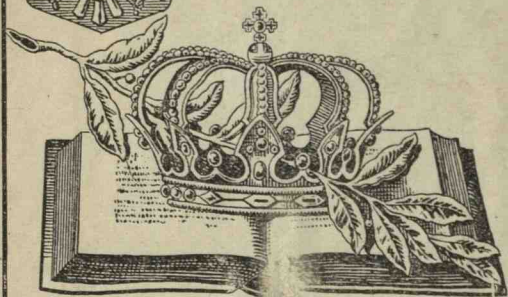




**BIBLIOTECA
FVNDATIVNEI
VNIVERSITARE
CAROL I.**



Nº Curent 23935 Format

Nº Inventar. A. 6266 Anul

Sectia Depozitul I Rastul

Ino. A. 6266

Sammlung Götschen 8

Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage

Von

Dr. Julius Hatschek

Professor des öffentl. Rechts an der kgl. Akademie zu Bosien

III. Teil

Das Recht der modernen Staatenverbindung

**Donationes
ION BOGDAN**



334094

Leipzig

G. J. Götschen'sche Verlagshandlung

1909

28/49



PC 249/06



Alle Rechte, insbesondere das Übersetzungsrecht,
von der Verlagshandlung vorbehalten.

B.C.U. Bucuresti



C28149

Spannerische Buchdruckerei in Leipzig.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
1. Überblick über die modernen Staatenverbindungen .	5
2. Personal- und Realunion	18
3. Die Staatenverbindung auf metajuristischer Grundlage	28
4. Staatenbund und Bundesstaat	40
5. Die Geschichte der Bundesstaatsidee und ihre Realisierung	48
6. Die drei Arten des Bundesstaates	60
7. Gliedstaat und Bundesstaat: Kompetenz und Kompetenz-Kompetenz	69
8. Das Bundes- und Gliedstaatsgebiet	75
9. Bundes- und Gliedstaatsangehörigkeit	84
10. Die Legislatur im Bundesstaate	91
11. Die Exekutive im Bundesstaate	108
12. Die richterliche Gewalt im Bundesstaate	121
13. Die Finanzverwaltung im Bundesstaate	128
14. Die bewaffnete Macht im Bundesstaate	142
15. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten im Bundesstaate	149
16. Verfassungsänderung im Bundesstaate	155

Literatur.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
A. B. Hart, Introduction to the study of federal Government.
Boston 1891.

Hänel, Deutsches Staatsrecht. I. Leipzig 1892.

Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat. 1892.

Le Fur, État fédéral et confédération d'états. Paris 1896.

J. W. Burgess, Political Science and Comparative Constitutional Law. 2 vol. 1902.

Außerdem die im Texte dieses Buches angeführte Literatur, parlamentarische Verhandlungen und Quellen — darunter die für die südamerikanischen Verfassungen besonders wichtige Sammlung von Rodriguez, American Constitutions, Washington 1906, s. Boston.

§ 1. Überblick über die modernen Staatenverbindungen.

I. Die Typen der modernen Staatenverbindung und ihre logischen Schranken.

Jede Verbindung von zwei oder mehreren Staaten, die auf einem Rechtsgrunde ruht, ist eine Staatenverbindung im juristischen Sinne. Wir werden alsbald sehen (§ 3), daß die juristische Staatenverbindung keineswegs den Umfang des Begriffes erschöpft. Um nun zu erkennen, ob es wirklich Staaten sind, die als Verbindung dastehen, müssen sich die Merkmale des Staates an den verbundenen Gliedern nachweisen lassen. So stehen als Ecksteine der juristischen Lehre von den Staatenverbindungen die Begriffe Staat und Souveränität da. Der Staat ist die mit oberster Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft und oberste Herrschermacht ist mit Souveränität gleichbedeutend. Gebietskörperschaft ist eine juristische Person, für welche die Herrschaft über ein Gebiet und dadurch über die auf dem Gebiete wohnenden Personen ebenso charakteristisch wie begriffsnotwendig ist. Auch die Gemeinde ist eine Gebietskörperschaft in diesem Sinne. Aber der Staat ist souverän, die Gemeinde nicht. Man gibt es auch, wie wir bald sehen werden, nicht-souveräne Staaten. Wo liegt dann hier der Unterschied zwischen Gemeinde und Staat? Der Staat hat das Recht zur Selbstorganisation immer und unter allen Umständen, die Gemeinde besitzt es nur so weit, als der Staat es ihr einräumt, also nicht zu eigenem Rechte, sondern als Übertragung eines Rechts. Aus dem allen ergibt sich, daß als wesentliche Merkmale des Staatsbegriffes anzusehen sind: zunächst diejenigen, welche sich aus dem Begriffe der Gebietskörperschaft ergeben, nämlich eigenes Gebiet, eigene Bevölke-

rung, eigene oberste Organe, außerdem aber noch die Fähigkeit der Selbstorganisation. Diese Merkmale müssen sich also auch bei jedem Teile einer Staatenverbindung aufweisen lassen.

Nun muß man sich aber vor Augen halten, daß der Staat außer seiner juristischen noch eine soziale Seite der Betrachtung und Erkenntnis darbietet, eine Seite, die, weil sie sein Sozialleben umfaßt, viel bedeutsamer und wichtiger ist. Dieses Sozialleben ist ein doppeltes: einmal im Innern und dann in steter Berührung mit anderen Staaten als Teil der sogenannten Staatengesellschaft. Außer von Rechtsnormen wird also das Dasein des Staats und deshalb auch die Staatenverbindung noch von anderen Normen beherrscht. Es sind dies Sozialnormen, Konventionalregeln, die ihre Verbindlichkeit von keinem anderen Grunde herleiten als von der Tatsache, daß sie geübt werden. Es sind Normen empirischer Faktizität (siehe § 3). Sie bewirken z. B., daß ein neues Organ, das seine juristische Anerkennung noch nicht erhalten hat, dennoch als faktisch wirkend anerkannt werden muß, z. B. der Beirat der auswärtigen Mächte für Kreta in seinem Einflusse auf dessen staatsrechtliche Organe¹⁾. Oder sie geben einem Organ eine faktische Autorität, die ihm rechtlich fehlt, z. B. die Fähigkeit der Kompetenz-Kompetenz, d. i. die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bundesstaat und Gliedstaat, die das Parlament des Dominion of Canada faktisch, aber nicht juristisch hat. Ja sie bewirken, daß faktisch ein Staat als mit einem anderen verbunden scheint und faktisch verbunden ist, während die juristische Verbindung nur zwischen ihm und einem dritten Staate besteht, z. B. Ägypten in seinem Verhältnis zu England (rein faktisch) und zur Türkei (rein juristisch).

¹⁾ Es sind die Vertreter der 4 Mächte: Großbritannien, Rußland, Frankreich und Italien, die in Athen tagen und die auswärtigen Beziehungen Kretas regeln. Dies wird nun wohl nach der Inkorporation von Kreta durch Griechenland aufhören.

Die juristischen Begriffe, mögen sie noch so scharf und kantig sein, vermögen nicht die Vielgestaltigkeit dieses Soziallebens zu erfassen und bleiben eben nur Idealtypen, die in allerdings scharfen Umrissen, Entwicklungstendenzen markieren und in dieser ihrer Funktion dazu dienen, besondere Bildungen des staatlichen Soziallebens in ihrer Eigenart zu erkennen. Mehr aber darf von ihnen nicht erwartet werden. Das muß vor Irrtümern bewahren.

Zunächst darf von ihnen nicht erwartet werden, daß sie Gattungsbegriffe sind, unter die sich das Leben des Staats oder der Staatenverbindung restlos subsumieren läßt. Man muß hier mit einer Feststellung des „*id quod plerumque fit*“ zufrieden sein. Sodann darf von ihnen nicht verlangt werden, daß sie normativ wirken, wie andere juristische Begriffe eines positiven Rechtssystems. Denn unsere Typen dienen nur der Klassifikation und klassifizierenden Erkenntnis. Sie selbst gehören keinem Rechtssystem an, aus dem heraus sie normative Geltung für sich beanspruchen könnten. Man darf also z. B. nicht aus der Tatsache, daß Kroatien-Slawonien ein bloßes Staatsfragment ist, entscheiden wollen, wie Lücken des positiven ungarisch-kroatischen Staatsrechts auszufüllen wären, denn das hieße unberechtigtes Naturrecht treiben. Nur ideale Wertmaßstäbe sind unsere Typen, an welchen der historische Einzelfall des positiven Staatsrechts gemessen werden darf¹⁾. Schließlich darf man durch das Leben nicht irre werden an den Idealtypen und an ihren funktionell wirkenden Begriffsmerkmalen. Scharf und kantig, starr müssen sie sein, um einen unverrückbaren Wertmaßstab für die historischen Individuen von Staaten und Staatenverbindungen zu liefern. Das Leben ist und bleibt aber

¹⁾ In welchem Sinne allerdings unsere Typen dazu dienen können, mit Hilfe der Individualfälle aus der Praxis rechtbildend zu wirken, gewissermaßen die Tendenzen der Rechtsentwicklung vorauszuzeichnen. Siehe Bd. I, S. 20 ff.

vielgestaltig. Diesem Leben Existenzberechtigung absprechen, weil es nicht zu den funktionellen Merkmalen des Typus passe, ist unwissenschaftliches Beginnen. Aus der Staatseigenschaft im allgemeinen (d. h. idealtypisch!) die Souveränität zu deduzieren, so daß beide miteinander stehen und fallen, ist wissenschaftlich zulässig. Unzulässig aber ist es, aus dieser idealtypischen Begriffszusammengehörigkeit im konkreten Falle folgern zu wollen, die einzelnen deutschen Staaten seien souverän, daher das Deutsche Reich kein Staat, weil es nicht außer den Einzelstaaten auch Souveränität haben könne, kein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund (Sehdel).

Wie viele soziale und gesetzliche Tatsachen sprechen nicht dagegen?!

Aber auch die umgekehrte Schlußfolgerung aus jener Begriffszusammengehörigkeit ist unzulässig, nämlich die, daß die deutschen Staaten überhaupt nicht Staaten, sondern höchstens Provinzen seien, da nur das Reich als Staat Souveränität haben könne, ohne Souveränität aber kein Staat denkbar sei (Born). Denn auch sie wird durch die sozialen und gesetzlichen Tatsachen widerlegt. Viel Mühe und Zeit, die für die Vereinbarkeit dieser Apriori-Deduktionen mit dem Leben, für diese „*concordantia discordantium canonum*“ verwendet wurde, hätte füglich gespart werden können, wenn man sich der idealtypischen Natur der hier in Frage stehenden Begriffe überhaupt bewußt gewesen wäre. Nur Begriffsjurisprudenz kann mehr wollen!

Kann demnach die Rechtswissenschaft sich nicht vermessen, das staatliche Sozialleben und das Sozialleben der Staatenverbindungen durch Begriffe zu meistern, so kann sie doch bei der von ihr vorzunehmenden Klassifikation der Staatenverbindungen so vorzugehen versuchen, daß sie ganze Staatsentwicklungen durch Typen veranschaulicht, so gewissermaßen das Sozialleben des Staats deutend und mitunter

vorausahnend, und das faktische Staatsleben daran mißt. Unter diesem Gesichtspunkte geben wir auch im folgenden vor. Die wichtigsten Typen der Staatenverbindungen sind so angeordnet, daß sie das Herauwwachsen eines Staates aus einem schon vorhandenen darstellen bis zu seiner vollständigsten Verselbständigung und Vereinigung mit anderen zur höchsten staatlichen Gemeinschaft, dem Bundesstaat. Die einzelnen Etappen auf diesem Wege können die hier in Frage kommenden Staatenverbindungen sein. „Können sein!“ Das charakterisiert das idealistische Moment des Entwicklungstypus von Staatenverbindungen, der hier gegeben wird. Das ganze ist gewissermaßen ein kinematographisches Bild, dessen einzelne Teile erst durch die Bewegung — hier Staatsleben — Realität erlangen und zu einem lebensvollen Bilde werden. Der so gegebene Typus der Entwicklung will nur klassifikatorisch ordnen und veranschaulichen, nicht normativ gelten.

Wir werden demnach im folgenden Staatenverbindungen unterscheiden, wo der eine der verbundenen Teile noch nicht Staat, sondern werdender Staat, Staatsfragment, ist; ferner solche, wo der eine Teil zwar Staat, aber gegenüber dem anderen Teil nicht gleichwertig erscheint, schließlich solche, wo beide Teile pares sind, d. h. Staaten auf gleicher Stufe.

II. Verbindung von Staaten mit Staatsfragmenten.

Gebietsteile von Staaten treten im Völkerrecht nur als Objekt eigentumsähnlicher Verhältnisse auf. Man tritt sie ab, wie Eigentum, das Gebiet sowohl wie auch die darauf wohnenden Menschen. Erst allmählich wandelt sich das durch solche Gebietsveränderungen hervorgerufene dominium in staatsrechtliche Herrschaft, imperium. Während dieses Schwebezustandes wird schon der Keim künftiger Staatenverbindung gelegt. Als niederste Stufe dieser ist die Verbindung von

Staat und Staatsfragment zu denken. Unter Staatsfragment verstehen wir (s. Jellinek, *Über Staatsfragmente*, 1896) öffentliche Verbände, die über den Rahmen des Selbstverwaltungskörpers hinauswachsen, aber doch noch nicht alle Merkmale des Staates haben. Meist wird dieses Fehlen eines oder des anderen Merkmals dadurch hervorgerufen, daß eben der Prozeß der Umwandlung von völkerrechtlichem dominium in staatsrechtliches imperium sich noch nicht ganz vollzogen hat. Ein letzter Rest davon bleibt immer in Gestalt einer Verbindung von Organen des Herrscherstaats und des beherrschten Staatsfragments, derart, daß die erstere eine entscheidende Bedeutung auch für die letztere gewinnen. Dadurch stellt das Ganze eben eine der Staatenverbindung ähnliches Gebilde dar. Aber immer mehr zieht sich das völkerrechtliche dominium vor dem staatsrechtlichen imperium zurück, immer mehr wird das ursprüngliche Objekt der Staatsherrschaft selbsttätiges Herrschaftssubjekt. Diesen Prozeß im einzelnen wollen wir hier verfolgen.

1. Die niedrigste Stufe einer Verbindung von Staat und Staatsfragment stellt jene dar, die noch hart an das völkerrechtliche dominium grenzt. Das dem selbständigen Staat — wir wollen ihn im folgenden Oberstaat nennen — zugewachsene Gebiet wird aus Gründen, die hier nicht zu erörtern sind, ihm nicht inkorporiert, sondern als von seinem Gebiet verschieden aufgefaßt, im übrigen aber vom Oberstaate eigentumsartig beherrscht. Ich verstehe unter dieser eigentumsartigen Beherrschung die Behandlung des unterworfenen Gebiets als Sachgut, ohne Rücksicht auf die auf ihm wohnenden Personen. Beherrschung der Personen allein durch Vermittlung des Gebiets ist imperium, wenn es durch eigene Staatsorgane geschieht; Beherrschung des Gebiets ohne Rücksicht auf seine Bewohner ist dominium. Auf dieser Stufe befinden sich die sogenannten Interessensphären,

Hinterländer und Herrschaftsverhältnisse, wie sie der zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien abgeschlossene Vertrag vom 5. Mai 1894 (RGBl. 1894, S. 535 ff.) in Art. 2 regelt. Es sind dies Gebiete für künftige Herrschaftsverhältnisse, für die Ausübung und weitere Ausbreitung kolonialer Beherrschung. Nur eine eigentumsähnliche, keine staatsrechtliche Beherrschung ist durch die Zusage solcher Interessensphären bedingt.

2. Eine höhere Stufe nehmen jene Verbindungen von Staat und Staatsfragment ein, wo sowohl der Gebietszuwachs als auch die auf ihm wohnenden Personen als von dem Gebiet resp. den Angehörigen des Oberstaats verschieden aufgefaßt werden. Im übrigen findet eigentumsartige Beherrschung noch statt; denn um vollständiges imperium aus dem völkerrechtlichen dominium zu machen, genügt es nicht, daß an Stelle der Sachherrschaft eine Herrschaft über Personen tritt. Es muß eine Personenherrschaft durch eigene Staatsorgane sein, während hier die Beherrschung wenigstens vorwiegend durch Organe des Oberstaats stattfindet. Hierher gehören die Kolonien, sogenannte koloniale Protektorate, Schutzgebiete, einzelne der neuen Dependencias der Vereinigten Staaten, insbesondere die Philippinen, Hawaii u. dgl. mehr. Hierher gehört auch die sogenannte Okkupation von Bosnien-Herzegowina durch Österreich-Ungarn in Gemäßheit des Art. 25 der Berliner Kongressakte von 1878, die seit dem 7. Oktober 1908 eine richtige staatliche Gebietsbeherrschung der Realunion über diese Länder geworden ist. Es ist unzutreffend hier von eigenen Staatsangehörigen dieser Schutzgebiete zu sprechen. Nur die Negation der Landesfremdheit gegenüber dem beherrschenden Oberstaat ist gegeben; einen spezifischen politischen Status haben diese Bewohner so lange nicht, als ihnen nur unvollkommene oder überhaupt nicht subjektive öffentliche Rechte zuerkannt werden.

3. Der Verinselungsprozeß gegenüber dem Ober-

staat kann immer mehr fortschreiten. Es kann das Staatsfragment wirklich eigenes Gebiet, eigene Staatsangehörigkeit haben, ja selbst eigene gesetzgeberische Organe, aber der Oberstaat hat noch innerhalb dieser Organisation sein eigenes Organ hingesetzt, dem er in Gestalt eines Gouverneurs die Vertretung der Interessen des Oberstaats zuweist und durch das er an der Beherrschung des Staatsfragments teilnimmt. Hier hat sich das völkerrechtliche dominium beinahe ganz in staatsrechtliches imperium umgewandelt, aber doch nicht ganz. Es sind nicht eigene Organe des Fragmentes, die ausschließlich herrschen, sondern die Mitherrschaft hat auch ein Organ des Oberstaats in mehr oder minder beschränkter Weise. Hierher gehören als Beispiel die fortgeschrittensten unter den amerikanischen Territorien, die englischen Selbstverwaltungskolonien, die wirklich eine eigene Staatsangehörigkeit (z. B. „British Nationality within Canada“) besitzen, schließlich Areta, das seit April 1899 eine eigene Verfassungslegislatur mit einem Kommissar (Harmosten)¹⁾ an der Spitze besaß, jetzt aber (seit dem 7. Oktober 1908) sich aus eigenem Willen an Griechenland angeschlossen hat. Hierher gehört auch Finnland in seinem Verhältnis zu Rußland, wie es seit 1808—1810 eingerichtet, dann zwischen 1899 und 1906 aufgehoben und schließlich seit dem 22. Oktober 1905 und insbesondere 20. Februar 1906 wieder restauriert worden ist. Es hat ein eigenes Territorium, eigene Staatsangehörige, eigene Behörden, eigenen Landtag. Ihm mangelt nur eine eigene „nicht in einer anderen Krone enthaltene monarchische Gewalt“. Denn die gegenwärtige monarchische Gewalt übt der russische Zar als solcher, wenngleich er für die Zwecke die Maske eines „Großfürsten von Finnland“ anlegt (siehe Korkunov, Russ. Staatsrecht, 1908, I, S. 192 ff.).

¹⁾ Die Mächte unter der Suzeränität des Sultans. Seit August 1906 wird der Kommissar vom Könige der Hellenen vorgeschlagen.

Die das Verhältnis zwischen Rußland und Finnland betreffenden Maßnahmen der letzten 10 Jahre zerfallen in zwei Perioden. Die eine währt von 1899–1905 und heißt die Periode der Vereinheitlichung („objednatiny“). Sie beginnt mit dem Kaiserlichen Manifest vom 3. Februar 1899, wodurch festgestellt wurde, daß alle Gesetze, welche das gesamte Rußland und Finnland betreffen, sowie alle anderen, die zwar in erster Linie Finnland angehen, aber auch die Interessen Rußlands berühren, mit den Schlußfolgerungen des Generalgouverneurs, des Ministerstaatssekretärs für Finnland, des Senats und Landtages in den russischen Staatsrat eingeschendet werden mußten, um hier einer Beratung unterzogen zu werden, an welcher u. a. der Generalgouverneur, der Ministerstaatssekretär und mindestens zwei finnländische Senatoren teilnehmen sollten. Dadurch wurde die Teilnahme des Landtages an der Gesetzgebung wesentlich eingeschränkt, d. h. zu einer bloß beratenden Tätigkeit hinabgedrückt. Se

Dann kam das Manifest vom 7. Juni 1900, wodurch die russische Amtssprache im Senate und anderen Behörden eingeführt wurde, ferner das Manifest vom 29. Juni 1901, wodurch das „selbständige Heer Finnlands“ aufgelöst und die Finnen der allgemeinen russischen Wehrpflicht unterworfen wurden, schließlich das Manifest vom 6. August 1905, welches unter Aufhebung jeder finnländischen Sonderheit Wahlen im ehemaligen Großherzogtum Finnland für die Reichsduma anordnete.

Vom 22. Oktober desselben Jahres tritt die Umkehr ein. Das Kaiserliche Manifest dieses Datums hebt den Februarerlaß von 1899 auf, die alten Verhältnisse sind wieder hergestellt durch das Manifest vom 20. Februar 1906, in dem von der Reichsduma nicht mehr die Rede ist, sondern im § 2 bestimmt wird: „Das Großherzogtum Finnland verbleibt ein unteilbarer Bestandteil (nerasdjelnij uczaſt) des Russischen Reiches und wird in seinen inneren Angelegenheiten durch besondere Einrichtungen nach seiner eigenen Verfassungs-gesetzgebung verwaltet (wo wnutrinnich swoich djełach uprawljaſtsja osobimi ustojnowleniam na osnovanij osobawo zakonodatelstwa).“ Siehe Porfukow, I, S. 205 ff. Jüngst (Sommer 1908) ist aber die Frage, ob eine Angelegenheit außer Finnland auch die russische Allgemeinheit berühre, der Entscheidung des russischen Ministerkomitees unterworfen worden. (a) fi
fin

4. Es gibt nun Staatsfragmente, die keineswegs immer ein eigenes Staatsgebiet oder eigene Staatsangehörige haben,

aber dennoch, was mindestens ebenso wichtig, ja vielleicht noch wichtiger ist, eigene oberste Organe. Auch auf diesem Wege gelangen sie zu einer Annäherung an die eigentliche Staatsqualität, insbesondere nähern sie sich dem Merkmal der Selbstorganisation, das, wie wir sahen, für den Staatsbegriff ebenfalls entscheidend ist. Auch dieser Prozeß der Annäherung des Staatsfragments an den Staat ist zu schildern.

Auf der untersten Stufe dieser hier behandelten Kategorie steht Elsaß-Lothringen. Es hat kein eigenes, vom Reichsgebiet verschiedenes Staatsgebiet, keine eigene Staatsangehörigkeit, aber eigene oberste Organe, insbesondere den Landesausschuß für Elsaß-Lothringen, der auch (neben Kaiser und Bundesrat) an der Gesetzgebung für Elsaß-Lothringen teil hat. Aber an der Selbstorganisation durch Verfassung hat der Landesausschuß keinen Anteil. Die Verfassung von Elsaß-Lothringen kann nur durch Reichsgesetz geändert werden.

