind, besitzt diese nicht kraft eigenen Rechtes, sondern als ein Vertreter, als

dem Antrage auf Einsetzung eines verantwortlichen Bundesministeriums Folgendes (Sten. Ber. S. 136): „Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Consortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuthen; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschliessen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Theilnahme an der Executive ebenso wenig. Es wäre der Anforderung nur dadurch zu genügen gewesen, dass eine einheitliche Spitze mit monarchischem Charakter geschaffen wäre. Dann aber, meine Herrn, haben Sie kein Bundesverhältniss mehr, dann haben Sie eine Mediatisirung derer, denen diese monarchische Gewalt nicht übertragen wird. Diese Mediatisirung ist von unsern Bundesgenossen weder bewilligt, noch von uns erstrebt worden. Es ist hier angedeutet worden, man könne sie mit Gewalt erzwingen; von Anderen: sie werde sich zum Theil von selbst ergeben, und letzteres von einer mir nahe stehenden Seite. Wir erwarten dieses nicht in dem Masse und glauben nicht, dass deutsche Fürsten in grösserer Anzahl bereit sein werden ihre jetzige Stellung mit der eines englischen Pairs zu vertauschen. Wir haben ihnen diese Zumuthung niemals gemacht und beabsichtigen nicht sie ihnen zu machen.“ Ferner sagt er bei Gelegenheit der Debatte über Bennigsen's Amendement, das auf die Einsetzung verantwortlicher Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige neben dem Bundeskanzler gerichtet war (Sten. Ber. S. 388): „Sie schaffen eine den Ministerien und höchsten Regierungen der einzelnen Bundesländer vorgesetzte Spitze ausserhalb des Bundesraths. Innerhalb des Bundesraths findet die Souverainetät einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Dort hat jede ihren Antheil an der Ernennung des gewissermassen gemeinschaftlichen Ministeriums, welches neben anderen Functionen auch der Bundesrath bildet. Dieses Gefühl der unverletzten Souverainetät, welches dort seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer contrasignirenden Bundesbehörde, die ausserhalb des Bundesrathes aus preussischen oder andern Beamten ernannt wird und es ist und bleibt eine *capitis deminutio* für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, gehorsamleistende Organe einer vom Präsidium ausserhalb des Bundesrathes ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollten. Glauben Sie nicht, dass wir diese Frage nicht erwogen haben, ob die übrigen Regierungen diesen Anflug von einer Verminderung ihrer Souverainetät auf sich nehmen wollen. Wir haben über die Frage, ob die Ministerien der Einzelstaaten, namentlich die Kriegs- und Finanzministerien u. s. w. bleiben würden, Wochen lang verhandelt. Unsere Arbeit

ein Organ der Gesamtheit. Desshalb erscheint in der Bundesverfassung die Krone Preussen unter Bezeichnungen, die mehr auf die Eigenschaft eines Bundesbeamten als auf einen selbstständigen Inhaber, wenn auch nur einzelner Theile der Bundesgewalt hindeuten: Bundespräsidium, Bundesfeldherr; desshalb werden nach den Vorschriften des Artikels 17 der Bundesverfassung die Anordnungen und Verfügungen des Präsidiums im Namen des Bundes erlassen, desshalb erfolgt die Eröffnung und der Schluss des Reichs-

ist keine leichte gewesen und Sie können ermessen, mit welchem Eindruck wir nach unseren schweren und erschöpfenden Arbeiten hier Amendements hören, die von Allem, was wir gethan und geleistet haben, abstrahiren, von dem in der Geschichte unerhörten Fall, dass die Regierungen von 30 Millionen Deutschen sich nicht bloss dem Wortlaute nach, wie bei der alten Bundesacte, sondern auch dem Geiste nach über einen solchen Entwurf geeinigt haben, keine Notiz nehmen.“ Endlich äussert er sich über den Antrag auf Einsetzung eines Oberhauses folgendermassen (Sten. Ber. S. 430): „Es ist mir an und für sich nicht leicht mir ein deutsches Oberhaus zu denken, das man einschieben könnte zwischen den Bundesrath, der, ich wiederhole es, vollkommen unentbehrlich ist als diejenige Stelle, in der die Souverainetät der Einzelstaaten fortführt ihren Ausdruck zu finden — das man also einschieben könnte zwischen diesen Bundesrath und diesen Reichstag, ein Mittelglied, welches dem Reichstage in seiner Bedeutung auf der socialen Stufenleiter einigermaßen überlegen wäre und dem Bundesrath und dessen Vollmachtgebern hinreichend nachstände, um diese Classification zu rechtfertigen. Wir würden in der Versammlung nichtsoveraine Pairs, Mitglieder haben, die ihrerseits geneigt sind zu rivalisiren mit den mindermächtigen Souverainen in ihrer socialen Stellung. Der Bundesrath repräsentirt bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus, in welchem Se. Majestät von Preussen primus inter pares ist und in welchem derjenige Ueberrest des hohen deutschen Adels, der seine Landeshoheit bewahrt hat, seinen Platz findet. Dieses Oberhaus nun dadurch zu vervollständigen, dass man ihm nichtsoveraine Mitglieder beifügt, halte ich practisch für zu schwierig, um die Ausführung zu versuchen. Dieses souveraine Oberhaus aber in seinen Bestandtheilen so weit herabzudrücken, dass es einer Pairskammer ähnlich würde, die von unten vervollständigt werden könnte, halte ich für unmöglich, und ich würde niemals wagen das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen ist, auch nur anzudeuten.“

tages nicht im Namen der Präsidialmacht, sondern im Namen „des norddeutschen Bundes“ oder „der verbündeten Regierungen.“^{1) 2)}

2. Der Reichstag erscheint ebenfalls nicht als ein selbstständiges Element der Bundesgewalt, sondern nur als ein beschränkender Factor, an dessen Zustimmung die Bundesregierungen bei Ausübung gewisser Functionen gebunden sind.³⁾ Diese Auffassung der Volksvertretung entspricht durchaus der im deutschen Staatsrecht überhaupt herrschend gewordenen. Bekanntlich ist nicht nur durch die Gesetze des früheren Bundes und durch eine ganze Reihe von Verfassungen der einzelnen deutschen Staaten,

1) Vergl. Stenographische Berichte des ordentlichen Reichstages des norddeutschen Bundes. Erste Legislaturperiode. Session 1867. S. 2 und 684. Session 1868. S. 2 und 596.

2) In diesem Punkte weiche ich von v. Martitz ab. Derselbe sagt (a. a. O. S. 47 ff.): „Aber freilich es liegt auf der Hand, dass das Princip, wonach die Centralgewalt nicht auf eine einzige Person, sondern auf die Gesammtheit der Bundesregierungen übertragen werden sollte, für den norddeutschen Reichstag sehr bedeutender Einschränkungen bedurfte, zu unbedingter Ausführung gänzlich ungeeignet war.“ Es wird nun gezeigt, dass es nöthig war eine Reihe von Functionen einem einzelnen Bundesgliede zu übertragen und dass dieses Bundesglied nur Preussen sein konnte. Dann heisst es weiter: „Der norddeutsche Bundesstaat hat sonach eine Theilung der Centralgewalt eintreten lassen. Für gewisse Angelegenheiten ruht sie bei der Gesammtheit der Bundesglieder und findet ihr Organ im Bundesrathe; für andere ist sie bei der Präsidialmacht, die sich des Bundeskanzlers als ihres Organs bedient.“ Dem kann ich nicht beistimmen. In der Ausübung ist diese Theilung wohl vorhanden, aber als rechtlicher Inhaber aller dieser Befugnisse, als Quelle und Ausgangspunkt derselben erscheint die Gesammtheit. Uebrigens glaube ich auch in dieser Beziehung die Auffassung des Grafen Bismark für mich geltend machen zu können; namentlich scheint mir die zweite der oben angeführten Stellen, in der mit grosser Entschiedenheit die Errichtung einer ausserhalb des Bundesrathes nur vom Präsidium ernannten Behörde abgelehnt wird, von dieser Auffassung getragen zu sein. Zu vergleichen sind auch die Bemerkungen in §. 13 über die Stellung des Bundeskanzlers. — Mit v. Martitz stimmt überein H. Schulze a. a. O. S. 432 und 434, mit der hier vertretenen Ansicht, wie es scheint, Hiersemenzel a. a. O. S. 8.

3) Uebereinstimmend: von Martitz a. a. O. S. 82 ff.

sondern auch von den namhaftesten Theoretikern der Grundsatz aufgestellt, dass in deutschen Staaten die gesammte Staatsgewalt in den Händen des Monarchen vereinigt und derselbe lediglich in Ausübung gewisser Befugnisse an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden sei. — Ich halte nun zwar diese Auffassung principiell nicht für richtig. Wenn in einem Staate die Befugnisse der Staatsgewalt nicht einem einzelnen, sondern verschiedenen Organen übertragen sind, kann als Repräsentant der Staatsgewalt nur das Organ erscheinen, das die obersten Befugnisse im Staate ausübt. Nun wird gewiss Niemand daran zweifeln, dass die obersten staatlichen Functionen die gesetzgeberischen sind. Sowohl Rechtspflege als Verwaltung stehen unter dem Gesetz. Wenn demnach im constitutionellen Staate die Gesetzgebung nur durch ein Zusammenwirken von Monarch und Volksvertretung ausgeübt werden kann, so liegt die Staatsgewalt nicht bloss beim Monarchen, sondern gemeinschaftlich bei beiden Factoren. Ich halte daher die englische Theorie, nach der nicht der „King“, sondern der „King in Parliament“ als Träger der Souverainetät gilt, auch auf unsere continentalen Staaten vollkommen für anwendbar, ja principiell für richtig. Nur in einer Beziehung möchte ich sie noch modificirt wissen. Da die Vertretung doch niemals kraft eigenen Rechts, sondern immer nur als Vertretung handelt, so müsste man, um ganz correct zu sein, nicht sagen: die Staatsgewalt ruht bei Fürst und Vertretung, sondern bei Fürst und Volk.

Wie dem aber auch sein möge, so lässt sich doch nicht leugnen, dass bisher in Deutschland jene andere Auffassung nicht nur in der Theorie eine ausschliessliche Geltung behauptet hat, sondern auch wirklich positives Recht gewesen ist. Und ebenso zweifellos hat die Verfassung des norddeutschen Bundes auf diesem Grundsatz fortgebaut. Denn nicht die norddeutschen Staaten, sondern die norddeutschen Fürsten und Senate sind die Glieder des Bundes, also

die Träger der Bundesgewalt. Wenn aber so im norddeutschen Bunde als Träger der Bundesgewalt eine bevorrechtigte und ausgezeichnete Minderheit erscheint, so muss man die Staatsform des norddeutschen Bundes als eine aristocratische bezeichnen; da jedoch diesem aristocratischen Elemente im Reichstag ein demokratisch-repräsentatives beschränkend zur Seite tritt, so ist der norddeutsche Bund eine constitutionelle oder repräsentative Aristocratic. Zu den beiden bisher bestehenden Formen des constitutionellen Staates, der constitutionellen oder repräsentativen Monarchie und der constitutionellen oder repräsentativen Democratie ist also jetzt noch eine dritte Form, die der constitutionellen oder repräsentativen Aristocratic getreten.

§. 9. II. Organe der Bundesgewalt.

Bei Austübung der Bundesgewalt kommen folgende Organe in Betracht:

1. Der Bundesrath, der aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht, unter welchen die Stimmführung sich nach Massgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes vertheilt, so dass Preussen mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt 17¹⁾, Sachsen 4, Mecklenburg Schwerin und Braunschweig je 2, alle andern Staaten je 1 Stimme führen, die Gesamtzahl der Stimmen daher 43 beträgt. Der Bundesrath erscheint als Repräsentant der Inhaber der Bundesgewalt, ihm werden daher alle Functionen zukommen, die nicht einem andern Organ ausdrücklich

1) Eine besondere Stimme für Lauenburg wird nicht geführt. Dies ist deshalb nicht erforderlich, weil die preussischen Vertreter im Bundesrathe keine Vertreter des Staates Preussen, sondern des Königs von Preussen, also gleichzeitig auch des Herzogs von Lauenburg sind.

überwiesen sind. — Was die Stimmenvertheilung betrifft, so ist es klar, dass dieselbe bei der Verschiedenheit des Gebietes der Bundesglieder ungleich sein musste; doch durfte, wenn der Gedanke, dass Träger der Bundesgewalt die Gesamtheit der Bundesglieder sei, nicht verletzt werden sollte, Preussen allein keine Majorität im Bundesrathe haben, die Möglichkeit einer Majorisirung Preussens musste vielmehr offen gelassen sein. Nach der jetzigen Stimmvertheilung bedarf Preussen noch 5 anderweiter Stimmen, um einen Beschluss im Bundesrathe durchsetzen oder verhindern zu können. — Der Bundesrath bildet aus seiner Mitte 7 Ausschüsse: 1) für Landheer und Festungen, 2) für Seewesen, 3) für Zoll- und Steuerwesen, 4) für Handel und Verkehr, 5) für Eisenbahnen, Post und Telegraphen, 6) für Justizwesen, 7) für Rechnungswesen.

2. Die Krone Preussen unter verschiedenen Bezeichnungen „Bundespräsidium,“ „Bundesfeldherr,“ „Krone Preussen“ als Vormacht des Bundes. Da der Bundesrath unmöglich die ganze Regierung und Verwaltung unmittelbar besorgen konnte, so musste eine Reihe von Regierungs- und Verwaltungsbefugnissen einer einzigen Macht übertragen werden, ebenso war es nöthig eine Macht mit der Leitung der Verhandlungen im Bundesrathe zu betrauen. Diese Macht konnte selbstverständlich nur Preussen sein.

3. Der Reichstag, eine Volksvertretung aus allgemeinen, directen und geheimen Wahlen hervorgehend, in einer einzigen Kammer. Diese war unentbehrlich, da der Bund sich in constitutionellen Formen bewegen sollte; die sonst neben der Volksvertretung beliebte Staatenvertretung erschien dagegen nicht erforderlich, da der Bundesrath bereits eine Art Staatenvertretung repräsentirte.

§. 10. III. Vertheilung der Befugnisse der Bundesgewalt unter die verschiedenen Organe.

Bei Vertheilung der Befugnisse unter die einzelnen Organe beantwortete sich die Frage, welche Functionen der Reichstag ausüben sollte, ziemlich leicht; es konnten dies nur die Befugnisse sein, die überhaupt den Volksvertretungen in constitutionellen Staaten und namentlich in Deutschland zuzustehn pflegen, also Mitwirkung bei der Gesetzgebung und bei Ordnung des Staatshaushaltes, Recht der Adresse, Interpellation, Petition und Beschwerde.

Viel schwieriger dagegen, ja eigentlich das bedeutendste Problem bei Organisation der Bundesgewalt war die Vertheilung der Functionen zwischen Bundesrath und Präsidium. Hier musste dafür gesorgt werden, dass einerseits das Grundprincip des Bundes, wonach die Gesamtheit der Bundesglieder als Träger der Bundesgewalt erschien, gewahrt, andererseits die Verwaltung des Bundes durch die collegialische Zusammensetzung des Bundesrathes nicht zu sehr complicirt wurde. Der erste Gesichtspunkt erforderte, dass alle diejenigen Functionen, welche als die obersten und höchsten im Bunde angesehen werden müssen, durchaus in die Hände des Bundesrathes gelegt wurden; der zweite verlangte, dass solche Befugnisse, die eine kräftige und einheitliche Ausübung erfordern, vom Präsidium wahrgenommen wurden. Desshalb musste namentlich die Gesetzgebung lediglich vom Bundesrathe ausgehen, hier durfte das Präsidium nicht als selbstständiger Factor, sondern nur als Theil der Gesamtheit erscheinen. Dagegen konnte dem Präsidium sowohl die Befugnisse innerhalb der Schranken der bestehenden Gesetze Ausführungsverordnungen zu erlassen als eine Reihe von Regierungs- und Verwaltungsfunctionen übertragen werden. Doch hat natürlich auch auf dem Gebiete der Regierung und Ver-

waltung der Bundesrath die Präsuntion der Berechtigung für sich.

Nach diesen Grundsätzen ist denn die Vertheilung der Befugnisse im Einzelnen folgendermassen vorgenommen:

I. Gesetzgeberische Befugnisse.

Die Gesetzgebung des Bundes wird ausgeübt durch Bundesrath und Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Bundesgesetz erforderlich und ausreichend. ¹⁾ Beide Körperschaften haben das Recht der Initiative. ²⁾ Von dem Grundsatz, dass im Bundesrathe die einfache Majorität für den Erlass eines Bundesgesetzes genügt, giebt es jedoch zwei Ausnahmen:

1. Für Verfassungsänderungen wird im Bundesrathe eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erfordert. ³⁾ Die Folge dieser Bestimmung ist, dass Preussen durch seinen Widerspruch jede Verfassungsänderung hindern kann, dass es dagegen zur Durchsetzung einer solchen nicht bloss 5, sondern 12 anderweiter Stimmen bedarf.

2. Bei der Gesetzgebung über Militairwesen und Kriegsmarine und bei der Gesetzgebung über Zölle und Verbrauchssteuern giebt, wenn im Bundesrath eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. ⁴⁾ Diese Bestimmung hat den Charakter eines der Präsidialmacht eingeräumten Vetos. Es soll auf diesen Gebieten kein neues Gesetz gegen den Willen Preussens erlassen werden; doch kann andererseits auch Preussen Nichts gegen den Willen

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 5.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 16 und 23.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 78.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 5 und 37.

der übrigen Bundesglieder durchsetzen. Eine Befugniß der letzteren Art in den Händen der Präsidialmacht würde natürlich dem Grundcharakter des Bundes direct widersprochen haben; ja, es können sogar Zweifel entstehen, ob die geltenden Verfassungsbestimmungen mit demselben vereinbar sind, ob nicht durch diese Preussen als ein selbstständiger Factor der Gesetzgebung wenigstens auf einzelnen Gebieten erscheint. Die Bundesverfassung huldigt aber augenscheinlich einer anderen Auffassung. Der Wortlaut der betreffenden Artikel ist, gewiss nicht unabsichtlich, so gefasst, dass die Präsidialmacht keineswegs die Stellung eines selbstständigen Factors gegenüber Bundesrath und Reichstag einnimmt; die Meinungsverschiedenheit erscheint vielmehr als ein Internum im Schoosse des Bundesrathes, als eine Differenz im Kreise der souverainen Glieder des Bundes, die auch lediglich innerhalb dieses Kreises zum Austrag gebracht wird.

Das Recht Ausführungsverordnungen zu erlassen, steht hinsichtlich der Gesetzgebung über Zölle und Verbrauchssteuern dem Bundesrath zu, die Stimme der Präsidialmacht giebt jedoch auch in diesem Falle den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechthaltung der bestehenden Vorschriften und Einrichtungen ausspricht. Auf den andern Gebieten der Bundesgesetzgebung fragt es sich in erster Linie, ob das Gesetz, um dessen Ausführung es sich handelt, selbst eine Bestimmung darüber enthält und die Ausführung ausdrücklich entweder dem Bundesrathe oder dem Präsidium überträgt; ist dies nicht der Fall, so erscheint nach Art. 17 der Bundesverfassung ¹⁾ das Präsidium befugt, Ausführungsverordnungen zu erlassen, vorausgesetzt natürlich, dass es sich um ein Gebiet der unmittelbaren Bundesverwaltung

1) Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu.

handelt. ¹⁾ Da, wo der Bund nur das Recht der Gesetzgebung, die Einzelstaaten die Vollziehung haben, steht diesen selbstverständlich auch das Recht des Erlasses von Ausführungsverordnungen zu.

Ein sog. provisorisches Verordnungsrecht giebt es im norddeutschen Bunde nicht.

Die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze steht dem Präsidium zu.²⁾ Damit soll jedoch die Publication der Gesetze nicht in das Belieben des Präsidiums gestellt werden. ³⁾ Die Bestimmung hat mehr den Charakter eines Auftrages als den einer Befugnis. Die Stellung des Präsidiums darf nicht analog der des constitutionellen Monarchen aufgefasst werden; dieser hat nicht nur das Recht der Publication, sondern auch das der Sanction der Gesetze, das sich im Anbefehlen der Publication äussert, während das Präsidium überhaupt nicht als selbstständiger Factor der Gesetzgebung erscheint.

II. Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse.

1) Die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten ist gänzlich in die Hände des Präsidiums gelegt. Das Präsidium hat den Bund völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Bundes Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Nur in so weit die Verträge mit fremden Staaten sich auf Gegenstände beziehen, welche in den Bereich der Bundesgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung

1) In Bezug auf Post- und Telegraphenwesen spricht das ausdrücklich aus Art. 50 der Bundesverfassung.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 17.

3) Das scheint v. Martitz a. a. O. S. 53. Anm. 45 anzunehmen. — Entgegengesetzt: Hiersemenzel a. a. O. S. 9, 66, 76.

des Reichstages erforderlich. ¹⁾ — Es steht ferner das gesammte Consulatswesen unter der Aufsicht des Bundespräsidiums. ²⁾

2) Auf dem Gebiete der innern Angelegenheiten können hinsichtlich der Gegenstände, welche nur der Gesetzgebung des Bundes unterliegen, die Verwaltungsfunktionen lediglich in der Ueberwachung der Ausführung der Bundesgesetze bestehn. Diese ist dem Präsidium übertragen. ³⁾

3) Was dagegen die Gebiete der unmittelbaren Bundesverwaltung betrifft, so steht zunächst hinsichtlich des Zollwesens die eigentliche Erhebung der Zölle den einzelnen Bundesstaaten innerhalb ihres Gebietes zu, das Bundespräsidium überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Bundesbeamte. Die Feststellung der in die Bundeskasse fließenden Abgaben erfolgt auf Grund der Aufstellung der genannten Behörden nach einer vorbereitenden Thätigkeit des Bundesrathsausschusses für Rechnungswesen durch den Bundesrath. ⁴⁾ Hier begegnet uns die erste Verwaltungsfunktion des Bundesrathes.

4) Die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens hängt durchaus vom Bundespräsidium ab. ⁵⁾

5) Hinsichtlich des Eisenbahnwesens steht dem Bunde das Recht, neue Eisenbahnen zu bauen und zu concessioniren und ausserdem theils eine vermittelnde Thätigkeit theils ein Oberaufsichtsrecht zu. Bau oder Concessionirung neuer Eisenbahnen erfolgt durch einen übereinstimmenden Beschluss von Bundesrath und Reichstag, die vermittelnden und oberaufsehenden Functionen gehören, da sie keinem bestimmten Organe zugewiesen sind, zum Ressort des Bundes-

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 11.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 56.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 17.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 36 und 39.

5) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 50.

raths. Nur die Festsetzung eines Specialtarifs ¹⁾ bei Nothständen ist Sache des Präsidiums. Hier erscheint also eine zweite Art von Verwaltungsfunktionen des Bundesraths.

6) Die Anstellung der Bundesbeamten, die Vereidigung derselben für den Bund und die Entlassung derselben gehört zur Competenz des Präsidiums. ²⁾

7) Die militärischen Befugnisse, welche dem Bunde zugewiesen sind und nicht in den Bereich der Gesetzgebung fallen, übt der König von Preussen als Bundesfeldherr und Marineoberbefehlshaber aus. ³⁾

8) Die Verwaltung der Bundesfinanzen ist im Allgemeinen Sache des Bundespräsidiums; doch geschieht die Feststellung des Bundeshaushaltetats durch einen übereinstimmenden Beschluss von Bundesrath und Reichstag. Diesen beiden Körperschaften ist ferner jährlich Rechnung abzulegen, die Aufnahme einer Anleihe oder die Uebernahme einer Garantie kann nur mit ihrer Bewilligung erfolgen. ⁴⁾ Die Finanzen sind demnach ein drittes Gebiet der Verwaltung, auf dem der Bundesrath eine Thätigkeit entfaltet.

9) Eine vierte derartige Function repräsentiren endlich die Beschlüsse über Verhängung einer Bundesexecution. Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen, so können sie dazu auf dem Wege der Bundesexecution angehalten werden. Diese Execution ist in Betreff militärischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen, in allen andern Fällen aber von dem Bundesrathe zu beschliessen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 41, 43—46.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 18.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 53, 63—66.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 69, 72 und 73. — Die genauere Abhandlung des Budgetrechtes des Reichstages kann erst unten beim Abschnitt „Bundesfinanzen“ erfolgen, da sie die vorherige Erörterung des Militärwesens des Bundes voraussetzt.

III. Richterliche Befugnisse.

Die richterlichen Befugnisse, die — natürlich abgesehen von der Consulargerichtsbarkeit — am angemessensten in die Hände eines Bundesgerichtes gelegt worden wären, sind in Ermanglung eines solchen sehr verschiedenen Organen übertragen:

1) Bei Verbrechen gegen den Bund übt sie das Oberappellationsgericht zu Lübeck aus. ¹⁾

2) Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten erledigt der Bundesrath. ²⁾

3) Verfassungsvertrugigkeiten in einzelnen Bundesstaaten sollen durch eine gemeinsame Thätigkeit von Bundesrath und Reichstag zur Erledigung gebracht werden. ³⁾

4) Im Fall einer Justizverweigerung in einem Bundesstaate liegt es dem Bundesrathe ob, die nöthige Abhülfe zu bewirken.

Wenn man von den richterlichen Functionen, die doch nur in Ermanglung eines Bundesgerichtes den angegebenen Organen übertragen sind, absieht, so kann man als Resultat des obigen Ueberblicks über die Vertheilung der Befugnisse hinstellen, dass:

die Gesetzgebung durch Bundesrath und Reichstag, das Verordnungsrecht theils vom Bundesrathe, theils vom Präsidium ausgeübt wird;

dass die Regierung und Verwaltung zwar wesentlich in den Händen des Präsidiums ruht,

dass jedoch dem Bundesrath und Reichstag gemeinschaftlich eine Mitwirkung hinsichtlich der Beschlüsse über Bau und Concessionirung von Eisenbahnen,

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 75.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 76.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 76.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 77.

hinsichtlich der Feststellung des Bundeshaushaltsetats, der Rechnungsablage und der Aufnahme von Anleihen,

dass ausserdem dem Bundesrath allein noch eine Thätigkeit 1) bei Feststellung der in die Bundeskasse fließenden Zölle und Verbrauchssteuern, 2) hinsichtlich der vermittelnden Thätigkeit und des Oberaufsichtsrechtes gegenüber den Eisenbahnverwaltungen und 3) bei Beschlüssen über Bundesexecution eingeräumt ist.

