

13. Abschnitt.

a) Allgemeine Würdigung der Herrschaftsformen.

Von

Dr. jur. Adolf Tecklenburg,
Privatdozent an der Universität Bern.

Literatur:

Bluntschli, *Lehre vom modernen Staat*, I, Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., herausg. v. Löning, 1886; III, Politik, 1876. — Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1909. — Dahlmann, *Politik* 1847. — Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4. Aufl. 1906. — Hatschek, *Allgemeines Staatsrecht*, I—III, 1909. — v. Holtzendorff, *Prinzipien der Politik*, 1869. — Janet, *Histoire de la science politique*, I, II, 3. Aufl. 1887. — Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1905 und *Schriften und Reden* I, II, 1911. — Löning, *vo. Staat im Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl. 1911. — Pollok, *Kurze Geschichte der Staatslehre*, übersetzt von Scott u. Frhr. von Boenigk, 1893. — Rehm, *Geschichte der Staatsrechtswissenschaft*, 1896, und *Allgemeine Staatslehre*, 1899. — Roscher, *Politik*, 1892. — Schmidt, Richard, *Allgemeine Staatslehre* I, 1901. — Sidgwick, *The elements of politics*, 2. Aufl., 1897. — Stahl, Friedrich Julius, *die Philosophie des Rechts* I, II u. II², 1830 ff. — v. Treitschke, *Politik*, I, II, 1898. — Waitz, *Grundzüge der Politik*, 1862.

Für die allgemeine Beurteilung der Herrschaftsformen sind zwei verschieden geartete Massstäbe angewandt worden, der eine fest, der andere beweglich. Bestimmt und einheitlich muss natürlich so gut der eine wie der andere sein. Wo in der wissenschaftlichen Entwicklung die Philosophie vorherrschte und man aus dem Denken selbst heraus zur Erkenntnis der Erscheinungen gelangen zu können glaubte, da bezeichnete man eine gewisse Herrschaftsform, der eine diese, der andere jene, als die allein und unbedingt beste. Betrachtung der Wirklichkeit, Empirie, lässt ein solch absolutes Urteil gegenüber allen Zeiten und Völkern als zu schwierig erscheinen. Hier wird der Möglichkeit Rechnung getragen, dass dem einen Volk zu dieser und zu jener Zeit und dem andern ebenso eine verschiedene Herrschaftsform am angemessensten sei. Als Massstab wird hier eine Beziehung zu bestimmten, aber in ihrer Gestalt veränderlichen Erscheinungen bezeichnet. Die sich aus der Veränderlichkeit des bestimmenden Gegenstandes ergebende Veränderlichkeit des Massstabes führt dazu, dass hier nur relative Urteile abgegeben werden können.

Wir betrachten demnach zuerst die absolute und dann die relative Beurteilung der Herrschaftsformen.

I. Absolute Beurteilung.

Der einzelne Mensch ist in seinem Denken nicht so gewaltig, dass er sich ohne Anlehnung an das tatsächlich ihn Umgebende seine Vorstellungen bilden könnte. Darum finden auch alle Urteile Einzelner über Herrschaftsformen — möchten sie auch noch so sehr als rein aprioristisch gewonnen von ihren Urhebern hingestellt werden — ihren Hintergrund in den bestehenden, möglicherweise auch vorangehenden Verfassungen. Um daher zu einer richtigen Auffassung über das Urteil eines jeden einzelnen Denkers zu gelangen, können nie die tatsächlichen Verfassungsformen ausser acht gelassen werden. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, ja sogar Notwendigkeit, auch die absoluten und regelmässig apriorisch gewonnenen Urteile über die Herrschaftsformen nach Zeitstufen zu gruppieren.

a) Die griechische Zeit.

v. Arnim, *die politischen Theorien des Altertums*, 1910; Gomperz, *Griechische Denker* I, II, 1896, 1902; Hildebrand, *Geschichte u. System der Rechts- u. Staatsphilosophie*, I, 1860; Szanto, *vo. Aristoteles*, Windelband, *vo. Plato im Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. K a e r s t, *Entstehung der Vertragstheorie im Altertum*, *Zeitschrift für Politik* II (1909) 506.



Die griechische Wissenschaft zielt darauf ab, die Form eines idealen Staates zu ergründen.

Bei dem ersten Versuch einer Erklärung des Staates, der von den Sophisten unternommen wurde, ging man davon aus, dass der Staat der Sicherung der individuellen Lebenszwecke diene. Dieser Aufgabe wird er am besten gerecht, wenn er alle seine Mitglieder als gleich behandelt. Die Möglichkeit einer solchen auf Gleichheit aufgebauten Gemeinschaft wird durch die Gleichheit der Anlagen der Menschen gewährleistet. Nach der Lehre des Sophisten Protagoras sind zwei Anlagen dem Menschen eigen, nämlich sittliches Bewusstsein (*αἰδώς*) und Rechtsgefühl (*δίκη*). Daraus, dass in diesen Eigenschaften, welche für das staatliche Leben von entscheidender Bedeutung sind, alle Menschen gleich sind, folgert Protagoras die Notwendigkeit der politischen Gleichheit. Für ihn ist die Demokratie der Idealstaat. Die Gesetze, die das Volk, geleitet von seinen Führern, den Sophisten, beschliesst, enthalten das dem Staat unbedingt Zuträgliche. Menzels¹⁾ weist mit Recht auf die Parallele mit der Rousseau'schen Lehre von der *volonté générale* hin. Für das, was die Volksversammlung beschlossen hat, ist kein Massstab zur Beurteilung vorhanden. Insbesondere erkennt Protagoras ein Naturrecht, dem andere Normen entspringen, als dem positiven Recht, nicht an. Damit ist das Mass der Dinge in den einzelnen Menschen verlegt.

Gegenüber der sophistischen Leugnung eines allgemeingiltigen Wissens hat Sokrates die Möglichkeit seiner Ableitung im Wege der Abstraktion aus den Einzelercheinungen nachgewiesen. Durch Plato wird die so gewonnene Begriffswelt hypostasiert und verwandelt sich in die metaphysische Welt des wahrhaft Seienden, von welcher die durch die menschlichen Sinne wahrnehmbaren Erscheinungsdinge nur ein vergängliches Abbild darstellen. Durch die Abkehr von der vergänglichen Welt wird der Mensch der Tugend zugewendet. Beherrschung der Begierden (*σωφροσύνη*), Mut (*ἀνδρεία*), Weisheit (*σοφία*) sind in aufsteigender Reihenfolge die Tugenden, welche der Mensch erstreben soll. Die Harmonie dieser Tugenden wird gewährleistet durch die vierte Cardinaltugend, die Gerechtigkeit (*δικαιοσύνη*). Dieses ethische Ziel des Menschen vermag er nicht durch sich selbst zu erreichen, sondern nur durch seinen Anschluss an den Staat. Der Staatszweck fällt nämlich mit dem Zweck des Menschen zusammen; der Staat ist ein Mensch im Grossen. Darum muss der Staat dieselben Tugenden verwirklichen, wie der Mensch. Von diesem zu erstrebenden Ideal entwirft Plato folgendes Bild: Der Nährstand, die Ackerbauer, verkörpert die Selbstbeherrschung, der Wehrstand, die Wächter, die Tapferkeit, und der Lehrstand, die Philosophen, welche zugleich die Herrscher des Staates sind, die Weisheit. Die Wächter, aus denen auch die Herrscher genommen werden, leben kommunistisch, und zwar sowohl hinsichtlich der Güter als der Frauen; für ihren Unterhalt kommt der dritte Stand auf. Dieser aristokratische Idealstaat Platos schliesst also die beiden unteren Stände von der Herrschaft aus, und hat überdies für die Handwerker und Handeltreibenden überhaupt keinen Raum innerhalb der Staatsbürgerschaft; diese Gewerbe fallen den Sklaven, Schutzbefohlenen und Fremden zu. Durch das geordnete Zusammenwirken der 3 Stände bringt der Staat die höchste Tugend, die Gerechtigkeit, zur vollendeten Darstellung.

Aristoteles, in der Naturwissenschaft erfolgreicher Empiriker, hat sich nicht so weit von Plato frei zu machen vermocht, dass er auch in erster Linie empirisch vorging. Vielmehr schildert auch er uns einen Idealstaat. Die abschliessende Stellung des Aristoteles zeigt sich darin, dass er zwischen den Extremen zu vermitteln sucht. Sein Idealstaat soll eine Mischung von Demokratie und Aristokratie sein. Die Erziehung der Bürger nimmt der Staat in die Hand, und durch ihre Gleichmässigkeit wird bewirkt, dass die Bürger sich nur wenig an Begabung und Ausbildung unterscheiden. Darum sollten alle Bürger die gleiche Stellung im Staate einnehmen. Aber die natürlichen Unterschiede der Altersstufen bleiben dennoch bestehen. An sie anknüpfend fügt Aristoteles dem demokratischen Gleichheitsprinzip ein aristokratisches Element in Hinsicht auf die Ausübung der Staatsgewalt hinzu. An ihr nämlich sollen nur die Bürger eines gewissen mittleren Alters beteiligt sein. Die jungen Männer dienen dem Staate als Krieger, die ältesten als Priester; denn für den Kultus der Götter zu sorgen, ist auch eine Obliegenheit des Staates.

¹⁾ Zeitschrift für Politik III 226 Anm. 3.

Aristoteles schreitet aber insofern über Plato hinaus, als er, nicht wie jener die Schwierigkeit der Übertragung eines abstrakt hergeleiteten Idealstaates in die Wirklichkeit verkennend, sowohl sich mit dem Problem einer überall durchschnittlich am leichtesten zu verwirklichenden guten Staatsform beschäftigt, als auch bereits Anleitung zur relativen Beurteilung der Herrschaftsformen gibt. Wir haben an dieser Stelle nur auf den durchschnittlich besten Staat unser Augenmerk zu richten. Aristoteles schildert ihn als eine Mittelgattung zwischen Demokratie und Oligarchie. In der Demokratie ist die Menge der Besitzlosen am Ruder, in der Oligarchie eine Minderheit von Begüterten. Zwischen beiden soll die *Politie* ein Mittleres, und zwar eine Mischform sein. So werde man hier für die Teilnahme an den Volksversammlungen einen geringen Zensus aufstellen, während die Aristokratie einen hohen, die Demokratie aber gar keinen aufweist. Ihre Stütze würde die *Politie* in dem Mittelstand finden, d. h. in den Bürgern, die genug haben, um nicht gegen andere missgünstig sein zu müssen, aber auch nicht in so hohem Masse begütert sind, dass sie unter dem Neid der Unbemittelten zu leiden haben.

b) Hellenistik und römisches Altertum.

Von den nachklassischen Philosophenschulen haben die *Peripatetiker* die aristotelische Formulierung der gemischten Verfassung weiter gepflegt. Nicht einflusslos vermag die Tatsache zu bleiben, dass die monarchische Staatsform seit der mazedonischen Zeit vorherrscht. Aber dieser Umstand veranlasst nicht, etwa den absoluten Charakter der damaligen Monarchie zu würdigen, sondern führt nur dazu, dass der überkommenen besten Staatsform, die als Mischung von Demokratie und Aristokratie angesehen wurde, nun noch das monarchische Element hinzugefügt werde. So wenig wie die spätgriechischen Philosophen mit diesem Staatsideal zu einer fruchtbringenden Betrachtung der bestehenden Monarchien zu gelangen vermögen, so wenig erspriesslich ist es, wenn Cicero, dem gleichen Ideal der gemischten Staatsform huldigend, es in der römischen Republik verwirklicht sieht; die Komitien stellen das demokratische Element dar, der Senat das aristokratische, die Konsuln das monarchische.