Eine höhere Entwicklungsstufe zeigen Staatsfragmente, wie das mit Ungarn verbundene Kroatien. Es hat zwar einen eigenen Landtag, aber keine eigene Staatsangehörigkeit, auch wirkt der König von Ungarn bei allen wichtigen Regierungsakten des Königs von Kroatien mit. Alle königlichen Akte der Gesetzgebung und Verwaltung bedürfen nämlich außer der Gegenzeichnung des kroatischen Banus noch der des „kroatisch-slawonisch-dalmatinischen“ Ministers in Budapest, der Mitglied des ungarischen Ministeriums und dem ungarischen Reichstag dafür verantwortlich ist. Aber Kroatiens Verfassung, insbesondere seine staatsrechtlichen Beziehungen zu Ungarn können nur mit Zustimmung des kroatischen Landtages geändert werden (dies seit dem Jahre 1868 ung. Gesetzartikel XXX, kroat. Gesetzartikel I).

Höher als Kroatien stehen Staatsfragmente wie Island in seinem Verhältnis zu Dänemark (seit 1874) und die das Kaisertum Österreich bildenden, im Reichsrate vertretenen König-

reiche und Länder. Denn deren Verfassung kann gewöhnlich nur vom eigenen Landtag (in Island Althing genannt) abgeändert werden. Am höchsten stehen aber in unserer Gruppe Sachsen-Coburg und Sachsen-Gotha im Verhältniß zu dem Gesamtstaate Sachsen-Coburg-Gotha.

Dieser deutsche Gliedstaat hat außer einem gemeinsamen Landtag zwei besondere Landtage für Coburg und Gotha, aber nur eine Staatsangehörigkeit und ein Staatsministerium. Jede Verfassungsänderung, d. i. jede Änderung des Staatsgrundgesetzes vom 3. Mai 1852, ist nur unter Zustimmung der Mehrheit jedes der besonderen Landtage zulässig. Hier haben wir ein Beispiel für die größte Annäherung an den selbständigen Staat, wie man auch Sachsen-Coburg und Sachsen-Gotha auch als durch Realunion geeinigte Staaten betrachtet hat. Allein die richtige Meinung, durch Jellinek begründet, stützt sich auf § 2 und § 3 des Staatsgrundgesetzes, welche die „vereinigten Herzogtümer“ nur als einen Staat anerkennen.

III. Autoritätsverbände von Staaten.

Darunter verstehen wir Abhängigkeitsverhältnisse, in welchen ein oder mehrere Staaten zu einem anderen stehen, also jedenfalls Staatenverbindungen, bei denen die Partner nicht gleichberechtigt sind. Hierher gehört:

1. Der sogenannte Staatenstaat. Es ist dies eine Staatsform, welche aus einem Oberstaat und mehreren Unterstaaten besteht, wobei der erstere die ihm verbliebenen Hoheitsrechte nicht über Individuen, sondern über Staaten, die Unterstaaten oder Vasallenstaaten, ausübt. Das Prototyp eines solchen Staatenstaats ist der mittelalterliche Lehenstaat, den das Heilige römische Reich deutscher Nation, insbesondere nach Entartung des Lehenswesens, bis knapp vor die Tür des 19. Jahrhunderts darstellt. Der Vasall übt namens des Oberherrn, des Souveräns, die Herrschaft aus, er übt sie nach Art des Untereigentümers aus, der die Rechte des

Obereigentümers nicht beschränken, insbesondere die Substanz des Lehens, d. i. der Herrschaft über Land und Leute, nicht verringern darf ohne den nötigen Lehenskonsens, der ferner dem Oberlehensherrn bestimmte finanzielle oder militärische Leistungen zu erfüllen hat. Wechselseitige Rechte und Pflichten beider sind durch das geltende Recht gegeben. Eine Kompetenz-Kompetenz besitzt der Lehensherr dem Vasallen gegenüber nicht, höchstens in dem Sinne, daß er dessen Rechte vermehren, niemals aber vermindern darf. In dem Augenblicke, wo das Lehenswesen degeneriert, das Lehen Eigentum des Vasallen wird, wandelt sich auch der Lehenstaat in den Staatenstaat.

Als modernes Beispiel eines solchen haben wir das Osmanenreich, insbesondere in seinem Verhältnis zu seinen Vasallenstaaten, z. B. Samos und Ägypten, früher auch (bis zum 5. Oktober 1908) Bulgarien und (bis zum 7. Oktober 1908) Kreta u. a. m. anzusehen.

2. Es gehören in diese Gruppe von Abhängigkeitsverhältnissen die sogenannten völkerrechtlichen Protektorate. Ein mächtiger sichert einem schwächeren Staate vollständigen völkerrechtlichen Schutz gegen die Verpflichtung gewisser Leistungen oder Duldungen zu. Aus der Vollgewalt des schwächeren Staates werden gewisse Befugnisse, namentlich das völkerrechtlich verpflichtende Handeln herausgeschnitten und vom Protektorstaat ausgeübt. Daran kann sich eine mehr oder weniger eingehende Kontrolle des protegierten Staates durch den Protektorstaat anschließen. In solchem Protektionsverhältnis steht z. B. Anam zu Frankreich seit dem Vertrage vom 6. Juni 1884, die sogenannten Native States von Indien zum Britischen Reich, Chiwa zu Rußland seit dem Vertrag vom 30. November (13. Dezember) 1873, Kambodscha zu Frankreich seit der Konvention vom 17. Juni 1884, Tunis zu Frankreich seit dem Vertrag vom 8. Juli 1881 u. a. m.

Man spricht in diesem Zusammenhange gern von halbsouveränen Staaten, als welche man die protegierten Staaten bezeichnet. Der Begriff ist ein Nonsens, da die Souveränität untheilbar ist. Der protegierte Staat ist entweder souverän oder nicht souverän. Ein Kriterium dafür ist die Tatsache, ob die Eingriffe des Protektorstaats auf völkerrechtlichem Vertrage oder aber auf staatlichem Herrschaftsrecht ruhen. Im ersteren Falle ist der protegierte Staat trotz eingehender Einschränkung seiner Handlungssphäre souverän, im letzteren nicht.

Der politisch bedeutsame Unterschied zwischen den hier in Frage stehenden und den durch den Staatenstaat gegebenen Abhängigkeitsverhältnissen liegt darin, daß dort die Neigung vorhanden ist, daß der protegierte Staat vom Protektorstaat inorporiert wird, hier, daß der Vasallenstaat sich vom Oberstaate vollständig emanzipiert.

IV. Genossenverbände von Staaten, Staatensozietäten.

Vollständigste Parität der verbundenen Staaten sind das Merkmal der hier in Betracht kommenden Staatenverbindungen. Handelt es sich um eine Verbindung bloß zu politischem Schutz und Trutz, so liegt eine Alliance vor. Verbinden sich zwei oder mehrere Staaten zur Einrichtung gemeinsamer Verwaltungseinrichtungen, so ist ein Verwaltungsverein gegeben. Übernimmt ein Staat einzelne oder alle Verwaltungszweige eines anderen auf dem Wege freier Stellvertretung, so liegt eine sogenannte Akzession vor, wie sie z. B. die mit Preußen abgeschlossenen Militärkonventionen einzelner deutscher Gliedstaaten und namentlich das Verhältnis von Waldeck zu Preußen, das die Waldeckische Verwaltung leitet, darstellen. Durch Vertrag vom 18. Juli 1867 begründet, ist es durch den vom 2. März 1887 vorbehaltlich beiden Pазіszenten zustehender Kündigung auf unbestimmte Zeit gesichert.

Die Verbindung von Staaten kann eine immer innigere werden, wie bei der Realunion und dem Staatenbunde

64182

BIBLIOTHECA
Coarctata

überhaupt, ja sie kann zur Begründung eines die verbundenen Staaten selbst umfassenden höheren Staatswesens, des Bundesstaates, führen. Die Staatenverbindung kann aber auch auf Normen rein tatsächlicher Natur beruhen, auf Konventionalregeln. Das ist die Staatenverbindung auf metajuristischer Grundlage, wie sie gegenwärtig Großbritannien und Irland im Verhältnisse zu seinen Selbstverwaltungscolonien darstellt. Von all den zuletzt genannten vier Staatenverbindungen soll noch im folgenden besonders gehandelt werden.

§ 2. Personal- und Realunion.

I. Die Terminologie der Unionen von Staaten stammt aus dem Kirchenrechte, wo sie auf die Vereinigung zweier Benefizien oder Kirchenämter unter einem Benefiziaten angewendet wurde. Ihre Übertragung auf die Verbindung von Staaten unter einem monarchischen Oberhaupte erfolgte durch die staatsrechtliche Literatur des 17. Jahrhunderts, wozu namentlich in Deutschland der hier vorhandene eigenthümliche Zustand und die Doppelstellung der vorhandenen geistlichen Fürstenthümer beitrug, die einerseits kirchliche Benefizien andererseits Wahlmonarchien waren. Union ist die Verbindung zweier Staaten unter einem Monarchen (so schon Nettelbladt, *Systema elem. univ. jurispr. nat.*, 1762, § 35 ff.: „idem subjectum potestatis plurium rerum publicarum“). Einer der ersten Begründer dieser Terminologie ist Joh. Stephan Pütter (geb. 1725, gest. 1807). Seit der Zeit hat sie mannigfachen Bedeutungswandel erlebt, worüber weiter unten.

II. Die Personalunion.

Da diese Union auf einem zufälligen Ereignis ruht, so fällt sie auch mit dessen Wegfall auseinander. So haben sich auch die meisten früheren bestandenen Personalunionen im Laufe

des 19. Jahrhunderts gelöst, z. B. die zwischen Hannover und Großbritannien-Irland 1837, die zwischen den Niederlanden und Luxemburg im Jahre 1890, in beiden Fällen deshalb, weil in dem einen durch Union verbundenen Lande (Brit. Reich, Niederlande) Frauen in der Thronfolge sukzedierten, die in dem anderen durch die Thronfolgeordnung davon ausgeschlossen waren. Bei der Personalunion bewährt sich eben das Wort des Hugo Grotius (*De jure belli ac pacis*, Buch I, Kap. III 7, 2): „Wiederholt trifft es sich zufällig (*accidit*), daß mehrere Völker ein Haupt besitzen, wobei dennoch die einzelnen Völker für sich genommen jedes einen Staat bilden . . . Das sicherste Kennzeichen hierfür kann sein, daß nach Erlöschen des regierenden Hauses die Herrschaft zu jedem der verbundenen Völker zurückkehrt.“ Es gibt aber noch andere Erlöschungsgründe der Personalunion, z. B. Inkorporation des einen Staats in den anderen, wie dies bei der Personalunion Preußen-Lauenburg (1876) und bei der zwischen Belgien und dem Kongostaat (August 1908) der Fall war, oder Umwandlung des einen Staats in eine Republik, wie bei der Personalunion Preußen-Neuenburg (1848, Preußens Anerkennung der Auflösung im Jahre 1857). Soweit man nun auch blicken mag, ist heute der Typ dieser Union ausgestorben. Erwägt man noch dazu, daß es das Mittel der Personalunion war, die einzelnen Länderbestandteile großer Staaten, wie z. B. Österreichs u. a., unter dem Bepter eines Fürsten patrimonial zu vereinigen, so wird einem wohl der Grund, weshalb diese Staatenverbindung verschwindet, klar werden. Er besteht darin, daß das Wohl und Wehe von Staaten mitnichten davon abhängen kann, daß sie zufällig denselben Herrscher haben, daß bei schädlichen Folgen solcher Unionen für die beteiligten Staaten das Staatsinteresse der etwaigen Trennung, dem monarchischen Interesse der fortdauernden Vereinigung vorgehen müsse. Die

Monarchen sind eben heute der Staaten wegen da, nicht umgekehrt die Staaten der Monarchen wegen. Deshalb ist in die Verfassung mancher Staaten ausdrücklich das Verbot der Personalunion aufgenommen worden, wenigstens Vorschriften, die solche Personalunion erschweren. Manche deutsche Staatsverfassung verbietet den Erwerb einer außerdeutschen Herrschaft jedem Mitglied des regierenden Hauses, indem es dieses, wenn es solch außerdeutschen Thron bestiegen hat, für unfähig erklärt in seinem Ursprungsstaat zu regieren. So Sachsen-Meiningen (Staatsgrundgesetz vom 9. März 1896, Art. 3) und Sachsen-Coburg-Gotha (Hausgesetz Art. 18, Staatsgrundgesetz § 19), desgleichen Oldenburg (Art. 15) und Griechenland (Art. 48). Andere haben das Verbot der Personalunion, wenn die Herrschaft in dem Ursprungsstaat auf Kognaten übergehen soll, so Bayern (Verfassung Tit. II, § 6), Baden (Hausgesetz vom 4. Oktober, § 3, Nr. 4). Andere wieder verlangen die Zustimmung der parlamentarischen Körperschaften für den Fall, daß eine Personalunion eingegangen werden soll, so Preußen (Verfassung Art. 55), Sachsen (Verfassung § 5), Oldenburg für den Fall der Personalunion mit einem deutschen Staate, ferner Belgien (Art. 62), Dänemark (Art. 4), Rumänien (Art. 91).

III. Die Realunion.

Die herrschende Auffassung im 19. Jahrhundert ging dahin, daß das Wesen der Realunion im Unterschiede von der Personalunion darin bestände, daß sie verfassungsgesetzlich gemeinsam in den beiden unierten Staaten angeordnet sei. Diese von Zachariä aufgestellte Lehrmeinung fand ihre schlagende Widerlegung durch Jellinek (Staatenverbindungen, S. 197 ff.), der klarlegte, daß selbst bei gemeinsamer grundgesetzlicher Anordnung der Union deren Bestand keineswegs auf ein dauerndes Fundament gestellt würde, da nicht einzuwirken sei, weshalb der eine Staat die Norm nicht sollte

abändern können, während der andere sie beibehielte. Es stände also bei jener Auffassung im Belieben jedes Staates die Union zu lösen, ohne die geringste Rechtsverletzung vorzunehmen, was der Wirklichkeit widerspricht. Jellinek's Auffassung selbst geht dahin, daß die Realunion, um als dauernde Verbindung zweier Staaten durch einen gemeinsamen Monarchen angesehen zu werden, durch Vereinbarung der verbundenen Staaten hergestellt sein müßte. Aber einer der Hauptfälle der modernen Realunionen, nämlich Österreich-Ungarn, läßt sich nicht unter dieses Schema bringen. Es wird nämlich meines Erachtens mit Recht behauptet (Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 1906, S. 289), daß das gegenwärtige Verhältnis beider Staaten, Österreich und Ungarn, einseitig zwischen der Krone und Ungarn geregelt und die durch das kaiserliche Manifest vom 20. September 1865 (Nr. 88 RGBl.) und durch das kaiserliche Patent von demselben Datum in Aussicht gestellte Vereinbarung der beiden Staaten nicht zustande gekommen ist. Aber auch in Schweden-Norwegen entwickelte sich die Realunion einfach durch Staatspraxis weit über den Rahmen der durch Vertrag gewollten Verbindung, so daß auch hier die Vertragsgrundlage nicht ausreicht, um die Realunion ganz zu stützen und ihr wesentliches Merkmal zu sein. Eine dritte Auffassung (Brie, Georg Meyer) sucht neben der vertragsmäßigen Begründung noch andere Entstehungsgründe rechtlicher Natur und findet sie im Gewohnheitsrecht, in dem Willen eines übergeordneten Herrschers, kurz in Rechtsquellen, diefüglich nur für den einen oder anderen der zur Realunion verbundenen Staaten Geltung haben mögen, ohne aber deshalb weil sie in dem einen gelten, auch auf Geltung in dem anderen Anspruch erheben zu dürfen. Mit anderen Worten, das von Jellinek aufgedeckte Problem, wie die Rechtsetzung des einen Staates für den anderen von rechtsverbindlicher Wirksamkeit werden

könnte, ein Problem, das von Jellinek durch den Vertrag resp. die Vereinbarung der unierten Staaten gelöst wird, erhält durch die dritte eben genannte Auffassung gar keine Klärung, und kommt darin der Zachariä'schen Lösung vollständig gleich.

Ehe wir unsere eigene Meinung geben, wollen wir die beiden Haupttypen der modernen Realunion hier anführen, zunächst die zwischen Norwegen und Schweden, die 1905 ihr Ende erreicht hat, und die zwischen Österreich und Ungarn, die noch gegenwärtig besteht.

1. Schweden-Norwegen (siehe dazu Bernatzik in Grünhuts Zeitschrift Bd. 26, S. 273 ff.). Im Kieler Frieden vom 14. Januar 1814 trat Dänemark Norwegen an Schweden ab. Als sich der König von Schweden hierauf als legalen Herrn Norwegens betrachtete, ohne sich viel um dessen Wünsche zu kümmern, organisierte hier der Vetter des Königs von Schweden bewaffneten Widerstand und berief eine Nationalversammlung der Norweger nach Eidsvold. Diese gab dem Lande eine neue Verfassung vom 17. Mai 1814. Die Eidsvolder Verfassung wurde dann später auch vom Könige von Schweden unter Zustimmung des schwedischen Reichstags anerkannt, worauf dann das norwegische Storting jenen freiwillig zum erblichen Könige erwählte auf Grund einer Thronfolgeordnung, welche auch in Schweden galt. Das Ganze entsprach einem Pakt, der auch in dem sogenannten „Rigs Act“ vom 6. August 1815 seinen formellen Ausdruck erhielt. Durch diesen Akt ist zunächst die Gemeinsamkeit des Königsamtes, nicht bloß der Dynastie ausgesprochen, sodann der Gebrauch der bewaffneten Macht, das Recht über Krieg und Frieden zu entscheiden, als gemeinsame Angelegenheit erklärt. Nur die Einheitlichkeit der Kriegsführung, nicht die Einheitlichkeit der Armee war damit gegeben. Im übrigen sollten beide Staaten in Gesetzgebung und Verwaltung getrennt sein. Daneben bildete die Staatspraxis eine eigen-

artige Gemeinsamkeit der auswärtigen Verwaltung heraus, die dann auch der Grund für die spätere Auflösung der Union sein sollte. Die Einheitlichkeit der diplomatischen Verwaltung resultierte nämlich daraus, daß der Rigs Act diese Verwaltung als Recht des gemeinsamen Königs erklärt. Daraus entwickelte sich die Forderung, daß auch einheitliche Verwaltungsorgane für auswärtige Angelegenheiten vorhanden sein müßten, der schwedische Minister des Auswärtigen erledigte die Geschäfte, auch diejenigen, die Norwegen angingen. Im Jahre 1885 wurde durch schwedische Verfassungsänderung noch beschlossen, daß den Vorträgen über auswärtige Angelegenheiten auch der schwedische Ministerpräsident beizuhören müßte. Auch die Gesandten waren nominell gemeinsam, faktisch aber beinahe ausschließlich schwedisch¹⁾, wozu man durch Art. 4 des Rigs Act gelangte, der dem Könige das Recht gab, Gesandte zu empfangen und zu schicken. Das gleiche galt von den Konsuln. Der Beitrag Norwegens zu den Verwaltungskosten wurde nach der Bevölkerungsziffer berechnet (5/17, für die Konsulatsgeschäfte war die Quote etwas höher). So entstand durch die Praxis eine Art Hegemonie Schwedens, die Norwegen am Ausgange des 19. Jahrhunderts, insbesondere als seine kommerziellen Interessen größer wurden, nicht weiter dulden wollte. Die von Norwegen angestrebte paritätische Beteiligung gerade an den auswärtigen Angelegenheiten führte zur Auflösung der Realunion, welche am 26. Oktober 1905 durch Übereinkunft beider Staaten erfolgte.

2. Österreich-Ungarn entwickelte sich 1867 zur Realunion, nachdem es schon seit der Annahme der österr. Pragmatischen Sanktion vom 19. April 1713 durch die ungarischen Stände im Gesetzartikel II von 1722/1723, als „mutua cointelligentia

¹⁾ Hagman, Sveriges Grundlagar, 1902, p. 62: „Däremot måste utrikesdepartementets tjänstemän vara, infödde svenske män.“

et unio, ... sub ... Domus Austriacae gubernio“ für „ewige Zeiten“ („in aevum perdurare“) gegolten hatte. In der Pragmatischen Sanction liegt aber ebensovwenig wie in dieser (durch die Vorrede, praefatio, zu den Gesetzartikeln I und II von 1722/23) ausgesprochenen „unio“ ein Vertrag mit den übrigen, damals zum österreichischen Staate gehörigen Ständen. Auch der sogenannte „Ausgleich“ des Jahres 1867, der Ungarn die staatliche Selbständigkeit brachte, ist keineswegs ein Produkt irgend welcher Vereinbarungen zwischen den beiden Staaten, Österreich und Ungarn, sondern zunächst kam eine Vereinbarung zwischen dem Monarchen und Ungarn zustande, die im ungarischen Gesetzartikel XII vom Jahre 1867 ihren gesetzmäßigen Ausdruck fand. Hierauf erging ein ungefähr gleichlautendes Gesetz der österreichischen Legislatur (Gesetz vom 21. Dezember 1867, RGWBl. 146). Ein Vertrag zwischen beiden Reichshälften ist demnach nicht zustande gekommen, nur ist in beiden Gesetzen darauf hingewiesen, daß durch Vertrag ein gemeinsames Zoll- und Handelsbündniß und von beiden Teilen zu leistenden Beiträge (Quoten) zu vereinbaren seien. Gemeinsam ist beiden Reichshälften die Armee, die diplomatische Verwaltung und die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben, also die Reichsfinanzverwaltung, selbstverständlich auch die zur Bearbeitung dieser Verwaltungsgeschäfte eingerichteten Behörden, also ein Reichskriegs-, ein Reichsfinanzministerium und ein Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Mit den genannten gemeinsamen Verwaltungszweigen ergeben sich ein gemeinsames Reichsvermögen, ein gemeinsamer Reichsfiskus und gemeinsame Schulden. Eine gemeinsame Gesetzgebung selbst, sofern sie durch die genannten gemeinsamen Verwaltungszweige gefordert scheint, ist nicht gegeben, sondern jede Reichshälfte beschließt für sich die zur Durchführung der Verwaltung nötigen Gesetze. Als Surrogat einer gemeinsamen gesetz-

gebenden Körperschaft sind aus jedem Parlamente gewählte Ausschüsse vorhanden, die sogenannten Delegationen, zur Feststellung des gemeinsamen Budgets und zur Kontrolle der gemeinsamen Ministerien. Das zur Geltendmachung dieser Ministerverantwortlichkeit nötige Gesetz ist nicht erschienen. Jede Delegation tagt für sich, beide aber gleichzeitig in derselben Hauptstadt, abwechselnd in Wien und in Pest. Können übereinstimmende Beschlüsse selbst nach dreimaligem Notenumschlag nicht herbeigeführt werden, so findet eine gemeinsame Sitzung zwecks gemeinsamer Abstimmung statt (sogenannte Durchzählung), wobei absolute Majorität der Stimmen entscheidet. Dies ist in knappen Zügen der Inhalt des „Ausgleichs“ von 1867. Er hat seit dieser Zeit mannigfache Wandlungen erlebt (Tezner, Ausgleichsrecht und Ausgleichspolitik, Wien 1907, S. 145 ff.), die sich, weil die Ungarn nach dieser Richtung hin immer Vorstöße machen, am besten durch die nach ungarischen Ministern zu benennenden Formeln charakterisieren lassen. Da ist zunächst die sogenannte Szellische Formel, welche das gemeinsame Zollgebiet ohne Zoll- und Handelsbündnis konstituiert (Gesetzartikel XXX vom Jahre 1899 für Ungarn, sodann dementsprechend die kaiserliche Verordnung vom 21. September 1899 RGBl. 176 für Österreich oder richtiger „die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder“), ferner die Kossuthsche Formel von 1906, die alle Handelsverträge der Monarchie als eines Kontrahenten in je zwei Verträge spaltet (Gesetzartikel VII vom Jahre 1906) und schon von einem „autonomen“ ungarischen Zolltarif spricht. Schließlich verlangen die Ungarn (unter dem Ministerium Tisza) noch die Einführung der ungarischen Armeesprache für den aus der gemeinsamen Armee auszuscheidenden „ungarischen Heeresteil“, der übrigens bisher noch nicht existiert, dessen Verwirklichung aber nur eine Frage der Zeit ist.

