

Erstes Buch.

Grundbegriffe des allgemeinen Staatsrechtes.

Erstes Kapitel.

Begriff des Staates.

(Einleitung S. 116—123.)

§ 7.

Verfahren bei der Bildung des Staatsbegriffes.

Die Zahl der Staatsdefinitionen ist unübersehbar. Fast jeder Schriftsteller über den Staat hat seine eigene, mehr oder minder originelle. Die Philosophen wollten den Staat als einen reinen Vernunftbegriff a priori konstruieren, wobei der konkrete Staat, als »etwas rein äusserlich Formelles, die Idee des Staates gar nichts angehen sollte«. Der Staat aber ist eine geschichtliche Erscheinung, welche auch nur geschichtlich begriffen werden kann. Nur aus der Erfahrung, nur aus der Fülle und Mannigfaltigkeit der Staatengeschichte kann der Begriff des Staates gewonnen werden. Aus der Universalgeschichte des Staates haben wir, mit Hinweglassung alles blos Zufälligen, die Merkmale zu abstrahieren, welche als die wesentlich konstitutiven des Staatsbegriffes zu betrachten sind. Bei diesem nur geschichtlich zu gewinnenden Staatsbegriffe lässt sich nicht verkennen, dass er, selbst »im Flusse der Zeiten« stehend, nicht für alle Zeiten ein gleichbleibender sein kann. Uns gilt es, vom Standpunkte der gegenwärtigen Gesittung aus, den Staatsbegriff zu bestimmen. Dabei muss hier das juristische Element in den Vordergrund treten. Den Staatsphilosophen, den Kulturhistoriker, den Politiker mögen am Staate andere Momente interessiren. Für das Staatsrecht kommt nur das juristisch Relevante in Betracht. Dar-nach sind folgende Merkmale hervorzuheben:



§ 8.

1) Das Volk. (Einl. S. 117—118.)

Das, was uns beim ersten Blicke entgegentritt, ist eine Menge von Menschen, welche im Staate vereinigt sind. Die Zahl der Staatsgenossen in den einzelnen Staaten ist sehr verschieden. Es giebt Staaten von vielen Millionen, andere von wenigen Tausenden (Russland, San Marino oder Liechtenstein). Ein bestimmtes Minimum ist nicht festzustellen. Nur muss der Kreis einer blossen Familie überschritten sein. Die Urfamilie ist nicht der Urstaat, sondern nur der Keim des werdenden Staates. Aus der Familie eines Erzvaters oder Patriarchen kann sich ein Staat entwickeln, aber erst wenn die Familie sich in eine Reihe von Familien verzweigt hat, wenn die Verwandtschaft zur Völkerschaft geworden ist, wird eine wirkliche Staatenbildung möglich. Das Volk ist die persönliche Grundlage des Staates. Ohne Volk kein Staat.

§ 9.

2) Das Land. (Einl. S. 118.)

Die Völkerschaft bedarf eines bestimmten Theiles der Erdoberfläche zur Entfaltung ihres eigenthümlichen Daseins. Schon das Wort »Staat« weist auf einen bleibenden Zustand, eine gewisse Stabilität hin, welche ohne die Grundlage fester Wohnsitze undenkbar ist. So unterscheidet sich der Staat von der Horde wandernder Nomaden. Die bloss persönliche Grundlage der Volksgenossenschaft reicht nicht aus, ein dauerndes Band zu bilden; es muss dazu die dingliche kommen, welche nur in einem Landgebiete gegeben ist. Ohne ein solches zerstiebt das Volk bald wieder in seine Atome. Die wandernden germanischen Stämme zur Zeit der Völkerwanderung befanden sich, bis zu ihrer Ansiedelung, nur in einem Uebergangszustande zum Staate. Nur die, welche bleibende Wohnsitze gewannen, erhielten sich und wurden wirkliche Staaten.

§ 10.

3) Vereinigung des Volkes zu einer Gesamtpersönlichkeit. (Einl. S. 119.)

Volk und Land sind unentbehrliche Grundlagen des Staates und deshalb in einem Begriffe des Staates, als Merkmale, nicht zu entbehren; sie sind aber rein thatsächlicher Natur und an sich ohne juristischen Gehalt. Diesen empfangen sie erst, wenn das Volk sich zu einem Gemeinwesen zusammenschliesst. Dem Geiste des

Volkes ist der Trieb eingepflanzt, seiner Volksthümlichkeit eine äussere Gestalt, eine einheitliche Form zu geben. So entsteht der Staat. An sich eine Vernunftnothwendigkeit, weil der Mensch nur im Staate menschlich leben kann, ist die Entstehung des Staates in concreto ein geschichtlicher Vorgang, für den sich keine allgemeine Theorie aufstellen lässt. Der Staat ist das konstituirte Volk, »*populus civiliter constitutus*«. Durch seine Errichtung entsteht eine höhere herrschende Persönlichkeit über den einzelnen Individuen. Verschieden von den abgeleiteten juristischen Personen des Privatrechtes, erscheint der Staat als die ursprüngliche, politisch handelnde und herrschende Persönlichkeit. Wesen der Person ist, einen eigenen Willen zu haben und diesen Willen äussern zu können. So erhebt sich über dem einzelnen Willen der Individuen der Staatswille, nicht als blosser Addition der Einzelwillen, sondern als der Wille einer eigenen machtvollen, lebendigen Persönlichkeit. Durch den Staat ist das Volk zu einem rechtlich konstituirten Gemeinwesen geworden.

§ 11.

4) Die Obrigkeit. (Einl. S. 119.)

Nur die Menschen, als physische Personen, haben von Natur einen Willen. Das Zustandekommen des Willens ist bei ihnen ein innerer Vorgang, der sich jeder juristischen Betrachtung entzieht. Moralische Personen, wie der Staat, bedürfen dagegen einer besonderen Einrichtung, wodurch der Gesamtwille zur Darstellung kommt. Dieser Gesamtwille, der keineswegs immer auf der Uebereinstimmung des Willens aller Theilhaber beruht, verkörpert sich in der Obrigkeit. Dem staatlichen Gesamtwillen muss aber auch die Gesamtkraft zu Gebote stehen, d. h. die Staatsgewalt muss eine unwiderstehlich zwingende sein, welche den Widerstand der Unterthanen zu brechen vermag. Jede Obrigkeit ist in Frage gestellt, wenn eine andere menschliche Kraft im Staate ihr mit Erfolg den Gehorsam zu verweigern im Stande ist. In allen Staaten ist der Gegensatz zwischen Obrigkeit und Unterthanen, zwischen Regierung und Regierten vorhanden, selbst in rein demokratischen. Ohne Obrigkeit giebt es nur Anarchie, welche die Negation alles Staatslebens ist.

§ 12.

5) Verfassung. (Einl. S. 120.)

Jedes Gemeinwesen, welches auf den Namen eines Staates Anspruch machen will, muss eine Verfassung haben, d. h. einen



Inbegriff von Normen, durch welche das rechtliche Verhältniss der Obrigkeit zu den Unterthanen festgestellt und die Ausübung der Staatsgewalt geregelt wird. Ohne Verfassung ist kein Staat denkbar, wenn dieselbe auch noch so roh und unentwickelt sein sollte. Nur darf man dabei nicht an eine geschriebene Verfassungsurkunde, oder eine besondere Verfassungsform, etwa die Repräsentativverfassung, denken.

§ 13.

6) Der Staatszweck. (Einl. S. 125—138.)

Eine wissenschaftliche Definition des Staates bedarf der Angabe des Staatszweckes. So bedeutsam es ist, dass der Staat als Persönlichkeit, d. h. als willensfähiges Subjekt, gefasst wird, so ist dies doch immer nur die formale Seite des Begriffes. Es kommt darauf an, diesem Wollen auch seinen materiellen Inhalt zu bestimmen. In dieser Beziehung stellt das Staatsrecht den Satz auf, dass der Träger der Staatsgewalt nur dann staatsgemäss handelt, wenn er sich nicht Privatzwecke privilegirter Klassen und einzelner Individuen, sondern die Gemeinzwecke der Nation zur Aufgabe stellt. Insofern ist die Bestimmung des Staatszweckes ein nothwendiges Moment im Begriffe des zum Selbstbewusstsein erwachten Staates. Die Lehre vom Staatszwecke, die sog. politische Teleologie, ist zu einem ebenso umfangreichen, als bestrittenen Kapitel der Staatslehre herangewachsen. Vom staatsrechtlichen Standpunkte genügt folgende kurze Andeutung.

Der Staat ist keineswegs erst der Schöpfer alles Rechtes. Auch ausserhalb des Staates besteht Recht, wie schon das Dasein des Völkerrechtes beweist. Aber das ausserstaatliche Recht ist vielfach schwankend in seinen Bestimmungen, weil es an einer gesetzgebenden Gewalt, unsicher in seiner Verwirklichung, weil es an einem Richter und einer zwingenden Executive fehlt. Darum stellen die im Staate vereinigten Menschen als erstes Postulat an den Staat: Sicherung und Verwirklichung des Rechtsschutzes. Die mit alles bezwingender Macht ausgerüstete Staatsgewalt ist allein im Stande, solchen wirksam zu gewähren. Hierauf beschränkte sich auch der Staat des Mittelalters. Neben der Vertheidigung nach aussen gegen andere Staaten ist der Rechtsschutz im Innern seine einzige Aufgabe. Aber je mehr die Menschen in der Kulturentwicklung fortschreiten, um so mehr empfinden sie, dass die mit der stärksten Macht ausgerüstete Staatsgewalt allein geeignet und

im Stande ist, gewisse Kulturbedingungen herzustellen. Die Staatsgewalt kommt immer mehr zur Einsicht, dass sie das Wohl des Staates selbst fördert, wenn sie den Einzelnen in seinem Streben nach materiellem Wohlstand und geistiger Bildung hilfreich die Hand reicht. So wird der mittelalterliche ausschliessliche Rechtsstaat zum allumfassenden modernen Kulturstaate. Die Totalität des Staatszweckes kommt zur allgemeinen Anerkennung. Anfangs ist der so zum Bewusstsein seiner allgemeinen Kulturaufgabe gelangte Staat zu Uebergriffen geneigt. Er macht die Aufgaben des Menschenlebens zu seinen eigenen, er will die Menschen sittlich und wohlhabend machen, er wird zur Bevormundungsanstalt und vernichtet damit die individuelle Freiheit seiner Bürger, sog. eudämonistischer Polizeistaat der Aufklärungsperiode. Erst im modernen Verfassungsstaate finden die beiden Richtungen ihre harmonische Ausgleichung. Während die Herstellung der Rechtsordnung als die erste, spezifische Mission des Staates festgehalten wird, kommt auch seine Bedeutung, als Träger und Diener aller menschlichen Kulturaufgaben, zur Anerkennung, aber mit der Beschränkung, dass der Staat auf diesem Gebiete nicht die positive Erfüllung dieser menschlichen Lebenszwecke übernehmen kann, sondern nur die äussere Ordnung und die indirekte Förderung, und zwar auch nur soweit, als die in erster Linie eintretende Privatthätigkeit nicht ausreicht. Mit dieser wohlverstandenen, immer mehr auch zu Rechtssätzen ausgebildeten Beschränkung hält der moderne Staat sein: »nihil humanum a me alienum esto« fest und macht ausser der Rechtsordnung auch alle andern Aufgaben des Volkes zu seinen Zwecken, soweit diese einer gemeinsamen Förderung bedürfen (Totalität des Staatszweckes).