Der Untergang des griechischen Kleinstaatenentums hatte sowohl die Traditionen, die den Einzelnen mit seinem Staat verknüpfen, zerstört, als dadurch auch jene philosophische Lehre, dass der Mensch sich nicht selbst genug sei, sondern seine Ergänzung erst im Staatsleben finde, ihres Rückhalts beraubt wurde. Jetzt gelangte man zu der umgekehrten Anschauung, dass der Weise sich selbst genug sei, und daher des Staates nicht bedürfe. Der Pantheismus der *Stoa* drängt dazu, dass sich das Individuum vereint fühlt mit der ganzen Menschheit. Wie man ein allgemeines, über allen positiven Satzungen stehendes Naturrecht anerkannte, so gelangte man auch zu einem alle Völker umschliessenden Weltstaate. So vergleicht *Mark Aurel* die Welt mit einem die ganze Menschheit umfassenden Staat, in welcher die Einzelstaaten gleichsam wie Häuser erscheinen.

Die *Epikureer* sprechen dem Staat und seinen Gesetzen nur den Zweck zu, Schädigungen von den Menschen fern zu halten. Nur hierzu sei er gegründet worden. Epikur hat die Vertragstheorie, die Lehre von der Gründung des Staates durch einen Beschluss der Menschen zum ersten Male ausgesprochen. Er berührt sich darin mit der individualistischen Staatsanschauung der Sophisten und führt sie weiter.

c) Das Mittelalter.

Jellinek, Adam in der Staatslehre, 1893. — Schilling, Staats- und Soziallehre des hl. Augustinus, 1910. — Fraenkel, Petrus de Bellapertica, Archiv für Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie VI (1913) 637. — Scholz, Marsilius von Padua, Zeitschrift für Politik I (1907) 61.

Seit der christlichen Zeit stand die Religion und nach Verlauf einiger Jahrhunderte die organisierte Kirche im Vordergrund. Für das Gemeinschaftsleben der Menschen trat der Staat in die zweite Linie zurück. Neben der Weltreligion und der Weltkirche konnte überhaupt nur ein Weltstaat einer Würdigung wert erscheinen. Für sein Verhältnis zu Religion und Kirche beschränkte sich das Problem dahin, ob er untergeordneten oder gleichgeordneten Rang einnehme. War der Staat nach Augustins Lehre nur durch die Sünde nötig geworden und konnte daher der weltliche Herrscher nur durch Vermittlung der Kirche die von Gott herstammende Herrschgewalt zurück-

empfangen oder war die weltliche Macht gleich der kirchlichen unmittelbar göttlichen Ursprunges / Das war das Problem, welches die Geister beschäftigte. Da aber in jedem Falle die Kirche zum wenigsten die vorbildliche Stellung hatte, so wurde ihre Organisation zum Muster für den Staat. Die Kirche war zu einer einheitlichen Spitze gelangt und so war auch ausser aller Diskussion, dass die Staatsform analog der Kirche sein müsse, also monarchisch. Erst als die Lebensmonarchie ihrer Auflösung entgegenging, bewirkten die neu auftretenden Mächte, die Landesherren einerseits und das zum Selbstbewusstsein erwachende Volk andererseits, dass man dem Problem der Staatsform sich wieder zuwandte.

d) Die Neuzeit.

Bluntschli, [Geschichte der Neueren Staatswissenschaft, II. Aufl., 1881. — Treumann, die Monarchomachen, 1895. — Gierke, Johannes Althusius, 2. Aufl., 1902. — Alfred Schmidt, Machiavelli, 1907. — Hanke, Bodin, bei Gierke, Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, Heft 37, 1894. — Menzel, Wandlungen in der Staatslehre Spinozas, 1898. Ruck, die Leibnizsche Staatsidee, 1909. — Jellinek in Grünhuts Zeitschrift XXX 1 ff., 419 ff. — Rehm, das 417 ff. — Haymann, Rousseaus Sozialphilosophie, 1898. — Liepmann, Rechtsphilosophie Rousseaus, 1898. — Redlob, die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung v. 1789, 1902.

Das Aufkommen der Landeshoheit verursachte, dass für sie Verteidiger entstanden. Machiavelli¹⁾ schenkt der mittelalterlichen Streitfrage, ob der Monarch seine Gewalt von Gott selbst unmittelbar oder durch Vermittlung des Papstes übertragen erhalte, keine Beachtung mehr, sondern prüft die Mittel, durch welche der Fürst seine Herrschaft einzurichten und zu behaupten vermag, dabei, wo andere Mittel versagen, brutale Gewalt und List nicht verschmähend. Nur in einem Fürsten sah er die Möglichkeit gegeben, dem Hader der italienischen Städterepubliken ein Ende zu machen und Italien zu einen. Bodin²⁾ war der Theoretiker des französischen Absolutismus. Die Souveränität, welche er als dem Staatsbegriff wesentlich hinstellte, war die höchste und dauernde Gewalt, die von keiner andern abgeleitet und einheitlich und unteilbar war. Die Kennzeichnung des Staates durch den Souveränitätsbegriff war ganz auf den monarchischen Einheitsstaat zugeschnitten; so war der französische König der Träger der Souveränität. Die Herrschaft des Fürsten war notwendig absolut; die unbeschränkte Gesetzgebungsbefugnis ist nach Bodin die „vraie marque“ der Souveränität. Hatten Landstände an der Gesetzgebung Anteil, so sollte ihrer Stimme nur die Bedeutung eines Rates zukommen, an welchen der Souverän nicht gebunden war. Der Fürst stand selbst über dem Gesetz; nur Verträge als privatrechtlicher Natur binden auch ihn.

³⁾ Dieser Staatsauffassung, die das monarchische Prinzip schroff auf seine Spitze trieb, trat in langer Vorbereitung und schliesslich radikalster Entfaltung die andere gegenüber, welche die Rechte des Volkes im Staate betonte. Ursprünglich war von Marsilius von Padua⁴⁾ nur zu dem Zwecke, um die Unabhängigkeit des Kaisers vom Papste darzutun, behauptet worden, dass alle staatlichen Rechte in der Gesamtheit des Volkes ruhten; das Volk hatte seine Macht dem Kaiser übertragen. Als dann im 16. und 17. J.-H. die Landeshoheit daran war, die letzten Reste germanischer Mitbestimmung des Volkes an der Staatsleitung, die Landstände, zu beseitigen, da lenkte sich auf diese der Blick, und man suchte ihnen durch die Theorie einen Halt zu geben. Die Monarchomachen⁵⁾ hatten eine grössere Bedeutung, als der ihnen von ihren Gegnern beigelegte Name „Monarchentöter“ vermuten lässt. Zwar lehren sie eine Verantwortlichkeit des Monarchen vor den Ständen und billigen die Todesstrafe für den Monarchen, der als Tyrann frevelt. Aber diese Lehre erscheint nur als Nebensächlichkeit gegenüber dem Gesamtbau ihrer Lehren, der in Althusius⁶⁾ seine systematische Vollendung erfuhr. Hatte man die Monarchie bisher in der Weise von den ursprünglichen Herrschaftsrechten aller Volksgenossen abgeleitet, dass man einen Vertrag der

¹⁾ Il principe, geschrieben vor 1516, gedruckt zuerst 1532 (Rehm, Geschichte 209f).

²⁾ Les six livres de la République, 1577.

³⁾ Defensor pacis, 1324.

⁴⁾ Hotomanus (Francogallia, 1573), Junius Brutus (Vindiciae contra tyrannos, 1579), Buchanan (de jure regni apud Scotas, 1579), Mariana (de rege ac regis institutione, 1599) u. a. a. bei Treumann 11 ff.

⁵⁾ Politica, 1603.



Volksgenossen mit dem Fürsten annahm, gerichtet auf Übertragung der Staatsgewalt, so ist Althusius der Begründer der Lehre vom Doppelvertrage geworden. Zuerst nämlich schliessen die Menschen unter sich einen Vertrag über die Staatserrichtung, den Gesellschaftsvertrag. Danach erst wird durch einen zweiten Vertrag die Herrschaft auf den Fürsten übertragen (Herrschaftsvertrag). Für die Betrachtung der Herrschaftsformen hat die Doppelvertragslehre die Bedeutung, dass durch sie zum ersten Male wieder die Demokratie neben der Monarchie auftritt; denn wie das Hobbes⁷⁾ mit Recht hervorgehoben hat, kommt durch den ersten Vertrag eine Demokratie zustande, die sich erst durch den zweiten Vertrag in eine Monarchie verwandelt.

Locke⁸⁾ hat bereits die englische Revolution erlebt. Darum deutet er schon die Möglichkeit an, dass das Volk nach dem Abschluss des ersten Vertrages keinen weiteren schliesse und es bei der Demokratie beliesse. Allein das Volk kann seine Macht auch einem Einzelnen übertragen. So gelangt Locke, der Empiriker nach seiner philosophischen Lehre, der über die bestehende englische Repräsentativverfassung nicht hinwegsehen konnte, dazu, die Repräsentativmonarchie vermittelt des Herrschaftsvertrages in folgender Weise zu konstruieren. Die Menschen stehen als Geschöpfe Gottes in seinem Eigentum (property). Von dem Eigentumsbegriff Lockes wird aber nicht nur das Gut, sondern auch Leben und Freiheit umfasst. Da Gott die Erhaltung seines Eigentums will, so folgt hieraus für den Menschen die Pflicht zur Selbsterhaltung, also auch zur Bewahrung seiner Freiheit. Diese Freiheit darf er daher nie vollständig veräußern, denn dadurch würde er sich selbst vernichten; der Mensch aber hat nicht die Freiheit, sich selbst zu zerstören.⁹⁾ Somit wird durch den Herrschaftsvertrag keine absolute Staatsgewalt geschaffen, sondern nur eine beschränkte. Wenn daher auch an einen Einzelnen oder eine erbliche Versammlung die gesetzgebende Gewalt übertragen wurde, so kann diese doch nicht unbeschränkt sein, vielmehr ist zu den Gesetzen noch die Zustimmung des Volkes oder gewählter Vertreter (representatives) erforderlich.

Locke unterscheidet von der gesetzgebenden Gewalt gleich Marsilius von Padua die exekutive. Allein er ist zu scharfer Beobachter der englischen Staatsorganisation, als dass er den Grundsatz der Gewaltenteilung als strikte Forderung hätte aufstellen können. Er stellt nur fest, dass legislative und exekutive Gewalt oft getrennt beständen. Aber der Blick auf seinen eigenen Staat lässt ihn nicht verkennen, dass auch Verbindung der Gewalten möglich sei und es daher vorkommen könne, dass der Inhaber der exekutiven Gewalt zugleich neben einer erblichen Adelsversammlung und einer gewählten Vertretung des Volkes an der gesetzgebenden Gewalt beteiligt sein könne. Locke hatte die Verbindung der Monarchie mit dem demokratischen Element der Volksvertretung anerkannt und damit der absoluten Monarchie die repräsentative Monarchie zur Seite gestellt.

Die Theorie Lockes von der repräsentativen Monarchie bedeutet eine Kritik des englischen monarchischen Absolutismus, wie er unter den Stuarts vorübergehend bestanden hatte. Während aber in England der Absolutismus nie vollständig und dauernd den Ständestaat zu verdrängen vermochte und darum ein allmählicher Übergang von dieser Staatsform zur repräsentativen stattfand, hatte auf dem Kontinent der Absolutismus nahezu überall das Ständetum völlig bei Seite geschoben oder vernichtet. Dieser Umstand macht begreiflich, warum die Theorie hier viel radikaler sich dem Absolutismus entgegenstellte. Ein Beispiel allmählicher Umbildung war hier unbekannt. Jetzt blickt man auf das englische Staatsgebilde und glaubte hier noch stärkere Garantien gegen eine absolutistische Willkür des Monarchen zu finden, als sie in Wirklichkeit vorhanden waren. In dieser Weise stellt sich die Kritik dar, die Montesquieu¹⁰⁾ an dem Absolutismus durch Betrachtung der vermeintlichen Gestalt der englischen Verfassung übte. Weder eine Demokratie ist möglich, in welcher bloß das Volk regiert; es muss vielmehr ein Senat vorhanden sein, welcher es leitet; noch ist eine Aristokratie gut, wenn nur wenige Geschlechter herrschen; am besten ist noch eine Aristokratie, welche nahezu alle an der Herrschaft teilnehmen lässt, so dass kein Interesse besteht, den verbleibenden, an sich unbeträchtlichen Teil der Bevölkerung durch Bedrückung nieder-

⁷⁾ De cive, 1642; Leviathan, 1651; dazu Rehm, Geschichte 241.

