

Zweites Buch. Das Reichsstaatsrecht¹.

Allgemeiner Theil.

Vom deutschen Reiche überhaupt.

§ 245.

I. Staatsrechtliche Individualität des deutschen Reiches².

Nachdem wir oben (§ 25) die wesentlichen Merkmale des Bundesstaatsbegriffes festgestellt haben, ist es unsere Aufgabe zu untersuchen, ob dieselben beim deutschen Reiche vorhanden sind:

1) Das deutsche Reich ist, wie der norddeutsche Bund, aller-

¹ Literatur: Hermann Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Zweite Ausgabe. Leipzig 1867. S. 305—474. Derselbe, Die Krisis des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1867. F. von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. Leipzig 1868. Hiersemensel, Die Verfassung des norddeutschen Bundes. Berlin 1867. Derselbe, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereines. 2 Bde. Berlin 1868—1870. Georg Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts. Leipzig 1868. Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereines. Tübingen 1870. G. A. Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869. S. 784—812. Auerbach, Das neue deutsche Reich und seine Verfassung. Berlin 1871. Hauser, Die Verfassung des deutschen Reiches. Nördlingen 1871. Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871. Nördlingen 1871. G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1872. L. v. Rönne, Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Leipzig 1872. Erschienen in zweiter Auflage unter dem Titel »Das Staatsrecht des deutschen Reiches«. 2 Bde. Leipzig 1876—77. Jos. v. Held, Die Verfassung des deutschen Reiches, vom staatsrechtlichen Standpunkte aus betrachtet. Leipzig 1872. Justus B. Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung. Hannover 1873. Max Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Würzburg 1873. R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873. Otto Gierke, Das alte und das neue deutsche Reich. Ein Vortrag. Ber-



dings durch völkerrechtliche Verträge vorbereitet, welche darauf gerichtet waren, eine staatliche Gesamtexistenz für das in den Einzelstaaten enthaltene Volk zu begründen. Mit dem am 1. Juli 1867 erfolgten Inslebentreten des norddeutschen Bundes sind die völkerrechtlichen Verträge durch Erfüllung erloschen; sie sind jetzt nur die geschichtliche Grundlage, nicht mehr das immanente, fortwirkende Princip des Gesamtstaates. »Wo die Verfassung beginnt, hört der Vertrag auf.«¹ (H. A. Zachariä).

2) Mit dem Inslebentreten eines solchen Gesamtstaates ist nothwendig eine wahre Staatsgewalt verbunden, welche ihre eigenen selbständigen Willensorgane haben muss. Der staatliche Wille derselben fällt keineswegs zusammen mit dem zusammenaddirten Willen der Einzelstaaten, während sich im blossen Staatenbunde das Wollen des Bundes mit dem Wollen aller Einzelstaaten deckt. Im deutschen Reiche würde kein übereinstimmender Beschluss aller Einzelregierungen, selbst unter Zustimmung ihrer Landstände, den Willen der Reichsstaatsgewalt ersetzen können, welcher nur durch ihre verfassungsmässigen Organe hergestellt werden kann.

3) Das deutsche Reich umfasst nicht einzelne Aufgaben, wie der Staatenbund, etwa der deutsche Bund von 1815, sondern nimmt für sich den ganzen Staatszweck in Anspruch. Es ist nach den einleitenden Worten der Reichsverfassung errichtet: »zum Schutze des

lin 1874. Albert Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrechte. Erste Studie. Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873. II Tb. 1 Heft. Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. 1880. Paul Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. B. I. Tübingen 1876. B. II 1878—1883 (in 3 Abtheilungen). Derselbe, Das Staatsrecht des deutschen Reiches in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechtes. B. II. Erster Halbband. Freiburg u. Tübingen 1883. Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1878. Philipp Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. B. I. Leipzig 1880. B. II. 1883.

Als Materiensammlungen sind zu erwähnen: Glaser, Archiv des norddeutschen Bundes. Berlin 1867. Koller, Archiv des norddeutschen Bundes und des Zollvereins. 5 Bde.