3. Das Wesen der Realunion kann unmöglich in einer Vereinbarung solcher Union ruhen, denn eine wirklich stattgefundene Vereinbarung hinderte Schweden=Norwegen nicht, sie wieder aufzuheben und in Österreich=Ungarn ist eine solche Vereinbarung überhaupt nicht auffindbar. Vielmehr liegt das Wesen der Realunion in einem durch korrespondierende oder reziproke Gesetzgebung herbeigeführten Organisationsparallelismus, bei physischer Identität des Trägers der Krone. Der Organisationsparallelismus kann sich bloß auf den Monarchen beschränken, und der ganze Kampf der Norweger gegen Schweden lief darauf hinaus, daß den Norwegern der so eingeschränkte Organisationsparallelismus zu wenig war, daß sie ihn (auf den Minister des Außern, auf Gesandte und Konsuln) erweitern wollten, während die Schweden statt dieser Erweiterung eine schwedische Hegemonie allein gelten lassen mochten. Jener Organisationsparallelismus kann sich aber auch auf Zentralbehörden weitererstrecken, das ist in Österreich=Ungarn der Fall. Einen Rechtsgrund für das Bestehen solcher Union gibt es nicht, und das war eben der Fehler der älteren Doktrin vor Jellinek, daß sie sich einen solchen Rechtsgrund in Verfassungsnormen des einen oder anderen Staates oder in Organisationsnormen der unierten Staaten dachte, wobei natürlich das von Jellinek aufgeworfene Bedenken unerledigt blieb, wie solche Rechtsnormen in Gestalt von organisatorischen oder Verfassungsbestimmungen aus dem einen in den anderen Staat hinüberwirken sollten. Nein, nicht Rechtsnormen, sondern Konventionalregeln, soziale Normen, sind es, als welche die in dem einen Staat getroffenen Organisationsnormen auf die ihr parallel laufende vollständig analoge Organisation des anderen Staates wirken. Parallele Organisationen bedürfen eben zu ihrer Verwirklichung parallele Normen, der Zwang zur Parallelität der Normen, der

von dem einen Staat auf den anderen geübt wird, ist aber nur ein sozialer Zwang, kein Rechtszwang. Sozialer Zwang allein ist es, der Österreich und Ungarn antreibt, die nach gemeinsamen Grundsätzen zu vereinbarenden Angelegenheiten auch wirklich zu vereinbaren. Auf ihm allein ruht die Realunion, er macht ihr Wesen aus. Im Effekt kann solche reziproke Gesetzgebung, die in zwei Staaten zu Parallelorganisationen führt, eine völkerrechtlich-vertragsähnliche Wirkung hervorrufen; so haben Kanada und die Vereinigten Staaten schon seit den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts durch reziproke Gesetzgebung (reciprocity legislation) beiden Teilen nützende Anstalten getroffen, als ob sie sich zu einem Verwaltungsverein zusammengefunden hätten, beide bauen z. B. gemeinsame Brücken, wozu in beiden Gemeinwesen parallele Gesetze ermächtigen, ja sogar gemeinsame Zollbegünstigung und Zolltarife ohne irgend welche Vertragsvereinbarung — die nur schwer zu erzielen wäre wegen des Widerstands auf Seiten des amerikanischen Senats — wurden ins Auge gefaßt (siehe Todd, Parliamentary Government in the Colonies, 1894, S. 232 ff., 276 f.). Unter diesem Gesichtswinkel ist auch die Einrichtung eines gemeinsamen Zollgebietes zwischen Österreich und Ungarn ohne Zoll- und Handelsbündnis durch parallele, die Reziprozität verbürgende Gesetzgebung, entsprechend der Szellschen Formel, zu betrachten. Kurz der Organisationsparallelismus in zwei Staaten schafft vertragsähnliche Wirkungen, aber eben doch keinen Vertrag. Das ist das Wesen der Realunion. Von der bloßen Reciprocity Legislation der Amerikaner und Kanadier unterscheidet sie sich nur dadurch, daß eben ein gemeinsamer, physisch identischer Monarch in beiden unierten Staaten an der Gesetzgebung teilnimmt und das Aufhören der Reciprocity Legislation verhindern kann, eben durch sein Veto. Also Organisationsparallelismus bei physischer Identität des Monarchen, das ist

das Wesen der Realunion. Der Organisationsparallelismus ist es aber, der die Realunion von dem Staatenbund unterscheidet. Hier wie dort kann es gemeinsame Organe der verbundenen Staaten geben, aber während sich in den gemeinsamen Organen der Realunion ein Organisationsparallelismus nachweisen läßt — das Staatsoberhaupt von Österreich-Ungarn ist einerseits Kaiser von Österreich, andererseits König von Ungarn, und die bekannte Formel „f. f.“ oder „f. u. f.“ („kaiserlich und königlich“) drückt dies zur Genüge aus —, fehlt solcher Parallelismus in den staatenbündischen gemeinsamen Organen: der Deutsche Bundestag war nicht etwa Organ von Österreich, Preußen und Bayern usw. gleichzeitig, sondern eben nur Organ des Deutschen Bundes.

IV. Nach den vorhergehenden Ausführungen läßt sich der Unterschied zwischen Personal- und Realunion folgendermaßen formulieren: Union ist die Verbindung zweier Staaten unter einem Monarchen. Ist diese physische Identität des Monarchen bloß durch ein zufälliges Ereignis, gewöhnlich zufällige Übereinstimmung der Thronfolgeordnungen zweier Staaten gegeben, so liegt eine Personalunion vor; ist jene Identität aber das Ergebnis eines in beiden Staaten planmäßig gewollten Organisationsparallelismus zweier Monarchien, dann haben wir eine Realunion vor uns. —

§ 3. Die Staatenverbindung auf metajuristischer Grundlage.

Als Hauptbeispiel sei hier das Verhältnis Englands zu seinen Selbstverwaltungskolonien gezeichnet.

I. Es gibt kaum ein staatsrechtliches Problem, das so geeignet wäre, die Abhängigkeit politischer Institutionen von wirtschaftlichen Maßnahmen zu illustrieren, wie das hier behandelte.

Das staatsrechtliche Verhältnis Englands zu seinen Kolonien gestaltete der Merkantilismus ganz anders als der ihn ablösende

Freihandel (free trade) und dieser wieder ganz anders, als der auf ihn folgende „fair trade“, d. i. die Forderung eines konkurrenz-anständigen Handels an Stelle des absoluten Freihandels.

Als man zum ersten Male im 17. Jahrhundert in England darüber nachdachte, wie man das Verhältnis des Mutterlandes wirtschaftlich und rechtlich einzurichten habe, da herrschte hier wie im übrigen Europa die allbeherrschende Theorie des Merkantilismus. Das Hauptprinzip desselben, wie es namentlich von T. Mun in seinem um 1628 geschriebenen Buche: „Englands Treasure by Foreign Trade“ formuliert wurde, ging ungefähr dahin, daß man an das Ausland mehr ausführen müsse, als man daheim verzehre. Daher die Forderung, daß bei richtiger Staatswirtschaft der Export den Import übersteige, denn dann sei die Handelsbilanz des Staates aktiv und dies das Endziel staatsmännischer Weisheit.

Die Folgen dieser theoretischen Auffassung für die politische Ausgestaltung dieser Beziehungen zu den Kolonien ward nun in einem System von Gesetzen niedergelegt, das als das der Navigationsakte bekannt ist. Die erste davon erging zur Zeit des Protektorats von Cromwell im Jahre 1651, die folgenden namentlich unter Karl II., wozu noch im Verlaufe des 18. Jahrhunderts eine Reihe anderer Gesetze traten, die das Merkantilprinzip in der Kolonialpolitik verstärkten. Das in diesen Gesetzen niedergelegte System gipfelt in fünf Sätzen:

1. Waren dürfen in die Kolonien und aus den Kolonien nur auf Schiffen geführt werden, die britischen oder kolonialen Ursprungs sind.

2. Bestimmte (in den Navigationsakten als „enumerated“ bezeichnete) Waren, deren Kreis sich von Jahrzehnt zu Jahrzehnt erweiterte, dürfen von den Kolonien nur nach dem mütterländischen Markte geführt werden.

3. Waren dürfen vom Auslande in die Kolonien eingeführt werden, nur müssen sie in England umgeladen werden, da sie nur auf britischen Schiffen importiert werden können, sodann haben sie auf den Kolonienmärkten eine sie alle schlagende Konkurrenz auszustehen, da ein System von Ausfuhrprämien und Vorzugszöllen den Engländer schützen.

4. Umgekehrt erhalten die Kolonien Ausfuhrprämien und Vorzugszölle, wenn sie nach dem Mutterlande exportieren, wobei, wie von Zeitgenossen versichert wird, die aus der Staatskasse (richtiger der Kolonialkasse) gezahlte „Liebesgabe“ mehr als das Vierfache des Betrages ausmacht, den dieselben Waren in der Kolonie als Verbrauchsabgaben zu zahlen haben.

5. Den Kolonien wird strengstens verboten, etwas anderes als Rohmaterial zu produzieren, weil sie sonst unliebsame Konkurrenten der britischen Industrie werden könnten.

Unter diesem Merkantilssystem der Kolonialpolitik litten die Kolonien am meisten, während das Mutterland reich wurde. Die herbste Verurteilung erfuhr diese Ausbeutung der Kolonien durch den jüngeren Pitt, da er sagte: „Die Kolonisten in Nordamerika haben nicht einmal das Recht, einen Nagel oder ein Hufeisen zu produzieren.“

Die Folge des Systems war der Abfall der nordamerikanischen Neu-England-Kolonien. Aber man würde fehl greifen, wenn man annähme, daß dieses Ereignis der rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung der Kolonialbeziehungen eine neue Wendung gegeben hätte. Es blieb alles beim alten, insbesondere das bureaukratische Reglementieren von London aus: das viel verlachte „Downing-Street-Regime“!

Erst die durch Adam Smith und Ricardo veranlasste Beseitigung der Prohibitivzölle, vor allem aber die durch Aufhebung der Getreidezölle seit 1846 eingeleitete Freihandelsbewegung bewirkte auch eine freierlichere Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Mutterland und Kolonien.

Das Hauptprinzip der Freihandelschule, wie sie seit der Mitte des 19. Jahrhunderts unter Richard Cobdens Führung zur Vorherrschaft gelangte, war: „Auf dem billigsten Markte zu kaufen und auf dem teuersten zu verkaufen.“ Als Ideal des Freihandels galt, eine internationale Arbeitsteilung auf dem Weltmarkte durchzuführen, so daß jedes Land jene Waren und Rohstoffe speziell produziere, die es vermöge seiner natürlichen Hilfsquellen am leichtesten und billigsten herstellen könne. Deshalb weg mit allen künstlichen Mitteln, die Produktion in einem Staate zu fördern, insbesondere weg mit Schutzzöllen und Ausfuhrprämien! England mußte nur mit gutem Beispiel den anderen Kulturnationen vorangehen, die übrigen würden dann wegen Entfaltung freier Konkurrenz auf dem Weltmarkte bald folgen müssen, wenn sie in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nicht zurückbleiben wollten. Kosmopolitismus werde eintreten, d. h. allgemeine Weltbürgerschaft und Zurücktreten aller nationalen Unterschiede. Aus der „Harmonie der Interessen“ verschiedener Völker in wirtschaftlicher Hinsicht würde allgemeine Völkerglückseligkeit resultieren.

Im Rahmen dieser Theorie schrumpft die Bedeutung der Kolonien zu reinen Absatzmärkten für das Mutterland und zu

Stationen für die Erzeugung der billigsten Rohstoffe zusammen. Auch sollten sie nur so das Betriebsgeschäft werden, um den Handel des Mutterlandes zu beschäftigen („the business to engage the trade“). In dieser Hinsicht stünden sie aber nur auf einer Stufe mit dem Auslande überhaupt, sie durch nationalpolitische Bande zu halten, wäre eine Unmöglichkeit. Man müsse ihnen deshalb nicht bloß wirtschaftliche, sondern auch vollständige politische Freiheit lassen. Wollten sie abfallen, nun dann sollten sie es nur, wirtschaftlich wären sie darum noch nicht verloren, solange sie in wirtschaftlicher Beziehung leistungsfähig wären, da die allgemeinen Freihandelsbände die ganze Welt mit absoluter Notwendigkeit umschlingen müßten.

So zeitigte die Freihandelsdoktrin auch das Postulat der politischen Freiheit der Kolonien, und man suchte dieses durch zwei Mittel zu erreichen: dadurch, daß man den größeren Kolonien vollständige Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und ein sogenanntes „responsible government“ gewährte. Darunter versteht man die Einrichtung des Zweikammersystems und der parlamentarischen Regierung mit einem Ministerkabinett, das der Majorität des Parlaments entnommen ist. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde dies auch in allen großen Kolonien, wie Kanada und Neufundland, ferner in den australischen Kolonien und in den südafrikanischen: Kapkolonie und Natal eingeführt.

Wie gestalteten sich aber hierbei die rechtlichen Beziehungen zum Mutterlande? Formal-juristisch betrachtet, regiert nach wie vor der englische König als Monarch auch in den Kolonien, formal-juristisch kann das Londoner Parlament durch seine Gesetzgebung jeder Koloniallegislatur hindernd entgentreten, wenn diese ein Gesetz erlassen wollte, das den Reichsinteressen zuwiderliefe, etwa so wie es etwa nach § 2 des Reichsgesetzes vom 2. Mai 1877, betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen, die Reichsgesetzgebung im Verhältnisse zur elsass-lothringischen Landesgesetzgebung vermag, also in rein lokalen Angelegenheiten, die die übrigen deutschen Staaten als das ureigenste Gebiet ihrer Gesetzgebung ansehen.

Das alles ist formal-juristisch möglich, praktisch und faktisch gestaltet sich die Sache anders. Praktisch und faktisch ist den Selbstverwaltungskolonien freieste Selbstbetätigung gewährt, die sich sogar bis zu einer Teilnahme an der Verwaltung des Auswärtigen steigert. Dieses Praktische und Faktische vollzieht sich in strenger Regelmäßigkeit, aber abgesehen von den im 2. Teile angeführten Gesetzen, sind es keine Rechtsnormen, welche diese Regelmäßigkeit verbürgen. Es sind Konventionalregeln.

Konventionalregeln unterscheiden sich von Rechtsnormen dadurch, daß sie von keiner autoritativen Rechtsquelle erzeugt sind, und daß sie keinen von Staats wegen anerkannten psychischen Zwang als Deckung haben. Ein rein sozialer Zwang besteht. Dadurch unterscheiden sie sich auch vom Gewohnheitsrecht, dessen Vorläufer sie unter Umständen sind, wenn sie sich durch lange Übung dazu auswachsen. In solchen Konventionalregeln leben wir alle, die wir ins sogenannte gesellschaftliche Leben eintreten. Das Staats- und Völkerrecht kann ihrer als Ergänzung der Rechtsordnung nicht entraten. So ist denn ein großer Teil dessen, was wir heute Völkerrecht nennen, einfach Konventionalregel. Sie wird in hundert Fällen befolgt, im 101. Falle nicht, wenn es den Beteiligten auf Grund vorgenommener Interessenabwägung nicht mehr paßt. Dergleichen finden sich im Staats- und Verwaltungsrecht solche Konventionalregeln. Man spricht dann von Staats- und Verwaltungspraxis oder Routine. Die Verwaltungsroutine namentlich bildet eine wichtige Ergänzung unseres Verwaltungsrechtes. Man denke nur z. B. an den großen Spielraum, den im preußischen Schulrecht die Verwaltungsroutine, oder wie sie hier heißen, die „schultechnischen“ Rücksichten beanspruchen. Ähnlich gehört ein gut Teil von dem, was man gemeiniglich Polizeirecht nennt, hierher. In England beruht das ganze System der Ministerverantwortlichkeit, die Stellung des Kabinetts, wie Minister kommen und gehen, auf solchen Konventionalregeln. Und das Verhältnis von Mutterland zu den englischen Selbstverwaltungskolonien wird ebenfalls durch Konventionalregeln bestimmt. Das Gemeinsame aller dieser Regeln ist, daß sie in normalem Zustande ähnlich verbindende Kraft wie die Rechtsnormen haben, daß aber ihre bindende Kraft auf soziale Zwänge ruht. Dieser Zwang kann entweder, wie bei unserer Verwaltungsroutine, im Beamtenapparat selber liegen oder beruht, wie im Völkerrecht auf wirtschaftlichen Beziehungen und der Waffengewalt, oder wie bei den Konventionalregeln, welche die Stellung des englischen Ministerkabinetts normieren, auf der Parteilichkeit und den Beziehungen der Parteimitglieder untereinander oder schließlich im Verhältnis zwischen Mutterland und englischen Kolonien auf wirtschaftlichem Zwange. Wie die Verhältnisse nun einmal liegen, brauchen die Kolonien das Mutterland als Geld- und Kreditgeber und als Absatzmarkt. In dieser letzteren Eigenschaft wertet eben auch das Mutterland die Kolonien: als Absatzmarkt und als Feld für die Anlage von Kapitalien. Dieser soziale Zwang ist also hier ein vorwiegend wirtschaftlicher.

II. Um aus dem labilen Gleichgewicht dieser Konventionalregeln hinaus zu kommen, setzte eine wirtschaftliche Bewegung am Ausgange der 70er Jahre an, nachdem die Manchesterschule in England abgewirtschaftet hatte und als man einsah, daß die Erwartung, die diese Schule an die Zukunft gestellt, daß nämlich alle anderen Staaten zum Freihandel übergehen würden, nicht eingetroffen war. Im Jahre 1879 hatte Frankreich den freihändlerischen Handelsvertrag mit England endgültig gekündigt, in demselben Jahre war Deutschland zum Schutzzoll übergegangen. In der Folge mehrte sich die Zahl der Schutzzollstaaten, bis dann 1890 die Vereinigten Staaten von Amerika sogar sich ihnen anschlossen. Kurz, England verlor in seiner freihändlerischen Isolierung ganz die sogenannte „bargaining power“, d. i. die Möglichkeit, bei Zollverhandlungen mit schutzzöllnerischen Staaten Vorteile zu erringen, da es wegen seiner Freihandelsgrundsätze nichts zu bieten hatte, was die Schutzzollstaaten nicht im Verhältnis zu diesem Staate schon gehabt hätten. Dazu kam das Unterbieten britischer Ware auf britischen Märkten durch ein System von Ausfuhrprämien, das die Schutzzollstaaten gewissen Industriezweigen ihres Landes gewährten. Zur Bekämpfung gerade dieser Ausfuhrprämien, namentlich der für Zucker, wurde ein Ausgleichszoll verlangt und zur Begründung dessen schon 1880/81 das Schlagwort des „fair trade“ ausgesprochen, d. i. die Anschauung, daß ohne prinzipielle Preisgabe des Freihandels England sich die freie Hand für Retorsionszölle dort wahren müsse, wo es gelte, unehrliche Konkurrenz hintanzuhalten, also „fair trade“ durchzusetzen.

Diese fair-trade-Bewegung erhielt mächtigen Antrieb durch eine nationalistische, die mit der Begründung der „Imperial Federation League“ ansetzt (1884) und noch gegenwärtig andauert. Die Begründung eines „Greater Britain“, eines beinahe die ganze Welt umspannenden Bundesstaats, den England und seine Kolonien darstellen sollen, ist ihr Endziel. Diese nationalistische Bewegung hat namentlich durch zwei Momente Ansporn erhalten: einmal durch die in einzelnen Kolonien bereits stattgefundenen bundesstaatliche Einigung (1867 Kanada, 1877 Südafrika, dieses wenigstens auf dem Papier, 1900 Australien), sodann aber durch den nationalen Elan, den der Burenkrieg von 1899—1902 allen Briten gab. Diese beiden Bewegungen, die wirtschaftliche und die nationalistische, flossen allmählich so sehr in eine zusammen, daß auf sämtlichen Kolonialkonferenzen, die innerhalb der letzten 20 Jahre stattgefunden haben, und auf denen das Mutterland sowie die Selbst-

verwaltungscolonien durch Delegierte vertreten waren, die Frage der wirtschaftlichen und politischen Einigung gleichzeitig immer in Erwägung gezogen wurde.

Aus der Menge der Einigungsprojekte, die damals und in neuester Zeit auftauchten, ragen insbesondere zwei hervor, von denen das eine die Realisierung bundesstaatlicher Einigung auf dem Wege der geschriebenen, und das andere dasselbe Ziel auf dem Wege der ungeschriebenen Verfassung anstrebt.

III. Auf dem Wege der geschriebenen Verfassung will man die Umwandlung des britischen Weltreichs zum Bundesstaat durch Einrichtung des Zollvereins. Den Zollverein wollen die einen durch Schaffung einer einheitlichen Zollmauer um das ganze Weltreich, die anderen durch Vorzugszölle, die sich Mutterland und Colonien wechselseitig vor dem Auslande gewähren sollen, herbeiführen.

Ohne auf die wirtschaftlichen Einwände gegen die Einrichtung eines Zollvereins einzugehen, die sich im großen und ganzen um die Anzweiflung der Behauptung bewegen, daß das britische Weltreich in seiner jetzigen Gestalt eine sich selbst genügsame Gemeinschaft (*selfsufficient-community*) sei, wie das die Freunde des Zollvereins versichern, kommt es mir darauf an, die staatsrechtlichen Einwände hervorzuheben.

Gegen die Einrichtung des Zollvereins mit einheitlicher Schutz-zollmauer ist meines Erachtens das durchschlagendste, bisher unwiderlegte Bedenken erhoben worden, daß bei der Verschiedenheit der hier in Betracht kommenden klimatischen Verhältnisse und bei der Rassenverschiedenheit eine einheitliche Verbrauchsbesteuerung, wie in jedem Zollverein angestrebt werden muß, nicht zu erreichen sein wird. Um diese differenzierte Verbrauchsbesteuerung nun irgendwie auszugleichen, werden im Innern Binnenzölle in Gestalt von Übergangsabgaben entrichtet werden müssen, wie z. B. bei uns in Deutschland bei Übergang des Bieres aus der norddeutschen Brauergemeinschaft nach dem Süden. Und solche Übergangsabgaben würden im britischen Weltreich ins Unendliche eingerichtet werden müssen.

Sodann wird die Frage nach dem Verteilungsschlüssel aufgeworfen, nach dem diese einheitlich erhobenen Zollabgaben an die einzelnen Teilnehmer auszusahlen wären. Denn daß diese hauptsächlich in die Reichskasse fließen, wie bei uns, ist ausgeschlossen, da die schon bestehenden Zölle der großen Colonien vorwiegend Finanzzölle sind, auf denen die wichtigsten Staatseinnahmen ruhen. Der Verteilungsschlüssel, der sich zunächst darbietet, wäre die Bevölkerungsziffer, aber es leuchtet sofort ein, daß dann Indien mit

seinen 3—400 Millionen Menschen den Löwenanteil hätte, trotzdem es durch seine sonstige wirtschaftliche Qualifikation hierzu nicht berechtigt erscheint. Wollte man aber einen anderen Verteilungsschlüssel wählen, so könnte er bei dem Widerstreit der hier kollidierenden Interessen nur durch Majorisierung gewonnen werden, was sich keine der freien Selbstverwaltungskolonien gefallen lassen dürfte.