⁸⁾ Two Treatises of Government, 1689.

⁹⁾ He has not liberty to destroy himself; s. Rehm, Staatslehre 224.

¹⁰⁾ Esprit des lois, 1847.

zuhalten. Wie gegenüber der Demokratie und Aristokratie Montesquieu die Extreme verabscheut, so verhält er sich auch gegenüber der Monarchie. Diese stellt er als Ideal auf, aber in der repräsentativ beschränkten Form, wie er sie in der englischen Verfassung verwirklicht zu sehen glaubte. Seine Schilderung der englischen Verfassung ist aber viel weniger berichtend, als aus Vernunftgründen eine Verfassung entwickelnd, welche, wie das Montesquieu selbst ausspricht, in England in Geltung sei. Gleich Locke geht Montesquieu von einem höchsten Gut des Menschen aus, das zu schützen der Zweck des Staates ist. Dieses Gut bezeichnet er als die politische Freiheit des Menschen. Die Gewährleistung dafür, dass die Staatsgewalt Übergriffe in die Freiheitsrechte des Einzelnen unterlässt, sieht Montesquieu darin, dass die Staatsgewalt geteilt ist in eine exekutive, eine gesetzgebende und eine richterliche, und dass jede dieser Gewalten einem besonderen Staatsorgan übertragen ist. Durch diese Gleichordnung der Organe wird eine wechselseitige Hemmung hervorgerufen. Darum vermag eine republikanische Verfassung für die Freiheit des Einzelnen eine geringere Garantie zu bieten, als eine beschränkte Monarchie, wenn in jener alle Gewalten einer einzigen Körperschaft anvertraut sind. Denn weder die Verwaltung noch die richterliche Gewalt vermag dann am Gesetz eine Schranke zu finden, wenn sie es selbst auch erlassen hat und abändern kann. Es genügt aber nicht, dass jede der Gewalten einem besonderen Organ übertragen ist, sondern ein jedes Organ muss sich auch vom andern durch seinen verschiedenen Ursprung und seine Zusammensetzung unterscheiden. Für die richterliche Gewalt sieht Montesquieu in den Geschworenengerichten das Ideal; die Gerichtshöfe sollen nicht ständig sein; aber ebensowenig darf die Bildung eines Gerichtshofes für einen einzelnen Fall willkürlich sein; sondern ihre Zusammensetzung ist genau durch Gesetz zu regeln. Als ihre Kompetenz wird die Aburteilung der Verbrechen auf Grund des Gesetzes hervorgehoben. Für die legislative Gewalt weist Montesquieu durch Vernunftgründe nach, dass sie aus 2 Kammern bestehen müsse. In der gewählten Volkskammer wäre für diejenigen kein Raum, welche durch Geburt, Reichtümer oder Ehren ausgezeichnet sind; hier würde ihre Stimme unterdrückt. Darum muss ihnen ein Anteil an der Gesetzgebung eingeräumt werden, der proportional den andern Bevorzugungen ist, die sie im Staate genießen. Auf solchen Umwegen gelangt hier Montesquieu bis ins Kleinste zu einer Kopie der englischen Verfassung. Die Volkskammer bedeutet das fortschrittliche Element; die Adelskammer, aus erblichen Mitgliedern gebildet, betont das historische Interesse, die Tradition, und bildet innerhalb der Legislative selbst schon ein hemmendes Element. Die exekutive Gewalt erfordert raschen Entschluss und nachhaltige Energie; sie wird deshalb am besten einer Einzelpersonlichkeit, dem Monarchen, anvertraut. Bei ihren positiven Verwaltungshandlungen ist die Exekutive an die Gesetze gebunden und der gesetzgebenden Gewalt steht hierüber eine Kontrolle zu. Schärfere noch ist die hemmende Funktion der Exekutive ausgeprägt; gegenüber Beschlüssen der Kammern hat der Monarch ein Vetorecht.

Lockes Lehre war die wissenschaftliche Feststellung und Konstruktion des tatsächlich bestehenden englischen Verfassungszustandes. Montesquieu hatte wenigstens geglaubt, nur geschichtlich Bestehendes in rationalistischem Gewande seinen Mitbürgern vorzutragen. Damit war durch Vermittlung der englischen Verfassungsentwicklung der Standpunkt erreicht, der, die Monarchie zwar beibehaltend, doch eine Teilnahme des Volkes durch seine Repräsentanten an der Ausübung der Staatsgewalt ermöglichte. Rousseau steht mit seinem ‚contrat social‘ von 1762 am Ende der langen Reihe der Theoretiker, welche den Kampf des Volkes um Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt stützten. Er ist radikal in seiner Ansicht über die beste Staatsform; nicht nur beschränkte Monarchie, sondern überhaupt keine Monarchie, die demokratische Republik verlangt er. Den Grundstein dieser Anschauung legt Rousseau bereit; in seiner Staatsentstehungslehre. Die Lehre von der Entstehung des Staates sahen wir durch Althusius dahin erweitert, dass er ausser dem vom Mittelalter hergebrachten Herrschaftsübertragungsvertrag vor diesem das Volk einen Gesellschaftsvertrag abschliessen liess. „Rousseau vollzog insofern eine wahrhaft revolutionäre Neuerung, als er unter Streichung des Herrschaftsvertrages den Gesellschaftsvertrag für die ausschliessliche und mit jeder ferneren selbständigen Basis öffentlichrechtlicher Verhältnisse schlechthin unvereinbare Rechtsgrundlage des Staates erklärte.“¹¹⁾

¹¹⁾ Gierke Althusius 115.

Das Volk ist nicht nur der Ausgangspunkt der Staatsgewalt; sondern es behält auch für immer deren Ausübung. Diese Stellung des Volkes im Staate bezeichnete Rousseau dadurch, dass er den Bodin'schen Souveränitätsbegriff auf das Volk übertrug.

Jedem Einzelnen kommt ein Bruchteil von der ihrem Inhalt nach ungeteilten Souveränität zu. Mit diesem Begriff der Volkssouveränität ist die Lehre von der Gewaltenteilung ausgeschlossen. Wenn Rousseau diese dennoch aufrechterhält, so hat das nur eine äusserliche Bedeutung; denn gerade das ihr Charakteristische, die gegenseitige Hemmung der Organe vermag Rousseau nicht durchzuführen. Alle Gewalt leitet sich vom Volke ab.¹²⁾ Wenn also auch die Exekutive von einem Einzelnen, Fürst genannt, ausgeübt wird, so beruht doch dessen Macht nicht etwa auf einem Herrschaftsvertrag, sondern bloss auf einem Auftrag; seine Stellung ist also jederzeit widerruflich.

Für die Ansicht Rousseaus von der besten Staatsform ist die nähere Erläuterung wichtig, die er über die gesetzgebende Tätigkeit des Volks gibt. In dem Gesellschaftsvertrag, der selbst mit Stimmeneinheit geschlossen ist, wurde bestimmt, dass zukünftige Beschlüsse des Volkes nach absoluter Majorität gefasst werden sollten. Darum ist dieser Mehrheitswille als der allgemeine Wille, die *volonté générale*, anzusehen. Von diesem allgemeinen Willen behauptet Rousseau, dass er immer richtig und auf den öffentlichen Nutzen gerichtet sei.¹³⁾ Wenn so dem Mehrheitswillen des Volkes Untrüglichkeit zukommt, dann ist es begreiflich, dass Rousseau ihn so rein als möglich darstellen und somit jede Repräsentation verwerfen musste. Damit hat Rousseau die unmittelbare Demokratie für die allein rechtmässige und vernünftige Herrschaftsform erklärt.

Zwar wurde die Rousseau'sche Lehre durch *Sieyès* dergestalt umgebildet, dass an Stelle der Beschlussfassung durch das ganze Volk eine Repräsentanterversammlung trat. Allein mit dieser Einschränkung führte die französische Verfassung vom 3. September 1791 auf Rousseau'sche Gedanken zurück, und überdies wies die Verfassung vom 24. Juni 1793¹⁴⁾ in der *'réclamation'* — d. i. ein Referendum nach heutigem Sprachgebrauch — eine Einrichtung auf, die wenigstens soweit als möglich der Rousseau'schen Forderung nachkam und unter gewissen Voraussetzungen zu den Beschlüssen der Repräsentanten die Zustimmung des Volkes selbst forderte. Allerdings wagte man nie die Verfassung von 1793 in Kraft zu setzen; indessen die inneren Wirren und die äussere Schwäche Frankreichs, zu welchen es schon unter der Verfassung von 1791 gekommen war, sind bekannt. In dieser Entwicklung liegt das Urteil über die demokratische Staatsform, welche man als eine notwendige Folge der Volkssouveränität angesehen hatte, ausgesprochen. „Die französische Verfassungsgeschichte“, sagt *Rehm*,¹⁵⁾ hatte zur Genüge erkennen lassen, dass es übertrieben war, wenn man das Prinzip der Volkssouveränität bisher als die unter allen Umständen beste Staatsform ansprach. Die Verfassung von 1791 hatte dem Individuum nicht nur keine private, sondern auch keine politische Freiheit, sondern Despotie Weniger gebracht. . . . Es war nicht mehr möglich, in dem Staate der Demokratie allein die vernunftgemässe Staatsform zu erblicken.“

Die Lehren Rousseaus nahm *Kant*¹⁶⁾ in umgebildeter Form und, ohne sie auf unmittelbare praktische Verwirklichung zu richten, theoretisch auf. In der Fassung, die *Kant* diesen Lehren gab, dienten sie ihm als Massstab zur Kritik des bestehenden Polizeistaats und seiner, die individuelle Betätigung hemmenden Bevormundung. Die Freiheit des Individuums bildet bei ihm das Grundprinzip. Dementsprechend führte er logisch die Entstehung des Staates auf eine Betätigung der Individuen zurück; dagegen folgte er Rousseau nicht in der Lehre von der Gleichheit der Individuen und lehnte die von ihm auf diesem Grunde aufgebaute Lehre von einer tatsächlichen Gründung des Staates durch einen Vertragsschluss ab. Die Gewähr für die dauernde Freiheit des Individuums erblickte er in der unbedingten Herrschaft des Gesetzes im Staate. Für die Schaffung der Gesetze schloss er sich dem unter *Sieyès'* Einfluss aufgekommenen Repräsentativsysteme an. Alle Staatshandlungen sollten nur Verwirklichung der Gesetze sein. Damit war an die Stelle des abso-

¹²⁾ *Richard Schmidt* I 70 f.

¹³⁾ *Tecklenburg*, Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich, 1911, S. 28; *Menzel*, Zeitschrift für Politik III, 227 Anm. 1.

¹⁴⁾ Art. 59 ff.

¹⁵⁾ Allgemeine Staatslehre, S. 255.

¹⁶⁾ *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797, § 43 ff.

lutistischen Wohlfahrtsstaates ein Rechtsstaat gesetzt. Den Forderungen eines Rechtsstaats kann sogut eine Monarchie, als eine Republik genügen;¹⁷⁾ aber der Massstab bleibt dennoch fest; denn er gilt für alle Völker und Zeiten, ohne Rücksicht auf Individualität und Kulturstufe. In der ihr von Kant gegebenen Formulierung behielt die naturrechtliche Staatsauffassung noch auf Jahrzehnte in Deutschland Vertreter, unter welchen als einer der bekanntesten Politiker von R o t t e c k hervorragt.¹⁸⁾ Noch bis nahe unserer Zeit hat A h r e n s¹⁹⁾ eine Umbildung des Rechtsstaats, den Kultur-Rechtsstaat, der nicht bloss eine Schutzanstalt sei, sondern sich zugleich „positive allseitige Förderung aller gesellschaftlichen Lebensgebiete“ zur Aufgabe mache, als einen absoluten Massstab für die Beurteilung der Herrschaftsformen aufgestellt.