Hauptsammelwerk von Materialien und monographischen Aufsätzen ist jetzt: A. Hirth, Annalen des norddeutschen Bundes, jetzt des deutschen Reiches, kurzweg als Annalen citirt.

² (siehe vorbergebende Seite.) Die Literatur über die Staatenverbindungen, besonders über Staatenbund und Bundesstaat, findet sich oben § 23 angegeben.

¹ Am besten drückte dies der Abgeordnete Miquel am 19. März 1867 aus (Stenogr. Ber. S. 242): »Die Grundlage der Verfassung ist zwar ausdrücklich ein Vertrag gewesen, aber der Vertrag ging eben dahin, einen neuen Staat zu begründen, diesem Staate eine Verfassung zu geben und sich dann dieser Verfassung zu unterwerfen.«

Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes«. Diese Worte haben, nach der richtigen Auffassung, zwar keinen unmittelbaren dispositiven Inhalt; sie sind nicht brauchbar für die praktische Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten¹. Diese ist vielmehr durch Artikel 4 und andere Artikel der Reichsverfassung positiv bestimmt. Würden diese Worte als Gesetzesvorschrift genommen, so würden sie den Einzelstaaten nichts übrig lassen und alles der Reichsgewalt zuweisen, denn es lässt sich überhaupt keine Thätigkeit des Staates denken, die nicht unter diese allgemeine Zweckbestimmung fiel. Dennoch sind diese Worte nicht ohne Bedeutung, um die rechtliche Natur des deutschen Reiches richtig zu würdigen. Wenn die Reichsverfassung auch die Absteckung der Kompetenzgrenzen im Einzelnen speciellen Bestimmungen überweist, so erkennt sie doch, gerade durch diese so allgemeine Zweckbestimmung, recht deutlich den Staatscharakter des Reiches an, welches grundsätzlich nicht auf einzelne Aufgaben beschränkt sein, sondern den Staatszweck in seiner Totalität umfassen soll. Inwieweit sich die Reichsgewalt in dessen Verwirklichung mit den Einzelstaaten zu theilen hat, ist dagegen Sache der schon bestehenden speciellen Kompetenzbestimmungen und später noch zu erlassender kompetenzändernder Gesetze.

4) Unzweifelhaft findet auch im deutschen Reiche eine solche verfassungsmässige Vertheilung der im einfachen Staate einheitlich zusammengefassten Staatsthätigkeit zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten statt, wie dies nothwendig zum Wesen des Bundesstaates gehört. Trotz der weitgehenden Zuständigkeit der Reichsgewalt bleibt den Einzelstaaten immer noch ein bedeutsamer staatlicher Wirkungskreis, ein Komplex von Hoheitsrechten, in deren Ausübung sie als selbständige Staaten erscheinen. Obgleich der in anderen bundesstaatlichen Verfassungen ausgesprochene Satz, dass alle Hoheitsrechte, die der Centralgewalt nicht ausdrücklich übertragen sind, den Einzelstaaten verbleiben,

¹ Die richtige Ansicht hat besonders Beseler ausgeführt in den Preuss. Jahrb. XXVIII. S. 196 ff., ebenso Zorn, B. I S. 43: »Diese Worte gehören juristisch gar nicht zur Verfassung; sie enthalten nur gleichsam die Motive zu letzterer, sie geben eine historische Notiz über dasjenige Faktum, welches zur Aufrichtung des neuen Staates und damit auch zur Verfassung geführt hat; sie bezeichnen zugleich in allgemeinen Redewendungen die Gesichtspunkte, von welchen die Kontrahenten der Verträge in Hinsicht auf das neu zu begründende Staatswesen geleitet waren« u. s. w. A. A. O. Bähr in den Preuss. Jahrb. B. XXVIII S. 72 ff.



in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, so ist er doch selbstverständlich auch im deutschen Reiche Rechtens¹. Die Einzelstaaten sind die ursprünglichen Faktoren des deutschen Reiches, welche in der von ihnen beschlossenen Reichsverfassung das an das Reich übertragen haben, was sie als Gegenstand gemeinsamer Fürsorge betrachteten, das übrige aber ihrer eigenen Kompetenz vorbehielten.