Die Befugnisse des Bundesrathes sind daher nicht viel weiter gehend als die einer Kammer der Volksvertretung; ja seine Verwaltungsbefugnisse sind entschieden geringer als die des amerikanischen Senats, der bekanntlich zu allen Verträgen mit auswärtigen Staaten und zu der Anstellung der hervorragenden Bundesbeamten seine Zustimmung zu ertheilen hat. 1) —

Es sind endlich noch die Ausschüsse des Bundesrathes ins Auge zu fassen. Diese haben keine selbstständige Thätigkeit zu entwickeln, sondern dienen dazu einmal Vorlagen für den Bundesrath vorzubereiten, andererseits das Präsidium in Ausübung seiner Functionen zu unterstützen, indem sie theils zwischen Präsidium und Einzelregierungen vermitteln, theils bei Vornahme gewisser Verwaltungshandlungen ihr Gutachten oder ihre Zustimmung zu ertheilen haben. Abgesehen von der vorbereitenden Thätigkeit sind ihnen durch die Bundesverfassung und die bis jetzt erlassenen Bundesgesetze folgende Befugnisse zugewiesen:

1) Der Ausschuss für Landheer und Festungen hat die vom Bundesfeldherrn für die preussische Armee ergehenden Anordnungen den Commandeuren der übrigen Bundescontingente zur Nachachtung mitzutheilen 2), er hat ferner unter Mitwirkung des Ausschusses für Seewesen die vom Bundesfeldherrn bestimmte Zahl von einzustellenden Rekru-

1) Verfassung der vereinigten Staaten Art. II. Sect. 2. §. 2.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 63.

ten nach dem Verhältniss der Bevölkerung auf die einzelnen Bundesstaaten zu vertheilen. ¹⁾

2) Der Ausschuss für Zoll- und Steuerwesen giebt Gutachten über die Anstellung der controlirenden Zollbeamten. ²⁾

3) Der Ausschuss für Handel und Verkehr giebt Gutachten über die Anstellung von Bundesconsuln ³⁾, über die Ordnung der Jurisdictionenbezirke der Bundesconsuln ⁴⁾ und setzt gemeinschaftlich mit dem Bundeskanzler den provisorischen Gebührentarif für die Bundesconsuln fest. ⁵⁾

4) Der Ausschuss für Eisenbahnen, Post und Telegraphen hat dem Präsidium Vorschläge über Festsetzung niedriger Specialtarife für den Transport von Lebensmitteln auf den Eisenbahnen bei Nothständen zu machen. ⁶⁾

5) Der Ausschuss für Rechnungswesen stellt auf Grund der Rechnungsabschlüsse der Einzelstaaten die in die Bundeskasse fliessenden Zolleinnahmen fest und legt sie dem Bundesrath zur Beschlussfassung vor. ⁷⁾

§. 11. IV. Regelung der Beziehungen der verschiedenen Organe unter einander.

I. Beziehungen zwischen Bundesrath und Bundespräsidium.

Da in allen Angelegenheiten, in denen der Bundesrath überhaupt thätig ist, das Präsidium nicht als ein ihm

1) Gesetz, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 2. November 1867. §. 9.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 36.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 56.

4) Gesetz, betreffend die Organisation der Bundesconsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundesconsuln, vom 8. November 1867. §. 23.

5) Gesetz, betreffend die Organisation der Bundesconsulate §. 38.

6) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 46.

7) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 39.

gegenüberstehender, selbstständiger Factor, sondern als ein Mitglied des Bundesrathes handelt, so kann von einer Regelung der Beziehungen zwischen beiden nur in so fern die Rede sein, als einmal dem Präsidium die Leitung der Geschäfte im Bundesrath übertragen ist ¹⁾, und ihm ausserdem die Befugniß zusteht, den Bundesrath zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen. ²⁾ Das Recht der Berufung ist jedoch nach zwei Seiten hin beschränkt; einmal muss die Berufung mindestens alljährlich ³⁾ und zweitens muss sie ausserdem dann erfolgen, wenn sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird. ⁴⁾ Durch die letztere Bestimmung ist übrigens indirect auch das Recht der Schliessung und Vertagung beschränkt worden, das Präsidium kann eine solche nur dann vornehmen, wenn über zwei Drittel der Stimmen damit einverstanden sind, denn das widersprechende Drittel könnte sofort nach der Schliessung oder Vertagung eine neue Berufung oder Eröffnung verlangen.

II. Beziehungen zwischen Bundesrath und Bundespräsidium einer- und Reichstag andererseits.

Die Grundsätze über die Beziehungen von Bundesrath und Bundespräsidium zum Reichstage sind durchaus von dem Gedanken beherrscht, dass Träger der Bundesgewalt die Gesamtheit der Bundesglieder, Repräsentant derselben der Bundesrath ist. Sind auch seine Befugnisse nicht viel grösser als die einer Kammer der Volksvertretung, so nimmt er doch gegenüber dem Reichstag durchaus nicht die Stellung eines zweiten Factors der Repräsentation, sondern die einer Regierung ein. Dies zeigt sich in folgenden Bestimmungen:

1) Der Reichstag kann niemals ohne den Bun-

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 15.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 12.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 13.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 14.

desrath, wohl aber der Bundesrath ohne den Reichstag berufen werden. ¹⁾

2) Die Vorlagen gehen nicht vom Bundespräsidium aus und werden entweder im Bundesrath oder im Reichstag zuerst vorgelegt, sondern sie gehn vom Bundesrath an den Reichstag, das Präsidium hat nur die formelle Einbringung derselben nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesraths. Die Vertretung der Vorlagen im Reichstage erfolgt nicht durch Bundespräsidialbeamte oder Bundespräsidialcommissare, sondern durch Mitglieder des Bundesrathes oder durch von diesem zu ernennende Commissare.²⁾ Desshalb hat auch jedes Mitglied des Bundesrathes das Recht im Reichstage zu erscheinen und muss daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrathes nicht adoptirt worden sind. ³⁾

3) Hinsichtlich der Berufung, Eröffnung, Vertagung, Schliessung und Auflösung des Reichstages ist zwar dem Präsidium eine Reihe von Befugnissen eingeräumt worden, doch sind diese wesentlich formeller Natur. Das Präsidium hat den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen. Aber die Berufung muss mindestens alljährlich erfolgen ⁴⁾, die Vertagung darf ohne Zustimmung des Reichstages die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden ⁵⁾, die Schliessung kann ohne Zustimmung des Bundesrathes nicht eher erfolgen, als der Reichstag die von diesem gemachten Vorlagen durchberathen hat. Denn sonst hätte das Präsidium, das zur Einbringung der Vorlagen verpflichtet ist, ein Mittel in der Hand die Annahme derselben unmög-

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 13.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 16.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 9.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 13.

5) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 26.

lich zu machen. Eine Auflösung des Reichstages endlich erfolgt nur auf Grund eines Bundesrathsbeschlusses unter Zustimmung des Präsidiums. In diesem Falle müssen binnen 60 Tagen die Wähler und binnen 90 Tagen der Reichstag wieder versammelt sein. ¹⁾

4) Der Reichstag besitzt das Recht der Ueberweisung von Petitionen ²⁾, der Interpellation und der Adresse. ³⁾ Die Adresse wird natürlich regelmässig an den König von Preussen als Bundespräsidium gerichtet werden; Interpellationen und Ueberweisung von Petitionen dagegen können ebenso gut an den Bundesrath als an das Bundespräsidium erfolgen.

V. Bestellung und Zusammensetzung der einzelnen Organe.

§. 12. A. Der Bundesrath.

1. Stimmvertheilung und Stimmführung.

Der Bundesrath besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen sich die Stimmführung nach Massgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes vertheilt, so dass Preussen mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt 17, Sachsen 4, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, alle übrigen Staaten je 1, zusammen 43 Stimmen führen. Jedes Mitglied des Bundes kann so viel

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 26.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 23.

3) Die beiden letzten Befugnisse sind ihm zwar nicht ausdrücklich in der Verfassung zugesprochen; dass er sie aber besitzt, geht aus den Verhandlungen des verfassungberathenden Reichstages hervor. (Vergl. namentlich die Aeusserungen des Grafen Bismark Sten. Bericht. S. 139, der Abgeordneten Baumstark ebendas. S. 443 und Scherer ebendas. S. 445.)

Bevollmächtigte zum Bundesrathe ernennen, wie es Stimmen hat; doch kann die Gesammtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden. Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht gezählt. ¹⁾

2. Verhandlungen im Bundesrathe.

Die Form der Verhandlungen zu bestimmen ist im Allgemeinen Sache der Geschäftsordnung, die der Bundesrath selbst zu machen hat. Die Verfassung setzt darüber nur Folgendes fest: ²⁾

a) dass jedes Bundesglied befugt ist, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen und das Präsidium verpflichtet, sie der Berathung zu übergeben,

b) dass die Beschlussfassung mit einfacher Stimmenmehrheit erfolgt und bei Stimmengleichheit das Präsidium den Ausschlag giebt. Eine Ausnahme hiervon bilden die oben angeführten Bestimmungen für gewisse Gebiete der Gesetzgebung. ³⁾

3. Bundesrathsausschüsse.

Der Bundesrath bildet aus seiner Mitte dauernde (d. h. fortwährend existirende, nicht fortwährend versammelte) ⁴⁾ Ausschüsse:

- 1) für Landheer und Festungen,
- 2) für Seewesen,
- 3) für Zoll- und Steuerwesen,
- 4) für Handel und Verkehr,
- 5) für Eisenbahnen, Post und Telegraphen,
- 6) für Justizwesen,
- 7) für Rechnungswesen.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 6 und 7.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 7.

3) Vergl. §. 10. S. 68. 69.

4) Vergl. die Aeusserung des Grafen Bismark im verfassungberathenden Reichstage. Sten. Bericht. S. 355.

In jedem dieser Ausschüsse sollen ausser dem Präsidium mindestens zwei Bundesstaaten vertreten sein, und führt innerhalb derselben jeder Staat nur eine Stimme. Die Mitglieder der Ausschüsse zu 1 und 2 werden von dem Bundesfeldherrn ernannt, die der übrigen vom Bundesrathe gewählt. Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse ist für jede Session des Bundesrathes resp. mit jedem Jahr zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind. Den Ausschüssen werden die zur Arbeit nöthigen Beamten zur Verfügung gestellt.¹⁾

4. Die persönliche Stellung der Bundesrathsmitglieder.

Die Vertreter im Bundesrathe haben die Stellung von instruirten Gesandten; dem Bundespräsidium liegt es ob, ihnen den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.²⁾

§. 13. Bundespräsidium und Bundesfeldherr. Bundeskanzler.

An der Spitze des norddeutschen Bundes steht die Krone Preussen unter verschiedenen Bezeichnungen „Bundespräsidium,“ „Bundesfeldherr“ u. s. w. Diese verschiedenen Bezeichnungen sind jedoch nur verschiedene Ausdrücke für dieselbe Sache, sie sollen keineswegs eine principiell verschiedene Stellung Preussens im Bunde andeuten.³⁾ Preussen als Bundespräsidialmacht hat aber eine doppelte Function:

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 9.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 10.

3) Dies ergibt sich aus den Verhandlungen des verfassungsberathenden Reichstags. Bei Gelegenheit eines Antrags des Abgeordneten Zacharia im Art. 8 statt „Bundesfeldherr“ „Bundespräsidium“ zu setzen, erklärte Graf Bismark (Sten. Ber. S. 355): „Was ferner den Aenderungsantrag betrifft, statt „Bundesfeldherr“ „Bundespräsidium“ zu setzen, so halte ich denselben für einen vollständig missigen, für einen von denen, die, ich will nicht sagen, darauf berechnet sind, aber keinen andern Erfolg

- 1) Die Leitung der Geschäfte im Bundesrath,
- 2) die Ausübung einer Reihe von Regierungs- und Verwaltungsbefugnissen des Bundes.

Das Organ des Bundespräsidiums ist der Bundeskanzler. Als solches erscheint er in einer doppelten Thätigkeit:

- 1) als Vertreter und zwar stimmführender Vertreter Preussens im Bundesrath. In dieser Eigenschaft steht ihm der Vorsitz im Bundesrath und die Leitung der Geschäfte zu, hinsichtlich welcher Functionen er sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen kann. ¹⁾

- 2) als oberster Verwaltungsbeamter, gewissermassen Minister des Bundes. Die Anordnungen und

haben als uns unsere Zeit mit müssigen Fragen verlieren zu lassen," und wiederholte im ferneren Lauf der Debatte (Sten. Ber. S. 358): „Ob ich darin Recht habe, dass ich sage: dergleichen Anträge, die ich als vollständig müssig bezeichnete, halten uns auf, darüber appelliro ich einfach an die Wahrnehmung der heutigen Sitzung; über diese Frage, ob Bundesfeldherr, ob Bundespräsidium, die doch eben so gleichgültig ist, wie wenn ich sage „der Herr Abgeordnete für Göttingen“ oder „der Herr Abgeordnete Zachariae“ oder „der Herr Professor Zachariae," darüber haben wir wenigstens eine halbe Stunde hier gesprochen.“ In Folge dieser Erklärung wurde der Antrag zurückgezogen. Im Verlaufe derselben Sitzung nahm dann der Abgeordnete v. Bennigsen ausdrücklich Act von den Aeusserungen des Vorsitzenden der Bundescommissare. „Nach den Erläuterungen, die heute der Herr Vorsitzende der Bundescommissarien gegeben hat, sagt er (Sten. Ber. S. 375), ist ja der Ausdruck „Präsidium," „Krone Preussen“ oder „Bundesfeldherr“ als identisch zu betrachten, indem es als Sache der Redaction hingestellt ist, wenn man hier im Ausdrucke etwas ändern wollte.“ Gegen alle diese Aeusserungen ist von keiner Seite, weder von den Bundescommissaren, noch aus dem Schoosse des Reichstages ein Widerspruch erhoben worden. Unter den beiden verfassunggebenden Factoren hat demnach eine vollkommene Uebereinstimmung darüber existirt, dass die angegebenen Ausdrücke nur eine redactionelle, keine sachliche Bedeutung haben. Diese Auffassung erscheint desshalb auch für die Interpretation der Verfassung als massgebend.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 15.

Verfügungen des Präsidiums bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. ¹⁾ Für die Bearbeitung dieser Angelegenheiten der Bundesverwaltung ist eine Behörde errichtet, die unter unmittelbarer Leitung des Bundeskanzlers steht und den Namen Bundeskanzleramt führt ²⁾; die erste und zweite Abtheilung dieser Behörde bilden das „Generalpostamt des norddeutschen Bundes“ und die „Generaldirection der Telegraphen des norddeutschen Bundes.“ ³⁾ ⁴⁾

An die Stellung des Bundeskanzlers knüpft sich die Frage über die Verantwortlichkeit im norddeutschen

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 17.

2) Präsidialerlass vom 12. Aug. 1867, betreffend die Errichtung des Bundeskanzleramts (Bundesgesetzblatt von 1867. Nr. 3. S. 29.).

3) Präsidialerlass vom 18. December 1867, die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens im norddeutschen Bunde (Bundesgesetzblatt von 1867. Nr. 31. S. 328.).

4) Wenn Hiersemenzel (a. a. O. S. 64) sagt: Der Bundeskanzler ist 1) ausführendes Organ des Bundes, 2) Vertreter einer preussischen Stimme, des preussischen Vetos und gewisser anderer Befugnisse, welche der Krone Preussen eingeräumt sind; in ersterer Eigenschaft hat er von dem preussischen Minister des Auswärtigen keine Instructionen zu empfangen, sondern umgekehrt ihm Instructionen zu ertheilen, in zweiter hat er vom preussischen Minister des Auswärtigen Instructionen entgegen zu nehmen, in ersterer Beziehung ist er dem Reichstage und Bundesrath dafür verantwortlich, dass seine Anordnungen der Bundesverfassung, den Bundesgesetzen und Bundesrathsbeschlüssen entsprechen, in zweiter Beziehung ist er dem preussischen Minister des Auswärtigen wie jeder untergeordnete Beamte responsabel: so vermischt er im zweiten Punkte ganz heterogene Dinge: die Abgabe der preussischen Stimme im Bundesrath und die Wahrnehmung der Preussen übertragenen Verwaltungsbefugnisse. In ersterer Beziehung ist allerdings eine Instruction des Bundeskanzlers durch den preussischen Minister des Auswärtigen denkbar, in letzterer dagegen ist sie nicht denkbar, denn hier hat der Bundeskanzler zu contrasigniren und die Verantwortlichkeit zu tragen, kann also nicht Instructionen von einem Andern entgegen nehmen. Diese Functionen machen vielmehr zusammen mit denen, in deren Wahrnehmung der Bundeskanzler als „ausführendes Organ des Bundes“ erscheint, die Gesamtheit der Verwaltungsbefugnisse der Präsidialmacht aus; hinsichtlich aller Anordnungen und Verfügungen, die auf Grund dieser Befugnisse ergehen, ist der Bundeskanzler vollkommen selbstständig und trägt allein die Verantwortlichkeit.

Bunde. Eine solche ist in dreifacher Weise denkbar: 1) Seitens des Präsidiums gegentüber Bundesrath und Reichstag, 2) Seitens des Bundesrathes gegentüber dem Reichstag, 3) Seitens der Regierungsbehörden der Einzelstaaten gegentüber den Organen der Bundesgewalt einer- und gegentüber ihren Landständen andererseits.

1. Das Bundespräsidium.

Das Bundespräsidium ist dem Reichstag und Bundesrath dafür verantwortlich, dass seine Anordnungen und Verfügungen der Bundesverfassung, den Bundesgesetzen, den zwischen Bundesrath und Reichstag vereinbarten Verwaltungsnormen und in den Angelegenheiten, in denen der Bundesrath Competenz hat, auch den Beschlüssen des Bundesrathes entsprechen. Der König von Preussen trägt aber als constitutioneller Monarch die Verantwortlichkeit nicht selbst, sondern für ihn der contrasignirende Bundeskanzler. Und zwar unterliegen alle Anordnungen und Verfügungen, die der König von Preussen in Bundesangelegenheiten erlässt, der Contrasignatur und demgemäss der Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers. Man hat dies bezweifelt; von einer Seite ist behauptet worden, nur bei den Functionen, die der König von Preussen in seiner Eigenschaft als Bundespräsidium, nicht bei denen, die er in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr ausübe, sei eine Mitwirkung des Bundeskanzlers und eine Uebernahme der Verantwortlichkeit durch diesen vorgeschrieben ¹⁾, von anderer Seite ist die Meinung ausgesprochen, dass zwar für alle Functionen, die der König von Preussen im Namen des Bundes ausübe, der Bundeskanzler verantwortlich sei; für diejenigen Familien dagegen, welche dem König von Preussen als solchen übertragen seien, bleibe die Verantwortlichkeit bei dem betreffenden

1) Hiersemenzel a. a. O. S. 76 und 77.

preussischen Fachminister (z. B. beim Kriegsminister).¹⁾ Nach den obigen Auseinandersetzungen sind aber die Ausdrücke „Bundespräsidium,“ „Bundesfeldherr,“ „Krone Preussen“ nur redactionelle Verschiedenheiten ohne sachliche Bedeutung. Es werden demnach laut Art. 17 der Bundesverfassung alle Anordnungen und Verfügungen des Königs von Preussen in Bundesangelegenheiten im Namen des Bundes erlassen, alle bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, für alle trägt dieser die Verantwortlichkeit. Ausserdem liegt eine ausdrückliche Erklärung des jetzigen Bundeskanzlers vor, dass er sich auch für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes als verantwortlich ansehe²⁾; und endlich ist Contrasignatur aller Verfügungen des Königs von Preussen in Bundesangelegenheiten, auch der auf Militair und Marine bezüglichen, durch den Bundeskanzler im norddeutschen Bunde bereits unbestrittene Praxis geworden.³⁾

2. Der Bundesrath.

Die Vertreter im Bundesrathe sind als instruirte Gesandte selbstverständlich nur für die richtige Erfüllung ihrer Instructionen verantwortlich. Eine Verantwortlichkeit für die Beschlüsse des Bundesrathes könnte daher höchstens diejenigen Personen treffen, welche die Instructionen ertheilen. Die Frage ist daher, wer diese Instructionen ertheilt. Offenbar die Mitglieder des Bundes d. h. die verbündeten Fürsten und Senate. Diese selbst können natürlich nicht verantwortlich gemacht werden. Die Verantwortlichkeit würden für sie höchstens die Minister tragen, welche die Instructionen zu contrasigniren hätten und denen unter

1) Vom Abgeordneten Lasker. Sten. Bericht des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1867. S. 135.

2) Sten. Ber. a. a. O. S. 139.

3) Wenn daneben oft noch eine Contrasignatur des preussischen Kriegsministers erfolgt, so ist das juristisch bedeutungslos. Vergl. v. Martitz a. a. O. S. 141.

Umständen auch das Instructionsrecht delegirt sein könnte. Aber eine Contrasignatur der Instructionen durch das verantwortliche Ministerium ist durch die Bundesverfassung nicht vorgeschrieben; und wollte man auch die Verpflichtung zu einer solchen wegen der Landesverfassungen annehmen, so würde doch keine Instanz da sein, gegenüber der die Verantwortlichkeit realisirt werden könnte. Denn dem Bunde bez. dem Reichstage gegenüber sind die Landesminister nicht für verantwortlich erklärt, den einzelnen Landtagen gegenüber tragen sie aber nur für Beobachtung der Landesverfassung und Landesgesetze, nicht für Beobachtung der Bundesverfassung und Bundesgesetze die Verantwortlichkeit.¹⁾ Somit ist im Bundesrath eine unverantwortliche Behörde geschaffen. Nun kann aber von einer Verantwortlichkeit des Bundesrathes selbstverständlich überhaupt nicht die Rede sein bei allen den Functionen, die er mit dem Reichstage zusammen ausübt. Dies sind weitaus die meisten; ohne Concurrenz des Reichstages ist er nach den früheren Auseinandersetzungen²⁾ nur thätig:

1) hinsichtlich des Erlasses von Verordnungen,

1) Aus diesen Gründen kann ich den Ausführungen des Grafen Bismark (Sten. Ber. des verfassungsberathenden Reichstages S. 397), denen sich die Abgeordneten v. Sybel (a. a. O. S. 397—398), v. Bennigsen (a. a. O. S. 398 und 399) und Lasker (Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1867. S. 135) angeschlossen haben, dass die Landesminister für Instructionen der Bundesrathsvertreter verantwortlich sind, nicht beitreten. — Hiersemenzel (a. a. O. S. 71 ff. und Theil II S. 297 ff.) vertritt zwar die hier entwickelte Ansicht, sagt dann aber weiter: „Da und so lange die letztere Verantwortlichkeit (die des Bundeskanzlers) eine bloss „moralische“ ist, wird jedoch die in Bemerkung 1 zu Art. 15 aufgestellte Theorie, welche die preussische Ministerverantwortlichkeit in grösserem Umfange fortbestehen lässt und im Wesentlichen die Erklärungen des Ministerpräsidenten Grafen Bismark zur Quelle hat, der hier entwickelten zweiten Theorie vorzuziehen sein.“ — Aber die staatsrechtliche Frage kann doch unmöglich nach politischen Zweckmässigkeitsgründen entschieden werden.

2) Vergl. §. 10.

2) bei Feststellung der in die Bundeskasse fließenden Zölle und Verbrauchssteuern,

3) gegenüber den Eisenbahnverwaltungen als oberaufsichtende und vermittelnde Behörde,

4) bei Beschlüssen über Bundesexecution.

Von diesen Befugnissen sind aber wiederum zwei auszuscheiden, bei deren Ausübung eine Verantwortlichkeit ebenfalls nicht in Frage kommen kann: die Feststellung der in die Bundeskasse fließenden Zölle und Verbrauchssteuern, eine reine Rechnungsfunktion, und die vermittelnde Thätigkeit gegenüber den Eisenbahnen.

Eine Verantwortlichkeit wäre daher denkbar:

1) beim Erlass von Verordnungen,

2) beim Oberaufsichtsrecht über Eisenbahnen,

3) bei Beschlüssen über Bundesexecution,

4) dann, wenn der Bundesrath allein sich Functionen anmasste, die nur ihm und dem Reichstag gemeinschaftlich zukommen, also namentlich einseitig Gesetze zu erlassen (zu octroyiren), einseitig das Budget festzustellen, einseitig eine Anleihe zu realisiren versuchte.

In allen diesen Fällen werden aber die Beschlüsse des Bundesrathes keine unmittelbar practische Bedeutung haben, sondern zu ihrer Realisirung noch einer Thätigkeit des Präsidiums bedürfen. Wollte der Bundesrath eine verfassungs- oder gesetzwidrige Verordnung erlassen, so müsste diese durch das Bundespräsidium publicirt werden; wollte er einseitig das Budget feststellen, so wäre einmal ebenfalls eine Publication desselben erforderlich, andererseits müsste die Finanzverwaltung auf Grund des einseitig festgestellten Budgets vom Präsidium geführt werden, eine vom Bundesrath beschlossene Anleihe hätte das Präsidium auszuschreiben und zu administriren. Eine vom Bundesrath gesetz- oder verfassungswidrig beschlossene Bundesexecution müsste der Bundesfeldherr vollstrecken. Und ebenso würde, falls es, kraft des Oberaufsichtsrechts zu einem Einschreiten gegen

eine Eisenbahnverwaltung kommen sollte, dazu eine specielle Thätigkeit des Präsidiums nothwendig sein.

Damit ein verfassungs- oder gesetzwidriger Bundesrathsbeschluss eine practische Bedeutung erlange, ist daher immer noch Zweierlei erforderlich: 1) Die Bereitwilligkeit des Präsidiums den Beschluss zu vollstrecken und 2) die Contrasignatur des Bundeskanzlers für die zu diesem Zweck vom Präsidium zu erlassenden Verfügungen. Lehnt das Präsidium die Vollziehung ab, oder findet sich kein Bundeskanzler, der die Contrasignatur übernimmt, so ist der betreffende Beschluss überhaupt nicht realisirbar. Contrasignirt dagegen der Bundeskanzler die Verfügungen des Präsidiums, so trägt er dafür die Verantwortlichkeit. Aber, wie ist das möglich, wird man fragen, er handelt doch nur auf Grund eines Bundesrathsbeschlusses und er ist an die Bundesrathsbeschlüsse gebunden? Ganz richtig, aber er ist in noch höherem Grade an Bundesverfassung und Bundesgesetze gebunden. Wenn also der Bundesrath einen verfassungs- oder gesetzwidrigen Beschluss fasst, und das Präsidium bereit ist denselben zu vollziehen, so muss er das thun, was überhaupt ein constitutioneller Minister zu thun hat, wenn sein Monarch ihm verfassungs- und gesetzwidrige Handlungen zumuthet, er muss seine Mitwirkung versagen und nöthigenfalls seine Entlassung fordern. — Es wird demnach auch für Verfassungs- oder gesetzwidrige Bundesrathsbeschlüsse, wenn sie zur practischen Vollziehung gelangen, stets ein verantwortlicher Träger in der Person des Bundeskanzlers vorhanden sein.

3. Regierungsbehörden der Einzelstaaten.

Die Regierungsbehörden der Einzelstaaten, namentlich die Landesminister sind für die Durchführung der Bundesgesetze, so weit ihnen diese übertragen ist, ebenfalls verantwortlich. Doch muss man unterscheiden. Wenn die betreffende Angelegenheit ausschliessliche Bundessache

ist und die Behörden nur als Organe des Bundes handeln, z. B. bei Erhebung der Zölle, so sind sie ausschliesslich dem Bunde verantwortlich; und zwar hat das Präsidium die Ausführung der Gesetze zu überwachen, der Bundesrath die etwa erforderlich werdende Execution zu verhängen. Für die richtige Ueberwachung trägt dann wieder das Präsidium bez. der Bundeskanzler die Verantwortlichkeit. Gehört dagegen die fragliche Sache einem Gebiete an, auf welchem dem Bunde nur die Gesetzgebung, den Einzelstaaten die Verwaltung zusteht, so hat zwar auch der Bund ein durch das Präsidium auszuübendes Oberaufsichtsrecht; ausserdem ist aber, da die betreffenden Bundesgesetze, wenn auch vom Bunde promulgirt, doch einen integrirenden Theil des Privat-, Straf-, Process- und Verwaltungsrechtes der Einzelstaaten bilden, im Fall der Verletzung derselben auch den Landständen des betreffenden Landes, vorausgesetzt, dass dessen Verfassung das Institut der Ministeranklage kennt, ein Anklagerecht zuzusprechen.

Es fragt sich nun aber, ob es nicht überhaupt besser wäre, statt eines verantwortlichen Einzelbeamten ein verantwortliches Collegium von Ministern an die Spitze des Bundes zu stellen. Die Forderung eines verantwortlichen Bundesministeriums wurde im verfassungsberathenden Reichstage von verschiedenen Seiten erhoben ¹⁾, vom Grafen Bismark jedoch aus folgenden Gründen bekämpft. ²⁾

1) Zunächst lagen zu Art. 11 des Verfassungsentwurfes zwei Amendments der Abgeordneten Ausfeld und Gen. und Erleben und Gen. auf Einsetzung eines verantwortlichen Bundesministeriums vor, die beide abgelehnt wurden. (Sten. Ber. S. 373 und 74.) Sodann waren zu den Art. 12, 16 u. 18 des Entwurfs (15 und 17 der Verfassung) Amendments von den Abgeordneten Lasker und von Bennigsen gestellt, nach denen einmal der Bundeskanzler für verantwortlich erklärt, neben ihm aber auch noch Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige mit dem Recht einer verantwortlichen Contrasignatur ausgestattet werden sollten. Von diesen Anträgen erlangte jedoch nur der auf Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers gerichtete die Zustimmung des Reichstags.