Im übrigen ist im 19. J.-H. eine relative Beurteilung der Herrschaftsformen vorherrschend. Nur die sozialistische Staatsauffassung macht eine Ausnahme. Wirtschaftliche Gleichheit, nicht bloss politische, ist das Ziel der Sozialdemokratie. Die ältere Richtung war radikal kommunistisch. Über die organisatorische Verwirklichung war man begrifflicherweise im unklaren und schwieg darum über sie.²⁰⁾ Immer mehr macht diese Richtung einer gemässigten Platz, welche M e n g e r als die sozialistische Gesellschaftsordnung im engeren Sinne bezeichnet. Nach dieser sollen nur die Produktionsmittel gemeinsam sein, ein Erbrecht nicht gelten, während die Genussmittel dem Einzelnen nach seiner Stellung in der Staats- und Arbeitsordnung und nach der von ihm geleisteten Arbeit in ungleichem Masse zugeteilt werden.²¹⁾ Menger hält es für möglich, den modernen Staat, den er als „individualistischen Machtstaat“ bezeichnet, durch allmähliche Reformen zu einem „volkstümlichen Arbeitsstaat“ umzubilden, dessen Rechtsordnung darauf gerichtet ist, den Interessen der grossen Massen zu dienen. Aus diesem Grunde vermag er in eine Prüfung der hergebrachten Herrschaftsformen nach dem Masse des angenommenen wirtschaftlichen Prinzips der Gemeinsamkeit der Produktionsmittel oder der allgemein gleichen Erwerbsmöglichkeit einzutreten. Die heutigen Republiken entsprechen ja diesem Prinzip keineswegs. Menger sagt, namentlich im Hinblick auf die Revolutionen zugeneigten romanischen, dass sie ihre politische Ruhe erst finden würden, wenn sie ausser der politischen Gleichstellung auch der wirtschaftlichen bei sich Aufnahme gewährt hätten.²²⁾ Ebenso hält Menger in den Monarchien deren wirtschaftliche Umbildung unter Aufrechthaltung der Herrschaftsform möglich, wobei allerdings Hof, Heer und Beamtentum eine gründliche Umgestaltung erfahren und den besitzlosen Volksklassen auch innerhalb dieser Institutionen die entscheidende Macht eingeräumt werden müsste.

Da somit Menger die verschiedenen Herrschaftsformen der Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaftsordnung im engeren Sinne oder der gleichen Erwerbsmöglichkeit für alle, wie wir sagten, für fähig hält, zeichnet er uns keinen Idealstaat, sondern gibt nur einen Massstab an, zu welchem eine jede Herrschaftsform näher oder entfernter stehen kann. Demgemäss bezeichnet Menger selbst diesen Massstab nicht etwa als Idealstaat, sondern zutreffend bloss als ein Staatsideal.²³⁾ Aber dieser Massstab ist nach der sozialistischen Lehre so fest und unwandelbar für alle Völker und Zeiten, wie das auch z. B. die philosophische Lehre vom Rechtsstaat für diesen in Anspruch genommen hatte.²⁴⁾

II. Relative Beurteilung der Herrschaftsformen.

In der Fähigkeit, nicht nur an einem unbeugsamen und absoluten Massstab die Herrschaftsformen aller Völker und Zeiten messen zu wollen, sondern durch Aufstellung eines zwar auch einheitlichen, aber beweglichen Massstabes dem Werden der Staaten gerecht zu werden, berührt sich die klassische griechische Epoche mit der Neuzeit, erstere freilich nur in Aristoteles.

¹⁷⁾ Kant, Rechtslehre § 44: „Der Regent des Staats ist diejenige moralische oder physische Person . . .“

¹⁸⁾ Reh m, Allgemeine Staatslehre 248 f.; Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft 3. Abt. I. HJbbd. Text S. 508; Gierke, Althüsius 120 ff., 308 ff.

¹⁹⁾ Naturrecht, 1871, II § 116.

²⁰⁾ S. hierüber: Ziegler, die geistigen und sozialen Strömungen des 19. J.-H., S. 520.

²¹⁾ Menger, Neue Staatslehre, III. Aufl., 1906, S. 26.

²²⁾ Menger, Neue Staatslehre 173; vgl. auch Duguit, Etudes de droit public II 277: „l'égalité politique conduira tôt ou tard à l'égalité économique.“

²³⁾ Menger, Neue Staatslehre S. 26 u. passim.

²⁴⁾ Jellinek, Staatslehre, 341.

a) Der aristotelische Massstab der verhältnismässigen Zufriedenstellung.

Aristoteles teilt die Herrschaftsformen ein in richtige, Monarchie, Aristokratie, Politie, und entartete, Tyrannis, Oligarchie, Demokratie, wobei ihm als Massstab dient, ob die Regierung im allgemeinen Interesse oder dem alleinigen der Regierenden geführt wird. Dabei geht seine Meinung nicht etwa dahin, dass die richtigen Formen auf jeden Staat, ungeachtet der besonderen Verhältnisse und der Beschaffenheit der Bevölkerung, mit gleich gutem Erfolg angewendet werden können. Seine Meinung ist vielmehr, dass es immer von den besonderen realen Verhältnissen abhängt, welche von ihnen im einzelnen Falle die für einen Staat zweckmässigste ist.²⁴) Zur Beurteilung dieser Angemessenheit gibt Aristoteles als Massstab an, dass immer derjenige Teil der Bürgerschaft, welcher wünscht, dass die Verfassung bleibe, stärker sein müsse als der, welcher das Gegenteil wünscht.²⁵) Auch hierbei hält er streng seinen Begriff der Gleichheit als einer proportionalen aufrecht, nur lässt er für jene Feststellung neben der qualitativen Wertung der Bürger nach Freiheit, Reichtum, Bildung, Adel konkurrierend die quantitative Wertung nach der Kopfzahl zu. Diese beiden Verhältnisse müssten gegeneinander abgewogen und in ausgleichende Verbindung gebracht werden. Demgemäss sollte, wo die Zahl der Armen unverhältnismässig im Übergewicht sei, Demokratie am Platze sein. Wo die reichen und angesehenen Leute nach ihrer Qualität in höherem Grade im Übergewicht seien, als sie nach Quantität zurückständen, da sei Boden für Oligarchie. Wo endlich der Mittelstand an Zahl entweder beide Extreme überrage oder auch nur eines von beiden, da vermöge sich die Politie dauernd zu behaupten.²⁶)

Gerade die empirische Richtung in der Forschung des Aristoteles fand nicht diejenige Weiterbildung, die ihr gebührte. Darum konnte es kommen, dass Jahrhunderte lang der von Aristoteles gewiesene Weg relativer Beurteilung der Herrschaftsformen unbetreten blieb. Erst die gewaltige Übertreibung der Bedeutung des Denkens der jeweilig lebenden Menschen und der Versuch der praktischen Schöpfung von Staat und Recht frei aus der Vernunft, den man in der französischen Revolutionsperiode unternommen hatte, führte zu einem Umschwung der Weltanschauung, der dauernd bis zur Stunde wirkt.

b) Der Massstab der zeitlichen und sozialen Angemessenheit.

Die geistige Strömung, die den Rationalismus ablöste, war die Romantik. Sie richtete die Blicke zurück auf die Geschichte, auf das gesamte Werden der Völker, und zwar nicht nur auf die Geschichte der eigenen Nation, sondern auf die gesamte menschliche Geschichte. Aus dieser Weltanschauung ging die deutsche historische Rechtsschule hervor, die sowohl das germanische wie das römische Recht erforschte. Aber sie legte im wesentlichen das Gewicht auf das Privatrecht. Für das Staatsrecht war Frankreich berufen die Neuordnung der Dinge theoretisch und praktisch zu vermitteln. Sie wurde bewusst aus jener neuen Weltanschauung heraus geschaffen, der Henri de Saint-Simon Ausdruck gab. Es sollte hinfort nicht mehr Aufgabe der Philosophie sein sich in allgemeine Eigentümlichkeiten über das Sein und die Substanz zu verlieren, in unnütze Untersuchungen abstrakter Begriffe, in willkürliche Teilungen und endlose Schemata. Sie sollte nicht eine Wissenschaft von den Phantomen, sondern von den Tatsachen sein; alle von den Spezialwissenschaften im Wege der Einzelforschung gewonnenen Ergebnisse sollten durch die Philosophie systematisch zusammengefasst und zu einer Einheit geführt werden. Damit war das Ideal der positivistischen Forschungsweise gezeichnet. Aus der Erkenntnis der Vergangenheit sollte der Massstab für die Beurteilung der Gegenwart und die ihr erspriessliche Behandlung geschöpft werden.²⁷) Das war das gerade Gegenteil von der Anschauung des Aufklärungszeitalters, wo die damals lebende Generation aus ihrer eigenen Vernunft heraus unter Missachtung alles geschichtlich Gewordenen die Normen für das Gemeinschaftsleben der Menschen zu schaffen sich vermessen hatte.²⁸)

²⁴) v. Arnim 93.²⁵) Hildenbrand I § 90.²⁶) Aristoteles, Politik, Ausg. Susemihl VI 12 § 1—4.²⁷) Windelband, Geschichte der Philosophie, 1892, S. 418; M u c k l e, Henri de Saint-Simon, 1908, 39 ff., 170 ff., 201 ff.²⁸) Schleiermacher, Über die Begriffe der verschiedenen Staatsformen, 1814 (Philos. u. vermehrte Schriften II. 246): „Da der Staat ein Gebilde des Menschen selbst ist, so wählte man von der Be-

Für die Staatsorganisation gelangte der Umschwung in der Weltanschauung nicht nur zu theoretischer Bedeutung, sondern auch sogleich zu praktischer, indem das in der Revolution zurückgewiesene Vorbild der englischen Verfassung in der konstitutionellen Monarchie bei der Restauration des bourbonischen Königthums in Frankreich Verwirklichung fand und bis heute das Muster für die Organisation der Kulturstaaten bildet. Da sich aber das englische Zweikammersystem, welches den Angelpunkt der kontinentalen Rezeption bildete, dort in ganz allmählicher, fast unmerklicher Umbildung aus der ständischen Verfassung entwickelt hatte, so muss die Neuerung auch für den Kontinent, wo allenthalben die ständische Verfassung bis ins 16. und 17. Jahrhundert bestanden und dann dem Absolutismus Platz gemacht hatte, gleichfalls als eine Wiederanknüpfung an die frühere geschichtliche Gestaltung angesehen werden. Der Grundsatz der Kontinuität der Entwicklung bietet das vornehmste Kennzeichen der Angemessenheit eines Rechtsinstituts für ein Volk und geniesst bis auf den heutigen Tag allgemeine Anerkennung, wobei besonders auch auf die neueren Kodifikationen des Straf- und Privatrechts hingewiesen werden kann.

Aus diesem Grundsatz ergibt sich unmittelbar auch der Massstab, der seit jener Reaktions- und Restaurationsperiode bis heute für die Beurteilung der Herrschaftsformen herrschend ist; es ist zu prüfen, ob eine Herrschaftsform für ein Volk nach seiner Individualität und nach seiner zeitlichen Kulturstufe passend sei. Das Auge darauf gerichtet, ob in einem gegebenen Staate die vorhandene Herrschaftsform bei ihrer Entstehung und bisherigen Entwicklung der Anschauung und Kultur der Nation entsprach, eine Frage, die regelmässig bejahend zu beantworten sein wird,²⁹⁾ bleibt noch als zweiter Inhalt unseres Massstabes zu prüfen, ob seine Herrschaftsform auch im Vergleich mit der Entwicklung der übrigen Kulturstaaten diejenigen Neuerungen, wie sie da oder dort sich bereits durchgesetzt haben, in sich aufgenommen hat, welche dem Zustande jenes Staates zur vollen Entfaltung angemessen erscheinen.