5) Die Reichsgewalt hat eine unmittelbare Beziehung zu dem deutschen Volke, d. h. zu den Bürgern der Einzelstaaten; sie übt über sie unmittelbar Herrschaftsrechte und diese haben wieder unmittelbar Ansprüche an die Reichsgewalt, sie sind sämtlich Reichsunmittelbare geworden. Die Reichsgesetze verbinden nicht bloss die Einzelstaaten, sondern die einzelnen Bürger als solche. Eine Verkündigung derselben durch die Landesoberigkeiten findet nicht statt oder ist wenigstens juristisch bedeutungslos. Der übergeordnete Charakter der Reichsgewalt zeigt sich darin, dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Das Substrat der Korporation des deutschen Bundesstaates sind nicht bloss die 25 Einzelstaaten, sondern die Deutschen im staatsrechtlichen Sinne. Dieser Dualismus der Bürgerrechte und Unterthanenpflichten ist eine nothwendige Konsequenz des Bundesstaatsbegriffes.

Lassen sich somit am deutschen Reiche alle Merkmale des oben (§ 25) entwickelten Bundesstaatsbegriffes nachweisen, so ist damit im Allgemeinen sein staatsrechtlicher Charakter als Bundesstaat festgestellt. Es ist ein Staat, aber kein einfacher Staat, *civitas simplex*, sondern ein zusammengesetzter Staat, *civitas composita*, in der modernen Gestalt eines Bundesstaates. Der Begriff des Bundesstaats lässt aber der Individualität der einzelnen bundesstaatlichen Gebilde noch einen weiten Spielraum. Und gerade das deutsche

¹ Nordamerikanische Verfassung: »The powers not delegated to the United States by the constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively or to the people«. Artikel 3 der Schweizerischen Bundesverfassung: »Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind«. Entwurf der deutschen Reichsverfassung vom 29. März 1849 Art. I § 5: »Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind«. Der Antrag des Abgeordneten Zachariä, einen ähnlichen Artikel in die Verfassung des norddeutschen Bundes aufzunehmen (Stenogr. Ber. 1867 S. 243), wurde abgelehnt, nicht weil man ihn für unrichtig, sondern weil man ihn für selbstverständlich und somit für überflüssig hielt.

Reich weicht von der herkömmlichen Schablone des Bundesstaates bedeutsam ab, ohne dass ihm ein wesentliches Merkmal des bundesstaatlichen Begriffes abgeht. Der Bundesstaat ist, wie wir gesehen, ein Erzeugniss des nordamerikanischen Staatslebens. In der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1789 hat er seinen ersten Ausdruck gefunden; die Schweiz hat 1848 das amerikanische Vorbild kopirt. Auch der Entwurf einer deutschen Reichsverfassung vom 29. März 1849 stand demselben ziemlich nahe. Die gegenwärtige Reichsverfassung hat dagegen den Bundesstaatsbegriff den geschichtlich gewordenen Zuständen und den Machtverhältnissen Deutschlands in höchst origineller Weise anzupassen verstanden; sie fand bei ihrer Gründung zwei Faktoren vor, welche Nordamerika und der Schweiz völlig fremd waren, aber die vollste Berücksichtigung erheischten. Dies war einerseits der monarchische Charakter der bei weitem meisten deutschen Einzelstaaten; es musste der persönlichen Stellung der Fürsten Rechnung getragen werden, wie dies in der eigenartigen Institution des Bundesrathes geschehen ist. Andererseits musste die überwiegende Machtstellung des preussischen Staates auch staatsrechtlich zum entsprechenden Ausdrucke gebracht werden. Wollte man die Reichsgewalt nicht in die Luft bauen, so musste man sie in ihren wichtigsten Funktionen mit der Staatsgewalt des bei weitem mächtigsten Einzelstaates organisch verbinden. Dies ist geschehen durch das mit der Krone Preussens untrennbar verbundene Bundespräsidium, welches jetzt erst im deutschen Kaiserthum seinen adäquaten Ausdruck gefunden hat. Wie im Bundesrathe der monarchischen Stellung der Fürsten in den Einzelstaaten Rechnung getragen ist, so ist durch das Kaiserthum ein monarchisches Element in die Gesamtverfassung hineingetragen, welches uns berechtigt, den deutschen Bundesstaat als Reich zu bezeichnen.