2) Die Argumente sind in sehr verschiedenen Aeusserungen zerstreut;

Die Feststellung des im Bundesrath abzugebenden preussischen Votums, sagte er, muss lediglich vom preussischen Minister des Auswärtigen abhängen, indem dieser entweder dem Bundeskanzler Instructionen ertheilt oder selbst zugleich Bundeskanzler ist. Allerdings kann er in wichtigen Fragen nicht handeln, ohne der Zustimmung seiner Collegen im preussischen Ministerium sicher zu sein, aber es ist lediglich seine Sache, wie er diese Fühlung aufrecht erhält, in eine Abhängigkeit von seinen Collegen darf er hinsichtlich des Votums nicht treten.¹⁾ Nun wird aber Jemand, der für die Ausführung eines Bundesgesetzes oder Bundesrathsbeschlusses die Verantwortung übernehmen soll, fordern, dass dieses Gesetz oder dieser Beschluss nicht ohne seine Zustimmung erlassen werde, also ebenfalls einen Einfluss auf das preussische Votum verlangen.²⁾ Desshalb ist es wohl

(Sten. Ber. S. 376 und 77, 377 und 78, 388, 393 und 94, 397) es ist hier der Versuch gemacht, sie zu sammeln und übersichtlich zusammen zu stellen.

1) Dies spricht er mit grosser Entschiedenheit bei zwei Gelegenheiten aus. Es ist Sache des Bundeskanzlers oder des ihm vorgesetzten Ministers des Auswärtigen sich mit seinen Collegen, den preussischen Ministern, in derjenigen Fühlung zu erhalten, dass er in erheblichen politischen Fragen weiss, wie er im Bundesrath gehen kann, ohne dass er der Unterstützung des preussischen Gesamtministeriums, zu dem er gehört, verlustig geht. Aber die Instruction des Bundeskanzlers kann meines Erachtens nur vom preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten ausgehen oder der letztere muss selbst der Bundeskanzler sein.“ (Sten. Ber. S. 376 und 77). Mit Bezug darauf sagt er in der folgenden Sitzung: „Ich glaube auch mich gestern in meiner letzten oder vorletzten Aeusserung dahin ausgesprochen zu haben, indem ich sagte, ich musste als preussischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten darauf bestehen, dass ich entweder selbst der Bundeskanzler bin oder dass die Instruction des Bundeskanzlers ausschliesslich von mir abhängt.“ (Sten. Ber. S. 393.)

2) Dieser Satz liegt offenbar allen Auseinandersetzungen Bismark's zu Grunde. Denn es wird stets als die unmittelbare Folge der Einsetzung von verantwortlichen Verwaltungsvorständen angesehen, dass diese einen Einfluss auf die preussische Abstimmung im Bundesrath fordern. So sagt er in Bezug auf das v. Bennigsen'sche Amendement, die Einsetzung verantwortlicher

zulässig, dass der Bundeskanzler die Verantwortung übernimmt¹⁾, indem sich hier das Auskunftsmittel darbietet, die-

Vorwaltungsvorstände neben dem Bundeskanzler betreffend. „Wenn ich dieses Amendement recht verstehe, so würde es bei seiner Annahme für die preussische Regierung nicht facultativ, sondern nothwendig sein, ihren Einfluss und ihre Stellung im Bundesrath dadurch zu schwächen, dass sie denselben nicht in einheitlicher, sondern in collegialischer Form ausübte. Es würde gewissermassen zwischen den verschiedenen preussischen Bundesgesandten, etwa dem Bundeskanzler, der ja zu ihnen gehört, auf der einen Seite, und seinem militairischen Collegen auf der anderen vielleicht eine collegialische Abstimmung noch nothwendig sein, um das preussische Votum, welches ja nur einheitlich abgegeben werden kann, festzustellen, und bei dieser collegialischen Abstimmung könnte sich möglicher Weise der Bundeskanzler in der Minorität befinden, indem jeder der mit ihm concurrirenden preussischen Collegen sich auf seine besondere und persönliche Verantwortlichkeit beriefe.“ (Sten. Ber. S. 376 und 77.) In ähnlicher Weise später: „Nun könnte ich mir als auswärtiger Minister nicht gefallen lassen, dass nun diese mit dem Bundeskanzler zusammensitzenden Vertreter der übrigen Ressortchefs oder — auf diesen Unterschied kommt es mir nicht an — ausserhalb des Bundesraths sich befindenden Vertreter der übrigen Ressortchefs auch mit dem Rechte einer verantwortlichen Contrasignatur ausgestattet würden und dem Bundeskanzler sagen könnten: diesem Votum stimmen wir nicht bei, denn es ist mit unserer persönlichen Verantwortlichkeit nicht verträglich.“ (Sten. Ber. S. 393.) Das haben die Gegner, wie es scheint überschn. Sie sagen immer: wozu braucht denn der verantwortliche Verwaltungsvorstand einen Einfluss auf das Bundesgesetz oder den Bundesrathsbeschluss auszuüben, für dieses Gesetz oder für diesen Beschluss ist er ja nicht verantwortlich, sondern nur für die Ausführung desselben. Bismark's Gedankengang dagegen ist folgender: Für die Ausführung eines Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses übernimmt nur der die Verantwortung, der mit diesem Gesetz oder Beschluss selbst einverstanden ist; es wird Niemand bereit sein, die Verantwortung für die Ausführung eines Gesetzes oder Beschlusses zu tragen, dessen Bestimmungen er selbst missbilligt, von dessen Unausführbarkeit er vielleicht von vorn herein überzeugt ist. Wer demnach die Verantwortung für die Ausführung der Gesetze und Beschlüsse tragen soll, der wird fordern, dass dieselben nicht ohne seine Zustimmung festgestellt werden.

1) „Ich möchte darum bitten, bei diesem Amendement noch zu scheiden zwischen einem Ausdruck für die Verantwortlichkeit, die der Bundeskanzler durch seine Unterzeichnung übernimmt, wofür, wie mir scheint,

selbe Person zum Bundeskanzler und zum preussischen Minister des Auswärtigen zu ernennen. ¹⁾ Andere Verwaltungsvorstände mit dem Recht einer verantwortlichen Contrasignatur würden dagegen den Einfluss des preussischen Ministers des Auswärtigen in ungebührlicher Weise beschränken, da die unmittelbare Folge ihrer Einsetzung die Nothwendigkeit einer collegialischen Abstimmung über das preussische Votum wäre. ²⁾ Wenn dann vollends die Bundesverwaltungsvorstände nicht zugleich preussische Minister wären, so müsste

vielseitig die Neigung ist, zu stimmen. Ich kann mich auch dafür nicht erklären, denn es ist immer die Fassungsänderung, von der ich nicht weiss, welche Tragweite die übrigen Regierungen ihr geben. Aber ich halte es für lange nicht so schlimm, wie Sie auch aus den Aeusserungen des Herrn Vorredners vom Standpunkte einer der Bundesregierungen aus gefunden haben, als wenn ein collegialisch organisirtes preussisches Ministerium, sei es das bestehende, sei es ein paralleles hineingetragen wird in die Mitte des „Bundesrathes.“ (Sten. Ber. S. 377.) In ähnlicher Weise äussert er sich später: „Sie wollen eine neue Verantwortlichkeit schaffen, die allerdings der Bundeskanzler, in so weit sie in dem Gegenzeichen liegt, übernimmt, da ich das schon früher hervorgehoben habe, Sie wollen aber, dass diese Verantwortlichkeit nicht nur von dem Bundeskanzler, dem preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten und von dessen Collegen getragen werde, sondern zu diesen noch eine andere Anzahl Organe schaffen, die verantwortlich sein sollen, und dem widerspreche ich im Namen der preussischen Regierung und im Namen der verbündeten Regierungen nochmals.“ (Sten. Ber. S. 397.)

1) Vergl. eine Aeusserung im ersten ordentlichen Reichstage, Session 1967. (Sten. Ber. S. 120). „Ausserdem habe ich mich schon auf dem constituirenden Reichstage dahin ausgesprochen, dass, nachdem dem Bundeskanzler die Verantwortlichkeit und zwar die alleinige ministerielle Verantwortlichkeit für den ganzen Umfang der Geschäfte beigelegt worden war, meines Erachtens nach nur der preussische Ministerpräsident Bundeskanzler sein könne.“ Darin liegt natürlich, dass dieselbe Person auch preussischer Minister des Auswärtigen sein muss, denn die Instruction des Bundeskanzlers gehört zum Ressort des auswärtigen Ministeriums und der Ministerpräsident wird sich vom Minister des Auswärtigen keine Instructionen ertheilen lassen. — Uebrigens findet sich die Aeusserung, auf welche hier Bezug genommen wird, in den stenographischen Berichten des verfassungberathenden Reichstages nicht; sie ist vielleicht nur privatim gefallen.

2) Vergl. die S. 89 u. 90 Anm. 1 mitgetheilten Aeusserungen. (Sten. Ber. S. 376 u. 77, 393.)

gar der auswärtige Minister und Bundeskanzler einmal mit seinen Collegen den Bundesministern über den betreffenden Gegenstand abstimmen und andererseits mit seinen Collegen den preussischen Ministern sich in der nöthigen Föhlung erhalten. ¹⁾ — Als ihm nun eingeworfen wird, die Verwaltungsvorstände brauchten ja gar keine Mitglieder des Bundesraths zu sein und deshalb auf das preussische Votum keinen Einfluss zu haben, erwidert er, wenn sie auch nicht im Bundesrath sässen, würden sie doch, weil sie eben Bundesgesetze und Bundesrathsbeschlüsse ausführen müssten, einen Einfluss auf das Votum verlangen. ²⁾ Ausserdem aber sei es bedenklich, eine Behörde einzusetzen, die ausserhalb des Bundesrathes stehe. Das Präsidium übe seine Befugnisse nicht kraft eigenen Rechtes, sondern im Namen des Bundes, deshalb müssten die Beamten, die mit der Wahrnehmung dieser Befugnisse betraut seien, in steter Beziehung zum Bundesrath bleiben, der Bundeskanzler sei ein solcher aus dem Schoosse des Bundesraths hervorgehender Beamter, die beabsichtigten Verwaltungsvorstände würden es nicht sein, von jenem würden sich daher die Regierungen eher etwas vorschreiben lassen, als von diesen, er erscheine, wenn auch vom Präsidium ernannt, doch als ein Beamter der Gesammtheit, die ausserhalb des Bundesrathes stehenden Ver-

1) Diesen Fall hat er im Auge bei der Aeusserung: „Meine Bedenken richten sich dagegen, dass ich es nicht — doch ist das eins der untergeordneten Bedenken — acceptiren kann die Zahl derjenigen Collegen — denn solche würden es für mich werden — mit denen ich die Verantwortung zu theilen hätte, zu vermehren und dadurch die Arbeit zu vermehren, die in der That nicht klein ist, wenn es sich handelt zwischen acht Ministern, die ehrlich an ihrer Ueberzeugung hängen, eine Uebereinstimmung herzustellen. Sollte ich noch mit andern, zur Contrasignatur berechtigten Beamten eines anderen Ministeriums die Verantwortung theilen, so würde mir das zu viel.“ (Sten. Ber. S. 393.)

2) Darauf bezieht sich die Ausserung (Sten. Ber. S. 393): „dass diese mit dem Bundeskanzler zusammensitzenden“ u. s. w. s. S. 89 u 90 Anm. 1.

waltungsvorstände dagegen lediglich als specielle Beamte des Präsidiums. ¹⁾ — Ein Fall sei allerdings auch bei die-

1) Nur so können meines Erachtens die beiden Aeusserungen, Sten. Ber. S. 377 u. 78 u. S. 388, aufgefasst werden: 1. „Ich hatte es allerdings so verstanden, dass mit diesen Chefs der Verwaltungszweige preussische Mitglieder des Bundesrathes gemeint sein sollten, wie es denn in der Intention liegt, diese preussischen Mitglieder des Bundesrathes, die man auf 17 treiben darf, aber nicht treiben wird, in den verschiedenen Zweigen der Verwaltung zu wählen, und zwar in den höheren Stellungen, damit der Bundesrath in seinem Schoosse mit den nothwendigen technischen Kenntnissen ausgestattet ist. Wenn dies aber nicht der Fall sein sollte, wenn hiermit Beamte gemeint sind, die ausserhalb des Bundesrathes stehen, dann scheint mir der Antrag in sehr enger Verwandtschaft und fast Identität mit dem schon abgelehnten Antrage eines unitarischen Bundesministeriums zu stehen, und dem stehen alle die Bedenken entgegen, welche schon vorher erörtert sind. Ich will nur Eins noch hervorheben, was noch nicht so scharf hervorgehoben ist. Sie würden mit einem solchen Bundesfinanzminister, z. B. den königlich sächsischen, den grossherzoglich hessischen u. s. w. Finanzminister mediatisiren und ihn zu einem Unterbeamten des Bundesfinanzministers machen. Dies thun die Regierungen nicht und wir haben keine Nothwendigkeit etwas von ihnen zu verlangen, wenn dadurch eher unser ganzes Werk in Gefahr gerathen könnte, als dass wir diese Concession erreichen, welche zu fordern die königlich preussische Regierung weder den Willen noch die Berechtigung hat.“ 2. „Sie schaffen eine den Ministerien und höchsten Regierungen der einzelnen Länder vorgesetzte Spitze und Behörde ausserhalb des Bundesrathes. Innerhalb des Bundesrathes findet die Souverainetät einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Dort hat jede ihren Antheil an der Ernennung des gewissermassen gemeinschaftlichen Ministeriums, welches neben anderen Functionen auch den Bundesrath bildet. Dieses Gefühl der unverletzten Souverainetät, welches dort seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer contrasignirenden Bundesbehörde, die ausserhalb des Bundesrathes aus preussischen oder andern Beamten ernannt wird; und es ist und bleibt eine *capitis deminutio* für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, gehorsamleistende Organe einer vom Präsidium ausserhalb des Bundesrathes ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollten. (Sten. Ber. S. 388.) Wenn H. Schulze (a. a. O. S. 450. Anm. 2) mit Rücksicht auf diese Aeusserungen sagt: „Unrichtig ist die öfters ausgesprochene Behauptung, dass die Herstellung eines Bundesministeriums die andern Regierungen mediatisiren würde, ein Ausdruck der überhaupt mit einer Unklarheit der staatsrechtlichen Auffassung (!) zusammenhängt.

ser Organisation denkbar, in dem ein Gesetz in Kraft trete, mit welchem der Bundeskanzler nicht übereinstimme, wenn nämlich Preussen im Bundesrath und Reichstag in der Minorität geblieben wäre. Dann sei er aber gedeckt durch die Abstimmung der preussischen Reichstagsabgeordneten. ¹⁾

Gehn wir auf diese Erörterungen näher ein, so kann zunächst darüber kein Zweifel sein, dass, so lange überhaupt noch ein auswärtiges preussisches Ministerium existirt, Bundeskanzler und auswärtiger preussischer Minister ein und dieselbe Person sein muss. Sowohl Bundeskanzler als auswärtiger Minister werden fordern, dass sie den entscheidenden Einfluss auf das preussische Votum im Bundesrath haben; die auswärtige Politik des norddeutschen Bundes, die der Bundeskanzler, und die auswärtige preussische Politik, die der preussische Minister des Auswärtigen zu bestimmen hat,

Im Bundesstaat findet eine Theilung der Souverainetätssphäre statt, indem ein Theil der Staatshoheitsrechte der Centralgewalt, ein anderer Theil den Einzelstaaten zufällt, beide sind in ihrer Sphäre souverain, die Einzelstaaten nicht mediatisirt, aber im Umfang ihrer Souverainetätsrechte beschränkt. Ob die Bundesgewalt die ihr zustehenden Befugnisse durch ein Ministerium oder durch Ausschüsse ausübt, ist mehr eine Frage der Behördenorganisation als der Souverainetätsabgrenzung,“ so hat er die Aussprüche Bismark's augenscheinlich missverstanden. Es ist gar nicht von einer Mediatisirung der Regierungen im Allgemeinen, sondern nur von einer Mediatisirung derselben auf den Gebieten der Bundesthätigkeit die Rede, und diese Mediatisirung liegt eben darin, dass die Regierungen einer Behörde gehorchen sollen, welche nicht als Vertreter der Gesammtheit, sondern als Vertreter einer einzelnen Macht erscheint.

1) Wenn Bismark dann noch hinzufügte, ausserdem könne der Bundeskanzler durch das Präsidium eine Auflösung des Reichstages extrahiren, so ist das allerdings unrichtig. Das Präsidium allein kann den Reichstag nicht auflösen, dazu wird ein Beschluss des Bundesrathes erfordert; und hat die Präsidialmacht in Bezug auf das vorliegende Gesetz die Majorität im Bundesrath nicht erlangen können, so wird in demselben auch schwerlich eine Majorität für die Auflösung zu erzielen sein. Doch bleibt in einem solchen Falle dem Bundeskanzler, wenn die Differenz zwischen seinen Ansichten und den Bestimmungen des Gesetzes zu gross ist, die Möglichkeit zurückzutreten.

können nur in höchster Uebereinstimmung geführt werden; die grössten Schwierigkeiten ständen daher in Aussicht, wenn beide Aemter verschiedenen Personen übertragen würden und diese selbst nur in untergeordneten Punkten auseinandergingen. Wenn man aber auch das auswärtige preussische Ministerium vollständig aufhobe und die ganze auswärtige Vertretung an das Bundeskanzleramt übergehen liesse, so müsste der Bundeskanzler doch nothwendig preussischer Minister bleiben, um die nöthige Fühlung mit dem preussischen Ministerium aufrecht zu erhalten; und zwar würde man ihn am besten zum Ministerpräsidenten machen, damit der leitende Staatsmann im Bunde und in Preussen dieselbe Person wäre.

Also der Bundeskanzler ist auf jeden Fall preussischer Minister. Wenn man ihm nun noch andere verantwortliche Verwaltungsvorstände zur Seite setzen wollte, so müssten diese ebenfalls einmal Bundesrathsmitglieder und zweitens preussische Minister sein. Das Erste ist nothwendig, weil nach der ganzen Organisation des Bundes die einzelnen Verwaltungszweige in wesentlicher Uebereinstimmung mit dem Bundesrath administrirt werden müssen, und deshalb eine stete Beziehung zwischen dem Bundesrath und den Vorständen dieser Verwaltungszweige erforderlich erscheint, die eben nur dadurch aufrecht erhalten werden kann, dass diese Vorstände Bundesrathsmitglieder sind. Sie müssen aber auch preussische Minister sein, weil sonst der Bundeskanzler sich fortwährend einmal mit seinen Collegen im Bunde, und ausserdem noch mit seinen Collegen im preussischen Ministerium verständigen müsste, wodurch der Geschäftsgang zu complicirt und weitläufig würde. Wenn aber preussische Minister, die zugleich Bundesrathsmitglieder sind, zu Vorständen der einzelnen Verwaltungszweige im Bunde ernannt werden, so wollen diese natürlich einen Einfluss auf das preussische Votum im Bundesrath haben, die Feststellung desselben würde daher Gegenstand collegiali-

scher Abstimmung zwischen ihnen und dem Bundeskanzler sein müssen.

Die Frage, ob eine solche collegialische Abstimmung mit der Organisation eines Ministeriums wie das preussische und mit der Stellung des Bundeskanzlers und auswärtigen Ministers vereinbar ist, scheint daher recht eigentlich diejenige zu sein, deren Beantwortung für den vorliegenden Gegenstand entscheidend ist. Unmöglich und unausführbar erscheint eine solche Abstimmung nicht. So gut sich der Bundeskanzler vor Abgabe des Votums im Bundesrath mit seinen Collegen im preussischen Ministerium verständigen muss, so gut kann er am Ende auch mit denselben Collegen, die zugleich seine Collegen im Bunde und Bundesrathsmitglieder sind, über den betreffenden Gegenstand in collegialischer Form abstimmen. Doch wird diese Frage endgültig nur der entscheiden können, der selbst inmitten der Geschäfte steht.

Ausserdem ist es nicht gerade absolut nothwendig, die oberste Bundesbehörde collegialisch zu organisiren. Der Bundeskanzler wird zwar nicht das ganze Detail der Verwaltung selbstständig besorgen können, aber er kann allein an der Spitze der Geschäfte stehen bleiben und namentlich allein mit dem Recht der Contrasignatur ausgestattet sein. Die Gegenstände, welche durch unmittelbare Präsidialverfügung entschieden werden, sind nicht so zahlreich, dass sie nicht alle zur Kenntniss des Bundeskanzlers gelangen könnten. Ausserdem werden aber natürlich im Bundeskanzleramt viele Angelegenheiten erledigt werden, die nicht zur Kenntniss des Bundeskanzlers gebracht werden können, desshalb wird es mit der Zeit nothwendig erscheinen, unter dem Bundeskanzler Departementschefs einzusetzen, die für die Verfügungen in ihrem Ressort ebenfalls eine Verantwortlichkeit tragen. Das Verhältniss des Bundeskanzlers zu diesen wäre dann nicht mehr das eines Collegen, sondern das eines Vorgesetzten, in mancher Beziehung dem ähnlich,

in welchem der nordamerikanische Präsident zu seinen Ministern steht. Sollte es zu Conflicten zwischen einem dieser Departementschefs und dem Bundeskanzler kommen, so würde in der Regel der erstere weichen müssen.

Doch bleibt das eine Frage der Zukunft. Vor der Hand ist der Bundeskanzler nicht nur der oberste, sondern der einzige verantwortliche Bundesbeamte. Man hat nun bereits zu wiederholten Malen die Frage aufgeworfen, in welcher Beziehung der preussische Kriegsminister zum Bunde stehe, ob derselbe preussischer oder Bundesbeamter sei. Augenscheinlich ist er beides zugleich. Der König von Preussen erscheint in der Militairverfassung des Bundes in einer zweifachen Eigenschaft, als Bundesfeldherr und als Contingentsherr des preussischen Contingents; die Verfügungen, welche er in letzterer Eigenschaft erlässt, bedürfen der Gegenzeichnung des Kriegsministers, als preussischen Ministers; Anordnungen dagegen, welche er als Bundesfeldherr oder in Marinesachen verfügt, sind vom Bundeskanzler zu contrasigniren, und wenn die betreffenden Angelegenheiten, wie es allerdings regelmässig geschieht, vom preussischen Kriegsminister bearbeitet werden, so erscheint dieser in Bezug darauf als ein dem Bundeskanzler untergeordneter Bundesbeamter. —

§. 14. C. Der Reichstag.

— 1. Zusammensetzung.

Der Reichstag geht aus allgemeinen und directen Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor, welche bis zum Erlass eines Reichswahlgesetzes nach Massgabe des Gesetzes zu erfolgen haben, auf Grund dessen der erste Reichstag des norddeutschen Bundes gewählt worden ist.¹⁾ Beamte bedürfen

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 20. — Da nach den MEYER, Bundesrecht.

keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag. Wenn ein Mitglied des Reichstages in dem Bunde oder einem Bundesstaat ein besoldetes Staatsamt annimmt, oder im Bundes- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stelle in demselben nur durch neue Wahl wieder erlangen. ¹⁾

Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein. ²⁾

Die Legislaturperiode des Reichstages dauert drei Jahre. ³⁾

2. Verhandlungen im Reichstage.

Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disciplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer. Der Reichstag beschliesst nach absoluter Stimmenmehrheit. Zur Gültigkeit der Beschlussfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich. ⁴⁾

Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich. Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei. ⁵⁾

Erklärungen des Präsidenten des Bundeskanzleramtes ein allgemeines Wahlgesetz für den norddeutschen Bund bereits in Vorbereitung begriffen ist (Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode Session 1868. S. 92), so erscheint es überflüssig, die Bestimmungen der in den einzelnen Staaten geltenden Wahlgesetze hier ausführlich aufzuführen. Sie sind abgedruckt in Glaser's Archiv, Heft II. S. 1 ff.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 21.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 9.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 24.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 27 und 28.

5) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 22.

3. Persönliche Stellung der Reichstagsmitglieder.

Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instructionen nicht gebunden. ¹⁾

Kein Mitglied des Reichstags darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeusserungen gerichtlich oder disciplinär verfolgt oder sonst ausserhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. ²⁾

Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, ausser wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich. Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- und Civilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben. ³⁾

Die Mitglieder des Reichstags dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen. ⁴⁾

Nur die letztere Bestimmung bedarf einer genaueren Betrachtung. Dass sie zunächst jeden Anspruch der Reichstagsmitglieder auf Diäten und Reisekosten ausschliesst, kann

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 29.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 30. — Die Fassung des Artikels ist bekanntlich durch den Beschluss des preussischen Obertribunals über Art. 84 der preussischen Verfassung veranlasst worden und unterscheidet sich vom genannten Art. 84 dadurch, dass hier statt „Meinungen“ „Aeusserungen“ und statt „in der Kammer“ „in Ausübung seines Berufes“ gesagt, damit aber die ganze Thätigkeit der Abgeordneten der Autorität der ordentlichen Gerichte zweifollos entzogen ist.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 31.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 32.

nicht zweifelhaft sein; es fragt sich nur, wie weit sie ein Verbot enthält. Sie sagt: die Reichstagsmitglieder dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen; mit andern Worten die Eigenschaft als Reichstagsmitglied darf für Niemanden Veranlassung werden eine Unterstützung zu erhalten. Wem es daher überhaupt gestattet ist, Unterstützungen von Privaten anzunehmen, der darf dies auch als Reichstagsmitglied thun; wem dagegen die Annahme irgend welcher Geschenke von Privaten im Allgemeinen, oder von Privaten aus einem gewissen Bezirke untersagt ist, wie bestimmten Beamtenategorien, für den kann seine Eigenschaft als Reichstagsmitglied keinen Rechtfertigungsgrund einer derartigen Annahme bilden. ¹⁾

Die Frage, ob die in den Reichstag gewählten Beamten Anspruch auf Ersatz ihrer Stellvertretungskosten haben, ist in der Bundesverfassung nicht entschieden, also eine offene für Gesetzgebungen und Regierungen der Einzelstaaten, wie für Bundesgesetzgebung und Bundesregierung hinsichtlich der Bundesbeamten. ²⁾

1) Dieser Gedanke liegt auch wohl dem bekannten Ausspruche Bismark's zu Grunde (Sten. Ber. S. 727): „Ich habe in den Verfassungsentwurf Nichts hineinzuzinterpretiren, was nicht darin steht; und meines Erachtens steht das drin und liegt in der gesammten Lage unserer Gesetzgebung, dass die Regierungen ohne eine strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten können, denen sie überhaupt zu befehlen haben.“ Etwas abweichend urtheilt von Martitz (a. a. O. S. 78), der die Annahme irgend welcher Unterstützungen von Privaten allgemein für verboten hält, das Verbot jedoch als eine *lex imperfecta* ansieht, wesshalb es den einzelnen Regierungen überlassen bleibe, dasselbe gegen ihre Unterthanen überhaupt vermöge Gesetzes, gegen ihre Beamten insbesondere vermöge der Disciplinargewalt zur Ausführung zu bringen.

2) Nur dies folgt aus der Ablehnung des Grumbrecht'schen Amendements (Sten. Ber. S. 711), nicht die Pflicht der Beamten die Stellvertretungskosten selbst zu tragen, wie Hiersemenzel (a. a. O. S. 84) behauptet. — Vergl. von Martitz a. a. O. S. 82.