§ 14.

Definition des Staates.

Diese wesentlichen Merkmale fassen wir folgendermassen zu einer Definition zusammen: Der Staat ist die Vereinigung eines sesshaften Volkes zu einer Gesamtpersönlichkeit, unter einer höchsten Gewalt und einer bestimmten Verfassung, zur Verwirklichung aller Gemeinziele, vor allem zur Herstellung der Rechtsordnung.



Der Staat als Organismus.

Die ältere deutsche Staatsrechtswissenschaft begnügte sich damit, die einzelnen staatsrechtlichen Institute aufzuzählen, nebeneinander zu stellen und mehr statistisch zu beschreiben, als juristisch zu begreifen. Die Wissenschaft stand damit ganz auf dem Standpunkte des damaligen Staatslebens. Weder im Reiche, noch im Territorium war der Staatsgedanke zum Durchbruche gekommen. Vor allem fehlte dem deutschen Territorialstaatsrechte der Begriff der Staatspersönlichkeit vollständig. In dieser ganzen Zeit kommt nirgends das Wort »Organismus«, zur Bezeichnung des Staates vor. Erst in diesem Jahrhundert begegnet uns dasselbe bei staatsphilosophischen Schriftstellern, zuerst wohl bei Fichte und Schelling, offenbar als Anklang an die Auffassung des Alterthums. Aus den Schriften der Staatsphilosophen pflanzt es sich fort in die Politik und wird endlich auch in die Rechtswissenschaft aufgenommen. Es geht so allgemein in den Sprachgebrauch über, dass im letzten Menschenalter wohl kein Schriftsteller über den Staat sich ganz davon freigehalten hat. Erst C. F. v. Gerber, welcher selbst in seinen »Oeffentlichen Rechten« (1852) noch den Begriff des Organismus der ganzen Konstruktion des Staatsrechtes zu Grunde gelegt hatte, unterzog Wort und Begriff »Organismus« in seiner Anwendung auf den Staat einer scharfen Kritik (Grundzüge des Staatsr. II. Aufl. 1869, S. 210—219) und gelangte zu dem Resultate, dass sich mit diesem Worte kein klarer juristischer Begriff verbinden lasse und dass es deshalb aus dem Staatsrechte ganz zu verbannen sei, während er ihm seine Bedeutung für eine politische Betrachtung des Staates nicht absprach. Weiter ging A. Th. van Krieken, welcher in seiner Schrift »Ueber die sog. organische Staatstheorie« (Leipzig 1873) die Behauptung aufstellte, dass die sog. organische Staatstheorie nichts für das Verständniss des Staates geleistet und die Anwendung des Begriffes »Organismus« auf den Staat gleichmässig aus politischen, wie aus juristischen Gründen verwerflich sei. Gegen van Krieken ist O. Gierke in zwei Aufsätzen: »Die Grundbegriffe des Staatsrechtes und die neuesten Staatstheorien« (Zeitschr. f. die gesammte Staatsw., Heft I und II 1874) aufgetreten, welche sich durch eine tiefe, philosophisch durchdachte Auffassung des Gegenstandes auszeichnen. Da die Polemik Gerber's namentlich auch gegen meine Ausführung »Ueber Prinzip, Methode und System des Staatsrechtes« (Zeitschr. für Staatsr. Bd. I, S. 417 ff.) gerichtet ist, so sei hier folgende kurze Gegenbemerkung gestattet. Es ist charakteristisch, dass die Vergleichung des Staates mit einem Organismus nur in solchen Zeiten auftritt, wo Staats- und Volksleben in enger Beziehung zu einander stehen, wo der Volksgeist schöpferisch auf die Gestaltung des Staatslebens zurückwirkt. Darum vergleichen die grössten Staatsphilosophen des griechischen Alterthums, Plato und Aristoteles, den Staat mit einem menschheitlichen Organismus. Ihnen folgen darin die römischen Schriftsteller, besonders Cicero. Dem unstaatlichen Mittelalter, soweit man Aristoteles nicht wörtlich ausschrieb, sowie der Zeit des deutschen Feudal- und

Patrimonialstaates der letzten Jahrhunderte ist dieser Vergleich völlig fremd. Er tritt aber sogleich wie von selbst hervor, seitdem das Volksleben wieder lebendigere Föhlung mit dem Staate gewinnt und man darauf ausgeht, auch das Volk wieder selbstthätig am Staate zu betheiligen. Diese Thatsache hätte van Krieken, bei einigem historischen Takte, schon allein abhalten müssen, den Begriff des Organismus, auch als einen politisch verwerflichen, zu verurtheilen. Soviel steht fest, dass das Wort »Organismus« ein den Naturwissenschaften entlehntes, auf das Staatsleben sinnbildlich übertragenes ist. Bei der Armuth der Sprache ist aber eine solche Uebertragung der Bezeichnung physischer Gegenstände auf ethische und geistige Verhältnisse unvermeidlich. Allerdings ist mit dem »Organismus« in der Staatswissenschaft viel Missbrauch getrieben worden, indem man den Staat mit dem menschlichen Körper verglich, die Elemente des Staates mit den Gliedern des Körpers, die staatlichen Funktionen mit körperlichen Verrichtungen parallelisirte. Gegen jede solche phantastische Richtung der organischen Staatslehre hat sich der Verfasser, im Einklang mit der neueren Wissenschaft, aufs entschiedenste ausgesprochen. (Einleitung in das Staatsr. S. 119). Ihm hat der Staat niemals als ein Naturprodukt oder als »der Mensch im Grossen«, sondern als ein auf den höhern Anlagen des Menschen ruhender sittlicher Organismus gegolten. Gerade in dieser Auffassung des Staates liegt nach unserer Ansicht der grösste politische Fortschritt unseres Jahrhunderts im Gegensatze zu der mechanischen Auffassung der vergangenen Jahrhunderte, welche im Staate »eine künstliche, überaus zusammengesetzte Maschine« erblickte. Wenn wir in diesem Sinne den Staat als Organismus bezeichnen, so meinen wir damit, dass der Staat als der lebendige Ausdruck des Volksgeistes zu erfassen sei, dass die Staatsthätigkeit sich nicht in der Bureaukratie konzentriren dürfe, sondern dass das Volk in seinen Gliedern aktiv am Staate betheiligt werden müsse, dass der Staat nicht bloß eine Summe beherrschter Individuen sei, sondern dass er sich in mannigfacher Gliederung von kleinern Organismen zum grössern volksbeherrschenden Organismus aufbauen müsse. In dieser Idee treffen die werthvollsten Errungenschaften der historischen Schule mit der Stein'schen Reformgesetzgebung der Freiheitskriege und den auf Selbstverwaltung gerichteten Bestrebungen der Neuzeit zusammen. Wir erkennen in diesem organischen Staatsgedanken gerade die eigenthümlichste Entfaltung des germanischen Volksgeistes und den stärksten Protest gegen den Mechanismus des absolutistisch-bureaukratischen Staates, wie gegen die ebenso mechanische Schablone des französischen Pseudo-Liberalismus. Diese uns so wichtige ethisch-politische Seite des organischen Staatsgedankens verkennt auch Gerber nicht ganz, spricht aber dem Begriff des »Organismus« jeden juristischen Werth ab und will ihn ganz durch den Begriff der Persönlichkeit ersetzen. Allerdings erkennen wir in der Auffassung des Staates, als einer selbständigen Persönlichkeit, den grössten Fortschritt der neuern Staatsrechtswissenschaft, wodurch sich dieselbe erst vollständig von der privatrechtlich-patrimonialen Theorie der ältern Publicisten befreit hat. Wir haben stets es anerkannt, dass Gerber, im Gegensatze zu seiner frühern Auffassung, die Persönlichkeit

des Staates energisch betont und damit einen wesentlichen Fortschritt, über Zachariä und Zöpfl hinaus begründet hat. Wir sind aber der Ansicht, dass mit dem einfachen Begriffe der Persönlichkeit der Staat auch in seiner juristischen Natur nicht vollständig begriffen werden kann. (Gerber sagte einst selbst: »das Staatsrecht kann nicht, wie das Privatrecht, durchweg auf den einfachen Begriff der Persönlichkeit konstruiert werden.«) Person ist vor allem der einzelne Mensch. Hier entzieht sich das Zustandekommen des eigentlich rechtlichen Momentes, der Willensäußerung, als ein innerer psychischer Vorgang, jeder juristischen Betrachtung. Der einzelne Mensch ist ein Organismus im physischen und geistigen Sinne, aber nicht im Sinne der Jurisprudenz. Hier ist er lediglich ein Individuum. Anders der Staat. Bei diesem ist das Zustandekommen des Willens ein Vorgang, welcher ganz in den Bereich der Rechtsordnung fällt. Darum ist der innere Organismus der Staatspersönlichkeit auch ein juristisch bedeutsamer Begriff, welchem folgende Merkmale zukommen

1) Während im Privatrechte die einzelnen Personen mit ihren abgegrenzten Willenssphären gleichberechtigt nebeneinanderstehen, ist das öffentliche Recht durchweg eine höhere Ordnung über den einzelnen Personen, welcher dieselben ein- und untergeordnet sind. Wir sagten daher oben: »Alles Privatrecht ist individuelles Einzelrecht, alles öffentliche Recht ist organisches Gesamtrecht.« Dies gilt besonders von der Spitze des öffentlichen Rechtes, dem Staatsrechte. Ohne Hervorhebung des organischen Charakters ist eine wissenschaftliche Unterscheidung des öffentlichen und privaten Rechtes gar nicht zu gewinnen.

2) Die Person des Staates ist eine Gesamtpersönlichkeit, was eben mit dem Begriff des Organismus zusammenfällt. Die Glieder sind nicht bloß Theile, wie die des menschlichen Körpers, sondern selbst wieder Rechtssubjekte, deren Rechtssphäre durch die Ordnung des Ganzen festgestellt ist; aber diese Rechtssphäre ist nicht, wie die privatrechtliche, die des individuellen Fürsichseins, sondern die durch die Mitgliedschaft des Staates bestimmte. Der Begriff eines Staatsgliedes, Staatsgenossen, Staatsbürgers, ist ohne den Begriff des Organismus juristisch nicht konstruierbar.

3) Vor allem ist die richtige juristische Auffassung der Staatsgewalt ohne Zugrundelegung des Begriffes »Organismus« nicht möglich. Die Staatsgewalt ist ein Abstraktum, welches verschiedenartiger Organe bedarf, um handlungsfähig zu werden. Das gerade von Gerber betonte Recht »der Organschaft« beweist, dass auch er des Begriffes des Organismus durchaus nicht enttrathen kann. Die Organe sind nicht Vertreter, nicht Repräsentanten oder Mandatare des Staates, sondern durch ihre verfassungsmässigen Handlungen handelt der Staat selbst. Dabei haben diese Organe ihre verschiedenartigen Aufgaben und Funktionen. Die Art und Weise, wie Monarch und Volksvertretung in ihrer ganz verschiedenen Rechtsstellung zur Hervorbringung des einheitlichen Staatswillens zusammenwirken, kann nur durch den Begriff des Staatsorganismus erfasst werden.