Bei dieser ganz eigenartigen Gestaltung des deutschen Bundesstaates hat die Theorie sich oft zu sehr durch die fremdartigen Typen der beiden genannten republikanischen Bundesstaaten beeinflussen lassen, welche zwar unter die gemeinsame Theorie des Bundesstaates fallen, aber doch auf ganz anderem geschichtlichen Boden erwachsen sind. Das deutsche Reich will vielmehr aus der deutschen Geschichte heraus verstanden werden. Seine Verfassung wollte sich, wie der erhabene Neubegründer des Reiches bei der Eröffnung des Reichstages am 23. Februar 1867 betonte, *an gewohnte frühere Verhältnisse anschliessen*.

Vielfach ist die Anknüpfung an die Institutionen des deutschen Bundes nicht zu verkennen. So manche Reminiscenzen des öffentlichen Rechts des deutschen Bundes wirken unverkennbar im heutigen Reichsrecht fort. Nur muss stets beachtet werden, dass der deutsche Bund ein völkerrechtlicher Verein war, während das deutsche Reich ein Bundesstaat mit allen Konsequenzen eines wahren Staatswesens ist. Ebenso lebt der Zollverein in verschiedenen Institutionen des deutschen Reiches fort. Einzelne Artikel der Reichsverfassung sind zum Theil wörtlich der preussischen Verfassung entnommen und finden in dieser ein wichtiges Auslegungsmittel. Am stärksten tritt aber die Analogie des heutigen deutschen Reiches mit dem älteren deutschen Reiche hervor¹, welches demselben in seiner staatsrechtlichen Struktur als Staatenstaat viel näher stand, als der deutsche Bund. Wenn auch jede unmittelbare staatliche Kontinuität zwischen dem Reiche der Gegenwart und dem im Jahre 1806 aufgelösten Reiche in Abrede gestellt werden muss, so hat der in der Nation fortlebende Gedanke an »Kaiser und Reich« unverkennbar auf die Gestaltung unserer heutigen staatsrechtlichen Zustände eingewirkt, wie man selbst an höchster Stelle mehrfach die »Wiederherstellung« von Kaiser und Reich betont hat. Wir werden daher stets bemüht sein, die geschichtlichen Fäden des heutigen Reichsstaatsrechts mit den älteren Phasen des deutschen Staatensystems, sowohl des deutschen Bundes, als des deutschen Reiches, soweit solche nachweisbar sind, zu verknüpfen, ohne in unnützen Antiquitätenkram zu verfallen.

II. Das deutsche Reich und die Einzelstaaten².

§ 246.

1) Gegenwärtiger Staatenbestand des deutschen Reiches.

Die deutschen Staaten der Gegenwart sind aus den Territorien des älteren deutschen Reiches hervorgegangen, welche trotz ihrer

¹ Wenn wir diese augenfällige Uebereinstimmung der Institutionen des heutigen deutschen Reiches mit denen des älteren an geeigneter Stelle hervorheben, so verwahren wir uns zugleich dagegen, dass damit etwa eine Gleichstellung der Lebenskräfte gemeint sei, welche in den Einrichtungen von heute und denen von ehemals pulsiren. Während das Reich von heute in voller Jugendkraft strutzt, war das von ehemals, besonders seit dem westfälischen Frieden, unrettbar dem marasmus senilis verfallen. Diese in den Zeit- und Lebensverhältnissen der Nation begründete Verschiedenheit der politischen Triebkräfte thut aber der Analogie der staatsrechtlichen Institutionen keinen Eintrag.

² Vor allem Laband, B. I § 10. Die Unterordnung der Einzelstaaten unter