§. 15. VI. Kritik der Bestimmungen über die Organisation der Bundesgewalt.

Wenn man auf die Bestimmungen über die Organisation der Bundesgewalt zurückblickt, so kann man bei einigermaßen unbefangener Betrachtung sich der Ueberzeugung nicht verschliessen, dass bei Zusammensetzung und Bildung der einzelnen Organe und bei Festsetzung der Stellung, welche sie im Organismus des Bundes einnehmen, mit viel Umsicht und grossem Geschick verfahren ist. Man hat sowohl der historischen Tradition, als den Forderungen des modernen Volksgeistes, als endlich den thatsächlichen Machtverhältnissen in gehöriger Weise Rechnung getragen.

Die einzelnen deutschen Fürsten haben eine sehr hervorragende und ehrenvolle Stellung im Bunde erhalten, es ist ihnen ein entscheidender Einfluss auf die Leitung der Bundesangelegenheiten eingeräumt worden. Damit hat man den Bund nicht auf die zwingende Gewalt thatsächlicher Machtverhältnisse und Ereignisse, sondern auf gegenseitiges Vertrauen und gemeinschaftliches Zusammenwirken basirt. Und doch sind wieder die thatsächlichen Machtverhältnisse da gebührend berücksichtigt, wo es auf eine einheitliche und concentrirte Leitung der Bundesangelegenheiten ankommt; die ganze auswärtige Vertretung, die wesentlichen militairischen Befugnisse liegen in den Händen der Präsidialmacht. Eine Majorisirung Preussens durch die kleineren Staaten kann auf diesen Gebieten, wo sie von den unheilvollsten Folgen begleitet sein würde, nicht stattfinden. Die Möglichkeit einer solchen Majorisirung ist dagegen offen gehalten auf andern Gebieten, namentlich auf dem der Gesetzgebung, hier aber bedarf der Majoritätsbeschluss, um praktische Bedeutung zu erlangen, der Zustimmung des Reichstages. Die Stellung der Präsidialmacht erscheint auch hier als eine bedeutende, aber sie weicht der Uebereinstimmung der kleinen Regierungen und der aus der Nation her-

vorgegangenen Vertretung. Damit ist im wahrsten Sinne des Wortes keine Herrschaft, sondern eine Führerschaft Preussens in Deutschland begründet.

Aus diesen Gründen muss die Zusammensetzung und Stellung des Bundesrathes als eine sehr glückliche bezeichnet werden, namentlich wenn man sie mit dem Staatenhause der frankfurter Reichsverfassung vergleicht, das einerseits den Regierungen nicht genügte, andererseits stark genug war, der weiteren Entwicklung einen kräftigen Riegel vorzuschieben. Diese zur Hälfte von den Regierungen, zur Hälfte von den Ständen und zwar wieder theils von den Landtheils von den Provinzialständen ernannte erste Kammer des Reichstages, dieses wunderliche Gemisch verschiedenster Elemente, würde, sehr unähnlich dem nordamerikanischen Senat, keineswegs die Blüthe der politischen Intelligenz in der Nation repräsentirt haben. Am ehesten hätte sich vielleicht noch bei den von den Regierungen ernannten Mitgliedern wenigstens Sachkenntniss und Erfahrung gefunden, aber man braucht nur die zum Theil von den oft wunderbar zusammengesetzten Provinzialständen, zum Theil von den zu einer gemeinschaftlichen Sitzung vereinigten Landständen, unter denen natürlich die erste Kammer in Verbindung mit ihren Gesinnungsgenossen in der zweiten einen entscheidenden Einfluss ausübte, gewählten Vertreter ins Auge zu fassen, und dabei zu bedenken, dass die hervorragenden parlamentarischen Capacitäten natürlich einen Sitz im Volkshause dem im Staatenhause vorziehen wurden, um behaupten zu können, dass im Bundesrath wahrscheinlich mehr nationaler Geist, mehr politische Intelligenz und mehr Freisinnigkeit zu finden sein wird, als in dem Staatenhause jemals gewesen wäre.

Ist demnach durch die Einsetzung des Bundesrathes und die Vertheilung der Befugnisse zwischen ihm und der Präsidialmacht sowohl den kleinen Regierungen ein hinreichender Einfluss auf die Leitung des Bundes gesichert, als andrer-

seits Preussen die hervorragende Stellung zugewiesen, die es seiner thatsächlichen Bedeutung wegen einnehmen musste, so hat man andrerseits nicht unterlassen, der Nation durch den Reichstag die im modernen Staate erforderte Mitwirkung bei der Ordnung ihrer Angelegenheiten zu gewähren. Die Zusammensetzung der Volksvertretung unterscheidet sich sehr vortheilhaft von der sonst in den deutschen Staaten üblichen. Man hat von jeder Berücksichtigung altständischer und feudaler, vermeintlich aristokratischer Elemente abgesehen, man hat das allgemeine, directe und geheime Stimmrecht zur Grundlage des nationalen Parlaments gemacht, ein System, das die getreueste Abspiegelung der Volksmeinung gestattet, das allen im Volke bedeutenden Einflüssen und Factoren den weitesten und freiesten Spielraum gewährt, allen Elementen des Volkes ihre volle Vertretung sichert. Dass man dabei die Beamten von der Wählbarkeit nicht ausschloss, war wenigstens bei dem jetzigen Stande der Dinge in Deutschland eine absolute Nothwendigkeit. Der Streit über die Diäten soll hier nicht noch einmal angeregt werden, da sich in dieser Frage doch kaum etwas Neues vorbringen lässt. Principiell muss die Versagung der Diäten verworfen werden, eine grosse praktische Bedeutung hat sie nicht.

Weniger günstig stellt sich dagegen das Resultat, wenn man die Stellung des Reichstages im Organismus des Bundes ins Auge fasst. Mit der Annahme des Satzes, dass die verbündeten Fürsten die alleinigen Träger der Bundesgewalt seien, ist auch jener scharfe Gegensatz zwischen Regierung und Volksvertretung in die Organisation des Bundes übergegangen, welcher der Gestaltung des constitutionellen Staates in Deutschland überhaupt eigenthümlich ist. Indem man einerseits alle norddeutschen Regierungen; andererseits die Vertretung des norddeutschen Volkes je in einer Körperschaft vereinigte, hat man jenen Gegensatz nicht nur beibehalten, sondern womöglich noch in verstärktem Masse

zur Erscheinung gebracht. Es findet sich im norddeutschen Bunde jener Dualismus zweier widerstrebenden Factoren wieder, der das Zustandekommen nothwendiger Gesetze, die Vereinbarung über das Budget so unendlich erschwert; es findet sich jenes politische System wieder, das dem Parlament keine active Thätigkeit bei Ausübung der Staatsgewalt gestattet, das ihm nur ein Recht der Controle einräumt, und es eben dadurch nur zu leicht in eine bahn- und planlose Kritik der Regierungsmassregeln hinein treibt, welche sich gänzlich vom Boden der Regierungsmöglichkeit verliert; jenes System, das Conflict zwischen den beiden Factoren auf allen Seiten entstehen lässt und keine Lösung dieser Conflict gibt. Dass im norddeutschen Bunde ein solcher Dualismus vorhanden, dass er sehr leicht zu den schlimmsten Folgen führen kann, zeigen wohl deutlich genug die bekannten Verhandlungen über das Bundesschuldengesetz. Wenn nun auch hier vor der Hand ein Auskunftsmittel gefunden ist, wenn vielleicht im Laufe der nächsten Jahre die Hingabe an die grosse nationale Aufgabe beide Theile bewegen wird mit der nöthigen Nachgiebigkeit aufzutreten und die Opfer zu bringen, welche die grossartige Entwicklung unseres Gesamtvaterlandes fordert, — es werden Zeiten kommen, wo diese Erwägungen nicht mehr durchschlagen.

Die Form, in der England und nach seinem Vorbilde mehrere continentalen Staaten die Lösung dieses Conflict zwischen den beiden Factoren gefunden haben, ist die der parlamentarischen Regierung. Der Widerstreit zwischen beiden Theilen wird dadurch gehoben, dass der Monarch jeweilig die bedeutendsten Führer der Parlamentsmajorität in das Ministerium beruft. Damit erreicht man ein Doppeltes: einmal eine Verwaltung im Geiste des Parlamentes, andererseits eine Harmonie beider Factoren in Bezug auf die Ausübung der gemeinschaftlichen Functionen, Gesetzgebung, Budgetfeststellung u. s. w. Es soll nun nicht ge-

leugnet werden, dass auch der Parlamentarismus manche Uebelstände im Gefolge haben kann und bei seiner jetzigen Gestaltung in England wirklich im Gefolge hat; aber er ist denn doch, wie der einfachste Blick in die Praxis zeigt, unendlich viel besser, als das bisher in Deutschland übliche dualistische System.

Er ermöglicht eine Lösung der Conflicte zwischen Regierung und Volksvertretung, zwingt die Opposition auf dem Boden der Regierungsmöglichkeit zu bleiben und sich in ihren Bestrebungen nur gegen die augenblickliche Art der Leitung der Geschäfte, nicht gegen die Regierung als solche zu wenden, sichert endlich der Regierung das Vertrauen der Volksvertretung, das sie nothwendig haben muss, um in den Angelegenheiten, in denen sie einer ganz freien Bewegung bedarf, namentlich in der auswärtigen Politik, sich auch wirklich frei bewegen zu können.

Ist denn nun aber im norddeutschen Bunde ein parlamentarisches System überhaupt möglich? Es bedarf wohl nur eines Blickes auf die Organisation der Bundesgewalt, um diese Frage mit einem entschiedenen „Nein“ zu beantworten. 1) Im norddeutschen Bunde ist eine Regierung, ähnlich der in constitutionellen Monarchien, überhaupt nicht vorhanden. Die Verwaltungsbefugnisse liegen zwar grösstentheils in den Händen einer einzigen Macht, aber als zweiter Factor der mit der Volksvertretung gemeinschaftlich auszuübenden Functionen erscheint nicht eine, sondern eine Körperschaft von 22 Regierungen. Die gesetzgebenden, Budget- und ähnlichen Befugnisse werden also nicht von einem einzigen Ministerium, das sich aus der jeweiligen Reichstagsmajorität bilden könnte, sondern von 22 Souverainen, bez. 22 Ministerien wahrgenommen.

Und selbst durch einen Einfluss auf die Präsidialmacht lässt sich ein parlamentarisches System im nord-

1) So äussert sich auch von Martitz a. a. O. S. 88 ff.

deutschen Bunde nicht herstellen. Das Organ, durch welches das Präsidium seine Verwaltungsbefugnisse ausübt, der Bundeskanzler, ist Bundesrathsmitglied; sollten weitere Verwaltungsvorstände ernannt werden, so würden diese ebenfalls Bundesrathsmitglieder sein müssen¹⁾; als solche stehen sie aber gänzlich ausserhalb des Reichstages und können daher unmöglich die Führung einer parlamentarischen Majorität übernehmen. In Bundesrath und Präsidium einer- und Reichstag andererseits erscheint demnach der Dualismus in schärfster Form: Die Vertretung der Gesammtheit der Regierungen gegenüber der Vertretung der Gesammtheit des Volkes.

Diese Bedenken sucht von Martitz²⁾ zu beseitigen. Er meint: Die Bedeutung des Parlaments im monarchischen Staate liege gar nicht in einem wesentlichen Einfluss auf Leitung der Staatsgeschäfte, sondern in der Handhabung der Controle über die Ausübung der Staatsgewalt; seine Aufgabe bestehe darin, eine Regierung des Staates nach Gesetzen zu verwirklichen. Wenn man von diesem Standpunkte aus zwei Fragen ins Auge fasse, das Budgetrecht und die Verantwortlichkeit der Beamten, so müsse man einmal die Forderung aussprechen, dass das Parlament sich selbst unter das Gesetz stelle, dass die Veranschlagung des Budgets, das nur mit Unrecht als Gesetz bezeichnet werde, innerhalb der Schranken der bestehenden Gesetze geschehe, nach der zweiten Richtung hin aber eine Verantwortlichkeit aller, nicht bloss der höheren Beamten für die Gesetzmässigkeit ihrer Amtshandlungen und ein Anklagerecht des Parlaments gegen sie verlangen. Diese Forderungen sind vollständig anzuerkennen. Gewiss, das Budget ist kein Gesetz, die Feststellung desselben charakterisirt sich als eine Verwaltungshandlung, sie hat sich also an die bestehenden

1) Vergl. §. 13. S. 95 u. 96.

2) a. a. O. S. 95 ff.

Gesetze und Verträge zu binden, die nicht einseitig durch die Volksvertretung, sondern nur durch einen übereinstimmenden Beschluss aller Factoren aufgehoben werden können. Noch nothwendiger erscheint die allgemeine Verantwortlichkeit der Beamten. Eine Verwaltung lediglich auf Grund der Gesetze ist das Fundament eines jeden freien Staatslebens, ohne sie tritt nur ein Absolutismus an die Stelle des andern. Und was speciell den norddeutschen Bund betrifft, so liegt die Durchführung dieses Princips nicht nur im Interesse des Reichstages, sondern auch im Interesse der im Bundesrath vertretenen kleinen Regierungen. ¹⁾

Aber, wenn auch alle diese Forderungen durchgesetzt sind, bleibt noch immer jener unvermittelte Dualismus übrig. Der Staat soll nach Gesetzen regiert werden, ganz richtig — aber was soll dann geschehn, wenn die nothwendigen Gesetze nicht zu Stande kommen, weil jeder der beiden gesetzgebenden Factoren etwas Anderes will? Was soll geschehn, wenn eine Vereinbarung über das Budget nicht stattfindet? Gerade solche Fälle sind meistens die Ursache von Conflicten gewesen, ein solcher Fall hat auch den preussischen Verfassungsverflikt von 1862—66 veranlasst. —

Der im norddeutschen Bunde thatsächlich vorhandene Dualismus erscheint als der wundeste Fleck der ganzen Verfassung, schlimmer als die Versagung der Diäten oder die Beschränkungen des Budgetrechtes, er legt die Gefahr nahe, dass die Entwicklung des constitutionellen Lebens im Bunde denselben traurigen Verlauf nimmt wie in den einzelnen deutschen Staaten.

Doch darf man einen Trost aus der Betrachtung der Verfassung des norddeutschen Bundes mit hinwegnehmen. An Entwicklungsfähigkeit wenigstens steht sie hinter

1) Freilich zeigen die Verhandlungen über das Bundesschuldengesetz deutlich genug, dass diese Ueberzeugung bei ihnen noch nicht zum Durchbruch gekommen ist.

denen der Einzelstaaten nicht nur nicht zurück, sondern übertrifft sie. Ein Hauptgrund, weshalb in den kleineren deutschen Staaten die Verfassungszustände zu keiner rechten Entfaltung kommen wollten, war der Mangel eines grossartigen politischen Lebens, für das im Bunde die Erfordernisse im vollsten Masse vorhanden sind. In den grösseren Staaten erschienen dagegen als ein Haupthemmschuh der weiteren Entwicklung die ersten Kammern in ihrer eigenthümlichen Zusammensetzung, die Fortschritten noch viel abgeneigter waren, als die Regierungen. Auch dieses Hinderniss hat man im Bunde radical beseitigt, indem man die Volksvertretung auf das Einkammersystem basirte. So braucht man bei manchem gewichtigen Bedenken der Zukunft doch nicht hoffnungslos entgegenzusehn. —

DRITTER ABSCHNITT.

Verhältniss der Bundesgewalt zu den Bundesangehörigen und Bundesstaaten.

I. Rechte und Pflichten der Bundesangehörigen und Bundesstaaten gegenüber der Bundesgewalt.

§. 16. A. Rechte und Pflichten der Bundesangehörigen.

Der norddeutsche Bund legt allen seinen Angehörigen ebensowohl direct und unmittelbar Pflichten auf, als er ihnen Rechte ertheilt. Den Inbegriff dieser Rechte und Pflichten kann man mit dem Namen „Bundesbürgerrecht“ bezeichnen.

I. Die Pflichten der Bundesangehörigen bestehen darin, dass sie

- 1) den Bundesgesetzen und Bundesbehörden gehorsam sein,
- 2) die Militairpflicht leisten, und
- 3) die ihnen vom Bunde auferlegten Steuern tragen müssen.

II. Die Rechte, welche der Bund seinen Angehörigen gewährt, sind theils politische theils bürgerliche Rechte.

A. Die politischen Rechte im norddeutschen Bunde bestehen in dem activen und passiven Wahlrechte.

B. Unter den bürgerlichen Rechten sind solche zu unterscheiden, welche die Bundesangehörigen gegenüber den Staatsgewalten der Einzelstaaten und solche, welche sie unmittelbar gegenüber der Bundesgewalt in Anspruch zu nehmen haben.

1) Die gegenüber den Staatsgewalten der Einzelstaaten ertheilten Rechte sind:

a. das sogen. Bundesindigenat, d. h. das Recht, in jedem Bundesstaate als Inländer behandelt zu werden.

„Für den ganzen Umfang des Bundesgebietes besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, dass der Angehörige (Unterthan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäss zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist. In der Ausübung dieser Befugnisse darf der Bundesangehörige weder durch die Obrigkeit seiner Heimath noch durch die Obrigkeit eines anderen Bundesstaates beschränkt werden. Diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den localen Gemeindeverband betreffen, werden durch den ausgesprochenen Grundsatz nicht berührt.“¹⁾ Als Ausflüsse dieses Principis charakterisiren sich folgende theils in der Bundesverfassung theils in den Bundesgesetzen enthaltene Bestimmungen: 1) dass jeder Bundesangehörige in jedem Bundesstaate unter den für Einheimische geltenden Bestimmungen Gewerbe aller Art be-

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 3.

treiben darf ¹⁾, 2) dass die Vorschriften der Landesgesetze über die Zulassung von Ausländern zur Eingehung einer Ehe auf Bundesangehörige keine Anwendung finden ²⁾, 3) dass in den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstrassen der einzelnen Bundesstaaten die Kauffahrteischiffe sämmtlicher Bundesstaaten gleichmässig zugelassen und behandelt werden müssen. ³⁾

b. Das Recht der Freizügigkeit. ⁴⁾ Jeder Bundesangehörige hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im Stande ist ⁵⁾ und an jedem Orte Grundeigenthum aller Art zu erwerben. Das einzige Erforderniss zur Ausübung dieser Befugnisse ist der Nachweis der Bundesangehörigkeit und für Unselbstständige der Nachweis der Genehmigung dessen, unter dessen (väterlicher, vormundschaftlicher oder ehelicher) Gewalt sie sich befinden. ⁶⁾ Eine Verweigerung der Aufnahme oder Ausweisung eines Aufgenommenen kann nur in folgenden durch das Gesetz bestimmten Fällen ⁷⁾ stattfinden: 1) Seitens der Polizeibehörde aus strafrechtlichen Gründen. Die Aufenthaltsbeschränkungen, welche durch die Landesgesetze für bestrafte Personen festgesetzt sind, bleiben bestehn. Solchen Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen oder welche in

1) Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867. §. 1. (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 7. S. 55.)

2) Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung vom 4. Mai 1868. §. 4. (Bundesgesetzblatt von 1868. No. 11. S. 149.)

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 54.

4) Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867. (Bundesgesetzblatt von 1867. S. 7. S. 55 ff.)

5) §. 1 des angef. Gesetzes.

6) §. 2 des angef. Gesetzes.

7) §. 12 des angef. Gesetzes.

einem Bundesstaate innerhalb der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettelns bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaate von der Landespolizeibehörde verweigert werden.¹⁾ 2) Seitens der Gemeinde, Armencommune oder Gutsherrschaft²⁾ wegen Verarmung. Hier ist zwischen der Zurückweisung eines neu Anziehenden und der Ausweisung eines Aufgenommenen zu unterscheiden. Erstere darf nur geschehn, wenn die Gemeinde nachweisen kann, dass der Anziehende nicht genug Arbeitskraft besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den nothdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen. Dagegen steht ihm der Gegenbeweis frei, dass er diesen Unterhalt entweder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, oder von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält.³⁾ Besorgniss vor künftiger Verarmung berechtigt nicht zur Zurückweisung. / Die Ausweisung eines Aufgenommenen kann nur unter der Voraussetzung stattfinden, dass einmal eine öffentliche Unterstützung desselben nothwendig wird, dass ferner die Gemeinde den Nachweis liefert, die Unterstützung sei aus andern Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit nothwendig geworden und dass endlich die betreffende Person an dem Orte noch kein Heimathsrecht (Unterstützungswohnsitz) hat.⁴⁾

Die Pflicht zur Uebernahme eines Auszuweisenden wird, wenn sie zwischen mehreren Gemeinden desselben Staates streitig ist, nach den Landesgesetzen entschieden, wenn sie dagegen zwischen mehreren Bundesstaaten streitig ist, nach den Bestimmungen der gothaer Convention;

1) §. 3 des angef. Gesetzes.

2) §. 9 des angef. Gesetzes.

3) Vergl. §. 4 des angef. Gesetzes und die Motive zum Gesetzentwurf. Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages, I. Legislaturperiode. Session 1967. Bd. II. Actenstücke S. 121.

4) §. 5 des angef. Gesetzes.

also nöthigenfalls durch den Schiedsspruch eines unbetheiligten Staates. — Die Ausweisung darf aber nicht eher erfolgen, als die Pflicht zur Uebernahme feststeht. Und zwar soll die Ausweisung in eine Gemeinde desselben Staates nicht früher stattfinden, bis entweder eine Annahmeerklärung der in Anspruch genommenen Gemeinde, oder eine wenigstens theilweise vollstreckbare Entscheidung über die Fürsorgepflicht vorliegt. Bei der Ausweisung in einen andern Staat ist der Aufenthaltsstaat bis zum Zeitpunkte der Uebernahme verpflichtet, für den Auszuweisenden am Aufenthaltsorte nach den in seinem Gebiet geltenden Grundsätzen für öffentliche Armenpflege Fürsorge zu treffen. Ein Anspruch auf Kostenersatz findet nur statt, so weit die Fürsorge länger als 3 Monate gedauert hat.¹⁾

c. die Befreiung von der Passpflichtigkeit.²⁾ Weder Bundesangehörige noch Ausländer bedürfen zum Eintritt in das Bundesgebiet, zum Ausgang aus demselben, zum Aufenthalt und Reisen in demselben irgend eines Reisepapiers. Doch bleiben sie verpflichtet, sich auf amtliches Erfordern wegen ihrer Person genügend auszuweisen.³⁾ Deshalb werden auch den Bundesangehörigen auf ihren Antrag Pässe oder sonstige Reisepapiere ertheilt, vorausgesetzt, dass ihrer Befugniss zur Reise gesetzliche Hindernisse nicht entgegenstehn. — Wenn jedoch die Sicherheit des Bundes oder eines einzelnen Bundesstaates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann die Passpflichtigkeit überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes durch Anordnung des Bundespräsidiums vorübergehend eingeführt werden.

1) §. 6 u. 7 des angef. Gesetzes.

2) Gesetz über das Passwesen vom 12. October 1867. (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 5. S. 33 ff.)

3) D. h. wenn besondere Gründe vorliegen, nicht bloss wegen ihrer Eigenschaft als Reisende.

d. ein beschränktes Mass von Gewerbefreiheit durch den Erlass folgender Bestimmungen¹⁾: 1) Keinem Bundesangehörigen darf der Gewerbebetrieb wegen fehlender Gemeindeangehörigkeit oder wegen des Glaubensbekenntnisses verweigert werden. 2) Das den Zünften und den kaufmännischen Corporationen zustehende Recht, Andere vom Betriebe eines Gewerbes auszuschliessen, ist aufgehoben. 3) Für den Betrieb eines Gewerbes ist ein Befähigungsnachweis nicht mehr erforderlich. Diese Bestimmung findet jedoch bis auf Weiteres keine Anwendung auf den Gewerbebetrieb der Aerzte, Apotheker, Hebammen, Advocaten, Notare, Seeschiffer, Seesteuerleute und Lootsen. Soweit in Betreff der Schiffer und Lootsen auf Strömen in Folge von Staatsverträgen besondere Anordnungen getroffen sind, behält es dabei sein Bewenden.⁴⁾ 4) Die Unterscheidung zwischen Stadt und Land in Bezug auf den Gewerbebetrieb und die Ausdehnung desselben hört auf. 5) Die Beschränkung der Handwerker auf den Verkauf der selbstgefertigten Waaren wird aufgehoben. 6) Der gleichzeitige Betrieb verschiedener Gewerbe, sowie desselben Gewerbes in mehreren Betriebs- und Verkaufslöcalen ist gestattet. 7) Jeder Gewerbetreibende darf hinfort Gesellen, Gehülfen, Lehrlinge und Arbeiter jeder Art und in beliebiger Zahl halten. Gesellen und Gehülfen sind in der Wahl ihrer Meister oder Arbeitgeber unbeschränkt. 8) Der Betrieb eines Gewerbes, zu dessen Beginn nach Massgabe der bestehenden Landesgesetze eine polizeiliche Genehmigung nicht erforderlich ist, kann fortan nur im Wege der Bundesgesetzgebung von einer solchen Genehmigung abhängig gemacht werden.

e. das Recht der freien Verehelichung.²⁾

1) Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 §. 1. Gesetz, betreffend den Betrieb der stehenden Gewerbe, vom 8. Juli 1868. (Bundesgesetzblatt von 1868. No. 23. S. 406 und 7.)

2) Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung vom 4. Mai 1868. (Bundesgesetzblatt von 1868 No. 11. S. 149 u. 50.)

Die Bundesangehörigen bedürfen zur Eingehung einer Ehe oder zu der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushaltes weder des Besitzes noch des Erwerbes einer Gemeindeangehörigkeit (Gemeindemitgliedschaft) oder des Einwohnerrechtes, noch der Genehmigung der Gemeinde (Gutsherrschaft) oder des Armenverbandes, noch einer obrigkeitlichen Erlaubniss. Insbesondere darf die Befugniss zur Verchelichung nicht beschränkt werden wegen Mangels eines bestimmten, die Grossjährigkeit übersteigenden Alters oder des Nachweises einer Wohnung, eines hinreichenden Vermögens oder Erwerbes, wegen erlittener Bestrafung, bösen Rufes, vorhandener oder zu befürchtender Verarmung, bezogener Unterstützung oder aus anderen polizeilichen Gründen. Auch darf von der ortsfremden Braut ein Zuzugsgeld oder eine sonstige Abgabe nicht erhoben werden. Die polizeilichen Beschränkungen der Befugniss zur Eheschliessung, welche in Ansehung der Ehen zwischen Juden und Christen und für die Angehörigen einzelner bürgerlichen Berufsstände ¹⁾ bestehen, sind aufgehoben. Die Bestimmungen über die Genehmigung der Eheschliessung der Militairpersonen, Beamten, Geistlichen und Lehrer durch die Vorgesetzten werden hiervon nicht betroffen.

f. das Recht der freien Benutzung der Schifffahrtsanstalten der einzelnen Staaten. Für die Befahrung natürlicher Wasserstrassen dürfen Abgaben gar nicht, für die Befahrung künstlicher Wasserstrassen, welche Staatseigenthum sind, für die Benutzung besonderer Anstalten auf den natürlichen Wasserstrassen und für die Benutzung der Seehäfen nur in solcher Höhe erhoben werden, dass sie die zur Herstellung und Unterhaltung dieser Anlagen erforderlichen Kosten

1) Dies bezieht sich vorzüglich auf Gesellen, Gewerbsgehilfen u. s. w. Vergl. Motive zum Gesetzentwurf. Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1866. Bd. II. Actenstücke S. 70.

nicht übersteigen. — Auf die Flösserei finden diese Bestimmungen in so weit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstrassen betrieben wird. ¹⁾

g. Anspruch auf eine ordentliche Justizpflege. ²⁾

2) Gegenüber der Bundesgewalt haben die Bundesangehörigen folgende Rechte:

a. Anspruch auf den Bundesschutz gegenüber dem Auslande. ³⁾

b. Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses. Die bei strafgerichtlichen Untersuchungen und in Concurs- und civilprocessualischen Fällen nothwendigen Ausnahmen sind durch ein Bundesgesetz festzustellen. Bis zum Erlass eines solchen werden sie durch die Landesgesetze bestimmt. ⁴⁾

c. Recht der Petition und Beschwerde.