Von der juristischen Seite wird der Organismus des Staates, welcher allerdings in erster Linie ein ethisch-politischer Begriff ist, aufgefasst, wenn jedem Gliede, dem höchsten, wie dem niedersten, eine bestimmte Rechtssphäre zugewiesen und gegen das Ganze, wie gegen die andern Glieder, abgegrenzt, zugleich aber dargethan wird, wie dasselbe die Einheit des Ganzen mitbildet und in ihr beschlossen ist. Somit stellt sich das Staatsrecht dar als die rechtlich fixirte Ordnung der einzelnen Glieder des Staates in ihrer abgegrenzten eigenthümlichen Berufsstellung und doch wieder in ihrer Einheit und ihrem geordneten Zusammenwirken. Kurz das Staatsrecht ist die Lehre von der rechtlichen Organisation des Volkes zu einem politischen Gemeinwesen.

Zweites Kapitel.

Die Staatsgewalt.

(Einl. S. 160—181.)

§ 15.

Von der juristischen Natur der Staatsgewalt.

Der Staat, als das rechtlich organisirte Volk, bedarf vor allem eines **Gesamtwillens**, welcher befugt ist, über die Gesamtkraft zur Erreichung der Staatszwecke zu verfügen. Nur der einzelne Mensch, als solcher, hat schon von Natur einen Willen. Jede andere Persönlichkeit bedarf einer **besondern Organisation**, um ihren Willen auszudrücken und darzustellen, der Staat so gut, wie jedes andere Gemeinwesen. Ein solcher herrschender Staatswille kann nur hergestellt werden, wenn derselbe in einem Subjekte personificirt wird; denn die Staatsgewalt ist eine Gewalt, welche im Namen des Staates von Menschen gehandhabt wird. Die Staatsgewalt bedarf zu ihrer Wirksamkeit im Leben eines bestimmten Trägers oder Inhabers. Die so in einem Subjekte persönlich gewordene Staatsgewalt heisst die **Obrigkeit**. Die Staatsgewalt hat einen durchaus öffentlich-rechtlichen Charakter, d. h. der Herrscher ist nicht um seiner selbst willen zu Privatzwecken mit dieser Gewalt bekleidet. Im Staate ist der Herrscher nie weiter berechtigt, als er verpflichtet ist. Der herrschenden Gewalt der Obrigkeit steht die **Gehorsampflicht** der Unterthanen gegenüber. Aber das Verhältniss des Volkes zum Herrscher ist kein persönliches Subjektionsverhältniss.

niss, wie die Gutsunterthänigkeit, kein kontraktlich-privatrechtliches Band. keine vasallitische Lehenstreue, sondern staatsrechtliche Unterordnung unter das Oberhaupt eines gesetzlich geordneten Gemeinwesens.

Die Staatsgewalt ruht nicht in der atomisirten Volksmasse, welche vor und ohne den Staat gar kein Rechtssubjekt ist und deshalb auch gar keinen Willen haben kann, aber auch nicht in einer über und ausser dem Staate stehenden eigenthumsartigen Fürstenmacht, sondern lediglich in der anstattlichen Natur des Staates selbst. Dem Staate, als der politisch-herrschenden Persönlichkeit, gebührt allein die Staatsgewalt, sie ist dem Staate immanent, ein nothwendiges Attribut seines ganzen Daseins. Der Herrscher selbst ist nur ein Organ des Staates, das oberste Glied im Organismus dieses vielgegliederten Gemeinwesens. Die neuere Staatsrechtswissenschaft verwirft die Irrlehre der atomistischen Volkssouveränität, ebenso wie die der patrimonialen Fürstensouveränität, und bekennt sich zu dem allein richtigen Princip der Staatsouveränität.

§ 16.

Wort und Begriff der Souveränität.

(Einl. S. 165—168.)

Das französische Wort »souveraineté« ist aus dem Lateinischen entnommen und bedeutet: *suprema potestas*, *suprematia*, *supremitas*. In diesem Sinne sprach die mittelalterige Theorie nur dem römisch-deutschen Kaiser, als »dem *dominus mundi*« die »*suprema potestas*« zu. Erst kraft behaupteter Exemption legten sich auch die andern Monarchen Europa's die Souveränität bei und betrachteten ihre Gewalt als eine der kaiserlichen gleichgeltende. In diesem Sinne gehört zum Wesen der Souveränität nur die Unabhängigkeit von einer andern fremden, ausserhalb des eigenen Staates stehenden Gewalt, besonders von der kaiserlichen. Erst später legte man in den Begriff der Souveränität die Unbeschränktheit des Herrschers den Unterthanen gegenüber, die Abwesenheit verfassungsmässiger Schranken, eine Umprägung des Begriffes, welche in Frankreich mit der Herstellung der absoluten Monarchie aufkam. Die heutige Staatsrechtswissenschaft verwirft diesen Missbrauch des Wortes. Souveränität ist ihr nicht die Staatsgewalt selbst, sondern nur eine Eigenschaft der Staatsgewalt, welche gar nicht mit der Verfassungsform zusammenhängt. Absoluten und konstitutionellen

Monarchien gebührt ebenso, wie Republiken, die Souveränität; sie bedeutet die Unabhängigkeit der Staatsgewalt von einer ausser ihr stehenden höhern Staatsgewalt und ist somit ein wesentlich negativer Begriff, indem durch sie die Abwesenheit einer jeden staatsrechtlichen Unterordnung behauptet wird. Rein völkerrechtliche Beschränkungen heben den Begriff der Souveränität nicht auf. Alle civilisirten Staaten erkennen, trotz ihrer Souveränität, eine über ihnen stehende internationale Rechtsordnung an, welche ihnen im wechselseitigen Verkehre bestimmte Pflichten auferlegt und Rechte gewährt. Ja, durch völkerrechtliche Verträge können sich Staaten in weitgehender Weise beschränken, indem sie sich über eine nach gleichen Grundsätzen vorzunehmende Ausübung ihrer Hoheitsrechte verständigen und sich dadurch oft in weitgehender Weise die Hände binden. Dies geschieht z. B. durch Alliance-, Zoll- und Handelsverträge, am meisten durch Eintritt in einen Staatenbund, welcher die Staaten in ihrer freien Bewegung sehr beschränken kann. So lange aber solche Beschränkungen nur in der völkerrechtlichen Sphäre verbleiben, heben sie die Souveränität der Staaten nicht auf, weil sie nicht einem übergeordneten Willen einer civitas maxima, sondern lediglich ihrem eigenen, vertragsmässig gebundenen Willen gehorchen. Die Souveränität hört erst mit dem Augenblick auf, wo eine Staatsgewalt staatsrechtlich einer höhern Staatsgewalt untergeordnet wird. Als ein reiner Rechtsbegriff hat die Souveränität mit der politischen Machtstellung der Staaten nichts zu thun¹. Politisch sind alle Staaten mehr oder weniger abhängig von einander und besonders kleinere Staaten thatsächlich oft genug darauf angewiesen, sich dem Willen ihrer grössern Nachbarn in allen Beziehungen zu fügen. Dies thut aber

¹ Wenn daher Gerber in seinen Grundzügen 2. Aufl. S. 25 sagt: »Die Souveränität ist kein Begriff, der blos auf der Basis des Rechts beruht, er setzt zugleich, um zur vollen Wahrheit zu werden, eine entsprechende Macht voraus«, so entzieht er dadurch den Begriff der scharfen juristischen Bestimmung. Welche Staaten wären souverän, wenn man die Machtmittel, ihren Staatswillen im Völkerverkehre geltend zu machen, als Massstab der Souveränität betrachten wollte? Etwa nur die sechs Grossmächte, oder vielleicht auch noch Schweden und Spanien? Der Rechtswissenschaft kann es nur auf rechtliche Eigenschaften der Staaten ankommen, nicht auf die thatsächlichen Machtverhältnisse. Juristisch ist das Fürstenthum Liechtenstein ebenso souverän, wie das Kaiserthum Russland. Die Souveränität ist überall da vorhanden, wo keine staatsrechtliche Unterordnung eines Staates unter die Staatsgewalt eines andern Staates besteht. Auf die thatsächliche politische Abhängigkeit eines Staates vom andern kann die Rechtswissenschaft keine Rücksicht nehmen.

dem juristischen Begriff der Souveränität keinen Abbruch. Diese wird nur aufgehoben durch eine staatsrechtlich formulierte Abhängigkeit von einer andern höhern Staatsgewalt. Zum Vollbegriffe der Staatsgewalt gehört allerdings die Eigenschaft der Souveränität. Die Staatsgewalt soll grundsätzlich die höchste Gewalt auf Erden sein, welche begrifflich keiner andern Gewalt staatsrechtlich untergeordnet sein darf. Allein im wirklichen Leben kommen Gestaltungen vor, welche sich nicht immer den strengen Forderungen der Theorie fügen. So hat es zu verschiedenen Zeiten politische Gebilde gegeben, welche alle sonstigen Merkmale des Staates an sich trugen, nur dass ihre Staatsgewalt, trotz weitgehender Selbständigkeit, in irgend einer Weise einer andern höhern Staatsgewalt untergeordnet war, dass ihnen mit einem Worte die volle Souveränität abging. Diesen politischen Gebilden hat man die Bezeichnung des Staates niemals verweigert und damit das Merkmal der Souveränität für ein nicht absolut wesentliches erklärt. Bis zum J. 1806 waren sämmtliche deutsche Territorien von Rechtswegen der Reichsgewalt untergeordnet, und trotzdem wurden sie, wegen ihrer weitgehenden Selbständigkeit, die es verbot, sie als blosse Gemeinden oder Selbstverwaltungskörper zu bezeichnen, im Leben, wie in der Wissenschaft, als Staaten bezeichnet und behandelt.

§ 17.

Grenzen der Staatsgewalt.

(Einkl. S. 163.)