I. Die älteren Herrschaftsformen.

Legt man den Massstab der zeitlichen und sozialen Angemessenheit zunächst an die älteren Gestaltungen der Herrschaftsformen an, so wird auffallen, wie wir vermittelt seiner der Mannigfaltigkeit der früheren Entwicklung der Herrschaftsformen in viel höherem Grade gerecht werden können, als die zeitgenössischen Schriftsteller. Die Lehensmonarchie, die wir unter Karl dem Grossen in ihrer Blüte sehen, zeigt den Vorteil, in einer so wenig mit Verkehrsmitteln ausgerüstete Zeit, wo man dazu allerorten im Reiche selbständiger und tatkräftiger Beamten und Heerführer bedurfte, solche zu schaffen. Die spätere Entwicklung liess aber auch den Nachteil immer mehr hervortreten, dass nämlich die Einheit des grossen Reiches immer mehr an eigener Autorität einbüsste. Letztere eroberten sich die grossen und kleineren Fürsten des Reichs, aber immer mehr auch Ritter und Städte. So entwickelt sich die ständische Monarchie, in welcher Fürst und Stände als selbständige Rechtssubjekte ihre eigenen Rechte gegeneinander durchzusetzen suchen. Ein Vorteil war es, dass verschiedene Interessen miteinander rangen und zur Kraftanspannung anspornten; in den Städten vor allem entwickelte sich das Bürgertum zu einem mit dem Adel konkurrierenden Faktor. Aber der Mangel eines grossen einheitlichen Zieles stellte sich heraus; jeder Stand verfolgte seine Sonderinteressen; die Staatseinheit war aufgelöst;²⁹⁾ jeder einzelne Stand trat dem andern als öffentlichrechtliche Person gegenüber. Gemeinsames war nur auf Grund vertraglicher Einigung möglich. Ja das Recht der Kriegführung des einen gegen den andern Stand wurde hie und da anerkannt. In England schliffen sich die divergierenden Stände allmählich zum repräsentativen Einheitsstaat ab. Dem Kontinent war die Erreichung desselben Zieles nur auf

trachtung aus nach einem vorschwebenden Musterbilde den vollkommeneren selbst schaffen zu können. Für einen Wahn müssen wir dies ohne weiteres erklären."

²⁸⁾ Vgl. Hegel, Philosophie des Rechts, § 273: „Es ist schlechthin wesentlich, dass die Verfassung, obgleich in der Zeit hervorgegangen, nicht als ein Gemachtes angesehen werde; sie ist vielmehr das schlechthin an und für sich Seiende, das darum als das Göttliche und Beharrende, und als über der Sphäre dessen, was gemacht wird, zu betrachten ist.“

²⁹⁾ Jellinek, Staatslehre, 679 ff.; Tezner in Schmollers Forschungen, Bd. 19 Heft 3.



dem Umweg über die absolute Monarchie beschieden. Sie hat das Verdienst den Gedanken der Einheit der Staatsgewalt wieder verwirklicht zu haben, freilich um den Preis der Vernichtung des Ständetums. Konnte der absolute Monarch auf einsamer Höhe, auch wenn er sich nur als Diener des ihm mitsamt seinen Untertanen umschliessenden Staates fühlte, und für die Wohlfahrt seiner Untertanen die Herrschaft ausübte, alle Forderungen der Zeit erkennen und ihnen gerecht werden? In Deutschland allenthalben vermochte dieses Bestreben immerhin einen jähen Übergang zu bannen. Einen solchen musste Frankreich auskosten. Das Bürgertum, die „commons“, dort als „tiers état“ neben Geistlichkeit und Adel bezeichnet, heischten von neuem Anteil an der Staatsgewalt. So kam man in Frankreich nach blutigen Wirren und nach und nach allenthalben auch auf dem Kontinent zum repräsentativen Staat.

Wir sehen, auf Grund unseres Massstabes müssen wir allen geschichtlich vorgekommenen Herrschaftsformen das Lob zusprechen, in einem gewissen Zeitpunkt eine hohe Aufgabe erfüllt zu haben; aber im Fortschritte der allgemeinen Entwicklung musste dieselbe Herrschaftsform auch Nachteile zeitigen, wenn anders nicht wie in England sie ständige und allmähliche Fort- und Umbildung erfuhr.

2. Die neuere Entwicklung der Herrschaftsformen.

Die letzte Jahrhundertspanne liegt uns zu nahe, um gleich zusammenfassende Urteile auch nur erwarten zu lassen. Zudem erscheint aber auch die Entwicklung der Herrschaftsformen besonders stark und vielseitig im Flusse. In der konstitutionellen Monarchie steht der Monarch in bevorzugter, mindestens doch gleicher Stellung neben dem Parlament. Die parlamentarische Monarchie stellt das Parlament derart in den Vordergrund bei Ausübung der Staatsgewalt, dass manche²⁰⁾ ihr den Charakter als Monarchie überhaupt absprechen und von einer Republik mit erblichem Präsidenten sprechen. Der Bundesstaat ist neben den Einheitsstaat getreten. Schliesslich aber tritt unter all diesen repräsentativen Herrschaftsformen ein neuer Faktor auf und verlangt Berücksichtigung: das Volk, mancherorten zwar noch unorganisiert als öffentliche Meinung, in England in allmählicher Betonung seiner Bedeutung innerhalb der repräsentativen Formen, vielfach aber bereits organisiert zum unmittelbar beschliessenden Stimmkörper, so in den Referendumsdemokratien der Schweiz und in nordamerikanischen und australischen Staaten.

z. Die Monarchie im allgemeinen.

Das Prinzip der Monarchie ist die Einheit; darum, so behauptet Seydel,²¹⁾ finde in der Monarchie der Grundgedanke des Staates, die Einheitlichkeit der Staatsgewalt, überhaupt den entsprechendsten Ausdruck. Lassen wir die Wahlmonarchie beiseite, so wird die Einheitlichkeit nicht nur durch die Person des jeweiligen Monarchen dargestellt, sondern durch die Verbindung der Krone mit der monarchischen Familie nach einer darauf zugeschnittenen Erb- und Thronfolgeordnung dauernd gewährleistet. Dadurch vermag das Herrscherhaus in dem Volke Wurzel zu schlagen und so dem Nationalgefühl ein sichtbares Symbol der Staatseinheit zu bieten.²²⁾ „Es ist ein geheimnisvoller Zauber“, so schildert Waitz²³⁾ die Bedeutung der Erblichkeit, „der ihr einwohnt, den man wohl anfechten, aber doch nicht beseitigen kann: die Völker des Altertums haben ihm weniger unterlegen; aber die Germanen und alle, die von ihnen Einfluss auf ihr politisches Leben erfahren haben, sind in demselben befangen.“ Aus der Erblichkeit entspringt die Stetigkeit der monarchischen Regierung.²⁴⁾ In der Demokratie ist der Einfluss der Parteimajoritäten auf die richtunggebende staatliche Tätigkeit stärker, und darum letztere bei Wechsel der Majorität oft schwankend. Während die jeweilige demokratische Regierung um ihre Selbst-

²⁰⁾ Rehm, Staatslehre 348 u. 285 ff. u. dort Zitierte.

²¹⁾ Seydel, in Hirths Annalen, 1898, S. 488.

²²⁾ Roscher, Politik 35, 41 f.

²³⁾ Politik S. 135.

²⁴⁾ Walter, Naturrecht S. 245; Seydel in Hirths Annalen, 1898 S. 488; Jellinek, Staatslehre 663.

erhaltung sich mühen muss, ist die monarchische dieser Aufgabe enthoben und kann ihre ganze Kraft auf die Erfüllung der Staatsaufgaben verwenden. So erscheint es nicht auf'allend, wenn selbst in der Sozialgesetzgebung monarchische Staaten die demokratischen zu überflügeln vermögen.³⁵⁾

Die hervorragende Stellung des Monarchen und die in ihm verkörperte Einheit der Staatsgewalt befähigen den monarchischen Staat besonders zu festem Auftreten nach aussen; für den Kriegsfall gelangt in dieser Richtung das Oberfeldherrnamt des Monarchen zur höchsten Bedeutung.³⁶⁾ Das monarchische System und die durch es ausgebildete höfische Sitte hat die Grundlage für die Formen des völkerrechtlichen Verkehrs abgeben.³⁷⁾

Eine starke Gewähr für eine umsichtige Pflichterfüllung durch den Monarchen liegt in der seine Einzelpersönlichkeit allein treffenden Verantwortung.³⁷⁾ Diese bedingt, dass der Monarch sowohl gegenüber seiner Umgebung als gegenüber den Parteien im Volke eine einsame Stellung einnimmt, und so ein Schirm dafür ist, „dass nicht zerstörende Richtungen im Volkstum die Überhand gewinnen, und dass nicht in den Parteien Mächtelemente zutage treten, welche durch Plutokratie, Kastengeist und Parteityrannei der wahren Förderung des Staates hinderlich sind.“³⁸⁾ Wissenschaften und Künste haben oft eigener Initiative der Fürsten verständigste Pflege zu danken.³⁹⁾ Diese allseitig hohe Stellung des Monarchen vermag sich auch gegenüber Änderungen der Staatsverfassung zu behaupten, welche dem Wandel der Lebensverhältnisse entsprechen. Fasse man den Übergang vom absoluten Königtum zur repräsentativen Verfassungsform ins Auge oder denke man noch weiter an eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt, man wird keiner Skepsis in die Aufnahmefähigkeit der monarchischen Herrschaftsform begegnen.⁴⁰⁾

Gegenüber diesen durchgängig anerkannten Vorteilen der Monarchie sind einerseits Übertreibungen der Vergessenheit anheimgefallen und andererseits hat man auch nicht nötig, vor Bedenken das Auge zu verschliessen. Unfruchtbare Übertreibung war es, wenn S t a h l noch im verflossenen Jahrhundert versuchte, den theokratischen Ursprung der Monarchie zu behaupten;⁴¹⁾ denn hieraus würde sich der Charakter als einer absolut besten Staatsform ergeben, was trotz Stahls Versuch einer Erklärung mit seiner eigenen Anschauung von der bloss relativen Vollkommenheit aller Verfassungen, dem Erfordernis ihrer „Angemessenheit an Volk und Zeit“⁴²⁾ und mit seiner Forderung unverträglich ist, dass alle wirkliche Einrichtung den bestimmten individuellen Bedürfnissen folgen müsse.⁴³⁾

Ein Bedenken gegen die Monarchie ist die jedesmalige Eignung des Herrschers zu seinem Amt. M a i n e⁴⁴⁾ wendet zwar ein, dass bei jeder Staatsform es auf Zufall beruhe, dass zur Leitung der öffentlichen Angelegenheiten der am besten Geeignete berufen werde; allein damit ist die Möglichkeit einer Gefahr nicht beseitigt, die aus der Überlieferung einer Fülle von Macht an einen einzelnen Menschen entspringt.⁴⁵⁾ Wohl aber greifen hier die Garantien ein, die der moderne Staat durch Beimischung demokratischer Elemente gegen eine Herrschaft nach Willkür und Laune eines Monarchen geschaffen hat, der seiner Stellung nicht gerecht zu werden vermag.⁴⁶⁾

³⁵⁾ Rehm, Staatslehre S. 203.

³⁶⁾ Jellinek, Staatslehre S. 693; Kohler, Rechtsphilosophie, 163.

³⁷⁾ Stoerk, Festgabe für Laband, I (1907) 163.

³⁸⁾ Sidgwick, 620.

³⁹⁾ Kohler, Rechtsphilosophie, 163; v. Treitschke I 156.

⁴⁰⁾ Kohler, Rechtsphilosophie, 163; Beispiele: Friedrich der Grosse, Karl August von Sachsen-Weimar, Maximilian II. v. Bayern („Geschichte der Wissenschaften in Deutschland“).

⁴¹⁾ v. Treitschke, Politik, 12; Jellinek, Staatslehre 653, 664; Menger, Neue Staatslehre, 172 ff., vgl. auch Schaffle, Bau u. Leben des sozialen, Körpers IV 290.