§. 17. B. Rechte und Pflichten der Bundesstaaten.

Die Bundesgewalt ertheilt den einzelnen Bundesstaaten keine Rechte, entzieht ihnen vielmehr gewisse Befugnisse. Man kann daher höchstens von einem denselben gegenüber der Bundesgewalt zustehenden Anspruch auf Erhaltung ihrer Souverainetät, so weit diese nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, sprechen. — Von grösserer Bedeutung sind die Pflichten, welche die Bundesgewalt ihnen auferlegt.

1) Sie dürfen auf den Gebieten, auf denen dem Bunde das Recht der Gesetzgebung zusteht, nur innerhalb der durch die Bundesgesetze gezogenen Schranken thätig sein.

2) Sie müssen diejenigen Verwaltungsgeschäfte, welche der Bund ihnen übertragen hat, z. B. die Erhebung der

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 54.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 77. — Vergl. §. 20.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art 3.

4) Gesetz über das Postwesen vom 2. November 1867. §. 58. (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 8. S. 61 ff.)

Zölle, in der vom Bunde vorgeschriebenen Weise ausführen.

3) Sie haben eine bestimmte Competenz des Bundes zur Erledigung der zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten und der in ihnen vorkommenden Verfassungsstreitigkeiten anzuerkennen.

4) Sie sind verpflichtet den Bundesangehörigen die ihnen vom Bunde zugesicherten Rechte zu gewähren.

5) Sie müssen für den Bund die Mittel aufbringen, deren dieser zur Durchführung seiner Aufgaben bedarf, namentlich das erforderliche Militair stellen und die nothwendigen Matricularbeiträge zahlen, vorausgesetzt dass die Festsetzung des zu stellenden Militairs oder der zu zahlenden Matricularbeiträge in verfassungsmässiger Weise vor sich gegangen ist.

Als Mittel die Bundesstaaten zur Erfüllung dieser Pflichten anzuhalten, besitzt die Bundesgewalt das Recht der Execution.¹⁾

II. Thätigkeit der Bundesgewalt gegenüber den Bundesangehörigen und Bundesstaaten.

§. 18. A. Die Gesetzgebung des Bundes.

Dass zur Gältigkeit eines Bundesgesetzes im Allgemeinen die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag erforderlich und ausreichend ist, und dass nur in einzelnen Fällen entweder eine Majorität von zwei Drittel der Stimmen im Bundesrath oder die Zustimmung des Präsidiums verlangt wird, ist bereits oben auseinandergesetzt worden.²⁾ Die Bundesgesetze erhalten dann ihre verbindliche Kraft durch Publication von Bundeswegen, welche durch das Prä-

1) Vergl. §. 24.

2) Vergl. §. 10. S. 66 u. 69.

sidium vermittelt eines Bundesgesetzblattes geschieht.¹⁾ Dieses Bundesgesetzblatt wird im Bureau des Bundeskanzlers herausgegeben.²⁾ Sofern nicht in dem publicirten Gesetz ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt diese mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Bundesgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist. Der Tag der Ausgabe muss auf dem Blatte angegeben werden. In den Consularjurisdictionenbezirken erlangen jedoch neue Bundesgesetze erst nach Ablauf von sechs Monaten, von dem Tage an gerechnet, an welchem sie durch das Bundesgesetzblatt verkündet worden sind, verbindliche Kraft.³⁾

§. 19. B. Die Verwaltung des Bundes.

I. Verwaltung des Zollwesens.⁴⁾

A. Zollgebiet.

Der Bund bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze. Ausgeschlossen bleiben:

- 1) die wegen ihrer Lage zum Einschluss in die Zollgrenze nicht geeigneten Gebietstheile,
- 2) die Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirk ihres oder des umliegenden Gebietes, bis sie ihren Einschluss in die Zollgrenze beantragen.⁵⁾

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 2.

2) Verordnung, betreffend die Einführung des Bundesgesetzblattes für den norddeutschen Bund vom 26. Juli 1867. (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 1. S. 24.)

3) Gesetz, betreffend die Organisation der Bundesconsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundesconsuln, vom 8. November 1867. §. 24 (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 11. S. 137 ff.)

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 33—40.

5) Von Lübeck ist das bekanntlich geschehen. — Am 15. November

Alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jeden andern Bundesstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur in so weit unterworfen werden, als daselbst gleichartige innere Erzeugnisse einer Steuer unterliegen.

B. Zollgesetzgebung.

Der Bund ausschliesslich hat die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des Verbrauches von einheimischem Zucker, Branntwein, Salz, Bier und Tabak, sowie über die Massregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinschaftlichen Zollgrenze erforderlich sind. Diese Gesetzgebung sowie die Entscheidung über Handels- und Schiffahrtsverträge steht dem Bundesrath und Reichstag, das Verordnungsrecht dem Bundesrath zu; in beiden Fällen giebt jedoch die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.

C. Erhebung der Zölle.

Die Erhebung der Zölle und Verbrauchssteuern bleibt jedem Bundesstaat, soweit derselbe sie bisher geübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen. Das Bundespräsidium überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Bundesbeamte, welche es den Zoll- und Steuerämtern und den Directivbehörden der einzelnen Staaten nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Zoll- und Steuerwesen beordnet.

1867 sind die Herzogthümer Schleswig und Holstein mit den ihrem Zoll- und Steuersystem angehörigen Gebietstheilen (dem oldenburgischen Fürstenthum Lübeck, den hamburgischen und lübeckischen Enclaven), am 5. Jan. 1868 das Herzogthum Lauenburg, am 11. Februar 1868 einige hamburgische Gebietstheile (Stadt Bergedorf, Dorf Geesthacht und ein Theil der Landschaft Billwärder an der Bille), am 11. August 1868 die beiden mecklenburgischen Herzogthümer und die freie Stadt Lübeck in die Zollgrenze eingetreten.

D. Ertrag der Zölle.

Der Ertrag der Zölle und bezeichneten Verbrauchsabgaben fließt in die Bundeskasse. Dieser Ertrag besteht aus der gesammten, von den Zöllen und Verbrauchsabgaben aufgekommene Einnahme nach Abzug:

- 1) der auf Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermässigungen,
- 2) der Erhebungs- und Verwaltungskosten, und zwar:
 - a. bei den Zöllen und der Steuer von inländischem Zucker, soweit diese Kosten nach den Verabredungen unter den Mitgliedern des deutschen Zoll- und Handelsvereins der Gemeinschaft aufgerechnet werden konnten,
 - b. bei der Steuer von inländischem Salze mit dem Betrage der auf Salzwerken erwachsenden Erhebungs- und Verwaltungskosten,
 - c. bei den übrigen Steuern mit 15 % der Gesamteinnahme.

Die ausserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Bundesausgaben durch Zahlung eines Aversums bei.

Von den Erhebungsbehörden der Bundesstaaten sind nach Ablauf eines jeden Vierteljahres Quartalextracte und nach dem Jahres- und Bücherschlusse Finalabschlüsse über die fällig gewordenen Einnahmen von Zöllen und Verbrauchsabgaben aufzustellen; diese werden von den Directivbehörden der Bundesstaaten nach vorangegangener Prüfung in Hauptübersichten zusammengestellt und an den Ausschuss des Bundesrathes für Rechnungswesen eingesandt. Der Ausschuss stellt auf Grund dieser Uebersichten von 3 zu 3 Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates schuldigen Betrag vorläufig fest, setzt von dieser Feststellung den Bundesrath und die Bundesstaaten in Kenntniss, legt auch

alljährlich die schliessliche Feststellung jener Beträge mit seinen Bemerkungen dem Bundesrathe zur Beschlussnahme vor.

II. Verwaltung des Eisenbahnwesens. ¹⁾

1. Anlagen neuer Eisenbahnen.

Eisenbahnen, welche im Interesse der Vertheidigung des Bundesgebietes oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für nothwendig erachtet werden, können durch einen übereinstimmenden Beschluss von Bundesrath und Reichstag ²⁾ auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet sie durchschneiden, für Rechnung des Bundes angelegt oder an Privatunternehmer concessionirt und mit Expropriationsrecht ausgestattet werden, jedoch unbeschadet der Landeshoheitsrechte der einzelnen Staaten.

Jede bestehende Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, sich den Anschluss neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen. Die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahnunternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen Anlegung von Parallel- oder Concurrenzbahnen einräumen, sind unbeschadet bereits erworbener Rechte für das ganze Bundesgebiet aufgehoben. Ein solches Widerspruchsrecht kann in künftig zu ertheilenden Concessionen nicht weiter verliehen werden.

2. Herstellung einheitlicher Betriebseinrichtungen.

Die Bundesregierungen verpflichten sich, die im Bundesgebiet belegenen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und auszurüsten zu lassen. Es

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 41—47.

2) Die Bundesverfassung drückt sich aus: „kraft eines Bundesgesetzes.“

sollen demgemäss in thunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, gleiche Betriebs- und Bahnpolizeireglements eingeführt werden.

3. Oberaufsicht des Bundes.

Der Bund hat dafür Sorge zu tragen, dass die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem, die nöthige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfniss es erheischt. Die Eisenbahnverwaltungen sind verpflichtet, die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinandergreifender Fahrpläne nöthigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nöthigen Güterzüge einzuführen, auch directe Expeditionen im Personen- und Güterverkehr unter Gestattung des Uebergangs der Transportmittel von einer Bahn auf die andere gegen die übliche Vergütung einzurichten.

Dem Bunde steht die Controle über das Tarifwesen zu. Derselbe wird namentlich dahin wirken, dass die möglichste Gleichmässigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, dass bei grösseren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Coaks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfniss der Landwirthschaft und Industrie entsprechender ermässigter Tarif und zwar zunächst thunlichst der Einpfennigtarif eingeführt werde. — Bei eintretenden Nothständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Theuerung der Lebensmittel sind die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfniss entsprechenden, von dem Bundespräsidium auf Vorschlag des betreffenden Bundesrathsausschusses festzustellenden niedrigen Specialtarif einzuführen, welcher jedoch nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für

Rohproducte geltenden Satz herabgehen darf. — Den Anforderungen der Bundesbehörden in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Vertheidigung des Bundesgebietes haben sämtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militair und Kriegsmaterial zu gleichen ermässigten Sätzen zu befördern.

III. Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens. 1)

A. Einheitlichkeit des Post- und Telegraphenwesens.

Post- und Telegraphenwesen werden für das Gebiet des norddeutschen Bundes als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet. Zur Beseitigung der Zersplitterung des Post- und Telegraphenwesens in den Hansstädten wird die Verwaltung und der Betrieb der verschiedenen dort befindlichen staatlichen Post- und Telegraphenanstalten nach näherer Anordnung des Bundespräsidiums, welches den Senaten Gelegenheit zur Aeusserung ihrer Wünsche geben wird, vereinigt.²⁾

B. Gesetzgebung und Verwaltung.

Die Gesetzgebung bewegt sich in den gewöhnlichen Formen, sie erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der preussischen Post- und Telegraphenverwaltung massgebenden Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung und administrativen Anordnung überlassen ist.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 49—52.

2) Mit den ausserdeutschen Postverwaltungen ist deshalb der Abschluss besonderer Verträge erforderlich. In dieser Beziehung muss erwähnt werden, dass Dänemark laut Vertrages vom 9. April 1868 seine Postämter in Lubeck und Hamburg und die damit verbundenen Rechte aufgibt, wofür der norddeutsche Bund eine Entschädigung von 220,000 Thlr. zahlt und die Pensionen für eine Anzahl von näher bezeichneten dänischen Beamten übernimmt.

Dem Bundespräsidium gehört die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung an. Dasselbe hat die Pflicht und das Recht, dafür zu sorgen, dass Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betriebe des Dienstes, sowie in der Qualification der Beamten hergestellt und erhalten wird. Das Präsidium hat ferner für den Erlass der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie für die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu andern deutschen oder ausserdeutschen Post- und Telegraphenverwaltungen Sorge zu tragen.

Sämmtliche Beamte der Post- und Telegraphenverwaltung sind verpflichtet, den Anordnungen des Bundespräsidiums Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Diensteid aufzunehmen. Die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen obern Beamten (z. B. der Directoren, Räthe, Oberinspectoren), ferner die Anstellung der zur Wahrnehmung des Aufsichts- u. s. w. Dienstes in den einzelnen Bezirken als Organe der erwähnten Behörden fungirenden Post- und Telegraphenbeamten (z. B. Inspectoren, Controleure) geht für das ganze Gebiet des norddeutschen Bundes von dem Präsidium aus, welchem diese Beamten den Diensteid leisten. Den einzelnen Regierungen wird von den in Rede stehenden Ernennungen, soweit dieselben ihre Gebiete betreffen, behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publication rechtzeitig Mittheilung gemacht werden. Die anderen bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, sowie alle für den localen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungirenden Beamten u. s. w. werden von den betreffenden Landesregierungen angestellt. Wo eine selbstständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge.

C. Einnahmen.

Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für den ganzen Bund gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Ueberschüsse fließen in die Bundeskasse.

Bei Ueberweisung des Ueberschusses wird jedoch während einer Uebergangszeit von 8 Jahren folgendes Verfahren beobachtet:

Aus den Postüberschüssen, welche in den einzelnen Postbezirken während der 5 Jahre 1861—1865 aufgekomen sind, ist ein durchschnittlicher Jahresüberschuss berechnet, und der Antheil, welchen jeder einzelne Postbezirk an dem für das gesammte Gebiet sich herausstellenden Postüberschuss gehabt hat, nach Prozenten festgestellt. Nach Massgabe des auf diese Weise festgestellten Verhältnisses werden aus den im Bunde aufkommenden Postüberschüssen während der nächsten 8 Jahre den einzelnen Staaten die sich für dieselben ergebenden Quoten auf ihre sonstigen Beiträge zu Bundeszwecken zu Gute gezeichnet. Von der für die Hansestädte sich herausstellenden Quote des Postüberschusses wird jedoch alljährlich vorweg die Hälfte dem Bundespräsidium zur Disposition gestellt, zu dem Zwecke, daraus zunächst die Kosten für die Herstellung normaler Posteinrichtungen in den Hansestädten zu bestreiten.

D. Genauere Bestimmungen über die Verwaltung des Postwesens enthalten das Gesetz über das Postwesen im norddeutschen Bunde vom 2. November 1867 ¹⁾ und das Gesetz über das Posttaxwesen im Gebiete des norddeutschen Bundes vom 4. November 1867. ²⁾

1) Bundesgesetzblatt von 1867. No. 8. S. 61 ff.

2) Bundesgesetzblatt von 1867. No. 8. S. 74 ff.

IV. Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.

Dass die ganze auswärtige Vertretung des Bundes in den Händen des Präsidiums liegt, ist bereits oben erwähnt worden. Die gewöhnliche diplomatische Vertretung wird ausnahmslos von den preussischen Gesandten wahrgenommen; mit besonderer Fürsorge hat sich der Bund dem Schutze des auswärtigen Handels, durch die Organisation des Consulatswesens, und die Schaffung einer gemeinsamen Nationalflagge zugewandt.

A. Das Consulatswesen.¹⁾

Das Consulatswesen ist ausschliessliche Bundesache. Im Amtsbezirke der Bundesconsuln dürfen neue Landesconsulate nicht errichtet werden. Die Bundesconsuln üben für die in ihrem Bezirk nicht vertretenen Bundesstaaten die Functionen eines Landesconsuls aus. Die sämtlichen Landesconsulate werden aufgehoben, sobald die Organisation der Bundesconsulate dergestalt vollendet ist, dass die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch die Bundesconsuln gesichert vom Bundesrath anerkannt wird.

1. Arten der Consulate.²⁾

Die Consulate sind theils General-, theils Viceconsulate. Den Generalconsuln steht die Oberaufsicht und Ueberwachung der zu ihrem Bezirk gehörenden Consulate zu, während zwischen Consuln und Viceconsuln kein materieller, sondern nur ein Titularunterschied besteht.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 56. Gesetz, betreffend die Organisation der Bundesconsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundesconsuln vom 8. November 1867. (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 11. S. 137 ff.)

2) §. 2 des angef. Gesetzes.

2. Anstellung und Entlassung der Consuln.

a. Die Anstellung der Consuln erfolgt durch das Bundespräsidium nach Vernehmung des Bundesrathsausschusses für Handel und Verkehr.¹⁾ Man hat dabei das gemischte System der Berufs- und Wahlconsuln angenommen, indem in den Häfen, wo europäischer Schutz und Gerichtsbarkeit nothwendig ist, also in Ostasien, namentlich in China, Japan und Siam, sowie in der Levante und ausserdem in den transatlantischen Häfen mit bedeutendem Verkehr Berufsconsuln, in allen übrigen Plätzen Wahlconsuln angestellt werden sollen.²⁾ — Zum Berufsconsul (Consul missus) kann nur derjenige ernannt werden, welchem das Bundesindigenat zusteht und welcher zugleich entweder die zur juristischen Laufbahn in den einzelnen Bundesstaaten erforderliche erste Prüfung bestanden hat und ausserdem mindestens 3 Jahre im innern Dienste oder in der Advocatur und mindestens 2 Jahre im Consulatsdienste des Bundes oder eines Bundesstaates beschäftigt gewesen ist, oder die besondere Prüfung bestanden hat, welche für die Bekleidung des Amtes eines Berufsconsuls einzuführen ist. Die näheren Bestimmungen über diese Prüfung werden vom Bundeskanzler erlassen.³⁾ — Zu Wahlconsuln (consules electi) sollen vorzugsweise Kaufleute ernannt werden, welchen das Bundesindigenat zusteht.⁴⁾

Die Consuln können mit Genehmigung des Bundeskanzlers Consularagenten bestellen; diese sind consularische Privatbevollmächtigte, die selbstständige Ausübung der den

1) Art. 56 der Verfassung.

2) Vergl. Motive zum Gesetzentwurf, Sten. Bericht des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1867. Bd. II. Actenstücke S. 138.

3) §. 7 des angef. Gesetzes.

4) §. 9 des angef. Gesetzes.

Consuln beigelegten Rechte (d. h. der obrigkeitlichen Befugnisse) steht ihnen nicht zu. ¹⁾

b. Entlassung.

Die Berufsconsuln unterliegen in Bezug auf den Amtsverlust, die Dienstentlassung, die Versetzung in Ruhestand und die Amtssuspension bis zum Erlass eines Bundesgesetzes den in dieser Beziehung für die preussischen diplomatischen Agenten zur Zeit geltenden Vorschriften. — Die Wahlconsuln können jederzeit ohne Entschädigung entlassen werden. ²⁾

3. Beschränkungen der Consuln durch ihre amtliche Stellung.

Die Bundesconsuln dürfen ohne Genehmigung des Bundespräsidiums weder Consulate fremder Mächte bekleiden, noch Geschenke oder Orden von fremden Regierungen annehmen, die Berufsconsuln ausserdem keine kaufmännischen Geschäfte treiben. ³⁾

4. Functionen der Consuln.

Die Bundesconsuln sind berufen, das Interesse des Bundes, namentlich in Bezug auf Handel, Verkehr und Schifffahrt thunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und den Angehörigen der Bundesstaaten, sowie anderer befreundeten Staaten Rath und Beistand zu gewähren. Sie stehn unter Aufsicht des Bundeskanzlers. In Angelegenheiten von allgemeinem Interesse berichten sie an den Bundeskanzler und empfangen von ihm ihre Weisungen. In dringenden Fällen haben sie gleichzeitig die erforderlichen Anzeigen über erhebliche Thatsachen unmittelbar an die zunächst betheiligten Regierungen gelangen zu lassen. In besonderen, das Interesse eines einzelnen Bundesstaates oder einzelner Bundesangehörigen betreffenden

1) §. 11 des angef. Gesetzes.

2) §. 9 und 10 des angef. Gesetzes.

3) §. 5 und 9 des angef. Gesetzes.

Geschäftsangelegenheiten berichten sie an die Regierung des Staates, um dessen besonderes Interesse es sich handelt oder dem die betheiligte Person angehört; auch kann ihnen in solchen Angelegenheiten die Regierung eines Bundesstaates Aufträge ertheilen und unmittelbare Berichterstattung verlangen. ¹⁾

B. Die Bundesflagge.

Die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine, die Flagge derselben ist schwarz-weiss-roth.²⁾ Das Nähere hieüber enthält das Gesetz, betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugniss zur Führung der Bundesflagge, vom 25. October 1867. ³⁾ Demnach haben die Kauffahrteischiffe, d. h. die zum Erwerb durch Seefahrt bestimmten Schiffe der Bundesstaaten fortan als Nationalflagge ausschliesslich die Bundesflagge zu führen. Zur Führung der Bundesflagge sind Kauffahrteischiffe berechtigt, wenn sie in dem ausschliesslichen Eigenthum solcher Personen sich befinden, welchen das Bundesindigenat zusteht. Diesen Personen sind gleich zu achten die im Bundesgebiet errichteten Actiengesellschaften und Commanditgesellschaften auf Actien, in Preussen auch die nach Massgabe des Gesetzes vom 27. März 1867 eingetragenen Genossenschaften, sofern diese Gesellschaften und Genossenschaften im Bundesgebiet ihren Sitz haben und bei den Commanditgesellschaften auf Actien allen persönlich haftenden Mitgliedern das Bundesindigenat zusteht. Für die zur Führung der Bundesflagge befugten Kauffahrteischiffe sind in den an der See belegenen Bundesstaaten Schiffsregister zu führen. Ueber die Eintragungen

1) §. 1 und 3 des angef. Gesetzes.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 54 und 55.

3) Bundesgesetzblatt von 1867. No. 6. S. 35 ff.

werden von den Registerbehörden Certificate ausgestellt, durch welche das Recht, die Bundesflagge zu führen, nachgewiesen wird.

§. 20. C. Die Rechtspflege des Bundes.

Auf dem Gebiete der Rechtspflege ist der Bund in fünffacher Beziehung thätig, indem er Verbrechen, die gegen ihn begangen sind, bestraft, Streitigkeiten zwischen den einzelnen Bundesstaaten und Verfassungsstreitigkeiten in denselben entscheidet, für Justizverweigerungen Abhilfe schafft und endlich in gewissen aussereuropäischen Ländern durch seine Consuln Gerichtsbarkeit ausüben lässt.

1) „Jedes Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des norddeutschen Bundes, endlich die Beleidigung des Bundesrathes oder des Reichstages, eines Mitgliedes des Bundesrathes oder des Reichstages, einer Behörde oder eines öffentlichen Beamten des Bundes, während dieselben in der Ausübung ihres Berufes begriffen sind, oder in Beziehung auf ihren Beruf durch Wort, Schrift, Druck, Zeichen, bildliche oder andere Darstellungen werden in den einzelnen Bundesstaaten beurtheilt und bestraft nach Massgabe der in den letzteren bestehenden oder künftig in Wirksamkeit tretenden Gesetze, nach welchen eine gleiche gegen den einzelnen Bundesstaat, seine Verfassung, seine Kammern oder Stände, seine Kammer- oder Ständemitglieder, seine Behörden und Beamten begangene Handlung zu richten wäre.

Für diejenigen Unternehmungen gegen den norddeutschen Bund, welche, wenn gegen einen der einzelnen Bundesstaaten gerichtet, als Hochverrath oder Landesverrath zu qualificiren wären, ist das gemeinschaftliche Oberappellationsgericht der drei freien und Hansestädte in Lübeck

die zuständige Spruchbehörde in erster und letzter Instanz. Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Oberappellationsgerichtes erfolgen im Wege der Bundesgesetzgebung. Bis zum Erlasse eines Bundesgesetzes bewendet es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten und den auf das Verfahren dieser Gerichte sich beziehenden Bestimmungen.“¹⁾

2) „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den competenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, werden auf Anrufen des einen Theils von dem Bundesrathe erledigt.“²⁾

3) „Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Theiles der Bundesrath gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Bundesgesetzgebung zur Erledigung zu bringen.“³⁾

4) „Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrathe ob, erwiesene, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurtheilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen, und darauf die gerichtliche Hülfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlass gegeben hat, zu bewirken.“⁴⁾

5) Den Bundesconsuln steht eine volle Gerichtsbarkeit zu, wenn sie in Ländern residiren, in welchen ihnen durch Herkommen oder durch Staatsverträge die Ausübung

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 74 und 75.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 76.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 76.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 77. — Stimmt wesentlich mit Art. 29 der wiener Schlussacte überein.

der Gerichtsbarkeit gestattet ist. Der Consulargerichtsbarkeit sind alle in den Consularjurisdictionenbezirken wohnenden oder sich aufhaltenden Bundesangehörigen und Schutzgenossen unterworfen; in Betreff der politischen Verbrechen und Vergehen jedoch nur, wenn diese nicht innerhalb des norddeutschen Bundes oder in Bezug auf denselben verübt sind. Die Jurisdictionenbezirke der einzelnen Consulen werden vom Bundeskanzler nach Vernehmung des Bundesrathsausschusses für Handel und Verkehr bestimmt. Bis zum Erlass eines Bundesgesetzes wird die Consulargerichtsbarkeit nach Massgabe des preussischen Gesetzes vom 29. Juni 1865 ausgeübt. ¹⁾

Die wesentlichen Bestimmungen dieses Gesetzes sind folgende: Der Consul hat Civil- und Strafgerichtsbarkeit, wie sie den ordentlichen Collegialgerichten erster Instanz zusteht; dieselbe wird entweder vom Consul selbst oder von dem Consulargericht ausgeübt, das aus dem Consul und zwei Beisitzern besteht, welche dieser aus den achtbaren Gerichtsesessenen oder in Ermanglung solcher aus sonstigen achtbaren Einwohnern seines Bezirkes ernennt. Für Civilsachen bildet der Consul die erste, das Appellationsgericht zu Stettin die zweite und das Obertribunal zu Berlin die dritte Instanz. In Strafsachen entscheidet bei Zuständigkeit der Einzelrichter der Consul, bei Zuständigkeit der Gerichtsabtheilungen das Consulargericht. Wenn sich der Angeeschuldigte nur vorübergehend im Auslande aufhält, so ist der Consul, wenn der Angeklagte nicht widerspricht, berechtigt und, wenn der Angeklagte es verlangt, verpflichtet, die Sache zur Einleitung des Hauptverfahrens und Abfassung des Erkenntnisses an das zuständige inländische

1) Gesetz, betreffend die Organisation der Bundesconsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundesconsulen, vom 8. November 1867. §. 22—24. (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 11. S. 107 ff.) — Das preussische Gesetz ist abgedruckt Bundesgesetzblatt a. a. O. S. 144 ff.

Gericht, und, wenn es an einem solchen fehlt, an das Kreisgericht zu Stettin abzugeben. Gehört das Verbrechen zur Competenz der Schwurgerichte, so führt der Consul nur die Voruntersuchung; das Hauptverfahren gehört vor das zuständige Kreis- und Schwurgericht, und, wo es an einem solchen fehlt, vor das Kreis- und Schwurgericht zu Stettin. Gegen Erkenntnisse des Consuls wegen Uebertretungen findet ein Rechtsmittel nicht statt, in allen andern Fällen steht dem Angeklagten das Rechtsmittel der Appellation zu, welches an das Oberappellationsgericht zu Stettin geht. Gegen das Erkenntniss dieses Gerichtes ist nur noch die Nichtigkeitsbeschwerde zulässig. —

Dass diese Bestimmungen über die Rechtspflege des Bundes im höchsten Grade mangelhaft und unausgebildet sind, leuchtet sofort ein. Der Bund soll richterliche Functionen ausüben und besitzt kein Gericht. In Ermanglung eines solchen ist die Wahrnehmung der richterlichen Befugnisse theils gewissen Gerichten der Einzelstaaten, theils den Verwaltungs- und gesetzgebenden Organen übertragen.