Die Staatsgewalt ist, ihrem normalen Begriffe nach, die oberste Macht auf Erden. Die Menschen und alle ihre andern Gemeinschaften und Institute, selbst die Kirche, sind ihr in ihren äussern Beziehungen unterworfen. Man bezeichnet dies Verhältniss wohl als »die Omnipotenz des Staates oder des Parlamentes«. Wenn z. B. in einem souveränen konstitutionellen Staate, unter Zustimmung aller Faktoren der Staatsgewalt, ein Gesetz verfassungsmässig zu Stande gekommen ist, so ist formell ein solches Gesetz unbestritten gültig und rechtmässig, mag sein Inhalt sein, welcher er will; denn es ist keine höhere Autorität vorhanden, welche ein solches Gesetz als rechtswidrig verwerfen könnte. Aber diese Unumschränktheit ist nur eine formelle, keine materielle. Ueber dem menschlichen Bereiche des Staates steht, als eine höhere Macht, die sittliche und natürliche Ordnung der Dinge, welche der Staat

nicht umkehren und verwirren darf, ohne Unrecht zu thun; so darf er die Freiheit der Wissenschaft, des Glaubens, die ewigen Grundsätze des Sittengesetzes nicht antasten. Thut der Staat es aber dennoch, so giebt es über der Gesetzgebung des Staates freilich keine höhere Instanz, welche ein solches materielles Unrecht auch formell dafür erklären, ein solches Gesetz ausser Kraft setzen könnte, aber dem Betheiligten gegenüber erscheint ein solcher Akt der Staatsgewalt, trotz seiner formellen Korrektheit, als unverbindlich. Der Betheiligte kann und muss in einem solchen Falle, freilich auf die Gefahr hin Märtyrer seiner Ueberzeugung zu werden, der ihre Sphäre überschreitenden Staatsgewalt den Gehorsam verweigern und gegen das Unrecht protestiren. Das Wort: »Man soll Gott mehr gehorchen, als den Menschen« bleibt trotz alles Missbrauchs, welchen man in unseren Tagen damit getrieben, eine ewige Wahrheit. Es ist eine gefährliche Ueberspannung der Staatsidee, wenn man die Staatsgewalt nicht nur als die oberste, sondern auch als die absolute Macht auf Erden ansieht, welche schlechthin, auch materiell, kein Unrecht thun kann, welche der einzige Regulator aller menschlichen Verhältnisse sein soll. Wo der Staat solche sittliche und natürliche Schranken nicht anerkennt, wo er jede Ueberschreitung des rechtlichen Umkreises der Staatsgewalt für erlaubt hält, ist Staatsabsolutismus vorhanden, welcher wohl zu unterscheiden ist vom Fürstenabsolutismus, denn auch ein konstitutionelles Parlament, ja eine demokratische Volksversammlung kann dieser gefährlichen Richtung ebenso verfallen, wie ein Alleinherrscher. Es ist bezeichnend genug, dass zwei so diametral entgegengesetzte Geister, wie Hobbes, der Vorkämpfer despotischer Willkür, und Rousseau, der publicistische Prophet der französischen Revolution, gerade in dieser Richtung völlig übereinstimmen. Hobbes' »imperium absolutum« und Rousseau's »volonté générale« proklamiren gleichmässig den schrankenlosen Staatsabsolutismus. Ausser diesen sittlich-natürlichen Schranken, welche durch das Wesen des Staates und der Staatsgewalt selbst gezogen sind, giebt es noch geschichtlich gewordene, positiv-rechtliche Schranken, welche nur in gewissen Staaten, unter bestimmten Verfassungsformen gelten. In den konstitutionellen Staaten sind dieselben zum Theil zu Sätzen der Verfassungsurkunde geworden und ziehen, gegenüber der Rechtssphäre der Staatsbürger, bestimmte Schranken, in welche die Staatsgewalt nicht eingreifen darf; es sind dies die sog. Grundrechte oder Volksrechte. Als Theile der Ver-

fassungsurkunde sind sie nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die gewöhnliche Gesetzgebung unantastbar. Nur durch verfassungsändernde Gesetze können diese Schranken beseitigt werden. Ebenso bilden die sog. wohlerworbenen Rechte eine Schranke für die Staatsgewalt, freilich ebenfalls nur von relativer Bedeutung. Wenn ein Gesetz, ohne zwingende Gründe des öffentlichen Wohles und ohne volle Entschädigung des Berechtigten, ein wohlerworbenes Recht aufhebt, so ist dies entschieden eine Rechtsverletzung, welche das Rechtsbewusstsein verurtheilt gegen welche aber dem Verletzten in der Regel ein Rechtsmittel nicht zusteht. Die Staatsgewalt solcher Staaten, welche einem grösseren Staatensysteme angehören, kann in der höhern Ordnung des letztern sehr weitgehende Schranken finden. So war die Staatsgewalt der deutschen Einzelstaaten vielfach schon durch die Grundverträge des deutschen Bundes beschränkt, noch mehr ist dies jetzt der Fall durch die Reichsverfassung und durch die Reichsgesetze.

§ 18.

Verschiedene Funktionen der Staatsgewalt.

(Einkl. S. 174—181.)

Der Staat, als einheitliche Persönlichkeit, kann auch nur einen einheitlichen Willen haben. Darum ist Einheit und Untheilbarkeit eine wesentliche Eigenschaft der Staatsgewalt. Es ist ein Widerspruch, mehrere selbständige Staatsgewalten »pouvoirs« anzunehmen. Bei der reichen, mannigfachen Wirksamkeit der Staatsgewalt ist es indessen ein wissenschaftliches Bedürfniss, verschiedene Funktionen der Staatsthätigkeit zu unterscheiden. Vom Standpunkte der übrigen Staatswissenschaften aus mögen sich speziellere Eintheilungen nach den zahlreichen Gegenständen der Staatsthätigkeit rechtfertigen, vom juristischen Standpunkt begnügt sich das Staatsrecht mit der Dreitheilung, der alten trias politica, welcher die neuere Wissenschaft einen tiefern Inhalt gegeben hat, indem sie nicht die äussere Form, sondern den innern Gehalt der Staatsthätigkeit zum Eintheilungsgrund nimmt. Darnach unterscheiden wir drei innerlich verschiedene Funktionen der Staatsgewalt:

1) der Staat giebt Gesetze, d. h. er begründet und ändert staatliche Institutionen und setzt allgemein verbindliche Rechtsgrundsätze fest. Aufgabe der Gesetzgebung ist, das Recht gesetzlich zu bestimmen. Der Staat ist nicht alleiniger Schöpfer von

Rechtssätzen. Ausserhalb des Staates, wie im Staate ist auch das Gewohnheitsrecht ein bedeutsamer Faktor der Rechtserzeugung. Aber je mehr der Staat seiner selbst bewusst wird und seine Zwecke klar ins Auge fasst, um so mehr nimmt er die Rechtssetzung selbst in die Hand, besonders auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Seine eigene Organisation und die Rechtsordnung seiner Thätigkeit steckt er durch sein eigenes Gesetz ab. Die Verbindlichkeit des Gesetzes beruht auf der Autorität der Obrigkeit, welche einen von ihr aufgestellten Rechtssatz den Staatsgenossen zu befolgen befiehlt. Die rechtsetzende Thätigkeit ist die höchste staatliche Willensäusserung, an welche die gesammte übrige Staatsthätigkeit gebunden ist. Aber ein Staat, welcher sich mit Aufstellung und Sanktion von Rechtssätzen begnügen würde, wäre verloren. Gesetze sind abstrakte Sätze, welche erst durch die übrige Staatsthätigkeit praktische Wirksamkeit empfangen.

2) Der Staat richtet, d. h. er stellt das verletzte Gesetz durch Eingreifen in die Rechtssphäre der verletzenden Individuen wieder her. Nicht der einzige, wohl aber der ursprüngliche und oberste Zweck des Staates ist die Herstellung und Vertheidigung der Rechtsordnung gegen Verletzungen jeder Art, mögen diese gegen den Staat in seiner Gesammtheit oder gegen einzelne Individuen gerichtet sein. Bei dieser Thätigkeit der Staatsgewalt kommt die unwandelbare, rücksichtslose Anwendung des Gesetzes allein zur Geltung. Zweckmässigkeitsgründe und Erwägungen des öffentlichen Wohles liegen der richterlichen Thätigkeit fern. Es ist unrichtig, das Eigenthümliche des Gerichtes blos im Urtheilen, in der logischen Funktion der Subsumtion des Falles unter die Regel zu suchen. Das Urtheilen kommt einerseits ebenso gut auch auf andern Gebieten der Staatsthätigkeit vor, andererseits erschöpft es die Thätigkeit des Gerichtes nicht. Das Wesen des Gerichtes liegt nicht im Urtheilen, sondern im Richten, d. h. in der Gewährung des Rechtsschutzes, in der Wiederherstellung des Rechtes bei vorgekommenen Rechtsverletzungen. Kraft ihrer obrigkeitlichen Funktion üben die Gerichte Zwang gegen das Individuum aus, leiten den Process und vollstrecken schliesslich das Urtheil durch Eingriff in die sonst unantastbare Rechtssphäre des Individuums. In der richterlichen Thätigkeit tritt die Staatsgewalt, in ihrer erhabenen specifischen Mission, als Schützerin und Wiederherstellerin der Rechtsordnung im Staate auf.

3) Der Staat verwaltet oder regiert. Mit steigender

Kultur wachsen auch die Anforderungen der Menschen an den Staat. Man misst »die Civilisation« wesentlich nach den Leistungen des Staates für allgemeine Staatszwecke. Ausser dem Rechtsschutze liegt dem Staate der Schutz seiner Angehörigen und seines Gebietes gegen Angriffe von aussen und die Pflege der materiellen und geistigen Interessen des Volkes ob. Solche Aufgaben können nicht durch Aufstellung von Rechtsregeln gelöst werden. Es bedarf hier nicht abstrakter Sätze, sondern eines konkreten Handelns, eines Eingreifens und Befehlens für den einzelnen Fall. Wohl bilden die Gesetze die Schranken, die negative Umzäunung der Verwaltungsthätigkeit nach allen Seiten hin. aber innerhalb der gesetzlichen Schranken fasst sie mit voller Freiheit die ihr heilsam und zweckmässig erscheinenden Beschlüsse. Von sich aus, nicht um ein Gesetz zu vollziehen, verhandelt sie mit fremden Mächten, giebt Aufträge an ihre Unterthanen, errichtet Anstalten zur Förderung von Bildung und Wohlstand. ernennt Beamte, verfügt über das Heer. Die Verwaltung ist die normale Verrichtung der Staatsgewalt, welche ununterbrochen thätig sein muss, während die beiden andern Funktionen. Gesetzgebung und Gericht, nur durch besondere Veranlassung in Thätigkeit gesetzt werden; sie ist die Leitung der öffentlichen Thätigkeit für das Gemeinwohl, ihr Princip ist Zweckmässigkeit. Das Wesen der Verwaltung liegt nicht im Vollziehen von Gesetzen, sondern in der Macht, im einzelnen Fall das Gemeinnützige anzuordnen, das Gesamtwohl anzustreben und zu versorgen, den Staat zu schützen und nach aussen zu vertreten. Die Verwaltung wird durch die Gesetze nicht positiv bestimmt, sondern nur negativ begrenzt. Die Motive ihres Handelns entnimmt sie nicht den Gesetzen, sondern ihrer eigenen Auffassung von den Staatszwecken und der sachgemässen Verfolgung derselben. Wie der Privatmann seine Privatzwecke, so verfolgt sie die Staatszwecke in eigener schöpferischer Thätigkeit, nicht positiv bestimmt durch die Gesetze, wohl aber gebunden an ihre Beobachtung und verpflichtet, dieselben nirgends durch ihre Thätigkeit zu verletzen. Eine »Verwaltung nach Gesetzen« bedeutet nicht eine Verwaltung aus gesetzlichen Motiven, sondern eine Verwaltung innerhalb der gesetzlichen Schranken.