Man hat demnach bei dem Plan eines Zollvereins von dieser einheitlichen Schutzzollmauer abgesehen und sich mit dem Projekt von Vorzugszöllen begnügt (sogenannte preferential tariffs). Auf diese Weise hofft man den größten Teil der Handelsinteressen in Mutterland und Kolonien von den natürlichen Nachbarabsatzgebieten des Auslandes in die künstlichen Handelswege des künftigen Reichstaates fließen lassen zu können. Um aber dieses kunstvolle Geflecht von Handelswegen zu schaffen, wird es einer einheitlichen Handelsgesetzgebung bedürfen, die von einem Zentralorgan ausgehen müßte, in welchem auch die Kolonien vertreten wären, und das ist die Hauptschwierigkeit, nämlich die Frage, in welchem schon bestehenden Staatsorgan in London die Kolonialvertreter untergebracht werden könnten.

In das Unterhaus? Dagegen wird geltend gemacht, daß dies die weitere parlamentarische Regierung, die wesentlich bloß zwei große Parteien voraussetzt, unmöglich machen würde. Schon die vorhandene irische Partei schädige das richtige Funktionieren der Parteiregierung, um wie viel mehr, wenn noch eine kanadische, südafrikanische und australische Partei hier zu finden wären.

Zudem müßte die Beteiligung der Kolonisten an reichsgebe-
rischer Arbeit eine reinliche Scheidung zwischen Reichs- und Kolonialangelegenheiten ungefähr in ähnlicher Weise im Gefolge haben, wie dies Art. 4 unserer deutschen Reichsverfassung tut. Dem würden die Kolonisten nicht zustimmen, da sie für schmiegsame Konventionalregeln, die jetzt die Grenzen jener Gesetzgebungssphären bestimmen, harte und steife, unbeugsame Rechtsnormen eintauschen müßten. Jedenfalls wäre eine große Reibungsfläche zwischen Mutterland und Kolonien geschaffen, bei der nur die Kolonien zu kurz kommen könnten. Nicht zu übersehen wären die zahllosen Reservatrechte, die für die größten gemacht werden müßten und die einen neuen Quell von Streitigkeiten abgeben würden.

Die anderen Staatsorgane des Mutterlandes, die hier etwa zur Verstärkung durch Kolonialvertreter in Betracht gezogen wurden, sind Oberhaus und Staatsrat (Privy Council), aber diese beiden Staatsorgane sind in der heutigen britischen Politik so wenig

einflußreich, daß man füglich nicht daran denken kann und tatsächlich nicht daran denkt, den Selbstverwaltungskolonien eine so schwächliche Abzahlung auf ihre Forderung nach Teilnahme an der Reichsherrschaft zu gewähren.

So ist man denn von der Einführung einer geschriebenen Verfassung als einem System von sog. „hard and fast rules“ abgekommen.

IV. Viel größere Aussicht auf Verwirklichung gewinnt gegenwärtig ein anderes Projekt, das von Repräsentanten der beiden großen Parteien Englands propagiert und deshalb sehr wahrscheinlich realisiert werden wird. Dazu hat es den Vorzug, daß es von der künftigen Ausgestaltung der britischen Handelspolitik ganz unabhängig ist, sich der Freihandelspolitik ebenso sehr anpassen kann, wie einer Schutzzollpolitik, wenn deren Bahnen in der nächsten Zukunft eingeschlagen werden sollten.

Der Plan ist (siehe zum Folgenden Proceedings of the Royal Colonial Institute, 1905, S. 288 ff.) kurz gesagt die Fortbildung der bestehenden Konventionalregeln im Verhältnis zwischen Mutterland und Kolonien, so daß im Effekt ein bundesstaatsähnliches Gebilde mit der Zeit entstehen könnte. Nicht in einem Reichsstaatsrat, nicht in einem Reichs- Ober- oder Unterhaus sollen die Kolonien vertreten sein, sondern in einem Reichskabinet.

Zu einem solchen Reichskabinett soll die schon bestehende (seit 1902) alle vier Jahre zusammentretende Kolonialkonferenz ausgedehnt werden. Sie besteht aus dem Staatssekretär für die Kolonien und den Premiers der großen Selbstverwaltungskolonien. Indien soll ihr, wenn nötig, zugezogen werden. Die Konferenz soll den Namen „Imperial Committee“ führen. Der Premier von Großbritannien und Irland soll nun noch als Mitglied des Reichskabinetts eintreten, und hier den Vorsitz führen, eine Art Reichskanzler werden. Um das Ansehen eines wirklichen Kabinetts, d. i. eines Ausschusses des Staatsrates zu erhalten, sollen die von den Kolonien entsendeten Premiers auch formell Mitglieder des Staatsrates werden. Geschäftsordnung und Funktionen dieses Reichskabinetts durch Normen festzulegen wird mit Angstlichkeit vermieden, und wie wir gleich sehen werden, mit gutem Grund.

Dem Reichskabinet, das nur beratende Funktion, jedenfalls — anders als unser Bundesrat — kein Imperium hat, soll zur Seite stehen eine Kommission, zusammengesetzt aus Delegierten der Kolonien und des Mutterlandes, die ständig in London residieren und Sachverständige, Beamte u. dgl. m. sind. Diese ständige Kommission soll gewissermaßen für die Beratungen des Reichskabinetts

durch Sammlung von Material und Begutachtung desselben, durch Vorbereitung gemeinsamer gesetzgeberischer Aktion usw. etwas Ähnliches darstellen, was wir an unseren Bundesratsausschüssen haben. Die Ähnlichkeit mit diesen ist um so frappanter, als auch die ständige Kommission nur begutachtende und vorbereitende Funktion hat und sich zu diesem Zwecke in Unterabteilungen und Ausschüsse auflösen kann. Als Vorbild dieser Art von Bundesratsausschüssen wird das schon jetzt vorhandene Reichsverteidigungskomitee bezeichnet, das sogenannte National defence-Komitee, welches schon jetzt die Fragen der Reichsverteidigung unter Zuziehung militärischer Sachverständiger vorherberät und für die Kabinettsberatung vorbereitet¹⁾. Hier ist der Premier von Großbritannien und Irland Vorsitzender und soll es auch in sämtlichen Bundesratsausschüssen sein.

Die laufenden Geschäfte dieser ständigen Kommission, Einladung zu Sammlung des Materials für die Bundesratsausschüsse, Verkehr mit den ständigen Agenten der Kolonialregierungen in London, würde ein permanenter Sekretär besorgen, der jener eben besprochenen ständigen Kommission, den Bundesratsausschüssen Assistenz zu leisten hätte, in dienstlicher Unterordnung aber direkt dem Reichspräsidenten als Reichskanzler unterstellt wäre. Er soll den Titel eines Reichsunterstaatssekretärs führen und ungefähr eine ähnliche Einrichtung sein, wie ehemals unser Bundeskanzleramt, von dem sich eine Reihe von Reichsbehörden abgezweigt haben, bis dann die noch übrig gebliebene Abteilung des Innern im Jahre 1880 zum Reichsamt des Innern umgestaltet wurde.

Diesem Plane aber, der, wie hier gesagt, durch eine Reihe hervorragender Staatsmänner, Parlamentarier und Gelehrten propagiert und im April 1905 im Royal-Colonial-Institute vorgetragen wurde, trug die Reichsregierung insofern Rechnung, als sie ihn den Selbstverwaltungskolonien zur Begutachtung vorlegte und am Schlusse die zustimmenden Antworten aller bis auf Neufundland und Kanada erhielt (Parl. Papers 1905 Cd. 2785). Außerdem ward zum ersten Male in der englischen Verfassungsgeschichte durch königliche Staatsratsverordnung dem Reichspräsidenten ein offizieller Rang in der Beamtenhierarchie gegeben.

V. Dieses Projekt auf Grund Reichskabinetts zu einer bundesstaatlichen Einigung zu gelangen, hat den Vorzug, daß es keiner geschriebenen Verfassung bedarf, um realisiert zu werden. Es fügt sich schön in den ganzen Rahmen der ungeschriebenen Konstitution des britischen Reiches ein, in der das Zentrum der Regierungs-

¹⁾ Siehe mein engl. Staatsrecht, II, S. 241 f.

gewalt in den Händen des Ministerkabinetts ruht, welches, trotzdem es heute der allmächtige Leiter der Geschichte des Königreichs ist, vom Rechte nicht gekannt ist. Denn auch die Stellung des Kabinetts ruht, wie wir wissen¹⁾, auf Konventionalregeln, auf Parteisitte, die von den beiden großen Parteien ebenso strikte gehandhabt werden, wie Rechtsnormen. Diese Parteisitte regelt den Geschäftsgang, die Funktionen und insbesondere die Zusammensetzung jedes Kabinetts, letztere insbesondere dahin, daß nur die Leaders der jeweils ans Ruder kommenden Partei, weil sie am ehesten die ganze Partei lenken, hineingewählt werden. Dies alles einschließ- lich der Ministerverantwortlichkeit und des Verhältnisses dieser Parteihäupter als Minister zu den ihnen untergebenen Beamten regelt die Parteisitte, das ist die Konventionalregel.

Nun ist es klar, weshalb man dem Projekt eines Reichskabinetts in England so hold ist. Man sieht die Konventionalregeln, welche bisher das Verhältnis zwischen Mutterland und Kolonien geregelt haben. Man hofft dieses System auf dem Wege der Konventionalregeln nur einfach fortzubilden, wenn man ein Reichskabinett einrichtet, da ja auch das vorhandene Londoner Ministerkabinett auf solchen Konventionalregeln ruht. Der Plan ist sehr bestechend und hat in England bisher keiner ablehnenden Kritik begegnet. Trotzdem beruht er auf einem Trugschluß: Die Konventionalregeln, welche die Beziehungen zwischen dem Mutterland und den Kolonien bestehen, ruhen auf einem sozialen Zwange, der ein vorwiegend wirtschaftlicher ist. Das Londoner Kabinett ruht auf sozialem Zwange, der Parteizwang ist. Auf demselben Grunde müßte auch ein Reichskabinett, sollte es irgendwie Nutzen schaffen und einheitliche Aktionen in den Kolonien und dem Mutterlande unternehmen, ruhen. Es müßten die Voraussetzungen für eine Reichsparteisitte vorhanden sein, d. h. für homogene Parteibildungen in den Kolonien und dem Mutterlande derart, daß die Kolonialparteien nur Filialen der Londoner Organisationen wären, eine Utopie, an welche kein ernsthafter Politiker glauben mag. Wie könnte dies auch bei der Verschiedenheit der lokalen Verhältnisse, insbesondere bei der Gegensätzlichkeit der aristokratisch gegliederten englischen Gesellschaft und der grobköpfigen, ungeschlachten Demokratie in den Kolonien auch nur je erreicht werden?! Parteidisziplin allein gibt dem Londoner Kabinett seine autoritative Bedeutung, weil sie auch eine Majorisierung der dissentierenden Teile nicht ausschließt,

¹⁾ Siehe mein engl. Staatsrecht, II, S. 85 ff.

sondern sogar ermöglicht. Wie könnten aber auch die Premiers der Kolonien einen Beschluß daheim vor ihrer Partei vertreten, wenn sie im Reichskabinett majorisiert worden wären? Wer verbürgte übrigens, daß sie, die hoffnungsfroh über das Meer gezogen und in der Reichskabinettskonferenz einem Majoritätsbeschluß zugestimmt, nach ihrer Rückkunft sich noch in Amt und Würden vorfinden?

Diese Gründe bewirken, daß dem Reichskabinett außer rein beratenden Funktionen keine anderen zukommen werden. Es wird nur Gesandtenkongreß bleiben und dabei eigentlich noch weniger Macht haben, als der alte Deutsche Bundestag in Frankfurt, der ja wenigstens innerhalb der beschränkten Bundessphäre die Gliedstaaten bindende Beschlüsse fassen konnte.

Noch einflußloser wird natürlich die ständige Kommission sein, da sie ja nur das Material für die Beratungen des Reichskabinetts zusammentragen soll. Sollte sie mehr wollen, dann wird sie mit der parlamentarischen Regierung in jeder Kolonie in Konflikt geraten, ganz ebenso wie unsere Bundesratsausschüsse und der Bundesrat, wenn jemals die Einrichtung kommen würde, die Bundesratsbevollmächtigten den Einzelstaatslegislaturen und dem Reichstage verantwortlich zu machen und gleichzeitig parlamentarische Regierung in diesen Körperschaften einzuführen.

Übrigens hat diese Kommission einen nicht ungefährlichen Rivalen in dem permanenten Sekretariat, dem „imperial under-secretary“. Es ist auch hier dieselbe Entwicklung zu erwarten, wie bei uns in Deutschland, daß die Geschäfte des Reichskanzleramts immer mehr wachsen und zur Ablösung von Zentralstellen führen werden, die sämtliche Bundesratsausschüsse, welche analoge oder korrespondierende Geschäfte zu erledigen haben, zu Schatten herabdrücken. Man denke nur an das Verhältnis vom Reichsamt des Auswärtigen und Bundesratsauschuß für die auswärtigen Angelegenheiten im Deutschen Reich! Diese Rivalität zwischen Bundesratsausschüssen und Reichsministerien hat niemand schärfer als Bismarck erkannt, sich deshalb gegen die Bildung von Reichsministerien ausgesprochen und nur die Bundesratsausschüsse als Ersatz der Reichsministerien anerkannt, weil sie dem föderativen Charakter des Reiches viel eher entsprächen. Trotzdem hat die Entwicklung den umgekehrten Weg bei uns genommen und dadurch den unitarischen Charakter der Reichsverfassung verstärkt. Gleiches ist nun im britischen Weltreich zu erwarten, ob sich aber die Kolonien auf die Dauer diese Tendenz zum Unitarismus so ruhig gefallen lassen werden wie wir, ist sehr fraglich.

§ 4. Staatenbund und Bundesstaat.

Die für wesentlich gehaltenen Unterschiede der beiden eben genannten Staatenverbindungen haben in der geschichtlichen Entwicklung der Bundesstaatsidee gewechselt. So findet z. B. in den Vereinigten Staaten der „Federalist“ zu Ende des 18. Jahrhunderts noch den wesentlichen Unterschied darin, daß bei dem Staatenbunde die Zentralgewalt über Staaten, nicht über die Untertanen dieser Staaten herrsche, während im Bundesstaate diese letztere Herrschaftsart gegeben sei (Hamilton im „Federalist“ Nr. 15: „The great and radical vice in the construction of the existing confederation is in the principle of Legislation for States or Governments, in their Corporate or Collective Capacities, and as contradistinguished from the Individuals of which they consist we must extend the authority of the Union to the persons of the citizens — the only proper objects of government“).

Aber schon vor Ablauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat Webster ein anderes Unterschiedsmerkmal als wesentlich bezeichnet. Der Bundesstaat ist ein Staat, die Staatenverbindung aber nicht, sondern bloß eine völkerrechtliche Verbindung zwischen souveränen Staaten (Webster, Works, III [1851], p. 464: „I maintain, . . . That the Constitution of the United States is not a league, confederacy, or compact between the people of several States in their sovereign capacities but a government proper, founded on the adoption of the people, and creating direct relations between itself and individuals“). Und ähnlich ist bei uns früher der Unterschied von Georg Meier so gefaßt worden, wie er dem „Federalist“ vorschwebt, während die herrschende Meinung den Unterschied in der Staatsnatur des Bundesstaats erblickt.

Wie erklärt sich dieser Wandel in der Wahl der wesentlichen Begriffsmerkmale? Einfach durch die Tatsache, daß wir mit unseren juristischen Definitionen nur Idealtypen schaffen, die aber wegen ihrer Natur als bloßer Begriffe die vielgestaltige Wirklichkeit nicht ganz erfassen können. Vor allem springt der Bundesstaat nicht vollständig fertig aus der Retorte des Staatsmannes, sondern ringt sich allmählich durch, allmählich die Spuren seiner Herkunft, die meist die aus dem Staatenbunde ist, abstreifend. Um nur ein Beispiel aus der Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten hervorzuheben, waren erst durch die Wirksamkeit des Obergerichters Marshall so wichtige Entwicklungsstadien des Staatscharakters der Union festgelegt, wie 1809 die völlige Unabhängigkeit der Bundesgerichte von aller Einzelstaatsgesetzgebung (*United States vs. Judge Peters*), 1816 und 1821 die Befugnis des obersten Bundesgerichts als Appellationsgerichts die Entscheidung der höchsten zuständigen Gerichtshöfe der Einzelstaaten zu prüfen (*Martin vs. Hunters Lessee* und *Cohens vs. Virginia*) u. a. m. Sodann dringt zuweilen der Staatenbund in der Wirklichkeit weit über die ihm durch die juristische Definition gesteckten Schranken zu staatsartig wirkenden Organen vor, wie es z. B. die deutsche Bundesversammlung seinerzeit war, da sie in der Mehrzahl der ihrer Kompetenz überantworteten Fragen mit Stimmenmehrheit entschied (siehe Georg Meher, S. 115), nicht, wie man von dem Organ einer völkerrechtlichen Vereinigung erwarten durfte, mit Stimmeneinheit, ferner weil sie die Gewalt der Bundesexekution hatte¹⁾. Scharf und kantig ist eben nur die Begriffswelt, nicht die Welt der realen Erscheinungen. Trotzdem werden wir daran festhalten, daß der Staatenbund eine rein völkerrechtliche Verbindung souveräner Staaten ist,

¹⁾ Sie als völkerrechtliche Gewalt aufzufassen (wie z. B. Jellinek), geht nicht an, weil ihre Vollstrecker im Bewußtsein, einen Herrschaftsakt des Bundes zu sehen, handelten.

eine völkerrechtliche societas, der Bundesstaat eine Staatenverbindung, die bei Aufrechterhaltung der Staatenqualität der verbundenen Staaten ein höheres Gemeinwesen über ihnen, einen Staat, den Gesamtstaat, darstellt, wie dies schon Leibniz erkannt hat (siehe Gierke, Althusius, 1. Aufl. S. 247, Anm. 51). Außerdem wollen wir noch folgende Differenzen zwischen beiden Staatenverbindungen anmerken.

Zunächst sollen vier Differenzen besprochen werden, die angesehene Schriftsteller für wesentlich halten, deren Meinung ich nicht teile:

1. Der Staatenbund herrscht über Staaten, der Bundesstaat auch über die Staatsbürger der Gliedstaaten. Ein Blick aber auf die Verhältnisse in Deutschland und in der Schweiz zeigt, daß neben direkten Herrschaftsbeziehungen zwischen Bundesgewalt und Bürgern auch solche vorkommen, und zwar in sehr großer Zahl, wo die Bundesgewalt zur Durchführung gesetzgeberischer Aufgaben die Intervention der Gliedstaaten in Anspruch nimmt. Nur so viel wird man sagen dürfen, daß der Gesetzesbefehl der Bundesgewalt sich im Bundesstaat direkt an die Staatsuntertanen der Gliedstaaten, die eben zugleich Reichsbürger sind, richtet, in dem Staatenbunde jedoch nur an die einzelnen verbundenen Staaten, die jenen Befehl erst ihrerseits durch Publikation für ihre Untertanen rechtsverbindlich machen.

2. Der Staatenbund kann Verfassungsänderungen nur durch Stimmeneinhelligkeit vornehmen, im Bundesstaat genügt ein Majoritätsbeschluß der kompetenten Organe, denn der Staatenbund ist ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis, der Bundesstaat eben ein Staat. Doch genügt mitunter auch in Staatenbünden, z. B. in der Konföderation der Südstaaten der amerikanischen Union von 1861 Majoritätsbeschluß, hier allerdings durch die Forderung einer $\frac{2}{3}$ Majorität qualifiziert, zum Zustandekommen von Verfassungsänderungen (Art. 5).

3. Der Bundesstaat, als Spezies des zusammengesetzten Staates, soll „durch eine gewisse Form der Organisation, nämlich durch die Beteiligung der Einzelstaaten an der Herstellung des Gesamtwillens, begrifflich bestimmt sein“ (Laband). Man kann so ziemlich als *communis opinio doctorum* bezeichnen, daß die Beteiligung an der Herstellung des Gesamtwillens verlangt wird, nur über die Formulierung dieser Beteiligung herrscht Differenz. Während sich Laband diese Beteiligung als Mitgliedschaft der Einzelstaaten an der höheren Gesamtkorporation des Bundesstaates vorstellt, als eine Art Staatendemokratie (Deutsches Staatsrecht, I, S. 57: „So wie in der einfachen Demokratie jeder Bürger Untertan der Staatsgewalt und doch zugleich mitbeteiligt an der souveränen Gewalt ist“ und S. 91: „Diese Mitglieder [sc. Einzelstaaten] sind an der Reichsgewalt ebenso mitbeteiligt, wie es in der Demokratie die vollberechtigten Staatsbürger an der Staatsgewalt sind“), findet Jellinek (Recht des modernen Staates, 2. Aufl. S. 754) diese Beteiligung darin, daß im Bundesstaate die Gliedstaaten selbst Organträger sind, während Gierke, einer Formel von Hänel folgend, daß im Bundesstaate der volle Staat nicht in dem Zentralstaat und nicht in den Gliedstaaten, sondern in der Totalität beider zum Ausdruck komme, diese Beteiligung der Gliedstaaten am bundesstaatlichen Gesamtwillen nach Analogie des deutschrechtlichen Gesamteigentums behandelt wissen will (Gierke, Schmollers Jahrbuch, Bd. 7, S. 1170). Am ehesten entspricht noch die Jellinek'sche Formel den tatsächlichen Verhältnissen, aber ich kann diese „Beteiligung“ am Gesamtwillen der Zentralgewalt des Bundesstaates durchaus nicht als wesentliches Unterschiedsmerkmal des letzteren im Verhältnis zum Staatenbunde anerkennen. Sie kommt doch auch, wie Le Fur richtig ausführt, im Staatenbunde vor (Le Fur, p. 523).

4. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat soll darin bestehen, daß dem letzteren die so-

genannte Kompetenz-Kompetenz, d. h. die Kompetenz zur Verteilung der Kompetenzen an sich und die Gliedstaaten zustehen muß, dem Staatenbunde jedoch nicht. Doch finden wir auch Bundesstaaten, wo durch Willen eines oder mehrerer Gliedstaaten die Kompetenz des Bundes erweitert werden kann, so z. B. bestimmt der Art. 51, Nr. XLVIII der Commonwealthakte von Australien, daß auf Verlangen oder unter Zustimmung aller Staaten des australischen Gemeinwesens dem Parlament des Commonwealth alle Gewalten übertragen werden können, welche bei der Feststellung dieser Verfassung dem imperialen Parlament zustanden. Damit ist nicht bloß die Kompetenz-Kompetenz in die Hände der Gliedstaaten gelegt, sondern auch die Möglichkeit gegeben, dem Einwande zu begegnen, daß es sich bei Australien, als einer von England abhängigen Kolonie, um keinen richtigen Bundesstaat handelt. Denn abgesehen davon, daß diese Meinung nur deutsche Schriftsteller haben und diese, wie weiter gezeigt werden soll, vollständig grundlos ist, da das Tertium comparationis, die bundesstaatliche Gliederung hier unbeschadet des Londoner Einflusses vorhanden ist, sagt der zitierte Artikel ausdrücklich, daß Befugnisse des imperialen Parlaments dem Commonwealth übertragen werden können, daß also mit anderen Worten die imperiale Gesetzgebung durch Commonwealthgesetzgebung abgeändert werden darf (Moore, *The Constitution of the Commonwealth of Australia*, 1902, S. 159). Damit ist diejenige Gleichstellung des Commonwealth mit anderen Bundesstaaten gerade in unserer Frage herbeigeführt, da das Eingreifen der imperialen Gesetzgebung ausgeschaltet ist.