⁴²⁾ Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechts I 2 S. 63.

⁴³⁾ Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechts II, 2 S. 62 f.

⁴⁴⁾ Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechtes II, 2 S. 311.

⁴⁵⁾ Henry Sumner Mainel, on popular Government, siehe das Zitat bei Seydel, Abhandlungen, 1893 S. 164.

⁴⁶⁾ Seydel in Hirths Annalen, 1898 S. 488.

⁴⁷⁾ Roscher, Politik 32 f.

β. Die demokratische Republik im allgemeinen.

Für die Demokratie wird die Gleichheit als Prinzip hingestellt.⁴⁷⁾ Sie ist politischer Art und geht auf Teilnahme aller Staatsbürger an der Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen oder unmittelbare Beschlussfassung sowie auf die gleiche Zulassung aller zu den öffentlichen Ämtern.⁴⁸⁾ Gegenüber dem Wahlrecht zu der vielköpfigen Legislative ist die Wahl der Exekutive weniger bedeutungsvoll. Hier werden darum andere Mittel gesucht, um dem Freiheitsprinzip Genüge zu leisten: inhaltliche Beschränkung der Kompetenz der Exekutive, zeitliche Befristung des Amtes, Verteilung der exekutiven Befugnisse an mehrere Organe, — besonders die Selbstverwaltung ist hierher zu zählen —, Abhängigkeit oder wenigstens Kontrolle der Exekutive durch die Legislative.⁴⁹⁾

Ihre innere Rechtfertigung sucht die demokratische Herrschaftsform in naturrechtlichen, besonders in Rousseau'schen Ideen. So kehrt die „volonté générale“ unverkennbar bei Esmein⁵⁰⁾ wieder unter der Bezeichnung als „opinion publique“. Sie wird ermittelt nach dem Gesetz der Majorität, „einer jener einfachen Ideen, welche sich von selbst ergeben“, und dort wie hier, weniger oder mehr verblümt, wird der Majoritätsentscheidung Untrüglichkeit zugesprochen.⁵¹⁾ Die so hergestellte öffentliche Meinung ist die primäre Macht im Staate und ihr kommt de facto die höchste Gewalt im Staate zu.⁵²⁾ Hieraus folgt, dass die Herrschaftsform dergestalt sein muss, dass sie auch de jure die höchste Gewalt dem Volke zuteilt. Diesem Prinzip der Nationalsoveränität wird die demokratische Republik vollkommen gerecht.⁵³⁾ Die Monarchie aber findet Esmein mit der „Nationalsoveränität“ unvereinbar; denn zum mindesten müsse der Fürst dem Volke verantwortlich sein, von welchem alle Gewalt im Staate ausgehe, und von dem also der Fürst nur die seinige übertragen erhalten habe.⁵⁴⁾

Damit könnte man glauben, habe Esmein durch ein absolutes Urteil die demokratische Republik für die beste Staatsform erklärt. Allein man würde dem verdienstvollen Rechtshistoriker nicht gerecht, wollte man ihn mit den Rationalisten von 1793 auch nur in dieser einen Beziehung auf dieselbe Stufe stellen. Dass er einer naturrechtlichen Staatskonstruktion fernsteht und der Rücksicht auf die derzeitige allgemeine Entwicklung Raum gibt, beweist seine Befürwortung des Zweikammersystems,⁵⁵⁾ seine Verwerfung der Proportionalwahl,⁵⁶⁾ die doch den rationalistischen Ideen ihre Ausblendung verdankt,⁵⁷⁾ seine nicht unbedingt absprechende Haltung gegenüber einem organischen Wahlrecht,⁵⁸⁾ seine Verwerfung des Referendums.⁵⁹⁾ Geht er in der kurzen und allerdings bedingungslosen Ablehnung der Monarchie zu weit, so wird man dieses Urteil dem Bürger einer jungen Republik und seinem Temperament, das ihn auch sonst manchmal aus der wissenschaftlichen Sachlichkeit hinwegriss,⁶⁰⁾ nicht in entscheidender Weise anrechnen dürfen.

Als Vorzug der Demokratie kommt in Betracht, dass diejenigen, sei es unmittelbar, sei es durch ihre Vertreter, über das Wohl des Landes Beschlüsse fassen, welche die Interessen des Landes kennen, sind diese ja auch ihre eigenen.⁶¹⁾ Weil ferner die Gesetze des Landes von den Bürgern selbst gegeben werden, entsteht hieraus ein Ansporn zu ihrer Beobachtung.⁶²⁾ Auf Wertschätzung der staatsbürgerlichen Rechte weist das allgemeine Interesse an der Fortbildung staatsrechtlicher

⁴⁷⁾ Roscher, 315 ff.

⁴⁸⁾ Sidgwick, 610.

⁴⁹⁾ Bryce, I 280 ff.; Sidgwick 612.

⁵⁰⁾ Esmein, 211 ff.

⁵¹⁾ Esmein, 225 f.; über ihn s. Tecklenburg, Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich, 154ff.

⁵²⁾ Esmein, 213.

⁵³⁾ Esmein, 214.

⁵⁴⁾ Esmein, 221.

⁵⁵⁾ Esmein, 76 ff.

⁵⁶⁾ Esmein, 242 ff.

⁵⁷⁾ Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts 183 ff.

⁵⁸⁾ Esmein, 231.

⁵⁹⁾ Esmein, 347 f.

⁶⁰⁾ Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts 224f.

⁶¹⁾ Rehm, Staatslehre 203.

⁶²⁾ Bryce, II 595 ff.

Einrichtungen hin.⁶³⁾ Minderung des Klassen- und Kastengeistes ist auch äusserlich gewährleistet durch Beseitigung oder Einschränkung erblicher Familienauszeichnungen.⁶⁴⁾

Über die hergebrachtenmassen der Demokratie zugeschriebenen Nachteile stellt Bryce⁶⁵⁾ eine lange Liste auf: Schwäche und Mangel rascher Entschliessung gegenüber Zufällen, Unstetigkeit, häufige Meinungsänderungen, welche besonders in Angelegenheiten der Exekutive störend wirken, innere Zwietracht und Missachtung der Autorität, Nivellierungssucht und Eifersucht gegen hervorragende Persönlichkeiten, Majoritätstyrannie, Neuerungssucht und Verachtung der Tradition, Zugänglichkeit gegenüber demagogischen Einflüssen. Indessen Bryce selbst weist namentlich in Hinsicht auf die nordamerikanische Union nach, wie manche Vorwürfe dort nicht oder nicht mehr am Platze sind. So bemerkt Bryce, dass die Regierung namentlich in kritischen Zeiten einer unerwarteten Energie fähig sei, und weist zur Begründung gerade auf die Majoritätsherrschaft in der Demokratie hin; dort zeitige sie den Vorzug, dass die Minorität die Minorität mit sich fortresse, dank des Vertrauens, das die Stimme des Volkes genieße.⁶⁶⁾ Scharf gehen hier deute Schriftsteller mit der Demokratie ins Gericht. Rehm⁶⁷⁾ führt ihre Mängel darauf zurück, dass die demokratische Herrschaftsform dem Grundgedanken des Staats nicht entspreche, dass er eine Willenseinheit an Stelle der Willensvielheit sein solle. „Selbst wenn die erwachsenen Frauen von der Teilnahme an der Führung der Geschäfte noch ausgeschlossen sind, und ausserdem wie nicht anders möglich, als Staatswille nicht erst der Wille aller, sondern der Wille der Mehrheit der Staatsbürger gilt, immerhin ist noch eine weitumfassende Willensvielheit anstatt tatsächlicher Willenseinheit vorhanden. Je grösser die tatsächliche Willensvielheit, aus welcher die rechtliche Willenseinheit herzustellen ist, um so schwieriger ist es, diese Willenseinheit zu gewinnen.“ Seydel⁶⁸⁾ macht darauf aufmerksam, dass es bei der Stimmberechtigung in der Demokratie sich nur um eine Gleichheit nach der Zahl, nicht nach der Würdigkeit handle, wie solches bereits Aristoteles unterschied. Die meisten Köpfe aber zählten natürlicherweise die niedersten Stände, und damit werde die Demokratie abwärts gezogen. Praktisch äussere sich der Nachteil in jähem Wechsel der Mehrheiten, wodurch Unstetigkeit in der Politik hervorgerufen werde, was nachteilig nach innen, wie nach aussen zu wirke. Von demselben Grundgedanken ausgehend, wie Seydel, führt Hasbach⁶⁹⁾ aus, dass die Demokratie, auf der Volkssouveränitätslehre erwachsen, die in Wahrheit ungleichen Menschen gleich behandle und dadurch die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit hindere. Die Demokratie führt zur Unterdrückung der Gewaltenteilung und zum Despotismus der Mehrheit. Bemerkenswert ist Hasbachs Darstellung der einzelnen Nachteile der Demokratie, von welchen wir die Kostspichtigkeit und geringere Leistungsfähigkeit des Beamtentums, den mangelhaften Vollzug der Gesetze, die weniger soziale Verteilung der direkten Steuern, die Verkümmern der Selbstverwaltung hervorheben; der amerikanischen Heimstättengesetzgebung wird vorgeworfen, sie beeinträchtige die Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit.

γ. Die besondere Entwicklung der beiden modernen Herrschaftsformen.

Zwischen den beiden modernen Haupttypen der Herrschaftsformen hat sich eine Fortbildung in ausgleichender Richtung vollzogen⁷⁰⁾; vor allem dadurch, dass die Monarchie demokratische Elemente in sich aufnahm. Aber in unerwarteter Weise hat sich auch die Demokratie dem Konservativismus der monarchischen Herrschaftsform durch Aufnahme des Referendums genähert. Schliesslich hat sich der Bundesstaat als ein Institut erwiesen, bei welchem die Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen Typus sich überhaupt irrelevant gezeigt hat.

⁶³⁾ Beispiele: Verdienste Frankreichs, der Schweiz, der nordamerikanischen Union um Ausbildung des Wahlrechts und Referendums.

⁶⁴⁾ Bryce, II 599 ff.

⁶⁵⁾ Bryce, II 563 f.

⁶⁶⁾ Bryce, II 602 ff.

⁶⁷⁾ Rehm, Staatslehre 203.

⁶⁸⁾ Seydel in Hirths Annalen, 1898, S. 483.

⁶⁹⁾ Hasbach, Die moderne Demokratie, 1912.

⁷⁰⁾ v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform, 1903, S. 23; Richard Schmidt, Allg. Staatslehre I 269, 270.

aa) Konstitutionell- und parlamentarisch-repräsentative Staaten. Es kann nicht verwundern, wenn deutsche Schriftsteller mehr der konstitutionell-repräsentativen, englische und französische mehr der parlamentarisch-repräsentativen Herrschaftsform das Wort reden.