Dass das Oberappellationsgericht zu Lübeck mit der Aburtheilung einzelner gegen den Bund verübten Verbrechen betraut ist, dass den stettiner Gerichten und dem berliner Obertribunal gewisse Functionen in der Consulargerichtsbarkeit zugewiesen sind, erscheint höchstens für eine Uebergangsperiode zulässig. Auf die Dauer kann der Bund unmöglich seine richterlichen Befugnisse durch Behörden ausüben lassen, die gänzlich ausserhalb seiner Organisation stehen, auf deren Besetzung er gar keinen Einfluss hat. Dazu kommt, dass das Oberappellationsgericht zu Lübeck nur als Spruchbehörde fungirt, also nicht selbst die Verhandlungen leitet, sondern auf Grund der ihm eingesandten Acten urtheilt, wodurch jeder Gedanke an Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens von vorn herein ausgeschlossen wird.

Aber das Oberappellationsgericht zu Lübeck, die Gerichte

zu Stettin und das berliner Obertribunal sind doch wenigstens richterliche Behörden, während dem Bundesrath und Reichsrath alle und jede Qualification für eine richterliche Thätigkeit abgeht. Der eine Umstand, dass der Bundesrath aus instruirten Gesandten besteht, genügt allein, um jeden Gedanken an eine solche auszuschliessen. Sowohl für Aburtheilung der Beschwerden wegen Justizverweigerung, als für die Entscheidung der Streitigkeiten zwischen den einzelnen Bundesgliedern erscheint er als ein höchst ungeeignetes Forum. Aber letztere soll er ja auch nicht entscheiden, sondern nur erledigen. Man scheint dabei an eine Austrägalinstanz gedacht zu haben.¹⁾ Aber wo ist denn eine solche festgesetzt? sie erfordert doch ein Gesetz oder ein Statut. Und wenn man auch den demnächstigen Erlass eines solchen beabsichtigte, erscheint es nicht höchst unzweckmässig, die Entscheidung wichtiger staats- und völkerrechtlicher Fragen nebenbei einem Gerichte zu übertragen, das eigentlich nur zu civil- und strafrichterlicher Thätigkeit berufen ist?

Alle diese Bedenken werden aber noch bei weitem übertroffen durch die Festsetzungen des zweiten Absatzes in Art. 76 der Verfassung. Verfassungsstreitigkeiten in den einzelnen Bundesstaaten sollen im Wege der Bundesgesetzgebung, d. h. nach dem Sinne, in dem dieses Wort in der Bundesverfassung gebraucht wird, durch einen übereinstimmenden Beschluss von Bundesrath und Reichstag zur Erledigung gebracht werden. Man weiss also nicht einmal, ob diese Erledigung ein wirklicher Act der Gesetzgebung, durch den unter Umständen auch neues Recht geschaffen werden könnte, oder eine Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen sein soll. Dass Ersteres im höchsten Grade bedenklich sein

1) Vergl. die Erklärungen der grossherzoglich hessischen, der hamburg-
ger, bremer und lubecker Bevollmächtigten im Schlussprotocoll (Glaser's
Archiv. Heft III. S. 16 u. 20) und des Bundescommissars v. Savigny im
verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 665).

würde und geradezu den ganzen öffentlichen Rechtszustand im Bunde gefährden könnte, bedarf keiner weiteren Ausführung; je nach der augenblicklichen Majorität in Bundesrath und Reichstag vermöchte ja ein einfacher Beschluss die fundamentalsten Verfassungssätze eines Bundesstaates zu beseitigen. Eine eigentlich richterliche Entscheidung durch Bundesrath und Reichstag erscheint aber, ganz abgesehen davon, dass der Gesetzgeber überhaupt nicht Richter sein soll, und dass die mit ihren Ständen streitende Regierung selbst im Bundesrath vertreten ist, schon desshalb unmöglich, weil durch eine Vereinbarung zwischen zwei Körperschaften wohl politische, nicht aber Rechtsfragen zum Austrag gebracht werden können. Ausserdem lässt sich mit fast zweifelloser Gewissheit voraussetzen, dass eine derartige Vereinbarung niemals zu erzielen sein wird, indem sich der Bundesrath regelmässig auf Seiten der Regierung, der Reichstag auf die der Stände stellen wird. Die Bestimmung, weit entfernt den Conflict zu lösen, wird ihn nur verschärfen. — Zwar darf man sich in dieser Beziehung auch von der Thätigkeit eines Bundesgerichts nicht zu grosse Erfolge versprechen. Die Differenzen zwischen Regierungen und Ständen sind meist mehr politischer als rechtlicher Natur. Die Ursache der Conflicte liegt darin, dass der constitutionelle Staat bei Ausübung der wichtigsten Functionen eine Uebereinstimmung beider Factoren voraussetzt und diese Uebereinstimmung wenigstens nach dem in Deutschland herrschenden System oft nicht zu erzielen ist. Für solche Conflicte giebt aber das Staatsrecht überhaupt keine Lösung; sie eignen sich daher auch nicht für eine richterliche Entscheidung.

Nach dieser Richtung hin hätte sich der Bund am besten jeder Thätigkeit enthalten; für die Wahrnehmung der übrigen richterlichen Functionen bedarf er eines Gerichts. Ein solches ist aber auch noch aus verschiedenen andern Gründen erforderlich. Es erscheint angemessen, dass der Bund in privatrechtlicher Beziehung von einem eigenen Gerichte

Recht nimmt; es wird sich das Bedürfniss zeigen, eine Instanz nach Analogie des Art. 31 der Wiener Schlussacte zu errichten, um über Forderungen von Privatpersonen gegen einzelne Bundesstaaten zu erkennen, wenn die Verpflichtung zwischen mehreren Bundesstaaten bestritten ist. Es muss nothwendig mit der Zeit ein Gerichtshof geschaffen werden, welchem in irgend einer Form die Sorge für die Aufrechterhaltung einer Gleichheit der Rechtssprechung auf den Gebieten der gemeinsamen Gesetzgebung übertragen wird, wenn nicht die Einheitlichkeit der Legislation sehr bald illusorisch werden soll. Endlich wird bei weiterer Ausbildung der Beamtenverantwortlichkeit ein Bundesgericht nothwendig werden, dem die Entscheidung über die gegen Bundesbeamte ergehenden Klagen obliegt.

VIERTER ABSCHNITT.

Diener und Mittel der Bundesgewalt.

§. 21. I. Die Bundesbeamten.

Die Anstellung, Vereidigung und Entlassung der Bundesbeamten erfolgt durch das Präsidium. ¹⁾

In der Post- und Telegraphenverwaltung ernennt jedoch das Präsidium nur die obern Beamten, die Landesregierungen die niedern; ja selbst hinsichtlich jener steht den Landesregierungen ein Bestätigungsrecht zu. ²⁾ Nichts destoweniger gelten alle diese als Bundesbeamte, denn als solcher ist jeder Beamte anzusehn, der den Befehlen des Präsidiums Folge zu leisten hat. ³⁾

Eine nähere Regelung der rechtlichen Stellung der Bundesbeamten ist bis jetzt nicht erfolgt.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 16.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 50.

3) Das ergibt sich aus dem von den Bundesregierungen, dem Reichstage vorgelegten Gesetzentwurf, betreffend einige Rechtsverhältnisse der Bundesbeamten §. 4. (Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages, I. Legislaturperiode. Session 1868. Bd. II. Actenstücke S. 446).

§. 22. II. Die bewaffnete Macht des Bundes.

I. Wehrpflicht.

Jeder Norddeutsche ist wehrpflichtig und kann sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen.¹⁾ Ausgenommen sind:

- 1) die Mitglieder regierender Häuser,
- 2) die Mitglieder der mediatisirten, vormals reichsständischen und derjenigen Häuser, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderer Rechtstitel zusteht.

Diejenigen Wehrpflichtigen, welche zwar nicht zum Waffendienste, jedoch zu sonstigen militairischen Dienstleistungen, welche ihrem bürgerlichen Berufe entsprechen, fähig sind, können zu solchen herangezogen werden.²⁾

Die bewaffnete Macht besteht aus dem Heere, der Marine und dem Landsturm; das Heer wird eingetheilt in das stehende Heer und die Landwehr, die Marine in die Flotte und die Seewehr. Das stehende Heer und die Flotte sind beständig zum Kriegsdienst bereit, beide sind die Bildungsschulen der ganzen Nation für den Krieg. Die Landwehr und die Seewehr sind zur Unterstützung des stehenden Heeres und der Flotte bestimmt.³⁾

Im Allgemeinen gilt nun für den norddeutschen Bund der Grundsatz, dass 1) jeder wehrfähige Norddeutsche sieben Jahre lang, in der Regel vom vollendeten 20. bis zum beginnenden 25. Lebensjahre dem stehenden Heere — und

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 57, Gesetz, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 9. November 1867 §. 1. (Bundesgesetzblatt von 1867. No. 11. S. 131 ff.)

2) §. 1 des angef. Ges.

3) §. 2—5 des angef. Ges.

zwar die ersten drei Jahre bei den Fahnen, die letzten vier Jahre bei der Reserve — und die folgenden fünf Lebensjahre der Landwehr angehört, dass 2) die gesammte seemännische Bevölkerung des Bundes vom Dienste im Landheer befreit, dagegen zum Dienste in der Flotte verpflichtet ist. — In denjenigen Bundesstaaten, in denen bisher eine längere als zwölfjährige Gesamtdienstzeit erforderlich war, findet die allmälige Herabsetzung der Verpflichtung nur in dem Masse statt, als dies die Rücksicht auf die Kriegsbereitschaft des Bundes zulässt.¹⁾ Die darauf bezüglichen Anordnungen werden vom Bundesfeldherrn erlassen.²⁾ Im Einzelnen gelten folgende Bestimmungen:

A. Die Verpflichtung zum Dienst im stehenden Heer beginnt mit dem 1. Januar und zwar in der Regel desjenigen Kalenderjahres, in welchem der Wehrpflichtige das 20. Lebensjahr vollendet. Sie dauert 7 Jahre und zwar die ersten Jahre im ununterbrochenen activen Dienst bei den Fahnen. Die active Dienstzeit wird nach dem wirklich erfolgten Dienstantritt berechnet, doch gelten die vom 2. October bis zum 1. März eingestellten Mannschaften als am 1. October eingestellt.

Während des Restes der siebenjährigen Dienstzeit sind die Mannschaften zur Reserve beurlaubt, so weit nicht die jährlichen Uebungen, nothwendigen Verstärkungen oder Mobilmachungen des Heeres (bez. Ausrüstungen der Flotte) die Einberufung zum Dienst erfordern. Jeder Reservist ist während der Dauer der Reserve zur Theilnahme an zwei Uebungen verpflichtet. Diese Uebungen sollen die Dauer von je acht Wochen nicht überschreiten. Jede Einberufung zum Dienst im Heer (bez. zur Ausrüstung in der Flotte) zählt für eine Uebung.³⁾ Die Officiere der Reserve können

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 59 und 53.

2) §. 19 des angef. Ges.

3) §. 6 des angef. Ges.

während der Dauer des Reserveverhältnisses dreimal zu 4 bis 8 wöchentlichen Uebungen herangezogen werden.¹⁾

Um jedoch die wissenschaftliche und gewerbliche Ausbildung so wenig als möglich durch die allgemeine Wehrpflicht zu stören, ist es jedem jungen Manne überlassen, schon nach vollendetem 17. Lebensjahre, wenn er die nöthige moralische und körperliche Qualification hat, freiwillig in den Militairdienst einzutreten. (sogen. dreijährige Freiwillige.²⁾ — Junge Leute von Bildung, welche sich während ihrer Dienstzeit selbst bekleiden, ausrüsten und verpflegen, und welche die gewonnenen Kenntnisse in dem vorschriftsmässigen Umfange dargelegt haben, werden schon nach einer einjährigen Dienstzeit im stehenden Heere — vom Tage des Dienstantrittes — zur Reserve beurlaubt (sogen. einjährige Freiwillige). Sie können nach Massgabe ihrer Fähigkeiten zu Officierstellen der Reserve und Landwehr vorgeschlagen werden.³⁾

Jeder Norddeutsche wird in demjenigen Bundesstaate zur Erfüllung seiner Militairpflicht herangezogen, in welchem er zur Zeit des Eintritts in das militairpflichtige Alter seinen Wohnsitz hat oder in welchen er vor endgültiger Entscheidung über seine Dienstpflicht verzieht. Den Freiwilligen steht die Wahl des Truppentheils, bei welchem sie ihrer activen Dienstzeit genügen wollen, innerhalb des Bundes frei.⁴⁾

B. Nach abgeleiteter Dienstpflicht im stehenden Heere erfolgt der Eintritt in die Landwehr. Die Verpflichtung zum Dienst in derselben ist von fünfjähriger Dauer. Die Mannschaften sind, soweit sie nicht zum Dienst einberufen werden, beurlaubt. Die Mannschaften der Landwehr in-

1) §. 12 des angef. Ges.

2) §. 10 des angef. Ges.

3) §. 11 des angef. Ges.

4) §. 17 des angef. Ges.

fanterie werden während der Dienstzeit zweimal 8—14 Tage zu Uebungen in besonderen Compagnien oder Bataillonen einberufen, die Landwehрмаanschaften der Jäger, Schützen, der Artillerie, der Pioniere und des Trains üben in demselben Umfange wie die Infanterie, jedoch im Anschluss an die betreffenden Linientruppentheile, die Landwehr-Cavallerie wird zu Uebungen nicht einberufen. ¹⁾ Die Officiere der Landwehr sind zu Uebungen bei Linientruppentheilen allein behufs Darlegung ihrer Qualification zur Weiterbeförderung, im Uebrigen nur zu den gewöhnlichen Uebungen der Landwehr heranzuziehen. ²⁾

C. Zum Dienst in der Marine ist die gesammte seemännische Bevölkerung des Bundes, d. h. alle Seeleute von Beruf verpflichtet, welche bei ihrem Eintritt in das dienstpflichtige Alter mindestens ein Jahr auf norddeutschen Handelsschiffen gedient oder die Seefischerei so lange gewerbmässig betrieben haben. Die Marine zerfällt in Flotte und Seewehr, die Flotte in active Marine und Reserve.

1) Die active Marine wird zusammengesetzt aus: 1) den freiwilligen und ausgehobenen Seeleuten von Beruf, 2) freiwillig eingetretenem oder ausgehobenem Maschinen- oder Schiffshandwerks-Personal, 3) Freiwilligen und Ausgehobenen für die Marinetruppen (Seebataillon und Seeartillerie. ³⁾ Ueber die Dienstpflicht und Dienstzeit dieser Truppen gelten folgende von den für das Landheer aufgestellten Grundsätzen abweichende Bestimmungen:

a. Seeleute, die auf norddeutschen Handelsschiffen nach vorschriftsmässiger Anmusterung thatsächlich in Dienst getreten sind, sollen in Friedenszeiten für die Dauer der bei der Anmusterung einge-

1) §. 7 des angef. Ges.

2) §. 12 des angef. Ges.

3) §. 13 No. 2 des angef. Ges.

gangenen Verpflichtungen von aller Militärdienstpflicht befreit bleiben, haben jedoch eintretenden Falles die letztere nach ihrer Entlassung von dem Handelsschiffe, bevor sie sich auf's Neue anmustern lassen, thatsächlich zu erfüllen. Ebenso sollen Seeleute während der Zeit des Besuches einer norddeutschen Navigations- oder Schiffssbauschule im Frieden zum Dienst in der Flotte nicht herangezogen werden.¹⁾

b. Die Dienstzeit in der activen Flotte kann für Seeleute von Beruf und für das Maschinenpersonal in Berücksichtigung ihrer technischen Vorbildung und nach Massgabe ihrer Ausbildung für den Dienst auf der Flotte bis auf einjährige active Dienstzeit verkürzt werden.²⁾

c. Junge Seeleute von Beruf und Maschinisten, welche beim Eintritt in das dienstpflichtige Alter die Qualification zum einjährigen Freiwilligen erlangt oder welche das Steueremannsexamen abgelegt haben, genügen ihrer Verpflichtung für die active Marine durch einjährigen freiwilligen Dienst, ohne zur Selbstbekleidung oder zur Selbstverpflegung verpflichtet zu sein. Nach Massgabe ihrer Qualification sollen dieselben zu Unterofficieren, Deckofficieren oder Officieren der Reserve resp. Seewehr vorgeschlagen bez. ernannt werden.³⁾

d. Die Entlassung eingeschiffter Mannschaften der Marine kann, wenn den Umständen nach eine frühere Entlassung nicht ausführbar ist, bis zur Rückkehr in die Häfen des Bundes verschoben werden.

2) In der Reserve bleiben alle von der activen Marine beurlaubten Seeleute, Maschinisten, Heizer, Schiffshandwerker und Seesoldaten bis zum vollendeten siebenten Dienstjahr.⁴⁾

3) Die Seewehr besteht nicht nur aus den von der

1) §. 13 No. 5 des angef. Ges.

2) §. 13 No. 3 des angef. Ges.

3) §. 13 No. 4 des angef. Ges.

4) §. 13 No. 1, 6 des angef. Ges.

Marinereserve zur Seewehr entlassenen Mannschaften, sondern auch aus sonstigen Marinedienstpflichtigen, welche auf der Flotte nicht gedient haben, und zwar bis zum vollendeten 31. Lebensjahre. ¹⁾

4) Für die zuletzt genannten Personen finden zeitweise kürzere Uebungen an Bord, namentlich behufs Ausbildung in der Schiffsartillerie statt, und wird jeder dieser Wehrpflichtigen in der Regel zweimal zu diesen Uebungen herangezogen. Sonst sind die Reserve- und Seewehrmannschaften zu Uebungen nicht verpflichtet, nur die Officiere derselben können nach Massgabe des Bedürfnisses zu den Uebungen der activen Marine herangezogen werden. ²⁾ —

Die sämtlichen Bestimmungen über die Dauer der Dienstpflicht gelten jedoch nur für den Frieden. Im Kriege entscheidet darüber allein das Bedürfniss, und werden alsdann alle Abtheilungen des Heeres und der Marine von den Herangewachsenen und Zurückgebliebenen nach Massgabe des Abgangs ersetzt. ³⁾

D. Der Landsturm besteht aus allen Wehrpflichtigen vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 42. Lebensjahre, die weder dem Heere noch der Marine angehören. ⁴⁾

E. Die Einberufung der Reserve, Landwehr und Seewehr geschieht auf Befehl des Bundesfeldherrn. Durch die commandirenden Generale erfolgt die Einberufung nur:

- a. zu den jährlichen Uebungen,
- b. wenn Theile des Bundesgebietes in Kriegszustand erklärt werden. ⁵⁾

Im Fall der Einberufung wird die Landwehrinfanterie in besonders formirten Truppenkörpern zur Verthei-

1) §. 13 No. 7 des angef. Ges.

2) §. 13 No. 1, 4 und 7 des angef. Ges.

3) §. 14 des angef. Ges.

4) §. 3 des angef. Ges.

5) §. 8 des angef. Ges.

digung des Vaterlandes als Reserve für das stehende Heer verwandt, die Mannschaften des jüngsten Jahrganges der Landwehrinfanterie können jedoch erforderlichen Falles bei Mobilmachungen auch in Ersatztruppentheile eingestellt werden. Die Mannschaften der Landwehrcavallerie werden im Kriegsfall nach Massgabe des Bedarfs in besondere Truppenkörper formirt. Die Landwehrmannschaften der übrigen Waffen werden bei eintretender Kriegsgefahr nach Massgabe des Bedarfs zu den Fahnen des stehenden Heeres, die Seewehrmannschaften zur Flotte einberufen.¹⁾ Der Landsturm tritt nur auf Befehl des Bundesfeldherrn zusammen, wenn ein feindlicher Einfall Theile des Bundesgebiets bedroht oder überzieht.²⁾

F. Aufenthaltsverhältnisse und Auswanderung der Reserve-, Land- und Seewehrmannschaften.

Die beurlaubten Mannschaften des Heeres und der Marine (Reserve, Landwehr, Seewehr) sind während der Beurlaubung den zur Ausübung der militairischen Controlle erforderlichen Anordnungen unterworfen.

Im Uebrigen gelten für sie die allgemeinen Landesgesetze; auch sollen sie in der Wahl ihres Aufenthaltsortes im In- und Auslande, in der Ausübung ihres Gewerbes, rücksichtlich ihrer Verheirathung und ihrer sonstigen bürgerlichen Verhältnisse Beschränkungen nicht unterworfen sein.³⁾ Das schliesst jedoch die Verpflichtung nicht aus, sich auf erfolgte Einberufung zu Uebungen und Mobilmachungen zu stellen.⁴⁾ Doch sind für

1) §. 5 des angef. Ges.

2) §. 16 des angef. Ges.

3) §. 15 des angef. Ges.

4) Vergl. Bericht der vierten Commission des Reichstages über den Gesetzentwurf, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst. Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1867. Bd. II. Actenstücke S. 161.

Dienstpflichtige in aussereuropäischen Ländern einige Erleichterungen getroffen. ¹⁾ Es können nämlich Mannschaften der Reserve und Landwehr von vorwurfsfreier militärischer Führung, wenn sie beabsichtigen, nach aussereuropäischen Ländern, zu denen die Küstenländer des mittelländischen und schwarzen Meeres nicht gerechnet werden, zu gehen, zunächst auf 2 Jahre unter der Bedingung der Rückkehr im Fall einer Mobilmachung beurlaubt werden. Wenn die Mannschaften vor Ablauf des zweijährigen Urlaubs durch Consulatsatteste nachweisen, dass sie in einem der vorerwähnten Länder sich eine feste Stellung als Kaufleute, Gewerbetreibende u. s. w. erworben haben, so kann ein fünfjähriger Urlaub mit Dispensation von den Uebungen und von der Gestellung im Fall einer Mobilmachung gewährt werden. Vor Ablauf der fünf Jahre kann bei erneuerter Vorlegung von Consulatsattesten der Urlaub bis zur Entlassung aus dem Militärverhältniss verlängert werden. Bei Rückkehr der Mannschaften nach Europa, sowie bei Uebersiedelung derselben in nichteuropäische Küstenländer des schwarzen oder mittelländischen Meeres erlischt der erteilte Urlaub.

Die Erlaubniss zur Auswanderung darf reserve-, land- und seewehrpflichtigen Mannschaften in der Zeit, in welcher sie nicht zum activen Dienst einberufen sind, nicht verweigert werden. ²⁾

Beim Verziehn von einem Bundesstaate in einen andern treten die Reserve- und Landwehrmannschaften zur Reserve bez. Landwehr des letzteren über. ³⁾

1) Königl. Erlass vom 21. Mai 1867 und Verordnung vom 3. September 1867. Vergl. Commissionsbericht a. a. O. und Hiersemenzel a. a. O. Bd. II. S. 150—51.

2) §. 15 des angef. Ges.

3) §. 17 des angef. Ges.

II. Heeresstärke.

Für das Landheer ist die Friedenspräsenzstärke d. h. die Zahl der activ bei den Fahnen versammelten Mannschaften bis zum 31. December 1871 auf ein Procent der Bevölkerung von 1867 normirt worden, für die spätere Zeit soll die Festsetzung im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgen. Nach Massgabe dieser Verfassungsbestimmung oder des später zu vereinbarenden Gesetzes bestimmt der Bundesfeldherr die Zahl der jährlich für das Landheer auszuhebenden Recruten.¹⁾ — Die Einstellung der seemännischen Bevölkerung in die Marine erfolgt lediglich nach Bedarf und ist ausschliesslich von der Bestimmung des Bundesfeldherrn abhängig.²⁾

Der jährliche Bedarf an Ersatzmannschaften des Landheeres und der Marine wird dann zusammengerechnet und diese Summe durch den Bundesrathsausschuss für das Landheer und die Festungen unter Mitwirkung des Ausschusses für das Seewesen pro rata der Bevölkerung auf die einzelnen Bundesstaaten vertheilt, der Art, dass diejenigen Landestheile, welche, der Beschäftigung ihrer Bevölkerung entsprechend, zur Completirung der Marine herangezogen werden, um so viel weniger für das Landheer zu stellen haben. Hierdurch wird jedoch die auf ein Procent der Gesamtbevölkerung normirte Friedenspräsenzstärke des Bundeslandheeres nicht alterirt, indem der durch die Gestellung von Mannschaften für die Marine Seitens der Küstenstaaten entstehende Ausfall am Landheere auf die Binnenstaaten übertragen werden muss.³⁾

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 60. §. 9 des angef. Ges.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 53.

3) §. 9 des angef. Ges. Vergl. Erläuterungen des preussischen Kriegsministers zu den Bestimmungen des Verfassungsentwurfes über das Bundesheer. Sten. Ber. des verfassungberathenden Reichstags. Bd. II. Actenstücke S. 52 und 53.

III. Organisation der bewaffneten Macht.

A. Das Bundesheer.

Die gesammte Landmacht des Bundes bildet ein einheitliches Heer, doch beruht dieses Heer auf den Contingenten der einzelnen Bundesglieder. Aeusserlich zeigt sich die Einheit des Heeres in den fortlaufenden Nummern der Regimenter und der Gleichheit der Bekleidung, für welche die Grundfarben und der Schnitt der preussischen Armee massgebend sind, die Gliederung in Contingente in der Verschiedenheit der äusseren Abzeichen (Cocarden).¹⁾ Materiell wird die Einheit des Heeres aufrecht erhalten durch die Befugnisse, welche der König von Preussen als Bundesfeldherr ausübt, während die Gliederung in Contingente durch die Befugnisse repräsentirt ist, welche den einzelnen Bundesfürsten und Senaten als Contingentsherrn zustehn.

1. Befugnisse des Bundesfeldherrn.

a. Der Bundesfeldherr hat das Recht und die Pflicht, für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit aller Truppentheile innerhalb des Bundesheeres, für Einheitlichkeit in Organisation und Formation, in Bewaffnung und Commando, in der Ausbildung der Mannschaften und der Qualification der Officiere Sorge zu tragen. Um diese Einheitlichkeit aufrecht zu erhalten, sind die für die preussische Armee ergehenden Anordnungen den Commandeuren der übrigen Contingente durch den Bundesrathsausschuss für das Landesheer und die Festungen zur Nachachtung mitzutheilen. Ausserdem ist der Bundesfeldherr berechtigt, sich jederzeit durch Inspectionen von der Verfassung der einzel-

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 63.

nen Contingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen. ¹⁾

b. Der Bundesfeldherr bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Eintheilung der Contingente der Bundesarmee, so wie die Organisation der Landwehr; er hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen. ²⁾

c. Er hat das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen. ³⁾

d. Er ernennt die Höchstcommandirenden der Contingente und alle Officiere, welche Truppen mehr als eines Contingentes befehligen, so wie alle Festungscommandanten; diese Officiere leisten ihm den Fahneneid. Bei Generalen oder den Generalstellungen versiehenden Officieren ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Bundesfeldherrn abhängig zu machen. Der Bundesfeldherr ist berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von ihm im Bundesdienste, sei es im preussischen Heere oder in andern Contingenten, zu besetzenden Stellen aus den Officieren aller Contingente zu wählen. ⁴⁾

e. Der Bundesfeldherr hat das Recht, die kriegsbereite Aufstellung jedes Theiles der Bundesarmee anzuordnen. ⁵⁾

f. Der Bundesfeldherr kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlass eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Bundesgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preussischen Ge-

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 63.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 63.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 65.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 64.

5) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 63.

setzes vom 4. Juni 1851.¹⁾ Danach geschieht die Verkündigung unter Contrasignatur des Staatsministeriums, im Bunde also unter Contrasignatur des Bundeskanzlers; die Folge der Verkündigung ist der Uebergang der vollziehenden Gewalt an die Militärbehörden, die Befugniss, verschiedene Artikel der Verfassung suspendiren und Kriegsgerichte einsetzen zu können. Ueber den betreffenden Erlass ist den beiden Häusern des Landtags, also im Bunde dem Bundesrath und Reichstag, Rechenschaft abzulegen.