Als wirkliche wesentliche Differenzen zwischen Staatenbund und Bundesstaat kann man nur anerkennen:

a) Im Staatenbunde bleiben die verbundenen Einzelstaaten souverän, im Bundesstaate nicht. Freilich ist dagegen eingewendet worden, daß es nichtsouveräne Staaten nicht

geben könne, und daraus ist die Konsequenz gezogen worden: also ist der Bundesstaat kein Staat, sondern auch ein Bund, ein Vertragsverhältnis (Calhoun, Seydel, neuestens Otto Mayer). Die anderen folgerten aus demselben Vorderatz, daß nur das Reich souverän sei und daß die sogenannten „Einzelstaaten“ keine Staaten, sondern Selbstverwaltungsbezirke seien (so Bohn, Borel u. a.). Diese beiden Meinungen sind allgemein reprobirt: denn es gibt auch nichtsoveräne Staaten. Aber nun begegnet dieser dritten Auffassung die Schwierigkeit: wo liegt der Unterschied zwischen nichtsoveränem Staate und Gemeinde? Nach Laband in dem Recht der Staaten, „mit zwingender Gewalt zu befehlen“, nach Rosin darin, daß sie nationale und nicht bloß lokale Zwecke verfolgen, nach Brie, daß ihnen Universalität des Zweckes zukomme, nach Preuß, daß sie Gebietskörperschaften mit Gebietshoheit, d. h. mit Verfügungsrecht über ihr Gebiet ausgestattet seien, nach Georg Meyer und präziser noch nach Jellinek, in der Fähigkeit der Selbstorganisation zu eigenem (d. h. von niemandem abgeleitetem) Rechte. Hänel betrachtet die Gliedstaaten, ohne ihnen den vollen Staatscharakter einzuräumen, (wegen des Mangels ihrer Souveränität!) dennoch als „eine über die Selbstverwaltungskörper wesentlich hinausgehobene Erscheinung“, deshalb weil sie „in vielseitiger Wechselwirkung mit der Zentralgewalt stehen, daß sie aus dem Gesichtspunkte einer Betrachtung des Staates als einer objektiven Institution wie die beiden sich ergänzenden Hälften eines Staatswesens sich verhalten“. Die zutreffendste Meinung unter den angeführten ist wohl die von Meyer-Jellinek in unserer Frage.

b) Eine andere wesentliche Differenz ist die, daß der Staatenbund durch juristisch bedeutsamen Akt, insbesondere durch Vertrag entstehen muß, der Bundesstaat nicht durch einen juristischen Vorgang, sondern durch einen solchen rein tatsächlicher Art in Erscheinung tritt. Diese letztere Ansicht,

namentlich von Jellinek und Born in Deutschland, von Willoughby (American Const. System, 1904, S. 7) in den Vereinigten Staaten vertreten, ist jedoch keineswegs die herrschende. Ihr gegenüber steht die Ansicht, welche die Bundesverfassung durch Bundesgesetz entstanden sein läßt, Hänel, m. E. eine Ansicht, von der sich sagen läßt, daß nach ihr der Bundesstaat dem seligen Münchhausen gleicht, der sich am eigenen Schopfe aus dem Sumpfe zieht, da doch der Bund, der erst geschlossen werden soll, noch kein Gesetz erlassen kann. Eine andere Ansicht will die Bundesverfassung durch übereinstimmende Landesgesetze (Sehdel) entstanden sein lassen, wobei natürlich gefragt werden muß, wie ein Landesgesetz extraterritoriale, über das übrige Bundesgebiet sich erstreckende rechtliche Wirkungen haben darf. Schließlich sei noch die Ansicht erwähnt, die sich der meisten Beliebtheit erfreut, nämlich die, daß der Bundesstaat durch Vertrag, insbesondere durch Vereinbarung entstanden sei. Dieser Ansicht läßt sich allerdings nicht gut entgegenhalten (Jellinek): „Daß das Völkerrecht aus Verträgen Staaten entstehen läßt, ist ... die Behauptung eines naturrechtlichen Satzes...“ Es lassen sich in der Tat Präzedenzfälle von Staatengründungen aufweisen und das Völkerrecht anerkennt solche Möglichkeit. Darüber kann kein Zweifel bestehen. Aber eine andere Frage ist es, wie die Völkerrechtsordnung im konkreten Falle unmittelbar staatliche Rechtswirkungen, d. h. in das Staatsleben direkt hinüberreichende Wirkungen erzielen soll, wo doch die *communis opinio* „Völkerrecht“ von Landesrecht scharf unterscheidet. Dies und nichts weniger setzt eine Meinung voraus, welche den Bundesstaat auf Vertrag gründet. Gerade wegen dieses Gegensatzes von „Völkerrecht“ und „Landesrecht“ in ihren Wirkungen ist es vollständig verfehlt, aus der Möglichkeit, daß Korporationen und Stiftungen durch Verträge des innerstaatlichen Rechts begründet werden,

auf die gleiche Fähigkeit der Staaten zu schließen, daß sie durch völkerrechtliche Verträge entstehen können (so Anschütz).

Meine eigene Meinung geht dahin, daß die Entstehung des Bundesstaates auf einen ähnlichen Organisationsparallelismus zurückzuführen ist wie oben für die Realunion (siehe oben S. 26 ff.) dargetan wurde. So ist das Deutsche Reich entstanden durch parallele Landesgesetzgebung, die die Reichsverfassung als Landesgesetz publizierte. Freilich rechtlich konnte der Einzelstaat hierdurch nur sich und dies auch nur für sein Verhältnis zur künftigen Reichsgewalt verpflichten. Aber solche Bindung des Einzelstaates, die in seinem Herrschaftsbereich als Rechtsregel wirkte, reichte über diesen Bereich hinaus als Konventionalregel kraft des durch die Publikation der Reichsverfassung in allen Einzelstaaten eingerichteten Organisationsparallelismus. Der Zwang, diesen Organisationsparallelismus nur in den Einzelstaaten auch weiter aufrecht zu erhalten, war anfangs, ähnlich wie er es bei der Realunion immer ist, nur ein sozialer, nämlich nur durch Konventionalregeln garantiert. Erst allmählich durch die immer fortschreitende Reichsgesetzgebung, vor allem durch die allgemeine Rechtsüberzeugung ist der soziale Zwang gewohnheitsrechtlicher Zwang geworden. So besteht zwischen Realunion und Bundesstaat, was ihre Entstehung anlangt, kein Unterschied, wohl aber in bezug auf ihre innere Struktur. Gegenüber dem Staatenbunde liegt der Unterschied sowohl in der Entstehung als auch, wie wir bald sehen werden, in der inneren Struktur.

Die eben vorgetragene Meinung berührt sich wohl mit jener Ansicht, welche die Entstehung des Bundesstaates auf einen rein tatsächlichen Vorgang reduziert. Auch unsere Konventionalregeln sind Normen rein faktisch-empirischer Geltung, wie die Sitte. Aber während die Vertreter rein tatsächlicher Entstehung keine Antwort auf die Frage geben, weshalb gerade die von ihnen bezeichneten tatsächlichen Vor-

gänge gerade ein Rechtsgebilde erstehen lassen, ist dies durch die hier vorgetragene Meinung jedenfalls plausibel gemacht.

§ 5. Die Geschichte der Bundesstaatsidee und ihre Realisirung.

I. Die Idee.

1. Die Entwicklung in Deutschland bis zum Jahre 1848 (siehe darüber Brie, Der Bundesstaat, I, 1874). Daß dem Altertum, insbesondere den Griechen, trotz der in den Quellen mehrfach erwähnten Städtebündnisse und Sympolitien, der Gedanke eines Bundesstaats nicht aufstieg, erklärt sich aus der Eigentümlichkeit der griechischen Staaten als Stadtstaaten. Der Stadtstaat konnte, wenn er seinem Wesensmerkmal der Autarkie treu bleiben wollte, d. h. wenn er als selbstgenügsam aufgefaßt werden sollte, sich keinem höheren Staatswesen unterordnen. Sollte er seinen Bürgern alles sein, so durfte er die Herrschaft über sie mit keinem höheren Staatswesen teilen. Seine Gegensätzlichkeit zum Flächenstaat schloß ferner auch das Zusammenschließen mit anderen zum Bundesstaate aus, denn es fehlte dann doch die Gebietsberührung der den Bund bildenden Einzelstaaten, welche ein Naturale des Bundesstaatsbegriffs ist. In ähnlicher Lage befanden sich die mittelalterlichen Städte, auch sie brachten es zu bloßen Städtebündnissen, aber nicht zu einem Staatsgebilde höherer Ordnung. Erst als sich die großen nationalen Staatswesen des Kontinents aus dem mittelalterlichen Chaos auszusondern begannen, tritt man der Möglichkeit des sogenannten zusammengesetzten Staates näher, des Staates, der aus anderen Staaten zusammengesetzt ist. Ein Schulbeispiel für diese Möglichkeit bot der Anblick des Deutschen Reiches nach dem Westfälischen Frieden

und die sich daran knüpfende Auseinandersetzung der Beziehungen zwischen Reichs- und Territorialstaatsgewalt. Nachdem schon um 1623 Bezold die „civitas composita“ des Deutschen Reichs als einen aus Staaten zusammengesetzten Staat charakterisiert hatte, in welchem die majestas dem Ganzen, den Gliedern nur die Natur untergeordneter und relativer Staatswesen zukäme, hat dann Rudolph Hugo in seiner 1661 veröffentlichten Doktordissertation (Helmstedt) in scharfer Weise die Auffassung einer prinzipiellen Teilung der Staatsgewalt zwischen dem souveränen Oberstaat und den abhängigen Gliedstaaten entwickelt und damit ein für allemal den Begriff des zusammengesetzten Staates für die deutsche Wissenschaft erobert. Gegen ihn stellte Samuel Pufendorf die Behauptung auf, daß ein Staat keine Staaten in sich enthalten könnte. Über dem einfachen Bündnis „foedus“ stünde nur das „systema foederatum“, weil es jenes an Dauer und Organisation überrage, aber nur die Personalunion und der Staatenbund sind nach Pufendorf normale Formen der Staatenverbindung, das Deutsche Reich hingegen eine „Irregularität“, weil es zwischen Einheitsstaat und Staatenbund hin und her schwanke. In der Mitte des 18. Jahrhunderts vertiefte Johann Stephan Pütter den Begriff des zusammengesetzten Staates wesentlich dadurch, daß er auf die doppelte Möglichkeit seiner Entstehung aus dem Zerfall eines Staates in mehrere und aus der Vereinigung mehrerer in einen („dergestalt . . . daß ein jeder zwar in seiner innerlichen Verfassung seine eigene Regierung mit allen Hoheitsrechten völlig beibehielte, aber daß sie alle doch noch eine höhere gemeinsame Gewalt über sich hätten“) hinwies. Aber erst die Auflösung des Deutschen Reichs und die Errichtung des Rheinbundes verstärkten die Tendenz einer schärfern begrifflichen Formulierung, indem man nun immer mehr nach dem Gegensatz von Völkerstaat, wie der Bundesstaat damals genannt wurde, und Staaten-

bund forschte. Jetzt entdeckte man auch als Begriffsmerkmal des Bundesstaates seinen allgemeinen Zweck und die wirkliche unmittelbare Gewalt über die Untertanen der Bundesglieder. Zur Zeit der Errichtung des Deutschen Bundes wurde sein Gegensatz zum Bundesstaate eher klar gefühlt als erkannt. Erst durch die Opposition zu den damaligen Verhältnissen bildete sich bis zum Jahre 1848 eine Theorie des Bundesstaates, die sich bemühte, den Bundesstaat als Bestandteil der konstitutionellen Doktrin auszugestalten, ihn als konstitutionelle Monarchie, welche damals als Musterverfassung galt, darzustellen. Friedrich von Gagern ist der bedeutendste Repräsentant dieser Richtung, und die Väter der Reichsverfassung von 1849 und der Erfurter Unionsverfassung des folgenden Jahres standen unter gleichzeitiger Anlehnung an das nordamerikanische und schweizerische Vorbild (siehe Hatschek, Bismarcks Werk in der Reichsverfassung, 1906) ganz auf diesem Standpunkte. Da kam von jenseits des Ozeans eine Theorie nach Deutschland, die den deutschen, bisher monarchisch gedachten Bundesstaat im Anschlusse an die nordamerikanische Entwicklung denationalisierte, ihn seines monarchischen Gewandes entkleidete; das war die Tocqueville-Baijsche Bundesstaatstheorie.

2. Die Tocqueville-Baijsche Bundesstaatstheorie und die Entwicklung des Begriffs in den Vereinigten Staaten (s. Brie a. a. O.). Gegenüber den in der Union bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts schwankenden Ansichten über die Natur der Union kam Tocqueville in seinem berühmten Buche „De la démocratie en Amérique“, Paris 1835, zu der Formel, daß sie „eine unvollständige nationale Regierung sei“, daß in ihr ein völlig neuer Staatsgedanke verwirklicht sei: mehrere Völker könnten für gewisse gemeinsame Interessen ein Volk bilden, während sie im übrigen getrennt und konföderiert blieben (I, S. 244f.: „On découvre ensuite une forme

de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs, et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres“). In dieser ihrer eigenen Sphäre übe die Union die unmittelbare Herrschaft über die einzelnen Staatsbürger aus. Darin nähere sie sich dem einfachen Staate, sie unterscheide sich aber in der Beschränktheit ihres Wirkungskreises wesentlich von ihm. Die Zuständigkeit der Union sei die Ausnahme, die der Einzelstaaten die Regel. Die Souveränität sei daher nicht im Einheitsstaat eine einheitliche, sondern eine geteilte zwischen der Union und den Einzelstaaten (I, S. 165: „Divisions des pouvoirs entre la souveraineté fédérale et celle des États“), wobei die Einzelstaaten von der Zentralgewalt vollständig unabhängig seien. Statt einer einheitlichen Souveränität sind nach Tocqueville im Bundesstaat zwei selbständig nebeneinander stehende, sachlich geschiedene Souveränitäten vorhanden.

Waiz führte diese Lehre in Deutschland ein und vertiefte sie in seinen „Grundzügen der Politik“ (Aiel 1862, S. 155 ff.). Seine Lehre läßt sich in folgende Sätze kurz fassen:

a) Das gesamte staatliche Leben ist im Bundesstaat geteilt zwischen der Tätigkeit des Gesamtstaats und der des Einzelstaats. Innerhalb ihrer besonderen Sphäre ist jeder von ihnen gleichmäßig souverän.

b) Die Zentralgewalt wie die Einzelstaatsgewalt sind vollständig voneinander unabhängig und selbständig.

c) Die Teilung der staatlichen Funktionen ist die unentbehrliche Voraussetzung für die Selbständigkeit der beiden Staatsgewalten.

d) Realisiert wird diese Selbständigkeit und Unabhängigkeit beider Staatsgewalten voneinander durch den unmittelbaren direkten Verkehr beider mit dem Volke, durch die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben, so daß die Zentralgewalt nicht nötig hat, sich diese erst durch Vermittlung der Einzelstaaten zu

beschaffen, schließlich durch eine vollständig getrennte Organisation beider. Der Gesamtstaat muß also eine selbständige Regierung, Volksvertretung und eigene Gerichte besitzen. —

Da aber schon die Verfassung des Norddeutschen Bundes, noch mehr aber die Reichsverfassung diesem denationalisierten Bundesstaatschema widersprechen, so erfuhr die Lehre von Waiz eine Umbildung, ohne jedoch (mit vereinzelt Ausnahmen!) dem Deutschen Reich und der ihm gebührenden eigenartigen Stellung als monarchischer Bundesstaat immer gerecht zu werden. Abgelehnt wird jedenfalls allgemein die Teilung der Souveränität zwischen Einzel- und Gesamtstaat. Gerade aber in bezug auf das bundesstaatliche Souveränitätsproblem zeigt die Theorie ein befremdliches Schwanken zwischen den beiden Extremen bloß der Gesamtheit solche zuzuweisen, oder nur dem Einzelstaate (Geydel), in welchem letzterem Falle der Bundesstaat zu einem Staatenbunde degradiert wird. —

In den Vereinigten Staaten hatte bei der Divergenz der Meinungen unter den Vätern der Verfassung die Bundesstaatstheorie anfangs keine eigenartige Formulierung erfahren. Nur die Negation des Bundesstaats als Staats durch das Wirken der sogenannten Staatenrechtler veranlaßte die Formulierung einer Theorie. Dieser Theorie, die man als die der „Virginia-Schule“ bezeichnen kann, stellten sich Praktiker wie Story, Marshall, Webster u. a. entgegen, welche an dem Staatscharakter der Union festhielten. Durch Ausführungen Calhouns (namentlich in seiner „Discourse on the Constitution and Government of the United States von 1848) war die schon früher aufgestellte Lehre von der Möglichkeit, ein Bundesgesetz, das den „Staatenrechten“ widerspreche als null und nichtig zu behandeln (sogenannte Nullifikationstheorie), nun zur Basis aller secessionistischen und separatistischen Wünsche gemacht. Die Lehre von der ge-

teilten Souveränität Tocquevilles fand übrigens bald auch in den Vereinigten Staaten Eingang. Während aber die Nullifikations- und Sezessionstheorie durch den Sieg der Nordstaaten über die Südstaaten und den Abschluß des Bürgerkriegs endgültig als beseitigt betrachtet werden muß, lebt die Tocquevillesche Formel allerdings in anderem Gewand wieder auf. Man spricht (so Burgess) nicht von einer geteilten Souveränität, sondern von einem doppelten „Government“ des Zentralstaats und der Einzelstaaten, die auf der einheitlichen Volkssouveränität ruhen. Die Staaten sind damit zu „governments“ herabgedrückt, eine Formel, welche dem Niveau entspricht, auf das schon die sogenannte „Rekonstruktions-theorie“ nach 1865 sich gestellt hatte. Es war die Auffassung, daß die rebellierenden Staaten gewissermaßen durch ihre Sezession „Selbstmord“ begangen hätten und daher der Zentralgewalt das Recht zustehe, ihre Verfassungen zu „rekonstruieren“ (siehe namentlich den Rechtsfall Texas vs. White, J. Wall, p. 700!). Damit hörte zwar die Einzelstaats-souveränität, sofern sie sich der Bundesstaats-souveränität entgegenstemmen zu können vermeinte, auf, aber die Lehre von dem Bundesstaat, dessen staatliches Leben zwischen Gesamt- und Einzelstaaten aufgeteilt sei, hat in der obigen Formulierung von Burgess (Political Science and Constitutional Law, I, S. 4ff., insbesondere S. 18) neues Leben erlangt. Auch die Lehre von der Einzelstaats-souveränität „in gewisser Beziehung“ lebt in den Vereinigten Staaten noch immer fort (siehe Foster, Commentaries on the Constitution of the United States, I [1896], S. 274f.: „In other respects each State has full and complete jurisdiction and all the attributes of sovereignty over every thing and person within its borders“).

3. Eine eigentümliche Form weist die Entwicklung der Bundesstaatsidee innerhalb des britischen Weltreichs auf.

Hier ist sie hauptsächlich zu dem Zwecke entstanden, um Kolonien, die nachbarlich aneinander grenzten, zu einem höheren Gemeinwesen zu verbinden. Namentlich wird diese Idee durchgeführt, wenn es sich darum handelt, durch sie Rassen- und Nationalitätsdifferenzen der Kolonisten zu überwinden. Der Schöpfer dieses kolonialpolitischen Gedankens, solche Differenzen durch den Bundesstaat und die Staatenverbindung zu überwinden, ist Lord Durham, der zu Beginn der dreißiger Jahre des vorigen Jahrhunderts es unternahm, die nationalen Unterschiede zwischen den Bewohnern des heutigen Kanada durch Verfassungseinrichtungen auszugleichen. In seinem grundlegenden „Report“ von 1839 über die kanadischen Verhältnisse (Neuausgabe London 1902 [Methuen], S. 229) sagt er: „Ich möchte noch weitergehen und die Frage aufwerfen, ob alle diese Dinge sich nicht viel sicherer erreichen ließen dadurch, daß die Gesetzgebungsunion (d. i. der Bundesstaat) über alle britischen Provinzen von Nordamerika ausgedehnt würde und ob die Vorteile, die ich für zwei von ihnen (sc. Ober- und Unterkanada) erwarte, nicht auf alle ausgedehnt werden sollten. Solche Union würde auf einmal die Nationalitätenfrage (question of races) aus der Welt schaffen. Sie würde alle Provinzen in den Stand setzen, für das Gemeinwohl zusammenzuarbeiten und vor allem, sie würde ein großes und mächtiges Volk schaffen, das die Mittel besäße, sich ein gutes und parlamentarisches Regime (responsible government) zu sichern. Auch könnte die Union dann unter dem Schutze des britischen Reichs einigermaßen dem überwiegenden und anwachsenden Einfluß der Vereinigten Staaten auf dem amerikanischen Kontinent die Stange halten.“

Den Gedanken Durhams nahm dann Sir George Grey in der Mitte des 19. Jahrhunderts wieder auf und versuchte die Rassendifferenzen auf Neuseeland und dann in Südafrika durch bundesstaatsähnliche Einrichtungen zu überwinden.

Durham's und Greys Gedanken haben es hauptsächlich bewirkt, daß zwei der wichtigsten Bundesstaaten innerhalb des britischen Weltreichs entstanden sind: Kanada und Australien, und daß ein dritter im Werden begriffen ist, nämlich die Vereinigten Staaten von Südafrika.

Der Grundgedanke ist der, daß jede Kolonie ihre eigene Nationalität und Rassenverschiedenheit nach Kräften fördern kann, daß alle aber in den hauptsächlichsten Verwaltungsfragen bundesstaatlich geeinigt erscheinen. Der neue Gedanke im Gegensatz zu den früheren Bundesstaatsbildungen, der hierin verwirklicht werden soll, ist, daß hier von keiner einheitlichen Nation mehr die Rede ist, wie in den alten Bundesstaatsbildungen Deutschlands und der Vereinigten Staaten, sondern daß hier der Nationalitätenstaat durch den Bundesstaat verwirklicht wird. Österreich, noch mehr Rußland und die Türkei werden hier von den Engländern lernen müssen.