Rehm⁷⁰⁾ stellt das Ordnungsprinzip über das Freiheitsprinzip. Um nicht der Laune und Selbstsucht das Tor zu öffnen, soll zwar die Regierung nicht einem Individuum, sondern mehreren von verschiedenen Interessen getragenen Individuen zustehen; aber dem Ordnungsprinzip zuliebe soll die oberste Staatsgewalt einer natürlichen Persönlichkeit anvertraut werden. Das wird erreicht, wenn der Monarch bei Ausübung der Herrschaft an Normen gebunden wird, an deren Aufstellung ein aus den Untertanen zusammengesetztes Staatsorgan mitwirkt. Hierbei erhebt sich aber die Frage, wo das Schwergewicht bei der Staatsleitung liegen soll, ob beim Monarchen oder beim Parlament. Praktisch gestaltet sich diese Frage dahin um, ob der Monarch frei seine Minister wählen, und so auch auf die Gefahr eines tatsächlichen Stillstandes der staatlichen Maschine hin, seinen Willen gegenüber demjenigen des Parlamentes nicht opfern müsse, oder ob der Monarch gehalten sei, seine Minister aus Vertretern der jeweiligen Majorität im Parlament, und zwar in der Volkskammer, zu nehmen, wobei denn zufolge notwendigen Nachgebens von seiten des Monarchen die Harmonie der Regierung mit dem Parlament gewährleistet wird. Rehm entscheidet sich für die erstere Alternative, da er die parlamentarische Regierung als den Begriff der Monarchie widersprechend verwirft. Parlamentarische Monarchie ist ihm nur ein Name, dessen Vertauschung mit „monarchisch beschränkter Demokratie“ er entsprechender fände.⁷¹⁾

Umgekehrt wird die parlamentarische Regierung von Esmein⁷²⁾ eine „bewunderungswürdige Einrichtung“ genannt; denn sie vereinige zwei fast entgegengesetzte Zwecke: freie Stellung der Exekutivgewalt und überragende Stellung der Kammern gegenüber der Regierung. Freilich besteht eine freie Entschliessung der Exekutive hinsichtlich der Auswahl der Minister, jedoch nur formell. Tatsächlich vermag hier der Monarch oder Präsident niemand anders zu seinen Ministern zu machen, als die Führer der Majorität in der Volkskammer. Allein Jellinek macht im Hinblick auf die parlamentarische Monarchie doch darauf aufmerksam, dass bei einem Wechsel der politischen Verhältnisse die formalrechtliche Selbständigkeit des Königtums zu politischer Bedeutung gelangen und in schwierigen staatlichen namentlich parlamentarischen Krisen einen hohen Wert erhalten könne. Ebenso vermag die Bedeutung des Königtums bei ungefährlichem Gleichstand zweier um die Oberhand ringenden Hauptparteien ausschlaggebend ins Gewicht zu fallen.⁷³⁾

So läuft am Ende der Gegensatz in der Beurteilung darauf hinaus, welche Autorität sich das Parlament in gefestigter Weise zu erringen gewusst hat. Hiervon wird es abhängen, ob der Staat unter der konstitutionellen Regierung oder unter der parlamentarischen Regierung besser fährt. Wo das Parlament noch keine Festigkeit in sich erlangt hat, da ist die konstitutionelle Regierung am Platze; hier wird durch sie die Festigkeit der inneren und äusseren Politik gewährleistet, die anders nicht möglich wäre.⁷⁴⁾ Wo dagegen, wie in England, das Parlament eine derartige politische Klugheit und Festigkeit besitzt, dass sogar die jeweilig am Ruder befindliche Partei ihre Geschlossenheit zu bewahren strebt, wie auch ihre Gegnerschaft sich einheitlich formiert⁷⁵⁾, und wo selbst bei einem Regierungswechsel ein plötzlicher Bruch in der Kontinuität der Politik vermieden wird,⁷⁶⁾ da ist nicht einzusehen, wie die parlamentarische Regierung zu Unstetigkeit und Schwäche der Regierung führen solle. Allerdings ein Faktor muss vorhanden sein, der stark genug ist, die jeweilige

⁷⁰⁾ Allgemeine Staatslehre S. 200 ff.

⁷¹⁾ Rehm, Staatslehre 204; s. auch Seydel, Abhandlungen, 1893, S. 121 ff., bes. 126 ff., Leonard Courtney, the working Constitution of the United Kingdom, 1909, S. 1 f., Piloty, Autrität und Staatsgewalt, Jahrbuch der Vereinigung f. vergleichende Rechtswissenschaft zu Berlin VI, VII, 571.

⁷²⁾ *Éléments de droit constitutionnel* S. 168 ff.

⁷³⁾ Jellinek, Staatslehre, 686; im gleichen Sinn: Stoerk, Festgabe für Laband I (1907) 164.

⁷⁴⁾ Seydel, Abhandl. 126 ff.

⁷⁵⁾ So das Wesen des mehr Schein als Wirklichkeit darstellenden „Zweiparteiensystems“; darüber: Meindelsohn-Bartholdy im Jahrbuch des öffentlichen Rechts III 185 ff.; Sidgwick 594, 595.

⁷⁶⁾ Low, die Regierung Englands, übersetzt von Hoops, 1908 S. 123,

Regierung zu führen oder zu stützen.“) Bietet einen solchen Faktor z. B. die französische Deputiertenkammer? Das verneint Moreau; eine Majorität, die sich möglicherweise aus zehn verschiedenen Parteigruppen zusammensetze, vermöge kein inhaltreiches und klares Programm aufzustellen und sich nicht dauernd zu behaupten. Der Sturz eines Ministeriums bedeute nur Änderung einiger Namen und Wiederkehr der übrigen Minister mit ebenso unbestimmtem Programme. Das sei keine parlamentarische Regierung, sondern allenfalls ihre Karrikatur.⁷⁵⁾

Zum Schlusse darf nicht übersehen werden, dass auch der warme Verteidiger der konstitutionellen Regierung, Seydel, die Prüfung der tatsächlichen Angemessenheit ausdrücklich hervorhebt. Wer prüfen wolle, ob diese oder die parlamentarische Regierung für einen Staat am zweckmässigsten sei, der werde nicht den philosophischen Vorzug der einen Staatsform vor der andern) sondern er werde nachzuweisen haben, dass diese Staatsform für diesen Staat die beste sei.⁷⁶⁾

bb) Unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt. Das Schlagwort dieser Richtung in der Entwicklung ist Referendum. Aber die Beurteilung auf die Frage zu richten, ob das Referendum gut sei oder nicht, wäre einseitig. Zuvörderst muss die Frage geprüft werden, ob für ein Referendum in jedem Staate Raum vorhanden. Die Frage ist für Deutschland zurzeit zu verneinen. Man darf sich nicht verhehlen, dass in Deutschland der Parlamentarismus oder, juristisch gesprochen, die repräsentative Herrschaftsform jung ist. Das Referendum aber erfordert, um sich bewähren zu können, politische Schulung des Volkes einerseits und sorgsame Durchbildung des Parlamentarismus andererseits, damit es, wie das schon aus seinem umständlichen Mechanismus hervorgeht, nicht zu häufig in Anwendung gebracht werde. Um nur auf juristische Voraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung des Parlamentarismus hinzuweisen, so ist weder der Wahl der Repräsentanten,⁷⁷⁾ noch auch dem Beschlussverfahren der Parlamente⁷⁸⁾ eine genügende Pflege zuteil geworden. Solange hier Besserungen möglich, sind diese leichter und dringender,⁷⁹⁾ als eine so tiefgreifende Reform wie die unmittelbare Volksbeschlussfassung, sei es auch nur unter begrenzten Voraussetzungen. Es ist darum nicht auffällig, wenn die Forderung eines Referendums für deutsche Staaten bisher wohl nirgends gestellt wurde.

In England ist zwar bei Gelegenheit der jüngsten Verfassungsreform die Frage eines Referendums erwogen⁸⁰⁾, aber es ist kaum bis zu einem formulierten Antrage gekommen. Die geringere Bedeutung des Referendums für England hat den entgegengesetzten Grund wie in Deutschland. Im Stammlande des Parlamentarismus hat ohne äusserliche Verfassungsänderung sich die Wählerschaft bereits zu einem beträchtlichen Faktor bei der Ausübung der Staatsgewalt aufgeschwungen.⁸¹⁾ Das beweisen die zahlreichen Auflösungen des Parlaments, die dem Wähler häufigeren Ausdruck seiner Meinung ermöglichen.⁸²⁾ Noch charakteristischer aber zeigt sich die Bedeutung der Wählerschaft darin, dass das Oberhaus, wo es sich zu einem Veto entschliesst, in den Wählern der Unterhausmitglieder seine Stütze sucht. „Wir meinen“. — so paraphrasiert Sidney Low⁸³⁾ die Motive, mit welchen das Oberhaus eine abgelehnte Bill an das Unterhaus zurückgibt, — „Ihr wäret unter andern Voraussetzungen gewähnt worden. Wir bemerkten in Euern Wahlreden keinerlei spezielle Beziehung auf diesen Gegenstand. Wir werden darum Euern Gesetzentwurf verwerfen, und Ihr könnt Euch an das Volk wenden, und ihm die Frage in isolierter, bestimmter Form vorlegen. Wenn

⁷⁵⁾ Richard Schmidt in der Zeitschrift für Politik II 190.

⁷⁶⁾ Moreau, droit constitutionnel, 1908, 387 ff.

⁷⁷⁾ Seydel, Abhandlungen 141; in gleicher Weise: Jellinek, Staatslehre 688.

⁷⁸⁾ Z. B. stammt das Reichstagswahlgesetz aus 1869, das preuss. Wahlgesetz für die zweite Kammer aus 1850.

⁸¹⁾ Man vergleiche das englische, nordamerikanische, schweizerische Beschlussverfahren mit der Geschäftsordnung für den deutschen Reichstag, wo z. B. für die Art. 71, 77, 78 des Geschäftsreglements für den schweizerischen Nationalrat vom 5. Juni 1903 jedes Gegenstück fehlt.

⁸²⁾ s. in dieser Hinsicht unten das Urteil Bryce's.

⁸³⁾ s. Mendelsohn Bartholdy i. Jahrbuch für öffentl. Recht III 158 Anm. 1.

⁸⁴⁾ Über diese Bedeutung der Parlamentsauflösung s. Roscher, S. 358.

⁸⁵⁾ Rehm, Staatslehre 318 f.; vgl. auch Low 164 f.

⁸⁶⁾ Low, S. 212; vgl. ferner Jellinek, Verfassungsänderung u. Verfassungswandlung, S. 78.

Ihr mit einer grossen Majorität zurückkehrt, so müssen wir unzweifelhaft einräumen, dass Ihr mit Eurer Auslegung des Volkswillens recht habt, und wir werden Euch gestatten müssen, zu tun, was Ihr wollt.“ Eine auch rechtlich sich eigentümlich charakterisierende Übergangsstufe zur unmittelbaren Volksbeschlussfassung bilden die *Konventionen*; d. s. besonders gewählte Kammern, deren einzige Aufgabe die Entscheidung über eine Verfassungsänderung bildet. „Hier äussert das wählende Volk, ohne dass etwa ein imperatives Mandat bestünde, im Wahlakt selbst einen einheitlichen Willen, über eine bestimmte Frage.“ Wenn man *Jellinek*⁸⁷⁾ in dieser Leugnung einer juristischen Bindung der Gewählten an die Meinung ihrer Wähler beitreten muss, so ist eine solche doch zweifellos in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika, dem Lande der Konventionen, tatsächlich gegeben. Die Verwandtschaft mit dem Referendum zeigt sich dort auch darin, dass in den meisten nord-amerikanischen Staaten beliebig Wahl einer Konvention oder Referendum zum Zwecke einer Verfassungsänderung stattfinden kann.⁸⁸⁾

Diese auf die Verfassungsgesetzgebung beschränkte, tatsächlich unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Staatsregierung wird in Hinsicht auf die Gesetzgebung überhaupt ergänzt durch das *Referendum*, das wie in den Einzelstaaten der amerikanischen Union, so auch in der Schweiz in Anwendung steht. *Bryce* führt als Nachteile des Referendums an, dass es die Autorität und das Verantwortlichkeitsgefühl des Parlaments beeinträchtigt, und dass es Gegenstände, die einer eindringlicheren Klärung durch Debatte bedürften, der Entscheidung derer unterbreite, die im Hinblick auf ihre Anzahl nicht zu einer auch beratenden Versammlung sich vereinigen können und von denen viele niemals über den Gegenstand nachgedacht hätten. Man könne darum einwenden, dass es richtiger sei, auf die Verbesserung des Parlaments hinzuwirken. Allein dieser Einwand sei für Amerika nicht stichhaltig, wo man an einer Besserung des Parlaments verzweifele; *Parteidеспотismus*, Rücksicht auf Wiederwahl veranlassen dort die Mitglieder der gesetzgebenden *Versammlungen* bald dieser, bald jener Erneuerung zuzustimmen.⁸⁹⁾ Sein Urteil fasst *Bryce* dahin zusammen, dass, wo Besserung der Parlamente erreichbar, diese vorzuziehen sei; dass dagegen wenn es unmöglich sei, Ober- und Unterhaus über das niedrige Niveau zu heben, auf dem sie in den Einzelstaaten der Union heute ständen, das System der direkten Volksgesetzgebung sich rechtfertige.⁹⁰⁾