In diesem verschiedenen Verhältnisse zum Gesetze liegt der tiefgreifende Unterschied zwischen der richterlichen Thätigkeit und der Verwaltung. Der von Stahl formulirte Satz, »dass für den Rechtsspruch das Gesetz Zweck. für die Verwaltung Schranke

sei«, bezeichnet denselben in treffender Kürze. Aus diesem innern Grunde scheidet sich die richterliche Thätigkeit aufs bestimmteste von der Verwaltung ab; aus demselben lassen sich auch die Eigenthümlichkeiten erklären, durch welche die persönliche Rechtsstellung der Richter, sowie das Verfahren vor den Gerichten sich von der Stellung und der Thätigkeit der Verwaltungsbeamten so bestimmt abhebt. Dennoch lässt sich nicht verkennen, dass Gericht und Verwaltung, der Gesetzgebung gegenüber, wieder manches Gemeinsame haben. Beide sind nicht befugt, neue Rechtssätze aufzustellen, an der bestehenden Rechtsordnung etwas zu verändern, innerhalb deren sie sich zu bewegen haben. Für beide Funktionen ist das Gesetz unzweifelhaft die höhere verbindende Autorität. Daraus rechtfertigt sich auch eine Zweitheilung der Funktionen der Staatsgewalt, wobei man Gericht und Verwaltung als Exekutive, Vollziehung bezeichnet und dem Bereiche der Gesetzgebung gegenüberstellt. Wenn man diesen einmal üblichen Namen der Exekutive beibehält, ohne sich dieselbe, wie das Wort besagt, als eine blosser Vollziehung der Gesetze zu denken, so lässt sich dagegen nichts einwenden und wir haben uns in diesem Sinne dem Sprachgebrauche früher angeschlossen, räumen aber ein, dass derselbe immerhin leicht zu einer missverständlichen Auffassung Veranlassung geben kann, und werden ihn deshalb von nun an möglichst vermeiden. Ueberhaupt überwiegt das Verschiedenartige in Justiz und Verwaltung dermassen das Gemeinsame, dass eine Zusammenfassung dieser beiden Funktionen unter Einen Gesamtbegriff nicht geboten erscheint, und wir legen deshalb unserer Systematik jetzt die Dreitheilung der Staatsthätigkeit in Gesetzgebung, Gericht und Verwaltung zu Grunde.

Drittes Kapitel.

Von der Verschiedenheit der Staaten nach ihrer Verfassungsform.

(Einkl. S. 184—197.)

§ 19.

Eintheilungsgrund.

Die Staatsgewalt, als die einheitliche höchste Willensmacht des Staates, ist in ihrem Rechtsgrunde, ihrer Begrenzung, ihren Funk-

tionen ganz dieselbe in allen Staaten, ohne Rücksicht auf ihre Verfassungsform. Die bis jetzt vorgetragenen Grundsätze über die Staatsgewalt finden auf jeden civilisirten Staat gleichmässig Anwendung. Nicht in dem Wesen und der rechtlichen Natur der überall sich gleichbleibenden Staatsgewalt, sondern in der Art und Weise, wie die Staatsgewalt in concreto personificirt oder organisirt ist, liegt die staatsrechtlich wichtigste Verschiedenheit der Staaten. Für verschiedene wissenschaftliche Betrachtungsweisen mögen verschiedene Eintheilungen der Staaten am Platze sein. Für das Staatsrecht, in welchem die rechtliche Organisation des Volkes zum Staate dargestellt wird, kann der Eintheilungsgrund nur in der Konstituierung der Obrigkeit, d. h. in dem Subjekte der Staatsgewalt, gefunden werden.

Subjekt der Staatsgewalt ist entweder ein einzelner Mensch zu selbständigem Rechte — Monarchie — oder eine Personenmehrheit als Kollektivbegriff, ein bestimmter Stand — Aristokratie — oder die Gesamtheit des Volkes — Demokratie. Aristokratie und Demokratie stimmen darin überein, dass in beiden Staatsformen nicht ein einzelner Mensch, sondern eine Personenmehrheit herrscht; man bezeichnet daher beide mit dem gemeinsamen Namen Republik und es lässt sich daher nichts dagegen einwenden, wenn manche Staatsgelehrte, wie Waitz und Zachariä, eine Zweitheilung der Staatsformen annehmen, so dass nur Monarchie und Republik einander gegenüberstehen, wenn man nur den grundverschiedenen Charakter der aristokratischen und demokratischen Republik dabei gehörig hervorhebt. Dagegen darf die Theokratie, wie dies von Bluntschli geschieht, nicht als eigene Staatsform aufgezählt werden. Wie bedeutsam auch das theokratische Prinzip in der Staatengeschichte eingewirkt hat, so betrifft es doch nur den Glauben an den Ursprung der Staatsgewalt, aber nicht das wirkliche Regiment, welches entweder ein König monarchisch oder eine Priesterschaft aristokratisch im Namen dieses Ursprungs führt. Die Theokratie würde nur dann den übrigen Staatsformen koordinirt werden können, wenn wirklich und nicht blos in der Vorstellung ein andrer übermenschlicher Regent gegeben wäre. So bleiben denn, nach der uralten aristotelischen Eintheilung, nur drei Hauptformen: die Monarchie, die Aristokratie, die Demokratie, von denen jedoch die beiden letzteren wieder als Republik der Monarchie gegenübergestellt werden können.

§ 20.

1) Die Demokratie. (Einl. S. 187.)

Auch in der Demokratie ist nicht das zufällige Aggregat der Einzelnen, noch weniger das Individuum, sondern das Volk in seiner verfassungsmässigen Gliederung Träger der Staatsgewalt. Auch in der Demokratie, wie in jeder Staatsform, sind die einzelnen Individuen, als solche, Unterthanen der Staatsgewalt; aber das Eigenthümliche der Demokratie besteht darin, dass dieselben Einzelnen in ihrer verfassungsmässigen Einheit, als Kollektivbegriff gedacht, auch die Träger der Staatsgewalt bilden. Die antike Demokratie ist von der modernen darin verschieden, dass jene durchgängig eine unmittelbare war, diese regelmässig eine repräsentative ist. Im Alterthume übte das ganze Volk in seiner Versammlung, *ἐκκλησία*, die obersten Rechte der Staatsgewalt selbst aus. In den modernen Staaten, welche nicht mehr auf der Grundlage einer rechtlosen Sklavenbevölkerung beruhen, kommt die unmittelbare Demokratie nur unter den einfachsten Verhältnissen, bei kleinen Hirten- und Bauernvölkerschaften, wie in den Bergkantonen der Schweiz noch vor. Sonst hat überall, auch in der Schweiz, die Demokratie einen repräsentativen Charakter angenommen, d. h. das Volk übt nicht mehr in seiner Gesammtheit, in seiner Urversammlung die höchsten Rechte der Staatsgewalt aus, sondern wählt nur Repräsentanten, welche an seiner Statt diese Rechte ausüben. Dadurch hat die demokratische Staatsform die Möglichkeit gewonnen, auch grössere Völker und Gebiete zu umspannen. Die grossartigste Entwicklung der repräsentativen Demokratie bieten die Vereinigten Staaten von Nordamerika.

§ 21.

2) Die Aristokratie. (Einl. S. 189.)

Das Wesen der Aristokratie besteht darin, dass hier ein bestimmter bevorzugter Stand die Herrschaft aus eigenem Rechte ausübt. Darin ist die aristokratische Form der demokratischen verwandt, dass auch hier dieselben Personen, als Mitglieder der regierenden Körperschaft, Theilhaber an der Staatsgewalt, als einzelne Individuen dagegen Unterthanen der Staatsgewalt sind; sie unterscheidet sich aber dadurch von der demokratischen Staatsform, dass in der Demokratie das Volk unter gleichmässiger Bethheiligung aller Stände und Klassen zur Herrschaft berufen ist, in der



Aristokratie dagegen nur ein bestimmter Stand, welchem das ganze übrige Volk als gehorchende Masse gegenübersteht.

Im Alterthume, wie im Mittelalter, hat die aristokratische Staatsform vielfach gegolten. Wie das jonische Athen der prägnanteste Ausdruck der Demokratie, so war Sparta der Grundtypus dorisch-aristokratischer Staatsform. Der siegreiche Stamm der Spartiaten war hier der allein herrschende, welchem die alten besiegten Ureinwohner, Lacedämonier, Periöken als Unterthanen gehorchten. Auch Kreta, Karthago, und vor allem die altrömische Patricierverfassung bieten Beispiele aristokratischer Republiken. Im Mittelalter erscheinen die deutschen Städte, bis zu den demokratischen Umgestaltungen im 14. und 15. Jahrhundert, als Aristokratien der Geschlechter. Die vollendetste Aristokratie ist Venedigs streng geordnete Adelsherrschaft. Aber keine aristokratische Republik hat sich bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts behaupten können, die Aristokratien sind sämmtlich entweder der wachsenden Macht der Fürsten oder dem demokratischen Volksgeiste der Neuzeit erlegen. Alle gegenwärtigen Republiken, auch die drei kleinen deutschen Städterepubliken, sind im staatsrechtlichen Sinne Demokratien.

§ 22.

3) Die Monarchie. (Einl. S. 190—195.)

Monarchie ist überall da vorhanden, wo eine einzelne physische Person an der Spitze des Staates steht und aus eigenem selbständigem Rechte Träger oder Organ der Staatsgewalt ist. Auf diese Selbständigkeit des Rechtes kommt es vor allem an, nicht auf den Umfang der Befugnisse. Ein republikanischer Magistrat, z. B. ein Consul, Präsident, kann sehr umfassende Befugnisse haben, aber er übt sie im Auftrage, als Beamter, nicht aus eigenem Rechte. Während in der Republik, am umfassendsten in der Demokratie, in beschränkterem Maasse in der Aristokratie, die an der Herrschaft theilnehmenden Personen in anderer Beziehung doch wieder als Regierte erscheinen, ist der Monarch nur Herrscher, nie Unterthan, nur Regent, nie Regierter. Jede staatsrechtliche Unterordnung des Monarchen unter einen andern Staatskörper würde das Wesen der Monarchie zerstören. Die monarchische Staatsform hat zu allen Zeiten die allgemeinste Verbreitung gefunden. Darum bietet sie in ihrer geschichtlichen Entwicklung auch die grösste Mannigfaltigkeit. Je nach der Art und Weise, wie in einem Staate die Person des Monarchen bestimmt wird, unterscheidet man die Erbmonarchie,

in welcher die Staatsgewalt nach Geblütsrecht erworben wird, von der Wahlmonarchie, in welcher der Träger der höchsten Gewalt durch irgend eine Form der Wahl bestimmt wird. Obgleich die Wahl mit dem Wesen der Monarchie nicht absolut unverträglich erscheint, so entspricht doch die Succession nach Geblütsrecht entschieden mehr der selbständigen Natur der monarchischen Gewalt und sind gegenwärtig alle europäischen Monarchien Erbmonarchien geworden. Die Wahlmonarchie, als antiquirte Form, kommt daher praktisch nicht mehr in Betracht.

Von viel grösserer Bedeutung ist die Verschiedenheit der Monarchien in Betreff des Umfanges der monarchischen Staatsgewalt und des Verhältnisses des Herrschers zum beherrschten Volke. Zu verschiedenen Zeiten und bei verschiedenen Völkern hat allerdings der Wille des Monarchen als der alleinige Faktor im Staatsleben gegolten, so dass die ganze öffentliche Rechtsordnung in letzter Instanz von seinem Belieben abhing (absolute oder unumschränkte Monarchie). In dieser Weise stellt sich besonders die Monarchie bei den orientalischen Völkern als Despotie dar, wo alles Recht in dem Monarchen dergestalt vereinigt ist, dass ausser ihm und ihm gegenüber niemand ein festes Recht hat. Die orientalische Despotie überspannt dermassen die Macht des Menschen, dass sie sich durch ein theokratisches Princip zu rechtfertigen suchen muss. Bei den europäischen Völkern tritt die Monarchie nur da in dieser Gestalt auf, wo ein Volksleben sich geschichtlich ausgelebt hat oder sich in einem Uebergangszustande befindet. Das erste war bei den Römern der Fall, als das Cäsarenthum sich zur schrankenlosen Selbstherrschaft steigerte, das zweite fand am Ende des Mittelalters statt, wo der Absolutismus den Uebergang vom Feudalstaate zur modernen Staatsordnung zu bahnen berufen war (neuere absolute Monarchie — Höhepunkt unter Philipp II. und Ludwig XIV.). Ueberall stützte sich diese absolute Richtung auf romanistische Ideen (»*princeps legibus solutus est*«, »*quod principi placuit, legis habet vigorem*«), stand aber in grellem Widerspruche mit der Rechtsanschauung der germanischen Völker.