II. Die historische Realisirung des Bundesstaats.

Wenn wir vom Deutschen Reich absehen, dessen Gründung an einer anderen Stelle (siehe das deutsche Reichsstaatsrecht der Sammlung Göschen) dargestellt werden soll, so kommen hier folgende Staaten in Betracht:

1. Die Vereinigten Staaten von Amerika, der älteste Bundesstaat. Am 4. Juli 1776 erklärten zu Philadelphia die britischen Kolonien New Hampshire, Massachusetts Bay, Rhode Island und Providence, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Nord- und Südkarolina und Georgia auf einem Kongresse ihrer Vertreter ihre Unabhängigkeit von der britischen Herrschaft. Am 15. November 1777 schlossen diese so zu souveränen Staaten gewordenen Kolonien einen ewigen Bund, und zwar eine Konföderation, einen Staatenbund. Nach der Ratifikation dieses Bundes (bis März 1781) wurde

diese Bundesverfassung proklamiert. Sie führt den Titel Articles of Confederation. Großbritannien erkannte sie im Pariser Frieden (3. September 1783) an. Im Laufe des nächsten Jahrzehnts stellten sich die Mängel dieser Bundesverfassung heraus, und nun entsendeten die föderierten Staaten Vertreter zu einer Konvention, die am 25. Mai 1787 zu Philadelphia zusammentrat. Am 17. September desselben Jahres wurde der Verfassungsentwurf von den Vertretern unterzeichnet und in der Folgezeit den einzelnen Staaten zur Ratifikation unterbreitet. Der erste Staat, der seine Ratifikation des Verfassungswerks gab, war Delaware: am 7. Dezember 1787, der Staat, der dies zuletzt tat, war Nordkarolina: 21. November 1789. Doch schon am 13. September 1788 erklärte der Kongreß durch Resolution, daß der Verfassungsentwurf der Vereinigten Staaten genehmigt wäre, da bis dahin elf Staaten ihre Zustimmung kundgegeben hatten und nach dem zu Philadelphia beschlossenen Verfassungsentwurf die Verfassung in dem Augenblick in Kraft treten sollte, da neun der Staaten sich ihr angeschlossen hätten. (Art. VIII.) Durch diese Verfassung ward der Bundesstaat etabliert. Der Name „Vereinigte Staaten“ findet sich schon in den Konföderationsartikeln von 1778, Art. 1: „The stile of this Confederacy shall be ,the Untited States of America‘.“

2. Die Schweizer Eidgenossenschaft in ihrer heutigen Gestalt beginnt, von den früheren Bündnisverträgen von 1291, 1353 und 1513 abgesehen, mit dem Jahre 1815. Bis dahin hatte sie als Verfassungen erhalten: 1798 die sogenannte Helvetik (Herstellung eines Einheitsstaats), 1803 die Mediationsakte Napoleons. Im Jahre 1815 ward die Neutralität und Unverletzbarkeit des Schweizer Territoriums durch die Mächte Oesterreich, Großbritannien, Portugal, Preußen und Rußland garantiert, der Bundesvertrag von 1815, zu Zürich entworfen, wurde dann auf dem Wiener Kongreß von den

Großmächten anerkannt. Er machte die Schweiz zum Staatenbund. Im Jahre 1848 kam eine neue Bundesverfassung zustande, die den Bundesstaat etablierte. Diese wurde zu Beginn der 70er Jahre einer Verfassungsrevision unterzogen, deren Produkt die heute noch geltende schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 ist.

3. Das bisher in der Bundesverfassung wahrgenommene Schema des Übergangs vom Staatenbunde zum Bundesstaate weist auch der australische Commonwealth auf. Nach einigen Anläufen, die schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts gemacht worden waren, eine engere Verbindung der australischen Kolonien herzustellen, kam im Jahre 1885 die erste Bundesverfassung (An act to constitute a Federal Council 48/9 Vict. c. 60) zustande, welche acht australische Kolonien umfaßte: Queensland, Victoria, Neusüdwales, Westaustralien, Tasmanien, Südastralien, Neuseeland und Fidji. Der Bund dauerte bis 1895. Inzwischen hatte aber 1890 zu Melbourne eine Konferenz, 1891 zu Sydney eine Nationalkonvention, dann 1895 zu Hobart eine Ministerkonferenz, schließlich wieder 1897 zu Adelaide eine Nationalkonvention stattgefunden, welche das Werk der Einigung zum Bundesstaat vollbracht hatte. Insbesondere war die letzte Nationalkonvention auf Grund einer übereinstimmend in allen Kolonien mit Ausnahme von Neuseeland und Fidji angenommenen „enabling act“ beschickt worden. Die Delegierten hatten hier einen Entwurf ausgearbeitet, der von der stimmberechtigten Bevölkerung jeder Kolonie angenommen werden sollte. Nach manchen Schwierigkeiten stimmten im Jahre 1899 die Wähler der einzelnen Kolonien Südastralien, Neusüdwales, Victoria, Tasmanien und Queensland endgültig dafür. Auch das Mutterland gab nach eifrig geführten Verhandlungen in den Jahren 1899/90 schließlich seine Zustimmung und Westaustralien inzwischen seinen Widerstand auf. Am 9. Juli 1900

erging die Akte des Londoner Parlaments, die den australischen Commonwealth als Bundesstaat etablierte (63/4 Vict. c. 12: An Act to constitute the Commonwealth of Australia). Neuseeland und Fidschi stehen außerhalb des Bundesstaats.

4. Die Einigungsbestrebungen in Kanada beginnen mit dem Jahre 1840. Man wollte damals dort das von Lord Durham empfohlene Responsible Government, d. h. die parlamentarische Regierungsweise einführen und vereinigte zu diesem Zwecke Ober- und Unterkanada in eine Provinz. Doch konnte diese Vereinigung wegen der nationalen und religiösen Differenzen der vereinigten Kolonien nicht von Dauer sein. Auch andere Kolonien von Britisch-Nordamerika sprachen den Wunsch aus, mit beiden Kanadas in nähere staatsrechtliche Verbindung zu treten. Eine Konferenz von Vertretern dieser Kolonien zu Quebec im Jahre 1864 stellte einen Verfassungsentwurf her, der zuerst von den beiden kanadischen Legislaturen, dann von denen der Kolonien Neubraunschweig und Neuschottland angenommen wurde. Das war der „compact“ (siehe Todd, Parliamentary Government in the Br. Colonies, 2. ed. 1894, S. 432), der dann von dem britischen Parlamente bestätigt wurde, und die gegenwärtige British North America Act von 1867 (30./1. Vict. b. 3) war seine äußere Form. Im Jahre 1870 schloß sich Manitoba an, 1871 Britisch-Columbia, 1873 Prince Edward Island und schließlich 1905 die beiden Provinzen Alberta und Saskatchewan. Neufundland steht selbständig außerhalb des Bundesstaats, ähnlich wie Neuseeland außerhalb des australischen Commonwealth.

5. Mexiko oder „Los Estados Unidos Mexicanos“. Nach Abschüttlung des spanischen Joches proklamierte am 14. September 1813 der erste Mexikanische Kongreß die Unabhängigkeit. Dieses Gemeinwesen gab sich zunächst eine Triumviratsverfassung, sodann eine monarchische Verfassung (1814 und 1821), schließlich im Jahre 1824 eine bundesstaat-

liche Verfassung. Im Jahre 1825 erkannten Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika Mexiko als selbständigen Staat an, Spanien zögerte mit dieser Anerkennung bis zum Jahre 1836. Im Jahre 1837 wurde Mexiko republikanischer Einheitsstaat.

Nach einem kurzen Provisorium von 1856 (dem sog. Plan von Ayutla) kam am 5. Februar 1857 die jetzige Verfassung zustande, welche wieder den Bundesstaat und die Republik etablierte. Vorbild war die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. Mexiko umfaßt heute 27 Staaten und zwei Territorien nebst einem föderalen Distrikt.

6. Argentinien erhielt nach drei Provisorien vom 12. Okt., 22. Nov. 1811 und 1815 durch die konstituierende Konvention (Congreso General Constituyente), die am 16. Dez. 1824 in Buenos Aires zusammentrat, eine Verfassung vom 23. Januar 1825, die eigentlich nur eine Bundesexekutive schuf und den Plan für eine künftige Bundesverfassung ins Auge faßte. Dieser Verfassungsplan aber wurde von den einzelnen Provinzen 1825 verworfen. Von 1826 bis 1851 tobte der Bürgerkrieg. Am 1. Mai 1853 wurde zu Santa Fé eine Bundesverfassung nach dem Vorbilde der Vereinigten Staaten von Amerika proklamiert. Sieben Jahre später (25. September 1860) kam durch eine ebenfalls in Santa Fé tagende Konvention die noch heute geltende Bundesstaatsverfassung zustande. Argentinien umfaßt heute 14 Provinzen (d. i. Staaten).

7. Brasilien war bis zum Jahre 1889 ein Kaiserreich und ein Einheitsstaat. Am 15. Nov. dieses Jahres wurde die Republik proklamiert, Dom Pedro II. dankte ab und Brasilien wurde 1891 ein Bundesstaat. Die Zahl der föderierten Staaten beträgt 20.

8. Venezuela. Am 5. Juli 1811 erklärten die heutigen Staaten Venezuelas, allen voran Caracas, sich für unabhängig

und willens eine Konföderation zu bilden. Am 21. Dezember des folgenden Jahres gaben die Vertreter jener im Kongreß vereinigten Staaten eine Verfassung für die „Estados Unidos de Venezuela“. Das war die erste Bundesstaatsverfassung. Am 17. Dezember 1819 wurde Venezuela Mitglied eines größern Bundes, nämlich der Republik Colombia. Zehn Jahre später zerfiel diese Republik in drei unabhängige Freistaaten: Venezuela, Neugranada und Ecuador. Am 22. September 1830 gab sich Venezuela eine neue Verfassung bundesstaatlichen Charakters. Seit der Zeit hat es noch acht andere erhalten: nämlich am 18. April 1857, 31. Dezember 1858, 22. April 1864, 27. Mai 1874, 27. April 1881, 21. Juni 1893, 26. März 1901 und die jetzt geltende Bundesstaatsverfassung vom 27. April 1904.

§ 6. Die drei Arten des Bundesstaates.

I. Entsprechend der geschichtlichen Entwicklung der Bundesstaatsidee, ihrer Orientierung am amerikanischen und schweizerischen Vorbild und im Gegensatz zum Staatenbunde, ist es seither in der Literatur üblich geworden, die Bundesstaatsform nach einheitlichem Schema zu behandeln. Ob Schweiz, ob die Vereinigten Staaten, ob Deutschland oder Kanada, die Lehre des allgemeinen Staatsrechts erkannte bloß einen Typus an. Es ist deshalb eine wissenschaftliche Tat von größter Wichtigkeit, wenn Otto Mayer (Archiv für öff. Recht, Bd. 18, S. 337ff.) sagt: „Germania trägt aber nun einmal keine phrygische Mütze, sondern sie trägt einen Kranz von Kronen im Haar.“ Er verlangt dementsprechend die scharfe Scheidung zwischen republikanischem und monarchischem Bundesstaat. Im ersteren liege die Souveränität (Vereinigte Staaten und Schweiz) beim souveränen Volke, in dem letzteren beim Monarchen

resp. wie bei uns in Deutschland bei den verbündeten Regierungen. Da es aber unmöglich sei aus der Addition mehrerer monarchischer Souveräne, wie diese doch in Deutschland vorhanden seien, einen neuen Souverän herauszubekommen, so sei das Deutsche Reich kein Bundesstaat, sondern in Wirklichkeit ein Staatenbund. Diese Konsequenz scheint zwingend, ihre Voraussetzung, daß kein neuer Souverän vorhanden sei, ist aber unrichtig. Aber auch sonst bedürfen die Unterscheidungen Mayers einer Ergänzung.

Zunächst ist es wohl richtig, daß wir, sobald wir hinter den „verbündeten Regierungen“ mehrere Souveräne suchen, notwendig zum Staatenbunde hingedrängt werden. Aber ist es wirklich wahr, daß dahinter mehrere, nicht ein Souverän, zu suchen wären? Dadurch, daß die verbündeten Regierungen nur im und durch den Bundesrat ihre Willensschlüsse für das Reich äußern können, wird durch ihre „Addition“ wirklich ein neuer Souverän geschaffen. Er mag nach wie vor die „Gesamtheit der verbündeten Regierungen“ heißen, die Addition gibt aber etwas Neues, was von der Willensäußerung jedes einzelnen der Teilnehmer an der Souveränität verschieden ist, es ist eben die Gesamtheit. Treffend spricht Bismarck (Reichstagsrede vom 19. April 1871, zit. bei Mayer a. a. O. S. 365): „Ich glaube, daß der Bundesrat eine große Zukunft hat, indem er zum ersten Male den Versuch macht, der monarchischen Spitze, ohne die Wohltaten der monarchischen Gewalt dem Einzelstaat zu nehmen, und in seiner höchsten Spitze als föderatives Kollegium sich einigt, um die Souveränität des gesamten Reiches zu üben; denn die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen.“ Mayer irrt auch, wenn er an diesem Punkt des Vergleichs zwischen den Vereinigten Staaten und dem Deutschen Reich sagt: „Entweder man sucht einen anderen eigenen Souverän des

Reiches aufzufinden, eine ursprüngliche Trägerschaft der Oberstaatsgewalt, die bei uns an die Stelle des „people of the United States“ träte — das ist ein dornenvoller Weg ...“ Der Irrtum Mayers besteht darin, daß er glaubt, der Weg in den Vereinigten Staaten wäre weniger dornenvoll gewesen. Auch hier wurde das „people“, das als Souverän anerkannt war, bis in die 60er Jahre immer nur als die Addition der Volksgesamtheiten der Einzelstaaten aufgefaßt¹⁾. Was den Amerikanern theoretisch gelungen ist, dieses Volk der Addition als Einheit aufzufassen, warum sollte es den deutschen Theoretikern betreffs der „Addition ihrer Souveräne“ versagt sein?

Das Deutsche Reich hat also einen Souverän, das ist die „Gesamtheit der verbündeten Regierungen“.

II. Aber es gibt auch — und insofern müssen Mayers Ausführungen ergänzt werden — noch außer dem volksouveränen und dem monarchischen Bundesstaat einen parlamentarisch regierten Bundesstaat. Zunächst kann der parlamentarische Bundesstaat ebenfalls volksouverän sein wie Venezuela oder er kann monarchisch sein wie Kanada und Australien. Daß auch diese englischen Kolonien als Bundesstaaten aufzufassen sind, ist außer in der deutschen Literatur nirgends zweifelhaft. Daran kann auch die Tatsache nichts ändern, daß die imperiale Regierung eine im übrigen höchst unpraktisch gewordene Gewalt hat, ihren Gesetzen gegenüber Beto einzulegen. Es sind dies ohne Frage monarchisch regierte Bundesstaaten, aber solche mit parlamentarischem Vorzeichen, während unser

¹⁾ Mayer stützt sich auf jene Behauptung Madisons, die sagt („Federalist“ Nr. 46): „Notwithstanding the different modes in which they are appointed, we must consider both of them as substantially dependent on the great body of the citizens of the U. ST. The federal and state government are in fact but different agents and trustees of the people ...“ Mayer übersetzt hier „people“ mit „Gesamtvolk“, aber daß dies am allerwenigsten die Ansicht Madisons war, geht aus seiner Darstellung in Nr. 39 des „Federalist“ hervor. Das war ja eben der bis zum großen Bürgerkrieg währende Widerstreit, ob als souveränes people das Gesamtvolk oder die Summe der einzelstaatlichen Volksgesamtheiten aufzufassen sei (Willoughby a. a. O. S. 29).

Deutsches Reich zwar auch ein monarchischer Bundesstaat, aber ein konstitutionell regierter ist.

Die obigen Unterscheidungen fallen auch vollständig mit den im ersten (§ 4) und zweiten (§ 2) Bande dieses Allg. Staatsrechts gemachten zusammen. Dort wurde der Unterschied zwischen parlamentarischer und volksouveräner Demokratie, zwischen konstitutionell und parlamentarisch regiertem Königtum näher beschrieben.

III. Hier sei nur an einigen Beispielen des Bundesstaatsrechts der Gegensatz zwischen parlamentarisch und konstitutionell regierten monarchischen Bundesstaaten dargelegt. Sie sind für die bestehenden Unterschiede symptomatisch, um nicht zu sagen charakteristisch. Diese Beispiele lassen sich unter zwei Hauptgesichtspunkte bringen. Einmal kann, wie in den parlamentarisch regierten Staaten, namentlich in England, wo das Unterhaus durch seine Beschlüsse nicht selten Rechtszuziehungen vornimmt (siehe mein Engl. Staatsrecht, I, S. 581 ff.), in dem konstitutionell-monarchischen Bundesstaat Deutsches Reich der Bundesrat als Stimmführer der Gesamtheit der verbündeten Regierungen solche Rechtszuziehungen vornehmen und wird hieran durch die Gerichte ebensowenig gehindert, wie das Unterhaus in England bei ähnlicher Rechtszuziehung. Ich möchte hier nur auf drei Fälle hinweisen: der eine betrifft die im Jahre 1868 festgesetzte „Subvention zur Beobachtung der bevorstehenden Sonnenfinsternis“ durch Beschluß des Bundesrats, trotzdem das Reich nur befugt ist Ausgaben zu leisten, welche der Durchführung seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen dienen, wozu man aber jene Subvention füglich nicht rechnen kann. Vom Präsidenten des Bundeskanzleramts wurde dieser Vorgang damit gerechtfertigt, daß er im Bundesrat auf keinen Widerspruch gestoßen hätte, also anscheinend auf die zu präsumierende Einstimmigkeit der Mitglieder des Bundes-

rats (Hänel, S. 381). In ähnlicher Weise suchte man auch das für das Deutsche Reich vom Bundesrat erlassene Betriebsreglement für die Eisenbahnen vom 11. Mai 1874 als vertragsmäßige Übereinkunft der Bundesstaaten zu halten, trotzdem der Erlaß in Formen erfolgte, „welche ihm den Anstrich einer auf der einseitigen Initiative und Autorität des Reichs beruhenden Verordnung verleihen“. Natürlich konnte sich der wahre Charakter der Rechtsakthanmaßung nicht verleugnen, als die Verkehrsordnung vom 26. Oktober 1899 an Stelle des früheren Betriebsreglements trat und nicht mehr wie ihre Vorgängerin bloße Vertragsofferten für das Publikum, sondern richtige Rechtsätze enthielt, wozu dem Bundesrat jede Kompetenz fehlte (siehe Laband in der Deutschen Juristenzeitung, Nr. 24 vom Jahre 1901). Schließlich noch ein letztes Beispiel. Ein Bundesratsbeschluß vom 25. Juni 1869 legt den Straßenbauberwaltungen der Einzelstaaten gewisse Lasten im Interesse der Telegraphenverwaltung auf. Die Verbindlichkeit dieses Beschlusses für die Einzelstaaten ließ sich und läßt sich beim besten Willen nicht aus der Reichsverfassung herleiten (trotz des Versuches von Arndt im Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 29, S. 396f.). Denn wenn Art. 48 der Reichsverfassung sagt, daß das Telegraphenwesen als einheitliche Verkehrsanstalt von Reichs wegen erhalten wird, so folgt doch daraus nicht die Befugnis des Bundesrats, im Verordnungswege den Einzelstaaten Lasten aufzuerlegen. Die einzige Möglichkeit, jenen Beschluß zu halten, war nach gewohnter Art die Unterschiebung der Vertragsgrundlage, und diesen Weg ging auch das preußische Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Dezember 1898 (siehe Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 20, S. 299 ff.).

Trotz der Verschleierung durch die fingierte Vertragsgrundlage haben wir es in allen genannten Fällen mit Rechtsakthanmaßungen des Souveräns zu tun, ähnlich wie sie in

England das souveräne Parlament oder mitunter das Unterhaus durch seine Beschlüsse vornimmt (siehe mein Engl. Staatsrecht a. a. O.). Eine Rechtszikanmaßung wäre auch z. B. die Festlegung von Schiffsabgaben gegen Art. 54 der Reichsverfassung durch übereinstimmenden Beschluß der Einzelstaatsregierungen.

Eine andere Gruppe von Beispielen betrifft die verfassungändernde Gewalt. In parlamentarisch regierten Staaten erfolgt sie, abgesehen von der durch die Verfassung vorgesehenen Form, noch durch die „Staatspraxis“, und zwar läuft hier die Staatspraxis auf übereinstimmende Beschlüsse beider Häuser des Parlaments hinaus, mitunter auf den Beschluß eines Hauses, so in England, so in Australien und Kanada. Im Deutschen Reiche kommt es bei allen Verfassungsänderungen auf den Willen des Bundesrats, resp. auf die Tatsache an, daß 14 Stimmen nicht dagegen sind. Aber ob dieses Erfordernis auch immer eingehalten wird, darüber weiß die Öffentlichkeit nichts. Solche Staatspraxis führt dann dazu, daß Verfassungsänderungen auch durch gewöhnliche Gesetze sich im Deutschen Reich vollziehen (siehe Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, S. 66), also durch eine verfassungswidrige Form, ähnlich wie in den parlamentarisch regierten Staaten, nur daß hier das Gegenstück klar zutage tritt. Während nämlich hier die verfassungswidrige Art, die Verfassung zu ändern, durch das Übergewicht des Parlaments über die Exekutive herbeigeführt wird, ist im Deutschen Reiche dasselbe Resultat durch das Übergewicht der Exekutive (Bundesrat) über die Legislative herbeigeführt, insbesondere durch das ihr gegebene Veto zu verfassungändernden Gesetzen und dadurch, daß es auf sie allein ankommt zu entscheiden, ob eine Verfassungsänderung im gegebenen Falle vorliegt. Hier tritt der Gegensatz zwischen monarchisch und parlamentarisch regiertem Bundesstaat besonders deutlich zutage.

Zum Schlusse sei noch eine andere dem parlamentarischen System korrespondierende Beziehung in unserem monarchischen Bundesstaat aufgedeckt. Auch wir haben im Deutschen Reich eine Kabinetregierung. Die bekannte Tatsache, daß hinter den englischen oder britisch-kolonialen Staatsräten die verantwortlichen Kabinettsminister, hinter dem Staatsrat in England, Kanada und Australien das allmächtige Kabinet steht, vom Rechte „nicht gesehen“, hat im Deutschen Reich ihr Gegenstück in dem eigentümlichen System der „Unionen“, der Verbindung der Kaiserwürde mit der Würde des Königs von Preußen, des Reichskanzleramts mit dem preussischen Ministerpräsidenten und der nicht zu ignorierenden Anzahl von preussischen Behörden und Beamten, welche Reichsgeschäfte bearbeiten. Durch dieses System von „Unionen“ bildet sich eine Art versteckter Kabinetregierung hinter der offiziellen Reichsregierung durch Bundesrat und Reichsbehörden. Preussische Verwaltungsroutine dringt in die Verwaltungspraxis des Reichs und bestimmt sie in ähnlicher Weise wie die Parteisitte, welche das englische Kabinet beherrscht, in die englische Verwaltungspraxis eindringt und sie bestimmt. Und ähnlich wie die englischen Kabinettsminister dem Verfassungsrechte nicht bekannt sind, so auch der größte Teil der Reichsminister, da diese nicht als solche, sondern als „Stellvertreter des Reichskanzlers“ anerkannt werden. Wir sind weit entfernt, dieses System, wie es sich durch die Praxis herausgebildet und die schon nach der Reichsverfassung bestehende Hegemonie Preußens noch verstärkt hat, irgendwie tadeln zu wollen, aber wir haben es hier zweifellos mit einer Erscheinung zu tun, die das gerade Gegenstück zur Kabinetregierung Englands bildet. So wie in England hinter dem offiziellen vom Rechte gekannten Staatsrat das nichtoffizielle, dem Rechte unbekannte Kabinet steht, so hinter dem offiziellen Souverän, der „Gesamtheit

der verbündeten Regierungen", der nichtoffizielle Souverän, der Deutsche Kaiser.

Scharf heben sich aber auch vom monarchischen Bundesstaate die republikanischen ab. Hier Volkssouveränität. Dort Fürstensouveränität.

Ferner erkennen nur diese eine Gleichberechtigung aller Einzelstaaten im Bundesstaate an, im Deutschen Reiche hingegen herrscht das Prinzip der Hegemonie eines und der Reservatrechte anderer Staaten, was eben den monarchischen Charakter des Bundesstaats, genannt Deutsches Reich, wesentlich verstärkt. Die Hegemonie Preußens, gestützt durch das System der „Unionen“, und das Eindringen der preussischen Verwaltungspraxis in die Reichsverwaltung haben nächst anderen Momenten das Kaisertum wesentlich zu einer über die anderen Teilnehmer der Reichssouveränität hinausragenden Bedeutung erhoben (siehe auch Laband im Jahrbuch für öff. Recht, Bd. I, S. 14 ff.).