Alle Bundestruppen sind verpflichtet, den Befehlen des Bundesfeldherrn unbedingte Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen.²⁾

2. Befugnisse der Contingentsherren.³⁾

a. Die Contingentsherren ernennen mit den angegebenen Einschränkungen die Officiere ihrer Contingente.

b. Sie sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppentheile und geniessen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspicirung zu jeder Zeit und erhalten ausser den regelmässigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nöthigen landesherrlichen Publication, rechtzeitige Mittheilung von den die betreffenden Truppentheile berührenden Avancements und Ernennungen.

c. Sie haben das Recht, die äussern Abzeichen (Cocarden) ihrer Contingente zu bestimmen.

d. Sie können zu polizeilichen Zwecken nicht nur ihre eigenen Truppen verwenden, sondern auch alle anderen Truppentheile der Bundesarmee, welche in ihren Ländergebieten dislocirt sind, requiriren.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 68.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 64.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 63 und 68.

3. Conventionen mit den einzelnen Bundesstaaten.

Zu den vorstehenden Bestimmungen sind aber noch eine Reihe anderweiter getreten, welche sich in einzelnen Conventionen finden, die von der Präsidialmacht mit andern Bundesstaaten abgeschlossen sind.¹⁾

Nach diesen Conventionen hat sich der Zustand des Militairwesens in den einzelnen norddeutschen Bundesstaaten folgendermassen gestaltet:

a. Beide Mecklenburg und das Herzogthum Braunschweig haben gar keine Conventionen abgeschlossen, für diese drei Staaten gelten also einfach die Bestimmungen der Bundesverfassung.²⁾

b. Der grösste Theil der kleineren Staaten, nämlich Oldenburg, die vier sächsischen Grossherzog- und Herzogthümer, Anhalt, beide Schwarzburg, beide Reuss, beide Lippe, Waldeck und die Hansestädte haben in einer Reihe von Conventionen³⁾ ihr ganzes Militair an Preussen abgetreten. Preussen übernimmt

1) Da für diese Conventionen die §. 5 S. 40 u. 41 als nothwendig erachteten Erfordernisse vorhanden sind, so kann ihre rechtliche Gultigkeit nicht zweifelhaft sein. Am wenigsten ist das der Fall hinsichtlich der Conventionen mit den Staaten, welche ihre ganze Militairverwaltung und die Ernennung der Officiere an Preussen abgetreten haben, indem diese ausdrücklich in der Bundesverfassung (Art. 66) vorgesehn sind. — Dagegen bezweifelt von Martitz (a. a. O. S. 16 Anm. 16) die Verfassungsmässigkeit einzelner Bestimmungen der sächsischen und hessischen Convention, nämlich das dem König von Sachsen gewährte Vorschlagsrecht bei Ernennung des Höchstcommandirenden, die dem Grossherzog von Hessen zugebilligte Militairgerichtsherrlichkeit und die Bestimmung, dass der Höchstcommandirende der hessischen Truppen des Bundesheeres aus hessischen Officieren ernannt werden soll. — Aber die Militairgerichtsherrlichkeit ist nirgends dem Bundesfeldherrn zugewiesen und bleibt daher den Contingentsherren, die beiden andern Bestimmungen regeln nur die Art der Ausübung gewisser dem Bundesfeldherrn zugewiesenen Befugnisse.

2) Während des Druckes haben die Zeitungen die Nachricht gebracht, dass am 24. Juli 1868 auch mit Mecklenburg-Schwerin eine Convention abgeschlossen sei. Der Wortlaut derselben liegt bis jetzt nicht vor.

3) S. dieselben in Glaser's Archiv Heft IV. S. 170 ff. und bei Hiersemenzel a. a. O. Bd. II. S. 101 ff.

die Reorganisation der Contingente, die Verwaltung des Militairwesens, die Aushebung und die Organisation der Landwehr. In die betreffenden Länder werden preussische Truppen verlegt, in denen die Angehörigen derselben ihrer Wehrpflicht genügen. Die Officiere sind preussische Officiere, deren Ernennung, Versetzung und Verabschiedung direct vom Bundesfeldherrn erfolgt. Die betreffenden Bundesfürsten stehen zu den in ihren Ländern garnisonirenden Truppen im Verhältniss eines commandirenden Generals, haben die Ehrenrechte und die Disciplinargewalt eines solchen; das Begnadigungsrecht übt jedoch ausschliesslich der König von Preussen. Die Conventionen mit Oldenburg und den Hansestädten können nur durch gegenseitiges Einverständniss aufgelöst werden, die mit Waldeck ist bis zum 1. October 1877, die mit den übrigen Staaten bis zum 1. October 1874 geschlossen.

c. Die Convention mit dem Königreich Sachsen vom 7. Februar 1867¹⁾ enthält im Wesentlichen dieselben Bestimmungen wie der betreffende Abschnitt der Bundesverfassung. Die sächsische Armee soll ein besonderes Armeecorps mit selbstständiger innerer Verwaltung und eigenen Fahnen und Feldzeichen bilden und unbeschadet der Rechte des Bundesfeldherrn der Verband desselben möglichst erhalten, das Dislocationsrecht nur im Interesse des Bundes in Anwendung gebracht werden. Es ist sodann dem König von Sachsen bei Ernennung des Höchstcommandirenden des sächsischen Armeecorps ein Vorschlagsrecht eingeräumt und ausserdem die Zusicherung ertheilt worden, dass Sachsen stets in dem Bundesrathsausschuss für das Landheer und die Festungen vertreten sein soll.

d. Die Convention mit dem Grossherzogthum Hessen vom 7. April 1867²⁾ bestimmt, dass die gesamm-

1) Glaser's Archiv Heft III. S. 44 ff., Hiersemenzel a. a. O. S. 121 ff.

2) Glaser's Archiv a. a. O. S. 54 ff., Hiersemenzel a. a. O. S. 128 ff.

ten hessischen Truppen als geschlossene Division in den Verband eines preussischen Armeecorps eintreten. Die Wehrverfassung ist die durch die norddeutsche Bundesverfassung und Bundesgesetze festgestellte; es soll aber unbeschadet der in der Verfassung des norddeutschen Bundes bestimmten allgemeinen Wehrpflicht für die nächsten fünf Jahre noch eine Stellvertretung gestattet sein (also doch wohl nur für Starkenburg und Rheinhessen). Die einjährigen Freiwilligen jedes Theiles können ihrer Dienstpflicht in der Armee des andern contrahirenden Theiles genügen. Die militairgerichtsherrlichen Befugnisse, welche über die Competenz eines Divisionscommandeurs hinausgehen, das Bestätigungs- und Begnadigungsrecht bei Erkenntnissen thbt der Grossherzog von Hessen aus. Von dem Dislocationsrecht will der Bundesfeldherr nur im Interesse des Bundes Gebrauch machen. Die Ernennung des Höchstcommandirenden erfolgt durch den Grossherzog im Einverständniss mit dem König von Preussen. Den Höchstcommandirenden der zum norddeutschen Bunde gehörenden Quote der hessischen Truppen ernennt der König von Preussen aus den grossherzoglich hessischen Officieren.

B. Die Bundesmarine.¹⁾

Die Bundeskriegsmarine ist eine einheitliche unter preussischem Oberbefehl. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt dem Könige von Preussen ob, welcher die Officiere und Beamten der Marine ernennt und für welchen dieselben nebst den Mannschaften eidlich in Pflicht zu nehmen sind.

Der kieler Hafen und der Jaldedahafen sind Bundeskriegshäfen.

Die Flagge der Kriegsmarine ist schwarz-weiss-roth.

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 53 und 55.

IV. Preussische Militairgesetzgebung.

Nach Publication der Bundesverfassung sollte die gesammte preussische Militairgesetzgebung ungesäumt im ganzen Bundesgebiete eingeführt werden, sowohl die Gesetze selbst, als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instructionen und Rescripte, namentlich also das Militairstrafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Militairstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung u. s. w. für Krieg und Frieden. Die Militairkirchenordnung war jedoch ausgeschlossen. Die Einführung dieser Gesetze ist durch Präsidialverordnungen vom 7. November und 29. December 1867¹⁾ geschehen.²⁾

§. 23. III. Die Bundesfinanzen.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Bundeshaushaltsetat gebracht werden, der vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz, d. h. durch einen übereinstimmenden Beschluss von Bundesrath und Reichstag festgestellt wird.³⁾ Der Bundeshaushaltsetat erscheint demnach in den Formen eines Gesetzes; ein wirkliches Gesetz ist er weder, noch wird er es durch den Wortlaut der Bundesverfassung. Seine Aufstellung charakterisirt sich als eine Verwaltungshandlung, wesshalb denn auch die Bewilligung nicht in die

1) Bundesgesetzblatt von 1867 No. 10 S. 125 ff. und No. 13 S. 185 ff.

2) Die durch Verordnung vom 7. November eingeführten Gesetze finden sich abgedruckt bei Hiersemenzel a. a. O. Bd. II. S. 393 ff., die durch Verordnung vom 29. December eingeführten im Bundesgesetzblatt für 1867 S. 185 ff.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 69.

blosse Willkühr des Parlaments gestellt ist, sondern innerhalb der von den Gesetzen gezogenen Schranken stattfinden muss.¹⁾

Im Einzelnen gelten über die Bundesfinanzen folgende Bestimmungen.

I. Die Einnahmen bestehen, abgesehen von den Ueberschüssen der Vorjahre:

1. aus den Zöllen;
2. aus den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern von einheimischem Zucker, Salz, Tabak, Bier und Branntwein. Die Besteuerung der drei zuerst genannten Artikel (Zucker, Salz, Tabak) ist durch gemeinschaftlich mit den andern Zollvereinsstaaten vereinbarte Gesetze geregelt.²⁾ Die Branntweinsteuer beträgt $1\frac{1}{16}$ Sgr. vom Quart Branntwein zu 50 % Alkoholstärke und wird entweder als Maischbottichsteuer bei Bereitung des Branntweins aus Getreide oder andern mehligem Stoffen, oder als Materialsteuer bei Verwendung nicht mehligem Stoffe erhoben. Nur in den hohenzollernschen Landen ist wegen der eigenthümlichen Verhältnisse der dortigen Brennereien eine Aversalbesteuerung eingeführt, nach welcher die Regierung die Abgabe jährlich im Voraus in Pauschbeträgen festzusetzen hat; als Massstab für diese Abschätzung dient der Betrag von $2\frac{1}{2}$ Gulden vom Eimer Branntwein bei einer Stärke bis zu 65 % Tralles und von 5 Gulden bei einer Stärke von mehr als 65 % Tralles.³⁾ Die Brau- und Malzsteuer ist im norddeutschen Bunde noch nicht ganz gleichmässig geordnet. Der in den meisten Staaten zur Erhe-

1) Vergl. Gneist, Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands, Berlin 1867; desselben Rede im verfassungberathenden Reichsrathe (Sten. Ber. S. 630 ff.), v. Martitz a. a. O. S. 98 ff.

2) Vergl. §. 25.

3) Gesetz, betreffend die Erhebung einer Abgabe von der Branntweinbereitung in den hohenzollernschen Landen, vom 4. Mai 1868 (Bundesgesetzblatt von 1868 No. 11 S. 151 ff.)

bung gelangende und von allen Staaten an die Bundeskasse abzuliefernde Betrag stellt sich auf 20 Sgr. für den Centner Braumalzschrot. In Sachsen-Coburg, Sachsen-Meiningen und der Provinz Oberhessen besteht eine etwas höhere Steuer, der Mehrertrag verbleibt hier den betreffenden Staatskassen. Doch scheint ein allgemeines Gesetz über die Besteuerung des Bieres im norddeutschen Bunde in Aussicht genommen zu sein.¹⁾

Von den Zöllen und Verbrauchssteuern fließen jedoch nur die Netto-Einnahmen in die Bundeskasse, indem von den Brutto-Einnahmen die Erhebungskosten vorher zum Abzug kommen.²⁾

3) aus den Einnahmen vom Post- und Telegraphenwesen, von denen aber ebenfalls nur die Ueberschüsse nach Abzug der Verwaltungskosten in die Bundeskasse gelangen.³⁾

4) aus directen Bundessteuern und, so lange diese nicht eingeführt sind, aus Matricularbeiträgen der einzelnen Bundesstaaten, welche nach Massgabe der Bevölkerung aufzubringen sind und bis zur Höhe des budgetmässigen Betrages durch das Präsidium ausgeschrieben werden.

II. Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden.⁴⁾ Die Ausgabeposten des Bundesbudgets sind: Bundeskanzleramt, Bundesrath, Reichstag, Bundesconsulate, Marine, Militair, Bundesschuld.

III. Für den Militairetat sind folgende besondere Bestimmungen getroffen.

1) Vergl. Denkschrift über den Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde und Hessen, die Besteuerung des Branntweins und die Erhebung der Steuer von inländischem Tabak. Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1868. Bd. II. Actenstücke S. 164.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 38. Vergl. §. 19 S. 120 u. 21.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 49. Vergl. §. 19 S. 125.

4) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 71.

Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind bis zum 31. December 1871 dem Bundesfeldherrn jährlich so viel mal 225 Thlr., als die Kopffzahl der Friedensstärke des Heeres beträgt, zur Verfügung zu stellen (also eine Summe von ungefähr 67½ Mill. Thalern). Die Zahlung der Beträge hat mit dem ersten des Monats nach Publication der Bundesverfassung (also mit dem 1. Juli 1867) zu beginnen.¹⁾ Während dieser Uebergangszeit ist der nach Titeln geordnete Etat über das Bundesheer dem Bundesrathe und Reichstage nur zur Kenntnissnahme und zur Erinnerung vorzulegen.²⁾

Nach dem 31. December 1871 müssen die Beträge von den einzelnen Bundesstaaten zur Bundeskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Bundesgesetz abgeändert ist. Die Verausgabung dieser Summe für das gesammte Bundesheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt. Bei Feststellung des Militair-Ausgaben-Etats wird die auf Grundlage der Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Bundesheeres zu Grunde gelegt.³⁾

Diese Bestimmungen des Artikels 62 geben zu den schwersten Bedenken Veranlassung. Schon ihre redactionelle Fassung ist durchaus incorrect. Nach dem Wortlaute derselben scheint es, als ob die ganzen Militairausgaben des norddeutschen Bundes lediglich durch Matricularbeiträge gedeckt würden, indem fortwährend von „Zahlung“ und „Fortzahlung“ der Beiträge der einzelnen Bundesstaaten gesprochen wird. Nun bilden aber doch die Militairausgaben nur einen Theil des gesammten Ausgabenetats des

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 60.

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 71.

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 62.

Bundes, und die Deckungsmittel für diese gesammten Ausgaben bestehen aus Matricularbeiträgen nur, in so weit einmal die Einnahmen aus den Zöllen, Verbrauchssteuern, dem Post- und Telegraphenwesen nicht ausreichen, und andererseits directe Bundessteuern nicht eingeführt sind. Der Sinn der betreffenden Bestimmungen kann daher nur folgender sein: Bis zum 31. December 1871 ist der Krone Preussen ausser den zur Deckung der übrigen Bundesausgaben dienenden Einnahmen, noch ein Pauschquantum von ungefähr 67 $\frac{1}{2}$ Mill. Thaler für das Militair zur Verfügung zu stellen, über das sie vollkommen frei disponiren kann. Nach dem 31. December 1871 dauert der Anspruch auf dieses Pauschquantum fort, es wird jedoch nunmehr zur Ausgabe der betreffenden Summe die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag erfordert. Das Pauschquantum wird, so weit die übrigen Bundeseinnahmen nicht ausreichen, durch Matricularbeiträge gedeckt¹⁾; zur Zahlung dieser Matricularbeiträge sind die einzelnen Staaten verpflichtet, und zwar auch nach dem 31. December 1871 ohne vorgängige Zustimmung von Bundesrath und Reichstag verpflichtet.

Fassen wir nun aber den materiellen Gehalt dieser Bestimmungen ins Auge, so wird das Urtheil darüber nicht minder ungünstig ausfallen. Dass der Friedenspräsenzstand der Armee auf eine Reihe von Jahren fixirt wurde, war nothwendig, dass das ganze Militairbudget einen ähnlichen Charakter erhielt, war nicht nothwendig. Als gesetzliche Grundlage für die Budgetbewilligung genügte die Feststellung des Friedenspräsenzstandes, die Höhe des Budgets selbst ist von so vielen von Jahr zu Jahr sich ändernden Bedingungen abhängig, dass sie unmöglich auf fünf bis sechs Jahre im Voraus fixirt werden kann. Wie steht es nun

1) So z. B. betragen im Etat für 1868 bei einem Pauschquantum von über 66 Mill. Thaler die Matricularbeiträge nicht einmal ganz 20 Mill. Thaler. (S. Bundesgesetzblatt für 1867 No. 12 S. 161 ff.)

aber nach dem Jahre 1871? Dann sind dem Bundesfeldherrn die Einnahmen für das Militair zugesichert, zur Verwendung dieser Einnahmen bedarf er der Zustimmung von Bundesrath und Reichstag.

Der Zweck dieser Bestimmung kann nur der sein, dem Bundesfeldherrn auch für den Fall, dass eine Vereinbarung zwischen beiden Factoren nicht stattfindet, disponible Mittel zur Verfügung zu stellen. Rechtlich giebt dieselbe nur eine Befugniss, die Gelder zu erheben und in die Bundeskasse zu legen, factisch die Macht, auch ohne Budget weiter zu regieren, analog den Vorschriften in Art. 99 und 109 der preussischen Verfassungsurkunde. Sie lässt die Möglichkeit offen, dass im Bunde ein ähnlicher Conflict wie in Preussen in den Jahren 1862—66 entsteht und dass dabei in ganz analoger Weise verfahren wird.

Den kleinen Staaten sind übrigens durch die oben erwähnten Conventionen ¹⁾, welche in Bezug auf ihre finanziellen Bestimmungen die verfassungsmässig nothwendige Bestätigung des Bundesrathes und Reichstages erhalten haben ²⁾, wesentliche Erleichterungen gewährt worden. Danach zahlen Sachsen-Weimar, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Anhalt, beide Schwarzburg, beide Reuss, beide Lippe und Lübeck als Rate für das Jahr 1867/68 nur 162 Thlr. pro Mann Friedenspräsenzstand, eine Summe, die sich jährlich um je 9 Thlr. steigert, so dass erst vom 1. Juli 1874 an der ganze Beitrag von 225 Thlr. zur Erhebung gelangt. Oldenburg zahlt für das erste Jahr 165 Thlr. mit einer jährlichen Steigerung von 12 Thlr., also erst vom 1. Juli 1872 an die volle Summe. In Coburg-Gotha gelten für die eine Hälfte des Contingents dieselben Bestimmungen wie für Weimar und die andern angegebenen Staaten, für

1) Vergl. §. 22 S. 150.

2) Sten. Bericht der ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1867. S. 395, 576 und 77.

die andere Hälfte des Contingents wird bis zum 1. Juli 1872 nach den Bestimmungen der Convention von 1861 eine Aversionssumme von 80,000 Thlr. gezahlt, vom 1. Juli 1872 an gelten auch hier die oben erwähnten Festsetzungen. Für Waldeck bestreitet Preussen die Kosten der Armee nach den Vereinbarungen des Accessionsvertrages. — Die redactionelle Fassung dieser Conventionen ist ebenfalls incorrect, sie geht auch scheinbar von der Voraussetzung aus, dass der gesammte Militäraufwand durch Matricularbeiträge gedeckt wird. In Wahrheit ist aber die Sache nicht so, dass beispielsweise Weimar im ersten Jahre statt je 225 Thlr. für den Mann Militair 162 Thlr. bezahlt, sondern so, dass nach Feststellung seines Matricularbeitrages davon 225—162, also 63 Thlr., multiplicirt mit der Anzahl der von ihm zu stellenden Soldaten, in Abzug gebracht werden, und dass der gesammte, dadurch entstehende Ausfall an Einnahmen durch entsprechend geringere Ausgaben im Militairbudget gedeckt wird.

Ersparnisse am Militairetat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Bundeskasse zu. ¹⁾

IV. Die eigentliche Finanzverwaltung geschieht durch das Bundespräsidium, die Centralkassengeschäfte werden bis auf Weiteres von der königlich preussischen Generalstaatskasse in Berlin unter dem Namen „Generalkasse des norddeutschen Bundes“ wahrgenommen. ²⁾ Ueber die Verwendung aller Einnahmen ist von dem Präsidium dem Bundesrathe und dem Reichstage jährlich Rechnung abzulegen. ³⁾ Die Controle des Bundeshaushaltes wird für die Jahre 1867, 1868 und 1869 von der, nach Bestimmungen

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 67.

2) Bekanntmachung, betreffend die Wahrnehmung der Centralkassengeschäfte des norddeutschen Bundes, vom 21. Januar 1868. (Bundesgesetzblatt von 1868 No. 1 S. 1.)

3) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 72.

des Bundesrathes durch mehrere Mitglieder verstärkten preussischen Oberrechnungskammer unter der Benennung „Rechnungshof des norddeutschen Bundes“ geführt.¹⁾

V. Die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Bundes können in Fällen eines ausserordentlichen Bedürfnisses im Wege der Bundesgesetzgebung, d. h. durch einen übereinstimmenden Beschluss von Bundesrath und Reichstag erfolgen.²⁾ Auf Grund dieser Bestimmung ist eine Anleihe von 10 Mill. Thalern zur Bestreitung ausserordentlicher Ausgaben für die Bundesmarine beschlossen³⁾, die Verwaltung derselben jedoch, da ein Gesetz über die Bundesschuldenverwaltung nicht zu Stande gekommen, der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden übertragen worden. Die Geschäfte der Staatsschuldencommission werden von einer Bundesschuldencommission wahrgenommen, welche aus drei Mitgliedern des Bundesrathes, und zwar aus dem jedesmaligen Vorsitzenden des Ausschusses für das Rechnungswesen und zwei Mitgliedern dieses Ausschusses, ferner aus drei Mitgliedern des Reichstages und aus dem Präsidenten der Rechnungsbehörde des norddeutschen Bundes, bis zu deren Errichtung aber aus dem Chefpräsidenten der preussischen Oberrechnungskammer besteht.⁴⁾

1) Gesetz, betreffend die Controle des Bundeshaushalts für die Jahre 1867—69, vom 4. Juli 1868. (Bundesgesetzblatt No. 24 S. 433 ff.)

2) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 73.

3) Gesetz, betreffend den ausserordentlichen Geldbedarf des norddeutschen Bundes zum Zweck der Erweiterung der Bundeskriegsmarine und der Herstellung der Küstenvertheidigung, vom 9. November 1867. (Bundesgesetzblatt von 1867 No. 11 S. 157 ff.)

4) Gesetz, betreffend die Verwaltung der nach Massgabe des Gesetzes vom 9. November 1867 aufzunehmenden Bundesanleihe, vom 14. Juni 1868. (Bundesgesetzblatt von 1868 No. 19 S. 339 ff.)

§. 24. IV. Die Bundesexecution.

„Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen, so können sie dazu im Wege der Execution angehalten werden. Diese Execution ist

1) in Betreff militairischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen,

2) in allen andern Fällen aber von dem Bundesrathe zu beschliessen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken.

Die Execution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden. In den unter 1) bezeichneten Fällen ist dem Bundesrathe von Anordnung der Execution unter Darlegung der Beweggründe ungesäumt Kenntniss zu geben.“¹⁾

Da nach diesen Bestimmungen nur Preussen die Bundesexecution vollstrecken kann, so ist eine Execution gegen Preussen rechtlich nicht möglich. Aber ist es ein Fehler der Bundesverfassung, dass sie die rechtliche Möglichkeit einer Eventualität nicht statuirt, die doch factisch eine Unmöglichkeit sein würde?

1) Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 19.

FÜNFTER ABSCHNITT.

§. 25. Verhältniss des norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten.

Nach Art. 79 der norddeutschen Bundesverfassung sollten die Beziehungen des Bundes zu den süddeutschen Staaten sofort durch besondere Verträge geregelt werden. Dies ist in zweifacher Weise geschehen: durch die Schutz- und Trutzbündnisse und durch die Reconstruction des Zollvereins.

Die Schutz- und Trutzbündnisse sind zunächst nur zwischen Preussen und den einzelnen süddeutschen Staaten, zum grössten Theil gleichzeitig mit den Friedensschlüssen des Jahres 1866 abgeschlossen worden.¹⁾ Da aber nach Gründung des norddeutschen Bundes dieser als völkerrechtliche Gesamtmacht erscheint, welche Preussen als Bundespräsidium vertritt, und fernerhin nur ein Bundeskrieg denkbar ist, so finden die genannten Bündnisse auf den ganzen norddeutschen Bund Anwendung. Es garanti-

1) Der Vertrag mit Württemberg ist vom 13., der mit Baden vom 17., der mit Bayern vom 22. August 1866, der mit Hessen vom 1. April 1867 datirt. S. Glaser's Archiv Heft III. S. 39 ff. und 53. Hahn a. a. O. S. 212.

ren sich die Contrahenten gegenseitig die Integrität des Gebietes ihrer bezüglichen Länder und verpflichten sich, im Falle eines Krieges ihre volle Kriegsmacht zu diesem Zwecke einander zur Verfügung zu stellen. Die süddeutschen Fürsten übertragen für diesen Fall den Oberbefehl über ihre Truppen dem König von Preussen.

Der Zollverein hatte im Jahre 1866 während des Krieges thatsächlich fortbestanden; in den Friedensverträgen zwischen Preussen und den süddeutschen Staaten war die Bestimmung getroffen, ihn einstweilen mit der Befugniss einer sechsmonatlichen Kündigung für jede Partei fortdauern zu lassen, demnächst aber wegen Regelung der Zollvereinsverhältnisse in Verhandlung zu treten.¹⁾ Diese Verhandlungen wurden im Juni 1867 in Berlin eröffnet; sie führten zunächst zu einer vorläufigen Uebereinkunft vom 4. Juni und dann zu dem definitiven Verträge zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen vom 8. Juli 1867, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, der vom norddeutschen Reichstage und nach langen Kämpfen auch von den süddeutschen Volksvertretungen genehmigt wurde.²⁾

I. Zollvereinsgebiet.

Durch den Vertrag vom 8. Juli ist eine Ausdehnung des Zollvereins auf die früher beim Zollverein nicht beteiligten, zum norddeutschen Bunde gehörigen Staaten erfolgt. Auch diejenigen Staaten, deren Gebiet ganz oder grösstentheils ausserhalb der Zollgrenze liegt, sind jetzt Mitglieder des Vereins und nehmen nur innerhalb desselben eine Freihafenstellung ein. Der Zollverein erstreckt sich demnach auf den norddeutschen Bund, den nicht zum norddeutschen

1) Friedensvertrag mit Bayern Art. 7, mit Württemberg Art. 7, mit Baden Art. 7, mit Hessen Art. 7.

2) Bundesgesetzblatt von 1867 No. 9 S. 81.

3) Art. 1 des Vertrages.

Bunde gehörigen Theil des Grossherzogthums Hessen, auf Bayern, Württemberg und Baden. Ausserdem befinden sich im Gesamtverein diejenigen Staaten und Gebietstheile, welche dem Zoll- und Handelssysteme der vertragenden Theile oder eines von ihnen angeschlossen sind ¹⁾, also namentlich Luxemburg im Anschluss an das preussische System, demnächst wahrscheinlich auch einige österreichische Ortschaften, welche dem bayerischen System angeschlossen werden sollen.

II. Competenz des Zollvereins.

Die Competenz des Zollvereins erstreckt sich auf die gemeinschaftliche Erhebung:

- 1) der Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangsabgaben,
- 2) der Steuern von dem im Umfange des Vereins gewonnenen Salz, dem aus Rüben bereiteten Zucker ²⁾ und dem im Verein gewonnenen oder zubereiteten Tabak.