Das mit Volksfreiheit gepaarte Königthum ist der grosse Staatsgedanke, welchen die Germanen in die Weltgeschichte eingeführt haben. Schon in der Germania des Tacitus ist derselbe mit den Worten angedeutet: »*nec regibus infinita ac libera potestas*«. Immer und überall steht dem Volke ein bestimmt geregelter Antheil an den Funktionen der Staatsgewalt zu. Zusammenwirken von



König und Volk ist das Wesen der germanischen Monarchie. Vieles hat sich im Laufe der Zeiten geändert: die Art des Zusammenwirkens, der Kreis derer, die zur staatlichen Mitwirkung berufen sind, die Abgrenzung des Gebietes, auf welchem die aktive Theilnahme des Volkes am Staatsleben stattfindet; aber in allen Phasen ist derselbe germanische Grundgedanke wirksam, dass der Monarch nicht alles staatliche Leben absorbiren darf, dass das Volk, auf dem der Staat, als seinem Substrate, ruht, nicht nur als passiv gehorchende Masse, sondern als aktiv mitwirkender Faktor am Staatsleben betheiligte sein soll. In der verfassungsmässigen Monarchie ist der König das höchste Glied, das Haupt in der Rechtsordnung des Staates, aber er steht innerhalb der verfassungsmässigen Staatsordnung, nicht über derselben. Er ist gebunden an eine höhere, von seiner Willkür unabhängige Staatsordnung, welche er nicht brechen darf, ohne den Staat und somit sein eigenes Recht in Frage zu stellen, er darf die wichtigsten Rechte der Staatsgewalt nur ausüben unter der Theilnahme von Organen, die in ihrer Sphäre ebenfalls selbständig sind.

Als Gegensatz der absoluten, unumschränkten Monarchie erscheint daher die verfassungsmässige, staatlich geordnete, volkstümliche Monarchie, welche nicht als eine Aufhebung oder Herabsetzung des monarchischen Princips, sondern als eine reicher gegliederte Organisation der monarchischen Staatsform aufgefasst werden muss. Was einst in der mittelalterigen Form der aristokratisch und ständisch gegliederten Monarchie einen unvollkommenen Ausdruck fand, stellt sich in der modernen Form der repräsentativen und konstitutionellen Monarchie vollendet dar. In der Aneignung und Durchführung dieses ächt germanischen Staatsgedankens liegt die wichtigste staatliche Aufgabe unseres Zeitalters. Uebrigens findet innerhalb dieser Staatsgattung wieder eine reiche Mannigfaltigkeit der Verfassungsformen statt, deren bestimmte, historisch gewordene Individualität zu charakterisiren dem besondern Staatsrechte der einzelnen Staaten überlassen werden muss. Ein konstitutionelles Staatsrecht für alle Völker und alle Zeiten bleibt eine inhaltlose Fiktion. Staatsrechtlich verwerflich und politisch gefährlich ist es, eine bestimmte Schablone der konstitutionellen Monarchie aufzustellen, nach welcher das positive Staatsrecht der einzelnen Staaten gemodelt werden soll, aus welcher gewisse sog. konstitutionelle Forderungen, wie ewige Vernunftwahrheiten, hergeleitet werden sollen.

Als wesentliche Merkmale, welche die konstitutionelle Monarchie von der absoluten scheiden, können nur folgende allgemeine Momente betrachtet werden:

1) Während der Monarch im absoluten Staate in seinem Regentenberufe nur durch sittlich-naturrechtliche Schranken gebunden ist, ist er im konstitutionellen Staate positiv-rechtlich in der Ausübung der ihm zustehenden Gewalt begrenzt und verfassungsmässig bestimmt. Auch der absolute Monarch ist zwar in seinen Regierungshandlungen an das Gesetz gebunden, so lange es eben Gesetz ist. Da er aber jeder Zeit das Gesetz nach eigenem Ermessen ändern kann, so bindet ihn das Gesetz nur solange, als er daran gebunden sein will. In der konstitutionellen Monarchie ist das Gesetz eine Macht auch über dem Monarchen. Vor allem ist die Verfassung, als das wichtigste, die Staatsform selbst feststellende Gesetz, jeder willkürlichen Veränderung durch den Monarchen entzogen. Dabei ist es nicht nöthig, dass die Verfassung in einem sog. Grundgesetze kodificirt sei; dieselbe kann auch auf einzelnen Gesetzen oder auf Gewohnheitsrecht beruhen (wie bekanntlich in England). Wer behauptet, dass der Monarch aus irgend einem Grunde die Verfassung einseitig ändern könne, negirt die Grundfeste des konstitutionellen Staatsrechtes.

2) Durch die Verfassung ist die Freiheitssphäre der Unterthanen dem Monarchen gegenüber abgesteckt, sodass er in dieselbe nicht willkürlich eingreifen darf, individuelle Sphäre der Volksfreiheit, negative Freiheitsrechte. Ohne solche Grundrechte der Bürger ist die konstitutionelle Monarchie undenkbar, wenn auch der übliche Katalog nichtssagender Grundrechtsphrasen von lehrbuchartiger Allgemeinheit weder nöthig, noch wünschenswerth ist.

3) In der konstitutionellen Monarchie ist der Monarch bei Ausübung der staatlichen Funktionen an die Mitwirkung mehr oder weniger selbständiger Organe gebunden, ohne die er mit rechtlicher Gültigkeit gar nicht handeln kann. Das wichtigste Organ ist die Volksvertretung, deren Aufgabe es ist, die Interessen und Rechte der Staatsbürger gegen jede etwaige Verletzung zu vertheidigen und, ohne selbst zu regieren, den Gang der Regierung im volksthümlichen Sinne zu bestimmen und zu beeinflussen, indem dieselbe gerade in den wichtigsten Staatsangelegenheiten ohne die Zustimmung der Volksvertretung nicht staatlich handeln kann.

Das Vorhandensein eines solchen selbständigen Staatsorgans, in welchem sich die Theilnahme des Volkes an der Ausübung der

Staatsgewalt darstellt, ist ein unbedingt nothwendiges Merkmal der konstitutionellen Monarchie. Auch muss dieses Organ ein entscheidendes Wort auf dem Gebiete der Gesetzgebung und der Ordnung des Staatshaushalts mitzureden haben, bloss berathende Stände bilden keine rechtliche Schranke gegen die Willkür des Absolutismus. Dagegen lässt sich innerhalb des konstitutionellen Systems die grösste Mannigfaltigkeit in der Zusammensetzung dieser Körperschaft denken, für welche es durchaus keine allgemein gültigen konstitutiven Principien giebt. Aber auch auf dem Gebiete der anderen staatlichen Functionen treten dem konstitutionellen Monarchen nothwendig mitwirkende Organe zur Seite. So kann er die richterliche Gewalt nur ausüben durch das Organ eines selbständigen Richteramtes, welches im Rechtsprechen, von seinen persönlichen Weisungen völlig unabhängig, nur an die Autorität des Gesetzes gebunden ist.

Aber auch auf dem freiesten Gebiete der monarchischen Thätigkeit, der eigentlichen Regierung oder Verwaltung, wo der persönliche Herrscherwille am meisten zur Geltung kommt, kann der Monarch nur handeln unter Mitwirkung von Staatsdienern, welche für alle seine Regentenhandlungen die verfassungsmässige Verantwortung übernehmen. Volksvertretung, unabhängige Gerichte und verantwortliche Minister sind die dem konstitutionellen Monarchen bei seinen Staatsfunctionen zur Seite tretenden Organe, deren Mitwirkung freilich staatsrechtlich eine sehr verschiedenartige Bedeutung hat. So ist der konstitutionelle Monarch überall bei Ausübung der Staatsgewalt verfassungsmässig beschränkt und an die Mitwirkung anderer Organe und unentbehrlicher Mitarbeiter gebunden, keineswegs aber ist ihm die Selbstausbübung der Staatsgewalt entzogen; vielmehr kommt, innerhalb der verfassungsmässigen Schranken, seine freie persönliche Entschliessung zur vollen Geltung.

Staatsrechtlich ist das monarchische Princip in der konstitutionellen Staatsordnung nur da gewahrt, wo grundsätzlich die gesammte Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt ist und die Befugnisse der Volksvertretung nicht als Mitregierungsrechte, sondern als Beschränkungen der monarchischen Gewalt aufgefasst werden. Trotz ihrer Selbständigkeit bleiben alle andern staatlichen Organe dem Monarchen untergeordnet, ohne und gegen dessen Willen nichts mit rechtlicher Kraft im Staate vor sich gehen kann (Verwerflichkeit des sog. suspen-

siven Veto). In sämtlichen deutschen Einzelstaaten ist in dieser Beziehung das monarchische Princip gewahrt, indem die Vereinigung der gesammten Staatsgewalt in der Person des Monarchen ein Fundamentalsatz des deutsch-konstitutionellen Staatsrechtes ist; doch lässt sich nicht verkennen, dass ausserhalb Deutschlands der Konstitutionalismus andere Bahnen beschritten hat, welche das monarchische Princip nicht so in seiner Reinheit bewahren. Selbst das englische Staatsrecht legt dem Parlamente, d. h. dem König und beiden Häusern, dem *rex in parlamento*, die oberste Staatsgewalt bei.

Viertes Kapitel.

Von der Verbindung mehrerer Staaten zu einem Staatensystem ¹.

§ 23.

Standpunkt der Betrachtung.

Die regelmässige Form, in welcher ein Volk seine staatlichen Aufgaben zu lösen sucht, ist der Einheitsstaat, *civitas simplex*.