IV. Wir unterscheiden demnach volksouveräne, parlamentarisch und konstitutionell regierte Bundesstaaten, je nachdem in ihnen Träger der Staatsouveränität das Volk, das Parlament oder „der“ oder die „verbündeten Monarchen“ sind. Das ist nun der Unterschied in groben Umrissen.

Im einzelnen wird natürlich innerhalb des volksouveränen Bundesstaats der parlamentarische von dem auf der Dreiteilungslehre aufgebauten volksouveränen Bundesstaate ebenso unterschieden werden müssen, wie die gewaltentrennende (siehe II. Bd. dieses Werkes, § 2) von der parlamentarischen Demokratie. Venezuela ist volksouveräner Bundesstaat, aber parlamentarisch regiert. Die Minister dürfen nicht Mitglieder des Parlaments sein, aber sie müssen vor einem Mißtrauensvotum des Volkshauses weichen. Die Schweiz ist, wie wir bereits (im II. Bd.) dargetan, eine unmittelbare Demokratie.

Da es nun im folgenden nicht darauf ankommt, den Gegensatz zwischen gewaltentrennender, unmittelbarer und parlamentarischer Demokratie zu wiederholen (das Notwendige ist schon in Bd. II gesagt), sondern die charakteristischen Formen des Bundesstaates hervorzuheben, ist Venezuela hauptsächlich unter den Gesichtspunkt des parlamentarischen Bundesstaats neben Australien und Kanada, die Schweiz hingegen unter die Kategorie: volksouveräner Bundesstaat, mit den Vereinigten Staaten u. a. gebracht. Volksouveräne Bundesstaaten und parlamentarische zeigen unter anderem hauptsächlich den Gegensatz, daß dort keine vom Parlamente getragene Kabinetregierung existiert, hier jedoch vorhanden ist.

Der Gegensatz zwischen konstitutionell-monarchischem und parlamentarischem Bundesstaat ist, wie sich aus dem Vorangehenden ergibt, darin zu suchen, daß dort im Konfliktfalle zwischen Parlament und Fürsten das erstere nachgibt, hier der letztere, daß ferner im Zweifel dort für die Kompetenz des Fürsten, hier für die des Parlaments zu entscheiden ist.

Bleibt noch der Gegensatz zwischen volksouveränem und konstitutionell-monarchischem Bundesstaate:

1. Dort ist das Gesamtvolk als Souverän ein unerschöpflicher Born neuer Hoheitsrechte, hier der Fürst resp. die Gesamtheit der verbündeten Fürsten (siehe: Verh. des Reichstags 6. Leg.-Periode, II. Sess. 1885/86, Sten. Ber. S. 2028: Staatssekretär Dr. v. Schelling: „Träger der Souveränitätsrechte im Reiche sind die verbündeten Regierungen; sie haben daher auch an den Schutzgebieten des Reichs die aus der Souveränität fließenden Rechte erworben, und der Bundesrat als das kollektive Organ der sämtlichen deutschen Souveräne und freien Städte ist berufen, für die Schutzgebiete nicht bloß bei der Gesetzgebung mitzuwirken, sondern auch die sonstigen bei den verbündeten Regierungen ruhenden Hoheitsrechte wahrzunehmen“).

2. Dort treten überall dann, wenn dem Einzelstaate Einfluß und Anteilnahme an Organisation, Gesetzgebung usw. des Bundesstaates eingeräumt ist, die Vertreter der Einzelstaaten als Vertreter des einzelstaatlichen souveränen Volks auf. So bezeichnet der „Federalist“ (Nr. 43) das Recht jedes Gliedstaats der Union auf gleiche Vertreterzahl im Senate als „Palladium“ der einzelstaatlichen Volkssouveränität. Hier im konstitutionell-monarchischen Bundesstaat sind die Fürsten als Souveräne Vertreter ihres Staats. Diese Vertretung ist eine absorptive, d. h.: der Fürst repräsentiert den Gliederstaat als solchen. Wenn Rechte der Gliedstaaten geschützt werden sollen, so werden nur Kautelen für die monarchischen Rechte der Fürsten gesucht und geschaffen. Das ist die Wahrung des monarchischen Prinzips auch im Bundesstaate und durch den Bundesstaat.

In diesem Sinne hat auch der alte Satz des Art. 57 der nach der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 noch heute fortwirkende, wenn auch nirgends direkt gesetzlich ausgesprochene Bedeutung (siehe die dies anerkennende Denkschrift der mecklenburgischen Regierung zu dem Entwurfe eines Landesgrundgesetzes 1908):

„Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“

§ 7. Gliedstaat und Bundesstaat: Kompetenz und Kompetenz-Kompetenz.

Jede Bundesstaatsverfassung muß als Grundlage dreierlei enthalten:

1. Eine Verteilung der Verwaltungszweige und Staatsaufgaben zwischen der Bundesstaats- und Gliederstaatsgewalt, das ist die sog. materielle Kompetenzverteilung.

2. Eine Verteilung der Hoheitsrechte, welche die Realisierung der materiellen Kompetenzverteilung sichern: die sog. formelle Kompetenzverteilung.

3. Die Möglichkeit, die vorgenommene materielle und formelle Kompetenzverteilung auf verfassungsmäßigem Wege zu ändern durch die Bundesgesetzgebung, d. i. die sog. Kompetenz-Kompetenz des Bundesstaats.

1. Was zunächst die materielle Kompetenzverteilung betrifft, so gibt es in jedem Bundesstaate Gebiete staatlicher Tätigkeit, die der Bundesstaatsgewalt ausschließlich vorbehalten sind, dann solche, wo eine konkurrierende Tätigkeit von Bundesstaat und Gliederstaat stattfinden kann und schließlich solche, die ausschließlich den Einzelstaaten vorbehalten sind.

Die ausschließliche Kompetenz der Bundesstaatsgewalt erstreckt sich meist auf jene Gebiete, welche die Machtmittel der Nation, Kriegswesen und Kriegsflotte, dann Verkehrsmittel, Post und Telegraphenverwaltung, Maß- und Münzwesen, zuweilen wie in der Schweiz (Art. 26) Eisenbahnen betreffen, ferner auf die Vertretung nach außen und auf Zölle.

Die der Gliederstaatsgewalt zugewiesene Sphäre ist in den volksouveränen Bundesstaaten meist größer als in den übrigen. Dies bewirkt die Formel, die überall wiederkehrt, daß alle Rechte, welche nicht der Bundesstaatsgewalt delegiert sind, der Einzelstaatsgewalt vorbehalten bleiben (X. Amendment der Unionsverfassung, Art. 3 der Schweizer Bundesverfassung, Mexiko Art. 117, Argentinien Art. 104, Brasilien Art. 65, Ziff. 2). Gleiche Bestimmungen zeigt die Verfassung der parlamentarischen Bundesstaaten von Venezuela (Art. 103) und Australien (Art. 107). In dem Deutschen Reich hingegen findet sich eine solche Klausel nicht, jedoch wird allgemein aner-

kannt, daß die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Organisation, sofern sie einzelstaatlichen Verwaltungsaufgaben dient, Sache des Gliedstaats ist. Entsprechend dem Wesen des konstitutionell regierten Bundesstaats, der von der Fürstensouveränität seinen Ausgang nimmt, und nicht wie der volksouveräne von der Doppelteilung der Souveränität in eine bundesstaatliche und einzelstaatliche, gruppiert sich das *noli me tangere* des Gliedstaats auf diesem Gebiete vorwiegend um den Punkt, daß die einzelstaatliche Fürstensouveränität, die sich hauptsächlich in der Verwaltungsorganisation betätigt, von der Bundesgewalt nicht angegriffen werde.

Solche Scheu vor Eingriffen in das gliedstaatliche Verfassungs- und Verwaltungsrecht zeigt der volksouveräne Bundesstaat keineswegs. In allen seinen Verfassungen kommt die Formel vor, daß die republikanische Staatsform in jedem Einzelstaate von Bundesstaatsseiten garantiert ist (Union Art. IV, Sekt. 4, Schweiz Art. 5, Mexiko Art. 109, Argentinien Art. 5, Brasilien Art. 63, Venezuela Art. 7, Ziff. 1). Aber abgesehen davon greifen volksouveräne Bundesstaatsverfassungen auch in die Verfassungssphäre des Gliedstaats ein, indem sie die kommunale Selbstverwaltung in den Einzelstaaten garantieren, wie z. B. Brasilien (Art. 68) und Venezuela (Art. 7, Ziff. 3), oder die Gouverneure der Einzelstaaten als Agenten der Nationalregierung zur Durchführung der Verfassungsgrundsätze des Bundesstaats erklären, wie z. B. Argentinien (Art. 110) oder für den Fall, daß im Gliedstaat der verfassungsmäßige Organismus gestört ist, die Einsetzung eines kommissarischen Gliedstaatsgouverneurs anordnen, wie z. B. Mexiko (Art. 72 der Bundesverfassung: „Declarar, cuando los Poderes constitucionales Legislativos y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará á elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado“), oder in-

dem sie Freiheitsrechte garantieren, die die Gliederstaatsverfassungen nicht ignorieren dürfen, wie dies unter dem Vortritt der Union alle volksouveränen Bundesstaaten tun. Man sieht der Schnitt der Sphären zwischen Bundes- und Gliederstaatskompetenz ist verschieden gezogen in volksouveränen und monarchisch-konstitutionellen Bundesstaaten. Dort ist die einzelstaatliche Volksouveränität, hier die Fürsten-souveränität, das noli me tangere.

2. Die formelle Kompetenzverteilung richtet sich danach, ob dem Bundesstaate zur Durchführung einer materiellen Kompetenz alle Regierungsrechte, also Gesetzgebung, Verwaltungsrecht und Aufsichtsrecht, oder nur ein Teil derselben zugewiesen sind. Im ersteren Falle sprechen wir von vollständiger, im letzteren von unvollständiger formeller Kompetenz. Nicht überall, wo dem Bundesstaate ausschließlich materielle Kompetenz zugewiesen ist, braucht ihm deshalb allein auch die formelle, vollständige Kompetenz schon zuzustehen. So hat in der Schweiz der Bund in bezug auf das Eisenbahnwesen (Art. 26) und das Universitätswesen (Art. 27, Abs. 1) eine vollständige, aber keine ausschließliche Kompetenz; denn in bezug auf das erstere ist den Kantonen auf dem Gebiete der Verwaltungspolizei und ihrer Handhabung ein Spielraum gelassen (Burckhardt, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 1905, S. 238), und in bezug auf das letztere können neben einer etwa zu errichtenden eidgenössischen Universität nach wie vor Kantonaluniversitäten weiter erhalten werden, was als das größte Hindernis für die Errichtung einer solchen Anstalt bezeichnet wird (siehe Burckhardt, S. 243), da die Kantone nicht auf ihre Universitäten verzichten wollen.

Umgekehrt folgt aus dem Umstande, daß dem Bunde die ausschließliche Kompetenz auf einem Gebiete zusteht, noch nicht, daß er sie auch vollständig handhabt und nicht etwa einzelne Regierungsrechte den Einzelstaaten überläßt.

Was die unvollständige Kompetenz des Bundesstaates anlangt, so kann er sich entweder das ganze Gesetzgebungsgebiet vorbehalten und die Verwaltung des betreffenden Verwaltungszweiges dem Gliedstaate überlassen, oder er kann bloß die Grundsätze der Gesetzgebung normieren, die Ausführung den Einzelstaaten überlassen, wie z. B. in der Schweiz für das Presserecht (Art. 55), für das Vereinsrecht (Art. 56) u. a. In beiden Fällen, ob bloß Grundsätze der Gesetzgebung oder die ganze Gesetzgebung dem Bundesstaate vorbehalten sind, wird ihm jedenfalls ein Aufsichtsrecht gegenüber den Einzelstaaten, sofern sie die übrigen Regierungsrechte in dem betreffenden Verwaltungszweige ausüben, zustehen.

Im übrigen muß man zwischen den verschiedenen Bundesstaatsarten unterscheiden. Im volksouveränen, der auf der Doppelteilung der Souveränität aufgebaut ist, derart, daß Bundesstaat und Gliedstaat innerhalb der ihnen zugewiesenen materiellen Kompetenz selbständig und unabhängig voneinander vorgehen dürfen, kann die formelle Kompetenzverteilung nicht anders als eine für jeden Verwaltungszweig vollständige gemeint sein. Eine Ausnahme bildet die Schweiz, wie wir gehört haben. Auch der parlamentarische Bundesstaat kann bei der formellen Kompetenzverteilung die dem Bunde zugewiesene Kompetenz nur als vollständige durchführen, denn sonst könnten die Bundesstaatsminister nicht für die Handhabung der Verwaltung so vollständig der parlamentarischen Verantwortung unterliegen, wie es dem Wesen der parlamentarischen Regierung entspricht.

Anders in dem konstitutionell monarchischen Bundesstaate, dem Deutschen Reich. Hier ist auf wichtigen Gebieten der Einzelstaat zur Mitwirkung an bundesstaatlich geregelten Verwaltungsaufgaben herangezogen (z. B. Art. 36, Abs. 1 der Reichsverfassung). Daß dies dem Wesen des monarchisch-souveränen Bundesstaats am meisten entspricht, insbesondere

der Tatsache, daß der Reichssouverän aus den einzelstaatlichen Fürstensouveränen zusammengesetzt ist, sagt ganz deutlich die erste Kollektiverklärung der Bevollmächtigten für Preußen und 26 andere deutsche Regierungen über die deutsche Reichsverfassung vom 23. Februar 1849 (abgedruckt bei Hänel, Deutsches Staatsrecht, I, S. 233). Diese Anschauung, die auch bei Motivierung der Erfurter Unionsverfassung verwendet wurde, ist leitender Grundsatz selbst für die heutige Reichsverfassung geblieben.

Die Kollektiverklärung lautet:

„Die Regel, daß die Zentralgewalt das, was sie zur Ausführung anordnet, durch ihre eigenen Organe auszuführen, daß sie dagegen über das, was den Einzelstaaten auszuführen obliegt, keine Oberaufsicht auszuüben habe, würde, das ist nicht zu verkennen, zu einer schärferen Abgrenzung der Kompetenz zwischen Zentral- und Partikularregierung führen; allein sie würde mit den monarchischen Verfassungen nicht in Einklang zu bringen sein. Dem Ansehen der Regierungen, sowohl in ihren eigenen Augen als in denen ihrer Landangehörigen, wäre es schädlich, wenn in einigem Umfange im eigenen Lande neben den Landesregierungsbeamten Zentralregierungsbeamte tätig wären. ... Diese Erwägungen erhalten ein eigentümliches Gewicht, wenn die Zentralregierung in Verbindung mit großer Hausmacht gedacht wird. ...“

Man sieht das „Ansehen der Regierungen“, d. i. die einzelstaatliche Fürstensouveränität, ist der Ausgangspunkt der Erwägungen, welche zur Gewährung einer breiten Selbstverwaltungssphäre in Bundesstaatsachen an die Einzelstaaten geführt hat.

3. Kompetenz-Kompetenz.

In allen Bundesstaaten ist der Grundsatz anerkannt, daß auf dem durch die Bundesverfassung vorgezeichneten Wege die formelle und materielle Kompetenzverteilung zugunsten des einen oder anderen Teils, d. h. zugunsten der Bundes- und Einzelstaatsgewalt abgeändert werden kann. Man nennt dies die Kompetenz-Kompetenz des Bundesstaats.

Allerdings findet sie auch an gewissen Punkten ihre Grenzen, so z. B. in Brasilien daran, daß durch ihre Ausübung weder

die republikanische Staatsform des Bundesstaats, noch die gleiche Vertretung der Einzelstaaten im Senate abgeändert werden dürfte (Art. 90, Ziff. 3). In allen Bundesstaatsverfassungen aber sind gewisse Rechte der Einzelstaaten eine Schranke der Kompetenz-Kompetenz: nicht etwa die sog. Mitgliedschaftsrechte, das sind diejenigen, die allen Einzelstaaten als unmittelbare Wirkung der Bundesstaatsverfassung zustehen, sondern die sog. Sonderrechte, d. h. bestimmte Rechte der Einzelstaaten, in deren Verhältnis zur Gesamtheit der den Bundesstaat bildenden Gliedstaaten, welche Abweichungen von der Regel zugunsten einzelner von ihnen sind. Sie resultieren nicht von selbst aus der verfassungsmäßigen Mitgliedschaftsstellung, sondern gründen sich auf besondere Rechtstitel, insbesondere Verträge. Solche Sonderrechte finden sich in volksouveränen (z. B. Argentinien, Art. 104) wie auch in monarchischen Bundesstaaten, mögen diese parlamentarisch (siehe Kanada, Art. 124, Sonderrecht für Neubraunschweig; Australien, Art. 95, Sonderrecht für Westaustralien) oder konstitutionell regiert sein (wie das Deutsche Reich, sog. Reservatrechte!). Die Kompetenz-Kompetenz darf solche Rechte nur mit Zustimmung der Einzelstaaten, denen sie zustehen, alterieren.

§ 8. Das Bundes- und Gliedstaatsgebiet.

I. Bundesgebiet und Mitgliedschaft am Bunde.

Wie der Bundesstaat sich aus Einzelstaaten zusammensetzt, so setzt sich das Bundesgebiet aus Einzelstaatsgebieten zusammen. Das hat die Bedeutung, daß die Mitgliedschaft am Bunde eine wesentliche Voraussetzung des Begriffs „Bundesgebiet“ ist. Dementsprechend hat auch Bismarck gegenüber einem Amendement, das bei der Formulierung der Reichsverfassung auf Ersatz des Ausdrucks Bundesgebiet

durch Reichsgebiet gerichtet war, an dem ersteren Ausdruck deshalb festgehalten, weil er die einzelstaatliche Gliederung des Reichsgebiets besser hervortreten lasse (Bezold, *Materiälien der deutschen Reichsverfassung*, III, S. 875: „Wir haben geglaubt, daß auch da, wo die Souveränität, die Landeshoheit, die Territorialhoheit bei den einzelnen Staaten verblieben ist, bei Bezeichnung des Gesamtgebietes der Begriff des Bundesverhältnisses in den Vordergrund zu stellen sei“). Der Einfluß der Mitgliedschaft auf das Bundesgebiet macht sich nach dreifacher Richtung geltend:

1. Er ergibt die Tatsache, daß alle Gliedstaatsgebiete im Bundesstaatsgebiete restlos aufgehen müssen. Eine Forderung wie sie beispielsweise die Polen im konstituierenden Reichstag von 1867 und im Reichstag von 1872 auf Ausscheidung der von polnisch sprechender Bevölkerung bewohnten Landesteile aus dem Reichsgebiet stellten, wäre dem Bundesstaatsbegriffe durchaus widersprechend, da er zur Folge gehabt hätte, daß Preußen nicht als ganzer Staat dem Bunde hätte beitreten können. Jene Forderung war demnach gegen die Möglichkeit eines Bundesstaats unter Hinzutritt von Preußen oder gegen die Einheitlichkeit des preußischen Staats gerichtet. Aus diesen Gesichtspunkten wies auch Bismarck diese Forderung zurück (Bezold a. a. O. I, S. 327). Aufteilung eines Gliedstaats könnte nur unter Zustimmung beider Gewalten, der Bundes- und Gliedstaatsgewalt, vor sich gehen. Eine Frage, die nur bei monarchischen Bundesstaaten in Frage kommen kann, ist die Zulässigkeit der Personalunion eines Gliedstaats mit einem bundesfremden Staat. Dagegen ist nichts einzuwenden.

2. Der Einfluß der Mitgliedschaft auf das Bundesgebiet zeigt sich in der Tatsache, daß die äußeren, d. i. die gegen das Ausland gerichteten Grenzen der Einzelstaaten, mit den äußeren Bundesgrenzen gewöhnlich zusammenfallen müssen.

Infolgedessen darf sich eine Änderung dieser Grenzen, wie sie z. B. jede Grenzregulierung mit sich bringt, in Friedenszeiten, also normalerweise, nur unter Zustimmung von Reichs- und Gliedstaatsgewalt vollziehen, desgleichen aber auch jede neue Mitgliedschaftsaufnahme eines außerhalb des Bundes gelegenen Staats, wenn darüber die Bundesverfassung nichts anderes bestimmt.

3. Jener Einfluß hat zur Folge, daß weder die Bundes- noch die Gliedstaatsgewalt irgendwie darauf hinsteuern dürfen, das aus Einzelstaaten zusammengesetzte Bundesgebiet zu einem einheitlichen Staatsgebiet umzugestalten. Denn gerade die Zusammensetzung des Bundesgebiets aus mehreren Einzelstaatsgebieten ist ein notwendiges Merkmal des Bundesstaats. Erstere negieren heißt letzteren negieren. Um dies zu verhindern ist ein Zusammenwirken beider Gewalten nötig, wenn die Bundesgewalt die eine oder andere Mitgliedschaft am Bunde aufheben wollte oder wenn die Gliedstaaten untereinander verschmelzen wollten. Das ist aber die äußerste Grenze für dieses Zusammenwirken, daß niemals daraus ein einheitliches Staatsgebiet entstehe.

Aus diesen angeführten drei Sätzen ergibt sich klar, daß der Zusammenhang zwischen Bundesgebiet und Mitgliedschaft am Bunde sich in einem Zusammenwirken beider, der Bundes- und Gliedstaatsgewalt, bei jeder Veränderung von Bundesgebiet und Mitgliedschaft äußern muß. Das Maß dieses Zusammenwirkens ist natürlich verschieden. Der volksouveräne Bundesstaat ist gern geneigt, der Bundesgewalt größeres Gewicht bei diesem Zusammenwirken einzuräumen. Andererseits schränkt er die Bundesgewalt wesentlich mehr ein, wenn Veränderungen im Gebiet ohne Veränderung der Mitgliedschaft eintreten sollen, wovon alsbald zu handeln sein wird. Wir haben im folgenden näher zu untersuchen das Vorhandensein oder Fehlen dieses Zusammenwirkens bei

Veränderungen des Bundesgebiets mit oder ohne Veränderung der Mitgliedschaft.

II. Veränderung des Bundesgebiets und gleichzeitige Veränderung des Mitgliederbestandes.

Hier kommt zunächst in Betracht:

1. Aufnahme neuer Bundesglieder. Der Idealtypus des Bundesstaats verlangt bei jeder Aufnahme neuer Bundesmitglieder ein Zusammenwirken von Bundes- und Gliedstaatsgewalt. Das Maß dieses Zusammenwirkens ist in den gegebenen Bundesstaaten ein verschiedenes, jedoch lassen sich diese Verschiedenheiten vielleicht aus prinzipiellen Gegensätzen herleiten. Ein Teil der Bundesstaaten erkennt die Mitgliedschaft am Bunde nur als eine geschlossene an, sieht keine Bestimmung vor, wie neue Mitglieder aufzunehmen wären. So die Schweiz (Art. 1 der Schweizer Bundesverfassung) und das Deutsche Reich (Art. 1 der Reichsverfassung). Hier wäre eine Aufnahme neuer Staaten nur durch Verfassungsänderung möglich. Andere Bundesstaaten, wie die Union und die parlamentarisch regierten Bundesstaaten, das Dominion of Canada und der Commonwealth von Australien haben in ihren Verfassungen ausdrücklich die Möglichkeit der Aufnahme neuer Mitglieder vorgesehen und geben der Zentralgewalt allein die Befugnis neue Mitglieder aufzunehmen. Es ist in den Vereinigten Staaten der Kongreß (U. B. Art. IV, Sect. 3, 1), im Commonwealth das Parlament (B. Art. 121), im Dominion die Krone im Staatsrat, die aber eine Adresse der beiden Häuser des Parlaments des Dominion und des aufzunehmenden neuen Mitglieds abwarten muß. Vergleichen wir damit die Bestimmung der Verfassung des Norddeutschen Bundes im Art. 79, Abs. 2 d: „Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung“ und bringen uns damit in Erinnerung, daß diese

Bestimmung nur erging, um „die Stellung der Krone Preußen sowohl im Bundesrat als auch in der Verfassung überhaupt zu stärken“ (Sybel im konst. Reichstag, Bezold a. a. O. S. 677), so läßt sich eine interessante Gruppierung der Bundesstaatstypen nach ihrer Stellung zu unserer Frage, der Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund, vornehmen. Die volksouveränen übertragen, wie die Schweiz, dem Volke Initiative und Lösung der Frage, oder der Legislatur, die parlamentarisch regierten übertragen dem Parlamente, die monarchisch oder konstitutionell regierten dem Bundespräsidium die Initiative zur Aufnahme neuer Mitglieder.