In Bezug auf diese Gegenstände besteht im Verein einmal eine gemeinschaftliche Gesetzgebung, welche sowohl die Grundsätze über die Erhebung der Zölle und Verbrauchssteuern, als die Massregeln zum Schutze des gemeinschaftlichen Zollsystems gegen den Schleichhandel und der innern Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen umfasst. Es wird ferner der Ertrag der genannten Einkünfte unter den einzelnen Vereinsstaaten nach dem Verhältniss der Bevölkerung getheilt. ³⁾

¹⁾ Art. 2 des Vertrages.

²⁾ Es ist in dem Vertrage (Art. 3 §. 3) zugleich vorgesehen, dass, wenn die Fabrikation von Zucker oder Syrup aus andern inländischen Erzeugnissen, als aus Rüben, z. B. aus Stärke, im Verein einen erheblichen Umfang gewinnen sollte, diese Fabrikation ebenfalls in sämtlichen Vereinsstaaten einer übereinstimmenden Besteuerung nach den für die Rübenzuckersteuer verabredeten Grundsätzen unterworfen werden soll.

³⁾ Art. 3, 10 und 11 des Vertrages.

III. Organisation der Vereinsgewalt.

Die Organe des Zollvereins sind ganz nach Analogie des norddeutschen Bundes gebildet. Wie dort Bundesrath, Präsidium, Reichstag, so sind hier Zollbundesrath, Zollpräsidium, Zollparlament. Auch die Bestimmungen über die Vertheilung der Functionen unter die einzelnen Organe, die Regelung ihrer Beziehungen zu einander und die Zusammensetzung der einzelnen Organe sind zum grössten Theil mit den für den norddeutschen Bund geltenden Normen fast wörtlich gleichlautend.

1) Ueber den Träger der Vereinsgewalt sind dieselben Grundsätze aufzustellen wie im norddeutschen Bunde; es erscheint als solcher die Gesammtheit der im norddeutschen Bunde vereinigten Fürsten und Senate einer- und die süddeutschen Fürsten andererseits. Die Stellung des Präsidiums und Zollparlaments ist analog der Stellung des Präsidiums und Reichstages im norddeutschen Bunde.

2) Die Vertheilung der Functionen unter die einzelnen Organe entspricht ebenfalls ganz den Bestimmungen der norddeutschen Bundesverfassung.

a. Die Gesetzgebung des Vereins, einschliesslich der Entscheidung über Handels- und Schiffahrtsverträge, wird durch Zollbundesrath und Zollparlament ausgeübt, so dass die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Vereinsgesetz erforderlich und ausreichend ist.¹⁾ Das Verordnungsrecht gehört zur Competenz des Zollbundesrathes. Doch giebt sowohl bei Verordnungen, als bei Gesetzen im Fall einer Meinungsverschiedenheit im Zollbundesrath die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschriften und Einrichtungen ausspricht.²⁾ Die Verkündigung der Vereinsgesetze in den Gebieten

1) Art. 7 des Vertrages.

2) Art. 8 §. 12 des Vertrages.

der Vereinsmitglieder erfolgt in den daselbst geltenden Formen.¹⁾

b. Die völkerrechtliche Vertretung des Vereins, also der Abschluss von Handels- und Schiffahrtsverträgen steht der Krone Preussen als Zollpräsidium zu.²⁾ Nach einer Bestimmung des Schlussprotocolls³⁾ sollen bei Vertragsabschlüssen mit Oesterreich und der Schweiz die angrenzenden süddeutschen Staaten zu den Verhandlungen hinzugezogen werden, jedoch keine entscheidende Stimme haben.

c. Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben ist jedem Vereinsstaat überlassen, das Präsidium lässt die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Vereinsbeamte überwachen. Die Abrechnungen werden an den Bundesrathsausschuss für Rechnungswesen eingesandt, welcher einen Vertheilungsplan entwirft und dem Bundesrath zur definitiven Beschlussfassung vorlegt.⁴⁾

3) Die Regelung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Organen ist auch ganz analog dem norddeutschen Bunde. Die Berufung des Zollbundesraths erfolgt durch das Präsidium und zwar mindestens alljährlich, ausserdem dann, wenn sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird⁵⁾; die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schliessung des Zollparlaments geschieht durch das Präsidium, die Berufung findet jedoch nicht in regelmässig wiederkehrenden Zeitabschnitten, sondern dann statt, wenn das legislative Bedürfniss den Zusammentritt erforderlich macht oder ein Drittheil der Stimmen im Bundesrath denselben ver-

1) Art. 7 des Vertrages.

2) Art. 8 §. 6 des Vertrages.

3) Schlussprotocoll vom 8. Juli 1868 No. 8. (Sten. Ber. des ordentlichen Reichstages. I. Legislaturperiode. Session 1867. Bd. II. Actenstücke S. 10 ff.)

4) Art. 11, 16—20 des Vertrages.

5) Art. 8 §. 7—9 des Vertrages.

langt ¹⁾; zur Auflösung des Zollparlaments ist ein Beschluss des Zollbundesrathes unter Zustimmung des Präsidiums erforderlich ²⁾; das Zollparlament kann nicht ohne den Bundesrath berufen werden. ³⁾ Die Vorlagen gehen vom Zollbundesrath an das Zollparlament und werden daselbst durch Bundesrathsmitglieder und Commissare vertreten. ⁴⁾

4) Was die Zusammensetzung der einzelnen Organe betrifft, so ist

a. im Zollbundesrath die Stimmführung und Stimmvertheilung dieselbe wie im norddeutschen Bunde; ausserdem hat Bayern 6, Württemberg 4, Baden 4 und Hessen statt einer 3 Stimmen. Der Bundesrath wählt aus seiner Mitte drei Ausschüsse: für Zoll- und Steuerwesen, für Handel und Verkehr, für Rechnungswesen. In jedem dieser Ausschüsse sollen ausser dem Präsidium mindestens vier Vereinsstaaten vertreten sein. ⁵⁾

b. Das Präsidium des Zollvereins steht der Krone Preussen zu, den Vorsitz im Zollbundesrath führt der designirte Vertreter Preussens. Derselbe kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen. ⁶⁾

c. Das Zollparlament besteht aus den Mitgliedern des Reichstages des norddeutschen Bundes und aus Abgeordneten der süddeutschen Staaten, welche durch allgemeine und directe Wahl mit geheimer Abstimmung nach Massgabe des Gesetzes gewählt werden, auf Grund dessen die Wahlen zum ersten Reichstage des norddeutschen Bundes stattgefunden haben. Es ist der Gesetzgebung der süddeutschen Staaten überlassen über die Staatsangehörigkeit Bestimmungen

1) Art. 9 §. 5 des Vertrages.

2) Art. 9 §. 7 des Vertrages.

3) Art. 8 §. 8 des Vertrages.

4) Art. 8 §. 4 und 11 des Vertrages.

5) Art. 8 §. 1 und 3 des Vertrages.

6) Art. 8 §. 6 und 10 des Vertrages.

zu treffen, durch welche die Wählbarkeit zum Abgeordneten für das Zollparlament bedingt ist. Das Zollparlament prüft die Legitimationen seiner Mitglieder und entscheidet darüber insoweit, als nicht bereits vor seinem Zusammentritt über die Legitimation seiner dem norddeutschen Reichstage angehörenden Mitglieder entschieden ist. Es regelt selbstständig seinen Geschäftsgang und seine Disciplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt selbstständig seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer. Die Auflösung des norddeutschen Reichstages macht neue Wahlen in den süddeutschen Staaten nicht erforderlich. Im Uebrigen gelten genau dieselben Bestimmungen wie für den norddeutschen Reichstag.¹⁾

III. Gesetze des Zollvereins.

Im Zollverein gelten hinsichtlich der gemeinschaftlichen Angelegenheiten folgende Gesetze:

1) in Bezug auf die Zölle:

das Zollgesetz²⁾,

die Zollordnung³⁾,

das Zollstrafgesetz⁴⁾,

letztere beiden Gesetze haben eine theilweise Abänderung durch ein in der Zollparlamentssession von 1868 vereinbartes, im norddeutschen Bunde unterm 18. Mai 1868 publicirtes Gesetz erfahren⁵⁾,

den Zolltarif⁶⁾ vom 1. Juli 1865. Dieser ist durch ein in der Zollparlamentssession von 1868 vereinbartes, im norddeutschen Bunde unterm 25. Mai 1868 publicirtes Gesetz

1) Art. 9 des Vertrages.

2) Hirth, Annalen des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Erstes Heft. S. 51 ff.

3) Hirth a. a. O. S. 61 ff.

4) Hirth a. a. O. S. 115 ff.

5) Bundesgesetzblatt von 1868 No. 15 S. 225 ff.

6) Hirth a. a. O. S. 93 ff.

in so fern abgeändert worden, als die durch den Handelsvertrag mit Oesterreich vereinbarten Zollermässigungen auch für alle andern Länder in Kraft treten, jedoch mit der Ausnahme, dass die Zollermässigung für „Wein und Most, auch Cider in Fässern und Flaschen“ — Anlage B des Vertrages No. 22 lit. n — nur auf die Erzeugnisse derjenigen Länder Anwendung findet, welche die Erzeugnisse des Zollvereins bei der Einfuhr gleich den Erzeugnissen der meist begünstigten Nationen behandeln.¹⁾

2) in Bezug auf die Besteuerung des Rübenzuckers die Uebereinkunft vom 16. Mai 1865²⁾, wodurch die früheren Uebereinkünfte vom 4. April 1853, 16. Februar 1858, 25. April 1861 zum Theil in Kraft geblieben sind. Der Centner rohe Rüben ist danach mit 7½ Sgr. besteuert.

3) in Bezug auf die Besteuerung des Salzes die Uebereinkunft vom 8. Mai 1867, auf Grund deren das norddeutsche Bundesgesetz vom 12. October 1867 erlassen ist.³⁾ Diese Uebereinkunft hat im Zollverein den freien Verkehr mit Salz hergestellt, doch muss für den Zollcentner Nettogewicht eine Abgabe von 2 Thlr. entrichtet werden.

4) in Bezug auf die Besteuerung des Tabaks das in der Zollparlamentssession von 1868 beschlossene im norddeutschen Bunde unterm 26. Mai 1868 publicirte Gesetz.⁴⁾ Danach unterliegt der im Zollvereinsgebiet erzeugte Tabak einer Steuer nach Massgabe der Grösse der jährlich mit Tabak bepflanzten Grundstücke. Die Steuer beträgt von je 6 □ Ruthen mit Tabak bepflanzten Bodens 6 Sgr.

V. Dauer des Zollvereins.

Der Zollvertrag ist bis zum letzten December 1877 abgeschlossen. Er soll, sofern er nicht vor dem 1. Januar 1876

1) Also namentlich nicht auf Portugal.

2) Hirth a. a. O. S. 123.

3) Bundesgesetzblatt von 1867 No. 6 S. 41 ff.

4) Bundesgesetzblatt von 1868 No. 18 S. 319 ff.

von dem einen oder dem anderen der vertragenden Theile aufgekündigt wird, auf weitere zwölf Jahre und so fort von zwölf zu zwölf Jahren als verlängert angesehen werden.¹⁾ —

Ausser den Festsetzungen über die Regelung der Beziehungen des norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten enthält aber der Artikel 79 der Verfassung des norddeutschen Bundes noch die Bestimmung, dass der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines einzelnen derselben in den norddeutschen Bund auf Vorschlag des Präsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgt.

1) Art. 1 und 29 des Vertrages.

SECHSTER ABSCHNITT.

Resultate.

§. 26. Die Staatsform des norddeutschen Bundes.

Nach den obigen Auseinandersetzungen braucht man keinen Augenblick Bedenken zu tragen, den norddeutschen Bund für einen Bundesstaat zu erklären. Es ist gezeigt worden, dass der entscheidende Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat darin liegt, dass in jenem die Bundesgewalt nur eine Herrschaft über die Staatsgewalten der Einzelstaaten, in diesem dagegen unmittelbar über die Bundesangehörigen ausübt.¹⁾ Diese unmittelbare Beziehung der Bundesgewalt zu den Bundesangehörigen ist aber im norddeutschen Bunde vorhanden; auf einer Reihe von Gebieten hat der Bund eine unmittelbare Verwaltung und selbst auf denen, auf welchen er bloss das Recht der Gesetzgebung besitzt, verpflichten seine Gesetze unmittelbar durch Publication von Bundeswegen. Danach kann also der bundesstaatliche Charakter des norddeutschen Bundes nicht zweifelhaft sein.

Gegen diese Ansicht lässt sich namentlich nicht geltend

1) Vergl. §. 2 S. 6 ff.

machen die Organisation der Bundesgewalt. Die Bundesgewalt ist so construiert, dass sie hinsichtlich ihres Trägers lediglich und ausschliesslich auf den Staatsgewalten der Einzelstaaten beruht, dass dagegen die bei Ausübung der Functionen in Betracht kommenden Organe theils in den Staatsgewalten der Einzelstaaten, theils unmittelbar im Volke ihren Ursprung finden. Aber diese Betheiligung der Staatsgewalten der Einzelstaaten bei Bildung der Bundesgewalt verstösst nicht gegen das Wesen des Bundesstaates.¹⁾

Der bundesstaatliche Charakter des norddeutschen Bundes wird ferner dadurch nicht berührt, dass auf einzelnen Gebieten ihrer Thätigkeit die Bundesgewalt nur die Gesetzgebung, die Staatsgewalten der Einzelstaaten die unmittelbare Verwaltung und Vollziehung haben und dass die Bundesgewalt bei Ausübung gewisser ihr zugewiesenen Verwaltungsgeschäfte, z. B. bei Erhebung der Zölle, sich der Staatsgewalten der Einzelstaaten als ihrer Organe bedient. Auch das ist im Bundesstaate vollkommen zulässig und bereits früher in Bundesstaaten vorgekommen.²⁾

Gegen den bundesstaatlichen Charakter des norddeutschen Bundes spricht endlich auch nicht der Umstand, dass in demselben das Heer auf Contingenten und wenigstens vorläufig die Finanzen auf Matricularbeiträgen beruhen.³⁾

Unsere bisherigen Begriffe über Staatenverbindungen reichen demnach zur wissenschaftlichen Betrachtung des norddeutschen Bundes vollkommen aus, vorausgesetzt, dass sie überhaupt richtig gefasst werden. Die Verschiedenheiten,

1) Vergl. die Ausführungen §. 2 S. 12 ff.

2) Vergl. §. 2 S. 10 ff. u. 19 ff.

3) Vergl. §. 2 S. 20 ff.

welche der norddeutsche Bund gegenüber der Schweiz und den vereinigten Staaten aufweist, sind Modificationen, wie sie innerhalb des Bundesstaates stattfinden können, ohne sein entscheidendes Merkmal, die directe Beziehung der Bundesgewalt zu den Bundesangehörigen, irgendwie zu berühren. Die meisten dieser Verschiedenheiten finden ihre Erklärung in dem Umstande, dass in der Schweiz und Nordamerika die Staatsform der Einzelstaaten republicanisch ist, während es sich im norddeutschen Bunde um die Herstellung eines Bundesstaates von Monarchien handelte.

Wollte man jedoch die obigen Ausführungen über den Bundesstaat nicht anerkennen, wollte man mit Waitz und Anderen als zweites nothwendiges Requisit die völlige Unabhängigkeit der Bundesgewalt von den Staatsgewalten der Einzelstaaten hinstellen, so würden die bisherigen Begriffe zur Classificirung des norddeutschen Bundes überhaupt nicht ausreichen und demgemäss, etwa durch Aufstellung einer aus Bundesstaat und Staatenbund gemischten Form, entsprechend zu reformiren sein. Im norddeutschen Bunde zeigt sich, dass sehr wohl ein Bundesverhältniss denkbar ist, in dem zwar die Bundesgewalt wesentlich auf den Staatsgewalten der Einzelstaaten beruht, aber doch in directer Beziehung zu den einzelnen Bundesangehörigen steht. Der Ausspruch Waitz's¹⁾: „Wie das durch die Einzelstaaten bestellte Collegium von Bevollmächtigten den Staatenbund charakterisirt, so genügt ein solches allein, um jeden Gedanken an einen Bundesstaat auszuschliessen; wo es mit andern Einrichtungen, die diesem angehören, verbunden ist, findet sich eine Mischung entgegengesetzter Principien, die auch im Leben sich selten heilsam erwiesen hat“, hat im norddeutschen Bunde seine thatsächliche Widerlegung gefunden. —

Von den bisherigen Schriftstellern haben sich mehrere

1) a. a. O. S. 173.

ebenfalls für die hier vertretene Auffassung ausgesprochen und den norddeutschen Bund für einen Bundesstaat erklärt¹⁾; doch sind auch bereits andere Ansichten in der Litteratur hervorgetreten, indem man im norddeutschen Bunde sowohl einen Staatenbund als einen Staatenstaat hat sehen wollen. Auf diese soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Von H. v. Treitschke²⁾ und Hiersemenzel³⁾ ist die Ansicht aufgestellt worden, dass der norddeutsche Bund ein Staatenbund sei, augenscheinlich desshalb, weil die Organisation der Bundesgewalt in ihrem Hauptfactor, dem Bundesrath, sich der des früheren deutschen Bundes einigermaßen anschliesst. „Die Formen des Staatenbundes, sagt v. Treitschke, sind so ängstlich festgehalten, dass sogar die Stimmordnung des alten Bundestages wieder auflebt.“ Dass aber nicht die Organisation der Bundesgewalt, sondern die Beziehung der Bundesgewalt zu den Bundesangehörigen für den Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund massgebend ist, haben die früheren Auseinandersetzungen bereits zur Genüge dargethan.

Dagegen fasst der Verfasser einer Schrift, welche „Grundzüge conservativer Politik“ betitelt ist⁴⁾, den norddeutschen Bund als einen Staatenstaat auf. „Der norddeutsche Bund ist kein Staatenbund und auch kein Bundesstaat im gewöhnlichen Sinne des Wortes, sagt er. Er ist, wenn man den Ausdruck genau nimmt und nicht in der Bedeutung, die er oft erhält, um den Bundesstaat von

1) Schulze a. a. O. S. 432, der Verfasser des Bundesstaatsrechts S. 9, v. Martitz, a. a. O. S. 1.

2) Die Verfassung des norddeutschen Bundes, in den preussischen Jahrbüchern Bd. XIX. S. 723 und 24.

3) a. a. O. Bd. I. S. 34 Anm. 1.

4) In zweiter Auflage, Berlin 1868, erschienen, S. 184 und 85. Die Schrift ist in der Form von Briefen conservativer Freunde geschrieben, welche bereits früher in Glaser's Jahrbüchern für Staats- und Gesellschaftswissenschaften veröffentlicht waren.

dem einfachen Staate zu unterscheiden, ein Staatenstaat. Preussen, nicht der König von Preussen, sondern der preussische Staat, ist das Haupt des norddeutschen Bundes, ganz eben so wie einst die Stadt Rom, der römische Urstaat, das Haupt des römischen Reiches war, aber allerdings mit dem Unterschiede, dass, während die Herrschaft Roms über die Provinzen eine absolute war, die Preussens über den norddeutschen Bund eine constitutionelle, d. h. eine durch die Theilnahme der den Bund bildenden Staaten an der Regierung beschränkte ist. Der König von Preussen leitet durch seinen Ministerpräsidenten die Angelegenheiten des Bundes; aber er ist gebunden theils an den Rath, theils an die Zustimmung der Vertreter der übrigen Regierungen, und überdiess an die Mitwirkung des Reichstages. Der Eintritt der norddeutschen Staaten in den Bund ist daher auch keine halbe Mediatisirung derselben, sondern im Gegentheil eine Erhebung zur Theilnahme an der Herrschaft, welche bisher Preussen ohne Rücksicht auf sie ausgeübt hat.“

Gegen diese Deduction spricht erstens, dass der Verfasser den Begriff des Staatenstaates durchaus falsch aufgefasst hat. Der Staatenstaat erfordert eine einzige Staatsgewalt mit unbeschränkter Competenz und untergeordnete Territorialgewalten. Die Herrschaft eines Staates über andere bezeichnet man dagegen mit dem Namen „Suzerainetät“. Wenn also Preussen wirklich eine Herrschaft über den norddeutschen Bund ausübte, so wäre kein Staatenstaat, sondern ein Suzerainetätsverhältniss vorhanden. Ausserdem lässt sich aber auch die Stellung Preussens im norddeutschen Bunde nicht entfernt mit der Roms zu den Provinzen vergleichen. Einmal war die Herrschaft Roms über die Provinzen eine unbeschränkte, während die Competenz des norddeutschen Bundes auf bestimmte Gebiete beschränkt ist. Ferner übt Preussen durchaus keine Herrschaft im norddeutschen Bunde aus, auch nicht einmal eine solche, welche mit der

des constitutionellen Monarchen verglichen werden könnte, so dass es als eigentlicher Träger der Bundesgewalt erschiene und nur in der Ausübung gewisser Functionen an die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag gebunden wäre. Preussen ist ja nicht einmal ein selbstständiger Factor in der Bundesgesetzgebung, es können im Bunde Gesetze gegen seinen Willen erlassen werden. Preussen herrscht daher nicht im norddeutschen Bunde, sondern nimmt nur eine bevorrechtigte Stellung in demselben ein; es ist nicht das Verhältniss der Suzerainetät, sondern das der Hegemonie, in dem es erscheint; seine Stellung gleicht nicht der Roms zu den Provinzen oder selbst zu den Bundesgenossen, sondern der Spartas und Athens in den griechischen Bünden.

Es sind endlich noch zwei gelegentliche Aeusserungen von Bluntschli über die Staatsform des norddeutschen Bundes zu erwähnen. Derselbe sagt einmal in seinem *Völkerrecht*¹⁾: „Der norddeutsche Bund lässt sich nicht unter einen dieser Begriffe (Bundesstaat, Staatenbund, Staatenreich) unterbringen, indem er von allen drei Grundformen etwas an sich hat. Er ist geschichtlich aus einem Staatenbunde durch die entscheidende Führung einer mächtigen Monarchie und unter Einwirkung bundesstaatlicher Ideen entstanden und trägt überall die Spuren dieser Entstehung an sich. Er ist ein Compromiss der verschiedenen idealen und realen Mächte, so jedoch, dass immerhin die Natur des Staatenreiches überwiegt.“ Eine Begründung dieser Ansicht hat Bluntschli nicht versucht, wesshalb denn auch von einer ausdrücklichen Widerlegung keine Rede sein kann. Es sei nur noch bemerkt, dass im norddeutschen Bunde keinesfalls die Natur eines Staatenreiches oder Staatenstaates überwiegt. Dieser erfordert, wie schon bemerkt, eine ein-

1) Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. Nördlingen 1868 Art. 70.

zige Staatsgewalt mit unbeschränkter Competenz für die Gesammtheit und untergeordnete Territorialgewalten für die einzelnen Theile; im norddeutschen Bunde dagegen existirt eine Reihe von Staatsgewalten für die einzelnen Theile, und für das Ganze eine Bundesgewalt mit beschränkter Competenz. — Die andere Aeusserung findet sich in der neuesten Auflage des allgemeinen Staatsrechts¹⁾: „Die Verfassung des norddeutschen Bundes ist in so fern als deutsche constitutionelle Monarchie zu betrachten, als die Hauptleitung der gemeinsamen Bundesangelegenheiten dem König von Preussen als erblichem Bundespräsidium und geborenem Bundesfeldherrn zukommt, der Bundeskanzler von ihm ernannt wird und dem Reichstag verantwortlich ist, die Mitwirkung des Bundesrathes die Betheiligung der Einzelstaaten an der Gesammtleitung sichert und der Reichstag als Vertretung des deutschen Volkes Antheil an der Gesetzgebung und eine Controle über Regierung und Verwaltung hat.“ Danach könnte es scheinen, als ob der König von Preussen gleich einem constitutionellen Monarchen Träger der Bundesgewalt sei. Dass es sich in der That anders verhält, wird nach den früheren Auseinandersetzungen einer ausführlichen Erörterung nicht mehr bedürfen.

§. 27. Die Staatsform des gesammten Deutschlands.

Das gesammte — natürlich ausserösterreichische — Deutschland ist durch ein doppeltes Band, die Schutz- und Trutzbündnisse und den Zollverein, verbunden. Es handelt sich darum, welchen rechtlichen Charakter diese Einigung trägt.

Die Schutz- und Trutzbündnisse sind reine Allianzen, indem die Contrahenten dadurch lediglich die

1) München 1868. S. 430 und 31.

Verpflichtung zu einem gemeinschaftlichen Handeln im Kriegs-falle übernommen haben, eine gemeinsame höhere Gewalt aber nicht existirt. Es hat demnach beim Ausbruch eines Krieges jeder Allirte nach völkerrechtlichen Grundsätzen selbstständig zu entscheiden, ob der casus foederis vorliegt.

Der Zollverein dagegen trägt den Charakter eines Staatenbundes. Die Vereinsgewalt hat eine beschränkte Competenz, indem sich ihre Thätigkeit auf Zölle und indirecte Steuern erstreckt; sie übt ferner auf den Gebieten ihrer Thätigkeit nur die Gesetzgebung, durchaus keine unmittelbare Verwaltung aus; sie hat endlich nur die Befugniss, die Gesetze festzustellen, nicht sie einzuführen, die Einführung vermöge ihrer Publication im Gesetzblatt geschieht in den Gebieten der einzelnen Theile nach den daselbst geltenden Formen. Die Vereinsgewalt steht daher zu den einzelnen Vereinsangehörigen in gar keiner Beziehung, sondern nur zu den Staats- und Bundesgewalten der Vereinsglieder. Demnach hat der Zollverein keinen bundesstaatlichen, sondern einen staatenbundlichen Charakter. Namentlich darf man den Zollvertrag nicht als eine theilweise Ausdehnung des norddeutschen Bundes auf die süddeutschen Staaten ansehen ¹⁾, er begründet trotz der beinahe vollständigen Gleichheit der Organe doch ein principiell verschiedenes Rechtsverhältniss.

In Deutschland bilden demnach die Staaten nördlich vom Main einen Bundesstaat, der dann wieder mit den süddeutschen Staaten einmal durch eine Allianz, ausserdem aber durch einen Staatenbund geeinigt ist. Das nationale Band, welches das gesammte Deutschland umschlingt, sichert ein festes Zusammengehen desselben im Kriegsfall und in den Fragen der internationalen Handelspolitik. Die Bestimmung der norddeutschen Bundesverfassung über den Eintritt der süddeutschen Staaten in den

1) Dies that von Martitz a. a. O. S. 6.

Bund hat aber zugleich als unverrückbares Ziel, als Aufgabe der nächsten Zukunft die volle bundesstaatliche Einigung des gesammten Deutschlands hingestellt. Von Seiten der preussischen Regierung ist wiederholt erklärt worden, dass sie einen Druck auf die süddeutschen Staaten nicht ausüben wolle; ob die Regierungen dieser Staaten selbst ihren Eintritt anbieten werden, erscheint, abgesehen von einer nicht genug anzuerkennenden Ausnahme, mindestens sehr zweifelhaft. Desshalb muss es aber in erhöhtem Masse als Pflicht des Volkes angesehen werden, selbst laut und energisch nach einer weiteren Einigung zu drängen, eingedenk des Umstandes, „dass, wenn die deutsche Nation in ihrer Gesammtheit, der Süden und der Norden, die Einheit wollten, dass dann keine deutsche Regierung und kein deutscher Staatsmann stark genug, es hindern zu können, noch muthig oder kleinmüthig genug sein würde, es hindern zu wollen.“

Druckfehler.

Seite 67 Zeile 17 v. o. ist zu setzen ersoheint statt erschien.

Seite 83 Zeile 3 v. u. ist zu setzen Functionen statt Familien.