¹ Die älteste bedeutende Untersuchung über Staatenverbindungen verdanken wir Samuel v. Pufendorf: *dissert. de systematibus civitatum* in seinen *dissertationes select.* p. 265—330 (Londini Scanorum 1675). Bahnbrechende Untersuchungen über die Natur des deutschen Reiches, als eines zusammengesetzten Staates, stellte bereits an Ludolf Hugo de *statu regionum Germaniae liber unus* 1661. Herausgegeben von J. N. Hert, Giessen 1769. Allgemeinere Betrachtungen über die Natur der Staatensysteme wurden erst in neuerer Zeit veranlasst durch die Gründung des nordamerikanischen Bundesstaates, dessen Grundgedanken in den klassischen Aufsätzen des Federalisten von Hamilton, Madison und Jay erörtert wurden. Auf diese Ausführungen gründete dann A. de Tocqueville seine Ansichten über den Bundesstaat (*De la démocratie en Amérique*, besonders Tom. I. Chap. VIII »de la constitution fédérale). Auf Tocqueville baute dann G. Waitz seine einflussreiche Theorie vom Bundesstaate (in seiner *Politik* Aufl. III, S. 152—218, früher gedruckt in der *Allgem. Monatschrift für Wissenschaft und Literatur* 1853). Diese Theorie hat die deutsche Wissenschaft längere Zeit ganz beherrscht und auch ich habe mich ihr früher angeschlossen (Einl. Kap. VII. S. 197 ff.). Die neueren wissenschaftlichen Untersuchungen über den Bundesstaat von H. von Treitschke, A. Hänel, Laband, Brie u. s. w., sowie die grossen geschichtlichen Ereignisse und Vorgänge des Jahres 1867 haben mich überzeugt, dass die Waitzische Theorie dringend einer Korrektur bedarf. Unter ihrem Einflusse hat man die Sphäre des Gesamtstaates und der Einzelstaaten auseinandergerissen und sich die Sache so

Darum hat sich die ältere Staatslehre meist nur mit dieser regelmässigen Gestaltung des Staatslebens beschäftigt und lange die verschiedenen Formen der Staatenverbindungen unbeachtet gelassen. Erst die wachsende Bedeutung solcher Staatenverbindungen im praktischen Leben hat die Theorie genöthigt, ihnen ihre Aufmerksamkeit zuzuwenden, und zu dem Versuche veranlasst, dieselben unter wissenschaftliche Kategorien zu bringen; doch fehlt es bis auf den heutigen Tag an der wissenschaftlichen Uebereinstimmung in der Begriffsbestimmung, wie in der Terminologie. Vor allem kommt es darauf an, nicht bloss sich einseitig mit der Entwicklung des Gegensatzes zwischen Staatenbund und Bundesstaat zu beschäftigen, wie dies gewöhnlich geschieht, sondern nach einer Eintheilung zu suchen, welche alle Arten der Staatenverbindung umfasst. Diese Eintheilung kann für die Rechtswissenschaften auch nur eine juristische sein und so unterscheiden wir, nach den beiden grossen Rechtsgebieten, völkerrechtliche und staatsrechtliche Verbindungen. Wir bezeichnen mit dem ganz allgemeinen, zuerst von Pufendorf in die Wissenschaft eingeführten Namen der Staatensysteme alle Verbindungen mehrerer Staaten, welche trotz ihrer bleibenden rechtlichen Zusammengehörigkeit sich doch als Staaten, mit einer mehr oder minder selbständigen Staatsgewalt, nicht bloss als Provinzen eines grössern Ganzen darstellen. Ausgeschieden von der Betrachtung bleibt daher der de-centra-

gedacht, dass jeder Theil sich in der ihm zugewiesenen Sphäre mit der gleichen Freiheit bewege, als ob ihn der andere gar nichts angehe. Eine solche Auffassung widerspricht der Einheit des Staatsbegriffes und würde, praktisch durchgeführt, zur Entzweiung so vollständig selbständig gestellter Gewalten, ja zur Auflösung des Staates führen. In dieser Negation ist die Polemik von M. Seydel (Kommentar zur Verfassung des Reiches. Würzburg 1873) wohlbegründet, schießt aber über das Ziel hinaus, indem sie den Begriff des Bundesstaates ganz verwirft, der seine gute Berechtigung hat. Die ältere Literatur über Staatenbund und Bundesstaat findet sich in H. A. Zachariä. Staatsr. Bd. I. § 25, und bei H. Zöpfl, Staatsr. B. I. § 62—65, und in meiner Einleitung S. 197. Schlagend in seiner Kritik gegen Seydel, wie in seiner scharfsinnigen Polemik gegen die bisher herrschende Theorie erörtert P. Laband, das Staatsrecht des deutschen Reiches B. I. 1876. § 8, »den Bundesstaatsbegriff«, ohne jedoch zu einer befriedigenden positiven Bestimmung desselben zu gelangen; dagegen scheint uns A. Hänel in seinen »Studien zum deutschen Staatsrechte«, Leipzig 1873, und in einem Aufsatz: »Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaates« in G. Hirth's Annalen des deutschen Reiches 1877. S. 78—92, von allen neueren Schriftstellern am tiefsten in das Wesen des Bundesstaates eingedrungen zu sein und aus diesem heraus seinen staatsrechtlichen Begriff zu deduciren. Eine gute Uebersicht der bisherigen bundesstaatlichen Theorien giebt Brie, der Bundesstaat, Abth. I. Leipzig 1874.

lisirte Einheitsstaat, welcher seinen Provinzen, Landschaften und Gemeinden ein weitgehendes Recht der Selbstverwaltung einräumt. Die Einverleibung eines oder mehrerer Staaten fällt gar nicht mehr unter den Begriff der Staatenverbindung, da hier die staatliche Persönlichkeit des einverleibten Staates zu existiren aufgehört hat. Auch die sog. Personalunion darf vom Standpunkte der Rechtsordnung gar nicht als Staatenverbindung angesehen werden. Politisch genommen, wird die Identität der physischen Herrscherpersönlichkeit allerdings bedeutsam auf die Schicksale der zugleich beherrschten Staaten zurückwirken, aber weder völkerrechtlich, noch staatsrechtlich bilden solche Staaten eine Einheit. Spanien und das deutsche Reich unter Karl V (I.), Sachsen und Polen unter den beiden Augusten, blieben ganz getrennte Staatspersönlichkeiten. Juristisch war es für sie etwas Zufälliges, dass der Erbmonarch des einen Staates zugleich in dem andern Staate zum Oberhaupt gewählt worden war. Darum scheidet die Personalunion ganz aus der Klasse der Staatensysteme, welche es nur mit solchen Verbindungen zu thun hat, bei welchen mehrere Staaten als solche zu einem bleibenden Verbande rechtlich, d. h. völkerrechtlich oder staatsrechtlich, zusammengefügt sind.

§ 24.

I. Völkerrechtliche Staatenverbindungen.

Im Bereiche des Völkerrechtes erscheinen die zu Staaten organisirten Völker als selbständige, unabhängige Subjekte, welche sich nur der höhern internationalen Rechtsordnung zu fügen haben. Auf dieser beruhen ihre allgemeinen Rechte und Pflichten gegeneinander. Besondere specielle Verbindlichkeiten können nur durch Verträge geschaffen werden. Abgesehen von solchen Verträgen, welche nur auf vorübergehende einzelne Leistungen gerichtet sind, verabreden die Staaten häufig auch ein Zusammengehen, eine übereinstimmende Ausübung gewisser Hoheitsrechte auf verschiedenen Gebieten des wirtschaftlichen und staatlichen Lebens. Dahin gehören Handels- und Schiffahrtsverträge, Zollverträge, vor allem aber auch Verträge, welche ein gemeinsames politisches Handeln dritten Mächten gegenüber stipuliren, besonders unter Zusage gegenseitiger eventueller militärischer Unterstützung im Kriegsfall, Alliancen. Ueber die blossen einfachen Gesellschaftsverträge und Alliancen für einzelne zeitweilige Interessen

und Fälle erheben sich die **Vereinsverträge** oder **Konföderationen** für dauernde Interessen mit gemeinsamen Anstalten und ausführenden Organen. Dazu gehört vor allem der **Staatenbund**, als die innigste völkerrechtliche Vereinigung mehrerer Staaten. Derselbe unterscheidet sich von bloß vorübergehenden Bündnissen und Alliancen dadurch:

1) dass es immer wesentliche Aufgaben des Staatslebens sein müssen, für welche die Verbindung stattfindet (nicht etwa bloß ein bestimmtes Benehmen für den einzelnen Fall oder Vertheidigung gegen einen bestimmten Feind, sondern überhaupt äussere und innere Sicherheit, Aufrechterhaltung der Integrität u. s. w.);

2) dass der Staatenbund seinem Prinzip nach einen dauernden Charakter hat. Weil eben jene gemeinschaftlich gemachten wesentlichen Interessen eine fortwährende Fürsorge beanspruchen, muss auch der Bund, als Träger dieser gemeinsamen Besorgung, dauernd errichtet werden;

3) dass ein gemeinsames Organ vorhanden sein muss, welchem nach der Bundesverfassung die Leitung der gemeinsamen Angelegenheiten anvertraut ist. Mit einem solchen leitenden Organe pflegen dann noch andere bleibende gemeinsame Bundesanstalten verbunden zu sein;

4) dass der Staatenbund auf dem Gebiete des Völkerrechtes ein selbständiges Rechtssubjekt ist. Während er nach innen durchaus keine unmittelbare staatsrechtliche Herrschaft üben kann, stehen ihm im Staatenverkehre alle Prärogativen einer völkerrechtlichen Persönlichkeit zu. Er ist zwar nicht staatsrechtlich, wohl aber völkerrechtlich zur Person organisirt. Dadurch unterscheidet er sich wesentlich von andern Vereinsverträgen. Dem deutschen Zollverein fehlte die völkerrechtliche Persönlichkeit, er war ein blosser Gesellschafts- oder Vereinsvertrag, die Staaten des Zollvereins, »les états de Zollverein«, erschienen stets nur als einzelne Staatspersönlichkeiten, der deutsche Bund, »confédération germanique«, war völkerrechtlich eine einheitliche Person und damit ein Staatenbund.

Der Staatenbund ist in seiner Einheit eine völkerrechtliche Persönlichkeit im auswärtigen Staatenverkehre, aber in seinen inneren Beziehungen kein Gesamtstaat. Es giebt keine unabhängig herrschende staatliche Centralgewalt, sondern nur eine vertragsmässige Socialgewalt mit scharf begrenzter Kompetenz, ohne eigentliche Hoheitsrechte. Der Staatenbund ist eine Verbindung

von Staaten, nicht von einzelnen Menschen. Die Staatsbürger der verbündeten Staaten, als solche, werden unmittelbar von dem Bundesverhältnisse gar nicht berührt. sie haben der Bundesgewalt gegenüber keine Gehorsamspflicht; es sind lediglich die Staatsregierungen, auf welche sich das Bundesverhältniss bezieht. Jede unmittelbare Unterordnung des Einzelnen unter die Bundesgewalt würde dem Wesen des Staatenbundes widersprechen. Sonst können in seiner Verfassung grosse Verschiedenheiten stattfinden, z. B. hinsichtlich des Umfanges der gemeinsamen Angelegenheiten oder der Organisation der Bundesorgane und Behörden, ohne den Begriff des Staatenbundes aufzuheben.

Die Form des Staatenbundes war dem Alterthume, wie dem Mittelalter wohlbekannt. In der neuern Zeit sind als hervorragende Beispiele zu nennen: die vereinigten Niederlande bis zur französischen Revolution, die Schweiz von 1815—1848, die Vereinigten Staaten von Nordamerika von 1776—1789, vor allem der deutsche Bund von 1815—1866.

§ 25.