Ohne dass jene Skepsis gegenüber den Parlamenten am Platze, gilt das Referendum im Bund und den Kantonen der Schweiz seit Jahrzehnten. Die Urteile über seine Wirkung sind äusserst günstig. Das ist darum nicht verwunderlich, weil man in Gesetzgebung und soweit das Referendum nur fakultativ besteht, in der Praxis der Umständlichkeit des Verfahrens und der Eignung der Gegenstände für die Volksbeschlussfassung Rechnung trägt. Als hervorragendes Beispiel der gesetzlichen Beschränkung seiner Anwendung ist darauf hinzuweisen, dass es für den Etat — nach vorübergehender Geltung in den Kantonen Bern und Aargau — heute nirgends mehr vorkommt⁹¹⁾. Die massvolle Verwendung des Referendums in der Schweiz richtig einschätzend, gibt der Hauptschriftsteller über das schweizerische Referendum, *Theodor Curti*, sein Urteil dahin ab: „Nicht zu unbedeutende Sachen soll das Referendum entscheiden, und wo man diese Institution auf grosse Staaten übertragen will, werden seiner Entscheidung wegen der Fülle der Bedürfnisse und Fragen manche Gegenstände entzogen werden müssen, die in der Schweiz mit ihren nur drei Millionen Einwohnern zu seiner Domäne gehören.“⁹²⁾

Die Bewährung des Referendums in der Union und in der Schweiz, seine Einführung in Kanada und Australien haben zur eingehenderen Untersuchung des Grundes seiner Bewährung angeregt. Dabei hat man einerseits auf seine konservative Tendenz hingewiesen, die sich aber, wie die Praxis lehrt, nirgends bis zur Übertreibung geäussert und Erstarrung der gesetzgeberischen Tätigkeit herbeigeführt habe.⁹³⁾ Besonders für die Demokratie erscheint es daher als eine Steuerung

⁸⁷⁾ Staatslehre 574.

⁸⁸⁾ Freund, Das öffentl. Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1911, S. 11; s. auch Sidgwick 565.

⁸⁹⁾ Bryce, I 472 ff.

⁹⁰⁾ Bryce, I 476.

⁹¹⁾ Schollonberger, Staats- und Verwaltungsrecht der schweizerischen Kantone I 68.

⁹²⁾ Curti, Die Resultate des Schweizerischen Referendums, 1911, 70.

⁹³⁾ Jellinek, Verfassungsänderung u. Verfassungswandlung. 1906, 106.

der Neuerungssucht heilsam und als ein Mittel, das Parteigetriebe zu grösserer Sachlichkeit in der Prüfung der gesetzgeberischen Massregeln hinzuführen.⁹²⁾ Die allgemeine Zufriedenheit andrerseits mit dem so herbeigeführten Konservativismus wird dadurch gewährleistet, dass das Referendum seiner Form nach die strengste Anwendung demokratischer Prinzipien darstellt.⁹³⁾

cc) Der Bundesstaat.

Voraussetzung zur Bildung eines Bundesstaates ist örtlicher Zusammenhang von Einzelstaaten, Verknüpfung durch Geschichte, Rassenverwandtschaft und dergleichen anderes, jedoch ohne Notwendigkeit, dass alle bezeichneten Tatsachen zugleich zutreffen. Mit einem Worte können wir hier von gemeinsamer Nationalität sprechen. Sodann ist das Begehren der einzelstaatlichen Bevölkerung erforderlich, ihre Staaten zu einer höheren Einheit zusammenzuschliessen.⁹⁴⁾ Hieraus wird ohne weiteres die Besonderheit und Vereinzelnung der Bildung von Bundesstaaten klar, und für die Gegenwart wenigstens begreiflich, dass man allgemeinere Urteile kaum ohne Verknüpfung mit der Betrachtung eines speziellen Bundesstaates finden wird.

So unseren Blick besonders auf Deutschland gerichtet, finden wir in der Zeit des deutschen Bundes gegenüber diesem Staatenbund den Bundesstaat als das ideale Ziel hingestellt, das allein Stärke und Dauerhaftigkeit verspreche.⁹⁵⁾ Skepsis gegen die theoretische Möglichkeit des Bundesstaates setzt stärker ein, als das deutsche Reich geschaffen war. Freilich schon vorher hatte man in Deutschland,⁹⁶⁾ wie in Amerika⁹⁷⁾ Vorgänger, welche an der Teilung der Souveränität zwischen Bund und Einzelstaat — das war nämlich die damals herrschende Theorie — Anstoss nahmen. 1872 führten dann Held und Seydel⁹⁸⁾ aus, dass die Souveränität ihrem Begriff nach unteilbar sei und also entweder nur dem Reich oder nur den Einzelstaaten Souveränität zukommen könne. Hätte sich diese Lehre darauf beschränkt, nur das tatsächliche Leben rechtlich erfassen zu wollen, so wäre in ihr noch kein Urteil über die Zweckmässigkeit oder Haltbarkeit der deutschen Reichsverfassung zu erblicken. Allein Held wenigstens ging weit über ein solch blosses Streben nach wissenschaftlicher Erkenntnis hinaus und stellte ohne jeden Umschweif „alle sogenannten Staatenverbindungen“, also auch den Bundesstaat, bloss als „Etappen auf dem Einigungs- oder Enteignungswege der Völker, also Übergangsstationen“ hin. „Nur der Gang oder die Richtung welche diese Entwicklungen selber nehmen, und wobei durch die Umstände nicht nur Rückschritte, sondern auch sehr lange Zwischenperioden äusserer Ruhe eintreten können, entscheidet, indem alle diese Entwicklungen entweder mit der vollen staatlichen Einigung, d. h. dem Einheitsstaate oder, mit der vollständigen staatlichen Enteignung, d. h. mit einer wahren Staatenmehrheit enden müssen.“⁹⁹⁾ Heute ist diese Auffassung fast¹⁰⁰⁾ ganz verlassen, und man sieht umgekehrt im Bundesstaate die dauerhafteste Form für grosse Staatsgebilde. Erleichtert wurde dieser Umschwung durch die von Georg Meyer¹⁰¹⁾ begründete und heute vorherrschende¹⁰²⁾ Lehre, dass Souveränität kein wesent-

⁹²⁾ Sidgwick 602; Jellinek. Schriften II, 430.

⁹³⁾ Duguit, droit constitutionnel, 1907, 299.

⁹⁴⁾ Auf ältere Urteile, z. B. Seydel, Abhandl. 1893, 150 ff. und in Hirths Annalen, 1898, 484 ff. dürfte als vor einer ausgedehnten praktischen Anwendung ausgesprochen weniger Gewicht zu legen sein. Von neuem erklärt sich für beschränkte Anwendung des Referendums unter Ausschluss jeder Volksinitiative Sidgwick, 559 ff.

⁹⁵⁾ Dicey, Law of the Constitution, 1908, 137 ff.; vgl. dazu Jellinek, Staatslehre, 112 ff.

⁹⁶⁾ Waitz, Grundzüge der Politik, 1862, 152 ff.

⁹⁷⁾ Vgl. hierüber Waitz, 212.

⁹⁸⁾ Vgl. hierüber Jellinek, Staatslehre 750.

⁹⁹⁾ Seydel, in der Tübinger Zeitschrift J.-G. 1872, jetzt Abhandlungen. 1893 S. 1 ff.

¹⁰⁰⁾ Held, Verfassung des deutschen Reiches, 1872, S. 29, 30; vgl. zum Text das allgemeine Urteil Pilotys (Ein Jahrhundert bayrischer Staatsrechtsliteratur. Festgabe für Laband, I. 265 über Held: „S in Wirken war dem Wedendene gewidmet, das Gewordene noch kritisch oder gar systematisch zu erschöpfen, ging über seine Bestimmung und Kräfte.“

¹⁰¹⁾ Nur Schollenberger (Politik, 285) vertritt sie noch.

¹⁰²⁾ Georg Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen 1872 S. 2 ff.

¹⁰³⁾ Jellinek, Staatslehre, 750 Anm. 2.

liches Merkmal des Staates bilde. Könne also den Einzelstaaten auch keine Souveränität zugesprochen werden, so blieben sie doch Staaten, da sie im Gegensatz zu den kommunalen Verbänden ursprüngliche, unabgeleitete Gewalt hätten, soweit die Verfassung keine Kompetenz für das Reich begründe.

So sind denn heute die grundsätzlichen theoretischen Bedenken gegen den Bundestaat geschwunden. Die Bundesstaaten, Union, Schweiz, Deutsches Reich, haben gut funktioniert; ihnen ist das Australian Commonwealth gefolgt. J e l l i n e k¹⁰⁵⁾ gibt der Anerkennung dieser Staatsform breiten Ausdruck. Er nennt den Bundestaat gegenüber anderen Staatenverbindungen, namentlich Staatenbund und Realunion, die einzige gesunde, normale und dauerhafte Herrschaftsform, geeigneter für ein grosses Reich, als die Form eines auch noch so dezentralisiert gestalteten Einheitsstaates. Der germanischen Welt sei nach ihrem geschichtlichen Charakter die Bundesstaatsform ganz besonders entsprechend.

Zurückhaltender sind Schriftsteller einheitsstaatlicher Nationalität; der französische Rechtshistoriker E s m e i n¹⁰⁶⁾ beschreibt nur die vorkommenden Bundesstaatsverfassungen, ohne ein Urteil auszusprechen. Der Engländer D i c e y¹⁰⁷⁾ spricht ein allgemeines Urteil aus, indem er jedoch die Verfassung der nordamerikanischen Union fast ausschliesslich berücksichtigt. Er schildert die notwendige Schwäche der Regierung und Legislatur, hervorgerufen einerseits durch die Konkurrenz der Kompetenz der Einzelstaaten, und andererseits durch die überragende Stellung der richterlichen Gewalt. Ebenso ist sein Tadel, dass eine bundesstaatliche Verfassung zu starr und konservativ sei, dem Hinblick auf amerikanische Verhältnisse entnommen. S i d g w i c k¹⁰⁸⁾ hebt neben diesen Nachteilen als Vorteile hervor, dass kleine Staaten sich durch Organisation zu einem Bundesstaate zur Wahrung ihrer Interessen gegenüber anderen Völkern, als auch zugunsten ihres kommerziellen Absatzgebietes dieselben Vorteile zu sichern vermögen, wie solche grossen Einheitsstaaten zukommen.

b) Der Anarchismus.

Von

Dr. Paul Eltzbacher,

Professor der Rechte an der Handelshochschule Berlin.

Literatur:

Es gibt nur zwei Werke über den Anarchismus, die auf einer einigermaßen umfassenden Kenntnis der Quellen beruhen: N e t t l a u, Bibliographie de l'anarchie (1897); E l t z b a c h e r, Der Anarchismus (1900), übersetzt ins Englische, Holländische, Französische, Spanische und Russische, besprochen von Kropotkin in der Zeitschrift Les Temps Nouveaux 6. Sept. 1900 und von Tolstoj in dem Buche Muss es denn sein? deutsch von Syrkin, 1901.

1.

Das Wesen des Anarchismus.

Unter dem Anarchismus denkt man sich in der Regel eine Gemeinschaft von Menschen, die es sich zum Ziel setzt, durch schwere und sinnlose Verbrechen unsere friedliche Gesellschaft zu vernichten und an ihre Stelle das Chaos zu setzen. Man denkt an Bomben, die in die Mitte einer Volks-

¹⁰⁵⁾ Staatslehre 765 ff.

¹⁰⁶⁾ Droit constitutionnel, S. 6 ff.

¹⁰⁷⁾ Dicey, the Law of the Constitution, 167 ff.

¹⁰⁸⁾ Elements of Politics, 1897, S. 542 ff.