II. Staatsrechtliche Staatenverbindungen.

A. Die Realunion.

Während die Personalunion lediglich auf einer im juristischen Sinne zufälligen Identität der Herrscher mehrerer Staaten beruht und die Staaten, als solche, gar nicht ergreift, tritt eine Realunion ein, wenn zwei oder mehrere Staaten, ohne deshalb ihre staatliche Existenz aufzugeben, grundgesetzlich gewisse staatsrechtliche Institutionen gemeinsam haben. Die gewöhnlichste Art der Realunion ist diejenige, wo zwei oder mehrere Staaten grundgesetzlich das wichtigste Organ der Staatsgewalt, den Monarchen, gemeinsam haben, *unio civitatum realis ex jure imperantis h. e. sub eodem imperante*. Diese Form der Realunion hat in der Wissenschaft hauptsächlich Beachtung gefunden (Realunion zwischen Schweden und Norwegen seit 1814). Aber es lassen sich begrifflich auch solche Realunionen denken, wo nicht der Herrscher, sondern andere staatsrechtliche Institutionen grundgesetzlich mehreren Staaten gemeinsam sind¹. So stehen unzweifelhaft die beiden Grossherzogthümer Mecklenburg, obgleich sie zwei verschiedene

¹ Dies ist treffend hervorgehoben von Franz v. Juraschek, »Ueber Personalunion und Realunion. Berlin 1878.

Landesherrn haben, in einer Realunion, weil sie nach der sog Union von 1523 und dem Erbvergleiche vom 18. April 1755 grundgesetzlich einen gemeinsamen Landtag haben. Während eine Personalunion selbstverständlich nur zwischen Monarchien möglich ist, ist eine Realunion auch bei Republiken denkbar, da sich hier die verfassungsmässige Gemeinsamkeit auch auf andere Institutionen, als die Person des Monarchen, beziehen kann.

Die Realunion unterscheidet sich dadurch vom oben besprochenen Staatenbund, dass sie einen wahrhaft staatsrechtlichen, verfassungsmässigen, keinen blos völkerrechtlichen Charakter hat, vom Einheitsstaate dadurch, dass die unirten Staaten, trotz der grundgesetzlichen Gemeinsamkeit gewisser Institutionen, Staaten mit einer eigenen Staatspersönlichkeit bleiben. Die Realunion hat die Neigung entweder in einen Einheitsstaat überzugehen, wenn die selbständigen Staaten zu blossen Provinzen herabgedrückt werden, oder zu einem Staatenstaate zu werden, wo zwar die Staaten, als solche, erhalten bleiben, sich über ihnen aber ein höherer staatlicher Organismus, ein Oberstaat auferbaut, welchem sich die Einzelstaaten, als Unterstaaten, unterzuordnen haben. Letztere komplizierte Staatsform bedarf einer näheren Betrachtung.

B. Der Staatenstaat, *civitas composita*.

Damit bezeichnet man diejenige staatliche Gestaltung, wo mehrere Staaten über sich eine Obergewalt staatsrechtlicher Natur anerkennen. Grundzug jedes Staatenstaates ist das Vorhandensein eines Ober- oder Gesamtstaates, welcher mehrere Einzel- oder Gliederstaaten umfasst. Es giebt eine Gesamtstaatsgewalt, welcher die Staatsgewalten der Einzelstaaten staatsrechtlich untergeordnet sind. Der Staatenstaat kann in verschiedenen Formen vorkommen. Im Mittelalter erschien er besonders in der Form des Lehenstaates, wo mehrere Territorialherrn einer lehensherrlichen Obergewalt untergeordnet waren. Im Orient kamen ähnliche Staatsgebilde vor, wo noch bis vor kurzem mehrere Staaten der Suzeraineté der hohen Pforte unterworfen waren und integrirende Bestandtheile des Osmanenreiches ausmachten. Der eigentlich typische Charakter des Staatenstaates ist in dem ältern deutschen Reiche ausgeprägt, wo in der Reichsgewalt eine Obergewalt staatsrechtlicher Natur über zahlreiche Territorien herrschte, denen Niemand, trotz dieser Unterordnung, den Charakter von Staaten absprach. Alle schärfer denkenden Reichspublicisten, von Ludolf

Hugo¹ bis auf Pütter², haben in dieser Ueber- und Unterordnung zweier Staatsgewalten das charakteristische Wesen des deutschen Reiches erkannt, wenn sie auch dafür noch nicht die Bezeichnung »Staatenstaat« gebrauchen.

Unter das Genus des Staatenstaates fällt auch die Species des Bundesstaates, wie dies von Laband richtig hervorgehoben worden ist. Das Charakteristische, wodurch der Bundesstaat sich von den übrigen Gestaltungen des Staatenstaates unterscheidet, besteht in folgenden Momenten, welche theils die Entstehung, theils das Wesen des Bundesstaates betreffen:

1) Während der mittelalterige Staatenstaat, auf dem Wege der allmäligen Zerbröckelung eines Einheitsstaates entstanden, ein »aus den Fugen gegangener monarchischer Feudalstaat« ist, wo ehemalige Verwaltungsbezirke den Charakter von Staaten angenommen haben, verdankt der Bundesstaat seinen Ursprung einem völkerrechtlichen Vertrage bis dahin selbständiger Staaten, welche sich einer neu zu konstituierenden staatlichen Obergewalt unterordnen, ohne deshalb ihre staatliche Individualität aufzugeben. Schon der Name »Bundesstaat« weist auf diese völkerrechtliche Entstehungsart durch ein Bündniss hin. Darin gleicht er dem Staatenbunde. Nur ist das Resultat der vertragsmässigen Entstehung ein verschiedenes. Beim Staatenbunde erzeugt der Vertrag ein bleibendes völkerrechtliches Verhältniss, beim Bundesstaate ist der Vertrag auf die Herstellung eines staatsrechtlichen Verhältnisses, die Konstituierung einer staatlichen Obergewalt, gerichtet. Sobald der Vertrag erfüllt ist, verwandelt sich das völkerrechtliche Vertragsverhältniss in ein staatsrechtliches Verfassungsverhältniss.

2) Der Bundesstaat ist nicht blos ein Band der Staaten, sondern des ganzen Volkes, aller Staatsgenossen. Er ist nicht blos, wie Laband ausführt, ein aus Staaten zusammengesetzter Staat, »eine Korporation, welche lediglich wieder aus Korporationen besteht«, sondern zugleich ein wahres Nationalband, welches sich um alle Staatsgenossen schlingt, sie zu unmittelbaren Gliedern des Gesamtstaates macht, sie in ein unmittelbares Verhältniss der Treue

¹ De statu regionum § 1 »Duplici regimine imperium nostrum administrari animadvertimus. Nam et communi aliqua republica imperium universum regitur et singulae regiones, ex quibus componitur, proprios quosdam principes vel magistratus, judicia et consilia atque adeo peculiarem quandam superiori illi subjectam rempublicam habent.«

² »Von der Regierungsform des deutschen Reiches«, in den Beiträgen zum deutschen Staats- und Fürstenrechte 1777. B. I, besonders Beitrag II.

und des Gehorsams zur Gesamtstaatsgewalt setzt. Gerade darin zeigt sich am deutlichsten der Gegensatz zwischen dem mittelalterlichen Staatenstaat des ältern deutschen Reiches und dem bundesstaatlich geordneten neuen deutschen Reiche. Die Reichsmittelbarkeit deutscher Unterthanen, welche lediglich durch das Medium ihrer Obrigkeit mit dem Reiche in Verbindung stehen, gehört der überlebten mittelalterlichen Gestalt des Staatenstaates an, während das moderne bundesstaatliche Reichsstaatsrecht alle seine Unterthanen zu Reichsunmittelbaren erhoben hat. Die einzelnen deutschen Staaten sind dem Reiche untergeordnet, die einzelnen deutschen Bürger ihm unterthan.

3) Da der Bundesstaat alle Volksgenossen umfasst, so muss er, bei der konstitutionellen Entwicklung der Gegenwart, ihrer Gesamtheit auch eine aktive Betheiligung am Staatsleben einräumen. Eine Nationalvertretung, welche die Gesamtheit aller Bürger des Bundesstaates als eine Einheit darstellt, ist nicht bloß eine zufällige Zuthat, sondern ein im Wesen des Bundesstaates begründetes nothwendiges Organ. Kurz, der Bundesstaat ist die moderne volksthümliche Form des Staatenstaates im Gegensatze zum mittelalterlich-feudalen Staatenstaate, welcher es unmittelbar nur mit untergeordneten Obrigkeiten, nicht mit einzelnen Bürgern zu thun hatte.

Der Bundesstaat ist der neue Staatsgedanke, welcher zuerst durch die nordamerikanische Verfassung von 1789 in die Welt getreten ist. Derselbe liegt der schweizerischen Bundesverfassung von 1848, dem Entwurf der deutschen Reichsverfassung vom 29. März 1849 und der gegenwärtigen deutschen Reichsverfassung zu Grunde. In jedem Bundesstaate sind die im Einheitsstaate der einheitlichen Staatsgewalt zukommenden allseitigen Aufgaben und Verrichtungen so vertheilt, dass ein Theil derselben durch die Centralgewalt, ein anderer Theil durch die Staatsgewalt der Einzelstaaten besorgt wird. Die verfassungsmässige Vertheilung der sonst einheitlich zusammengefassten Staatskompetenz ist ein wesentliches Merkmal des Bundesstaates. Der Begriff der einheitlichen Staatsgewalt wird aber dadurch gerettet, dass die Centralgewalt und die Gewalten der Einzelstaaten nicht als fremdartige Gewalten von einander geschieden werden dürfen, sondern als Glieder einer und derselben Organisation aufgefasst werden müssen, welche eben im Bundesstaate ihre höhere Einheit finden. Damit der immerhin denkbare Antagonismus zwischen der Central-

gewalt und den Gewalten der Einzelstaaten vermieden, damit die unbedingt nothwendige Einheit des Staatswillens gewahrt werde, muss im Konfliktsfalle die Entscheidung letzter Instanz der Centralgewalt zugesprochen, ihr Wille, als höchster in der bundesstaatlichen Organisation, anerkannt werden. Die Centralgewalt und die Gewalt der Einzelstaaten sind einander nicht nebengeordnet, sondern erstere ist der letzteren übergeordnet. Trotzdem bleiben die Einzelstaaten Staaten, weil sie nicht nur, wie Körper der Selbstverwaltung, eine relative Selbständigkeit in der Verwaltung gewisser Angelegenheiten, sondern eigene nicht von der Centralgewalt abgeleitete Hoheitsrechte besitzen, weil sie sich selbst innerhalb ihrer Sphäre Gesetze geben und ihren Entscheidungen die höchste Sanktion ertheilen.

Wo diese Merkmale vorhanden sind, kann man von einem Bundesstaate sprechen, dessen Organisation übrigens eine sehr verschiedenartige sein kann. Die Centralgewalt lässt sehr verschiedene Formen ihrer Konstituierung zu, sie kann ganz getrennt von der Staatsgewalt der Einzelstaaten bestehen, oder den Regierungen der letzteren kann eine weitgehende Mitwirkung bei ihrer Zusammensetzung eingeräumt sein. Es können dem Träger einer Einzelstaatsgewalt, als solchem, weitgehende Befugnisse der Centralgewalt übertragen sein, welche ihn zu einem wichtigen Organe der letzteren machen. Es können die Kompetenzgrenzen zwischen der Centralgewalt und den Staatsgewalten der Einzelstaaten sehr verschieden gezogen sein. Alle diese verschiedenen möglichen Gestaltungen machen die besondere Individualität eines konkreten Bundesstaates aus und bilden sein positives Staatsrecht. Unsere Aufgabe wird es sein, die Individualität des deutschen Bundesstaates staatsrechtlich zu charakterisiren.