Mit der Frage der Aufnahme steht eine andere in untrennbarem Zusammenhange: was ist die Wirkung der Aufnahme? Gleichwertigkeit der neu Aufgenommenen mit den schon Vorhandenen oder rechtlich verschiedene Wertung? Der volksouveräne Bundesstaat kennt nur die Gleichwertigkeit. In der Schweiz folgt dies aus der Verfassungsbestimmung, die das Vorhandensein von „Untertanenlanden bzw. Untertanenverhältnissen“ verbietet (Bundesvertrag von 1815, § VII und Art. 4 der Bundesverfassung, S. Blumer-Morel, Schweiz. Staatsrecht, I, S. 180ff.). In den Vereinigten Staaten ging zwar eine ausdrückliche Bestimmung, die beantragt war, in der Konvention von Philadelphia nicht durch (Curtis, Const. History of the U. S. 1903, I, S. 540), ist aber gegenwärtig durch Rechtspruch festgestellt (Escanaba v. Lake Michigan Transportation Co., 107 U. S. 678 und Boll. v. Nebraska, 176 U. S. 83). Die Kongreßpraxis steht allerdings auf einem anderen Standpunkt und legt gewöhnlich, das letztemal 1894 bei Aufnahme des Staates Utah, Beschränkungen als Bedingungen der Aufnahme auf.

Die monarchischen Bundesstaaten hingegen, sowohl der parlamentarisch wie der konstitutionell regierten, lassen eine verschiedene politisch-rechtliche Wertung zu, indem sie den neu

Aufzunehmenden, wie das Deutsche Reich es getan, Sonderrechte gewähren oder wie die britischen Kolonien Sonderpflichten auferlegen. Denn sowohl in Kanada (Art. 146) als auch im Commonwealth (Art. 121) ist es zulässig, daß das Zentralparlament die neu aufzunehmenden Bundesmitglieder beschwere mit besonderen Beschränkungen und Bedingungen („terms and conditions“). Von den Sonderrechten in diesen Bundesstaaten war schon oben (§. 75) die Rede.

2. Die Ausscheidung eines Mitglieds kann weder von diesem einseitig vorgenommen, noch von der Zentralgewalt verfügt werden, noch im gegenseitigen Einverständnis erfolgen. Denn erstes und zweites wäre eine unzulässige Änderung des Bundesgebiets, das letzte aber würde die Konsequenz haben, daß jeder Gliedstaat ausscheiden könnte, was natürlich die vollständigste Negation des Bundesstaats bedeuten würde. Diese Grundsätze können allerdings durch die Notwendigkeit des Kriegs und durch die Kriegsgewalt durchkreuzt werden. Da diese letztere in allen Bundesstaaten in der Hand der Zentralgewalt ist, so würde sich eine solche Ausscheidung eines Gliedstaats ohne seine Zustimmung vollziehen können.

III. Veränderung des Bundesgebiets ohne gleichzeitige Veränderung des Mitgliederbestandes.

1. Der Gebietserwerb.

Ohne daß die Möglichkeit eines solchen in allen Bundesverfassungen vorgesehen zu sein braucht, folgt sie aus der Tatsache, daß der Bundesstaat ein souveränes Gemeinwesen ist, das die Expansionsfähigkeit notwendig in sich trägt. — Am zutreffendsten ist das in einem Rechtsfall der Vereinigten Staaten gesagt, wo ebenfalls die Fähigkeit, Gebiet zu erwerben, nicht ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen ist. Hier war schon die Frage der Verfassungsmäßigkeit solchen Gebietserwerbs bei der Erwerbung von Louisiana zu Anfang

des 19. Jahrhunderts bestritten. Jefferson, der damalige Präsident, hegte Bedenken. Der Rechtsfall, in dem aber jegliches Bedenken behoben und mit der oben angeführten Begründung die Notwendigkeit des Rechts, Territorium zu erwerben, anerkannt wurde, ist *Jones v. United States* (137 U. S. 202).

2. Territorien, Reichsländer, Schutzgebiete.

Die Berechtigung des Zentralstaats, Territorium zu erwerben, ohne der neuen Erwerbung staatliche Mitgliedschaftsrechte am Bunde zuzugestehen, ist in allen Bundesstaaten bis auf die Schweiz anerkannt. Letztere hat allein, ihrem Typus getreu, sich davon fern gehalten, offenbar in Erinnerung an die alten Streitigkeiten, die sich an den Bestand der früheren „Untertanenlande“ angeknüpft hatten. In den übrigen Bundesstaaten hat sich aber die Möglichkeit, neues Territorium zu Staatsfragmenten zu gestalten, herausgebildet. Diese Staatsfragmente sind nicht etwa bloß Staaten minderen Rechts, wie die schweizerischen Halbkantone (Burckhardt, Kommentar, S. 54), sondern überhaupt keine Staaten, weil ihnen ein oder das andere Merkmal des Staats abgeht. In Ermangelung eines eigenen Herrschers ist in allen diesen Staatsfragmenten der Zentralstaat der Herrscher. In der Art der Schaffung solcher Staatsfragmente ist der volksouveräne Bundesstaat viel beschränkter als der monarchische, sei dieser parlamentarisch oder konstitutionell regiert. Folgende drei Sätze beschränken den volksouveränen Bundesstaat:

a) Kein durch die Verfassung geschaffenes Organ kann außerhalb der Verfassung ein eigenes Leben und eine eigene, durch die Verfassung unbeschränkte Kompetenz führen. Dies wird z. B. in den Vereinigten Staaten postuliert, wenn auch das Gegenteil praktisch geübt wird. (Siehe die sog. *Insular Cases* insbesondere im Rechtsfall *Downes v. Bidwell*, 182 U. S. 244.)

In den monarchischen Bundesstaaten gilt diese Beschränkung nicht. Einmal ist bekannt, daß bis zum Jahre 1886, d. i.

bis zum Schutzgebietsgesetz, der Kaiser ohne gesetzliche Ermächtigung die Schutzgebietsgewalt ausgeübt hat. Daß sie aber bis dahin rechtlich der „Gesamtheit der verbündeten Regierung“ zustand, ist unbestritten (s. oben S. 68). Desgleichen wurde in einem kanadischen Rechtsfall die unbeschränkte Prerogative des Monarchen in solchen neu erworbenen Territorien anerkannt (Wheeler, *Constitution of Canada* S. 33 und Reg. v. Amer. 42 Upp. Can. O. B. 391).

b) Über das neu erworbene Territorium erstreckt sich sofort und ipso jure mit dem Zeitpunkt des Erwerbs die Eigenschaft als Bundesgebiet (De Lima v. Bidwell, 182 U. S. 1). Für die monarchischen Bundesstaaten, insbesondere für Deutschland, ist dies nicht notwendig der Fall, wie denn auch die Schutzgebiete nicht deutsches Reichsgebiet im Sinne der Verfassung sind.

c) Die Einwohner der Territorien genießen die gleichen bürgerlichen Rechte wie die des Bundesstaats. Zwar ist dieser Satz in einem der jüngsten Rechtsfälle allerdings nicht anerkannt (The Territory of Hawaii v. Mankichi, 190 U. S. 197), aber der obige Satz ist herrschende Doktrin (Willoughby, *The American Const. System*, 1904, S. 257 ff. und 233). Betreffs der politischen Rechte hingegen gilt dies selbst im volksouveränen Staate nicht, eine Gleichstellung der Bewohner der Territorien und Gliedstaaten ist selbst hier nicht anerkannt, viel weniger in den monarchischen Bundesstaaten, wo nicht einmal die Gleichstellung in bürgerlicher Hinsicht (für Kanada siehe den Rechtsfall Riel v. The Queen 10 Upp. Cas. 675) statt hat. Nur der Commonwealth of Australia macht insofern eine Ausnahme, als hier der Zentrallegislatur die Befugnis eingeräumt ist (Art. 122 der Zivilverfassung), den Territorien eine Vertretung in beiden Häusern der Zentrallegislatur zu gewähren.

3. In allen Bundesstaaten tritt bei Gebietsabtretungen, insbesondere Grenzregulierungen zwischen Bundes- und Auslandsgebiet, ein Zusammenwirken beider

Gewalten, der Bundes- und Gliedstaatsgewalt, ein. Die volksouveränen Bundesstaaten zeigen aber auch hier eine Besonderheit, indem die Grenzregulierungen sowohl in der Schweiz (Burdhardt, S. 141) als auch in den Vereinigten Staaten (siehe die Grenzregulierungen mit England im Jahre 1841, Hart, *Actual Government*, 1903, S. 346) zunächst von der Zentralgewalt allein mit dem Auslande festgestellt und nachträglich durch den betroffenen Gliedstaat in der einen oder anderen ratifiziert werden. In der Schweiz insbesondere wird ein Vertreter des betroffenen Gliedstaats zu völkerrechtlichen Verhandlungen, die der Gebietsabtretung resp. Grenzregulierung vorangehen, zugezogen.

IV. Veränderung der Mitgliedschaft ohne Änderung des Bundesgebiets.

Hierher gehören die Fälle der Verschmelzung von Gliedstaaten, der Vereinigung von solchen und der Teilung eines Gliedstaats in mehrere. Alle Bundesverfassungen schreiben in solchen Fällen die Zustimmung der Zentralgewalt außer der der beteiligten Gliedstaaten vor. Die Zustimmung der Zentralgewalt ist in einigen Bundesstaaten nur durch Verfassungsänderung möglich, so in der Schweiz, im Deutschen Reich und in Venezuela, eben weil hier die Bundesverfassung die einzelnen Staaten aufzählt, ohne die Möglichkeit der Mitgliedschaftsänderung durch Bundesgesetz vorzusehen. In den meisten Bundesstaaten ist diese Möglichkeit aber durch die Verfassung gegeben, so daß ein verfassungsänderndes Gesetz nicht nötig ist (Unionsverfassung Art. 4, Sekt. 3; Brasilien Art. 4; Argentinien Art. 13; Commonwealth Art. 124; Kanada 34 Vict. c. 28 ss. 2 und 3). Auch Mexiko (Art. 72 III. Ziff. 7) gehört hierher, doch weist dieser Bundesstaat die Eigentümlichkeit auf, daß die fehlende Zustimmung der beteiligten Gliedstaaten in den hier in Frage kommenden Fällen durch zwei Drittel der übrigen Staaten ersetzt werden kann.

§ 9. Bundes- und Gliedstaatsangehörigkeit.

I. Das beiderseitige Verhältniß zueinander.

Die älteste Theorie, die aus der Vorstellung der getheilten Souveränität hervorging, wie sie beispielsweise auch der „Federalist“ vorträgt, geht von der Auffassung aus, daß die beiden Arten von Staatsangehörigkeit nebeneinander bestehen könnten und daß der wesentlichste Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund eben in der direkten Beherrschung der Untertanen nicht bloß durch die Gliedstaatsgewalt, sondern auch durch die Zentralstaatsgewalt bestche, während im Staatenbunde eine Herrschaft der Zentralgewalt nur durch Vermittlung des Gliedstaates möglich sei („Federalist“ Nr. 39: „The difference between a federal and national government, as it relates to the operation of the government, is supposed to consist in this, that in the former the powers operate on the political bodies composing the Confederacy, in their political capacities; in the latter on the individual citizens composing the nation, in their individual capacities“). Dies ist falsch, denn in jedem Bundesstaat gibt es Fälle, in denen die Zentralgewalt die Gliedstaatsgewalt angehen muß, um Herrscherbefugnisse zu üben. Wir haben es in Wirklichkeit nicht mit nebeneinander bestehenden Untertänigkeitsverhältnissen, sondern mit übereinander gelagerten zu tun. Ist nämlich Staatsuntertänigkeit das Ergebnis der Territorialbeherrschung, was notwendig aus der Tatsache folgt, daß der Staat Gebietskörperschaft ist, dann begründet eben die Tatsache, daß das Bundesgebiet sich vorwiegend aus den Territorien der Gliedstaaten zusammensetzt, gewöhnlich auch die doppelte Qualität des dem Bundesstaate angehörigen Untertanen, als Bundesstaats- und Gliedstaatsbürgers. Es liegt hier bloß ein Rechtsverhältniß vor, das zwei Seiten der Betrachtung hat, nicht zwei Rechtsverhältnisse wie die ältere Theorie

im Anschluß an die amerikanische Auffassung wollte (so z. B., im Anschluß an Tocqueville, Waiz, Politik, S. 172 und 200). Da es sich bloß um ein Rechtsverhältnis handelt, kann diese Regelung nur durch eine der beiden Staatsgewalten, die hier in Betracht kommen, erfolgen, und diese kann nur die Zentralstaatsgewalt sein, sollen wirtschaftliche und politische Kollisionen der bedenklichsten Art vermieden werden. Treffend drückt dies der volkswirtschaftliche Ausschuß der Frankfurter Nationalversammlung mit den Worten aus (Protokolle, Bd. I, S. 690). „Daß jedem Deutschen das Aufenthalt- und Ansiedlungsrecht in allen Gebietsteilen des Deutschen Reichs garantiert sein muß, bedarf kaum einer Erläuterung; abgesehen von den vielen politischen Gründen, erfordert es unwiderleglich der notwendige Aufschwung eines wahrhaft nationalen Gewerbefleißes. Ohne dasselbe bleibt die naturgemäße Verbindung zwischen den verschiedenen deutschen Arbeits- und Kapitalkräften gehemmt, ohne dasselbe verkümmern oft in den einzelnen Staaten die besten menschlichen Fähigkeiten, weil sie nicht die geeignete Stelle finden, an der sie ihre ganze Produktivkraft entfalten können ... Bei der Feststellung dieses Rechts fragt es sich aber, ob man... die verschiedenen partikularen Heimatsrechte in Deutschland sanktioniert oder wenigstens bestehen läßt, oder ob man sofort dasselbe gleiche Heimatsrecht für alle Gebiete des deutschen Reichs gewährleistet ... Die Majorität desselben (sc. des Ausschusses)... hat sich indessen für den letzteren Weg entscheiden zu müssen geglaubt, teils weil jede Verschiedenheit der einzelnen deutschen Gesetzgebungen in diesem Punkte immer eine Beschränkung des Rechts selbst ist, teils weil in mehreren deutschen Staaten nicht einmal den eigenen Angehörigen das Recht der Freizügigkeit zusteht und daher eine Anerkennung der Partikulargesetzgebungen sogar eine teilweise Aufhebung des ganzen Rechts involvieren würde.“

Ob nun die Bundesangehörigkeits- oder Gliedstaatsangehörigkeit das primäre Rechtsverhältnis sein muß, ist logisch durchaus nicht aus dem Wesen des Bundesstaats abzuleiten, wie dies hervorragende Schriftsteller annehmen (Laband, der die Gliedstaatsangehörigkeit, Jellinek, der die Bundesangehörigkeit als das primäre Verhältnis betrachtet). Zweckmäßigkeitsgründe, insbesondere die Furcht, gewisse Gliedstaaten gar zu sehr mit Armenlasten zu überbürden, haben da und dort, insbesondere im Deutschen Reich und der Schweiz die Gliedstaatsangehörigkeit als das primäre Verhältnis, das die Bundesangehörigkeit ipso jure nach sich zieht, entstehen lassen. Aber auch das umgekehrte Verhältnis, wonach man zuerst Bundesbürger werden muß und erst hierauf durch Wohnsitz Gliedstaatsbürger wird, wie es das 14. Amendment (Sekt. 1) zur Unionsverfassung vorschreibt, ist keineswegs logischem a priori zu lieb, sondern einzig und allein aus dem Kontraste zu den Rechtsauffassungen entstanden, welche vor dem Bürgerkriege herrschend waren. Den „Staatenrechtlern“ galt natürlich die Staatsangehörigkeit und nicht die Bundesangehörigkeit als das Primäre. So hatte Calhoun in einer 1833 gehaltenen Rede erklärt: „Every citizen is a citizen of some State or territory and as such under an express provision of the Constitution, is entitled to all the privileges and immunities of citizens in the several States; and it is in this and no other sense that we are citizens of the United States.“ Freilich hatte ungefähr um die gleiche Zeit der berühmte Oberrichter Marshall im Rechtsfalle *Cassies v. Ballou* (6 Pet. 761) erklärt: „A citizen of the United States residing in any State of the Union is a citizen of that State“ ... Also die Vertreter des Bundesstaats, als eigenen staatlichen Gemeinwesens, argumentierten entgegengesetzt. Aber noch in dem berühmten *Dred Scott Case* (1856) waren die Meinungen der Richter geteilt. Während die Majorität die bekannten

Folgerungen aus der geteilten Souveränität zog (Richter Taney: „no state, since the adoption of the Constitution, can by naturalizing an alien invest him with the rights and privileges secured to a citizen of a state under the federal government, although, so far as the state alone was concerned, he would undoubtedly be entitled to the rights of a citizen, and clothed with all the rights and immunities which the constitution and laws of the state attached to that character“), erklärte der Richter Curtis: „It is left to each State to determine, what free persons born within its limits shall be citizens of the United States ...“ Allen diesen Zweifeln machte die obige Bestimmung der Verfassung ein Ende. Auch sie verfolgte also rein praktische Zwecke.

Da es aber innerhalb des Bundesgebiets gliedstaatsfreies Territorium, Reichsland und dergleichen mehr geben kann und gibt, fehlt mitunter an dem in Frage stehenden Rechtsverhältnisse die Gliedstaatszugehörigkeit. Angehörige von Reichslanden, Territorien usw. sind Bundesangehörige ohne Gliedstaatsbürger zu sein. Ein gleiches Verhältniß besteht in jenen Bundesstaaten, welche ihre Gliedstaaten beinahe zur Rolle von Provinzen herabgedrückt haben, wie dies in den südamerikanischen Republiken und namentlich in Kanada der Fall ist. Hier gibt es nur Bundesstaatsangehörigkeit, welche eo ipso zur Ausübung der politischen Rechte in den Gliedstaaten berechtigt. Als Typus der südamerikanischen Staaten sei Venezuela angeführt. Art. 8 der neuen Verfassung vom 27. April 1904 stellt die Bedingungen für den Erwerb der venezuelischen Staatsangehörigkeit fest. Die Verfassung des Gliedstaates Merida vom 9. August 1904 (*Annuaire de la législation étrangère* 1905, S. 544) bestimmt aber in Art. 15ff., daß alle Venezueler männlichen Geschlechts, die das 21. Lebensjahr vollendet haben, zu allen öffentlichen Ämtern wählen können und selbst wählbar sind. In Kanada

spricht das Gesetz des Dominion (Revised Statutes, Chap. 113 ex 1886 s. 7 Abs. 2 und s. 15) nur von einer Britischen Nationalität in Kanada („British Subject within Canada“), deren Erwerb zur Ausübung aller staatsbürgerlichen Rechte innerhalb des Dominion berechtigt, von einer besonderen Staatsangehörigkeit in den einzelnen Provinzen Kanadas ist keine Rede. Anders hingegen in dem australischen Gemeinwesen. Hier erfolgt der Erwerb und Verlust der Bundesangehörigkeit nach dem Bundesgesetze vom 13. Oktbr. 1903 (Nr. 11 of 1903). Diese berechtigt zur Ausübung aller staatsbürgerlichen Rechte innerhalb des Bundesgebiets, wenn nicht das Gesetz eines Einzelstaates dies ausdrücklich ausschließt, was bezüglich aller politischen Rechte der Fall ist (s. 8). Für die Wahlen zum Commonwealth-Parlament gilt z. B. allgemeines Stimmrecht für Männer und Frauen, in den Einzelstaaten ist dagegen das Wahlrecht durch Census beschränkt.

II. Politische Rechte — „Grundrechte“.

In der Regelung der Bundesangehörigkeit und im Zusammenhange mit ihr, der Staatsbürgerschaft, kann die Bundesgewalt nicht bloß die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust beider, sondern auch den Inhalt des Rechtsverhältnisses normieren. Allerdings kann sie gewöhnlich nicht so weit wie in den südamerikanischen Bundesstaaten gehen, daß sie auch die politischen Rechte in den Gliedstaaten d. i. die Teilnahme an der Herrschaft innerhalb dieser Gebiete, einer Regelung unterzieht. Denn dadurch wäre der politische Charakter der Gliedstaaten als Staaten negiert, ihre Selbstständigkeit und Autonomie verneint, wie dies schon die Väter der Frankfurter Reichsverfassung erkannt und deshalb alle politischen Rechte dieser Art als außerhalb der Sphäre der Regelung durch die Nationalversammlung resp. des neu geschaffenen Reichs liegend erklärt hatten (Stenogr. Protokolle, II, S. 976, I.). Aber das ist auch die einzige Schranke für die

Bundesgewalt. Bis dahin kann sie immer gehen und insbesondere Grundrechte als Abgrenzung der besonderen Freiheitsphäre gegenüber den Eingriffen der Bundes- resp. Gliedstaatsgewalt garantieren. Solche Freiheits- und Grundrechte der Individuen finden wir natürlich in allen völkersouveränen Bundesstaaten garantiert (Unionsverfassung, Amendments 1—6 und Amendment 14; Schweiz Art. 4, Argentinien, Art. 14 ff., Brasilien, Art. 72—78, Mexiko, Art. 1—30, Venezuela, Art. 22—29). Aber auch in monarchischen finden sie sich. So haben seinerzeit die Frankfurter Reichsverfassung § 130 ff. und die Erfurter Unionsverfassung § 128 ff. solche Grundrechte gewährleistet. Auch in der Verfassung des Australischen Commonwealth findet sich allerdings vereinzelt die Garantie der Glaubensfreiheit (Art. 116). Nach dem Wortlaut der deutschen Reichsverfassung stünde nichts im Wege, den in Art. 1 Nr. 1 gebrauchten Ausdruck „Staatsbürgerrecht“ auch auf die Regelung staatsbürgerlicher Grundrechte auszudehnen und von dieser Tatsache ist man auch ausgegangen, als man im Norddeutschen Bund ohne jegliche Verfassungsänderung das Gesetz vom 3. Juli 1869 über die Gleichberechtigung der Konfessionen erlassen hat. Das bayerische Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 hat aber dieser Auffassung einen Kiegel vorgeschoben. Da es Bestandteil der gegenwärtigen Reichsverfassung ist, wäre eine Aufstellung von Grundrechten heute nur durch Verfassungsänderung möglich.

Der mit der Aufnahme von Grundrechten in die Bundesverfassung verbundene Zweck kann ein mehrfacher sein. Entweder kann es sich darum handeln, dadurch der bundes- und gliedstaatlichen Gesetzgebung eine Schranke zu setzen, so daß Gesetze, die gegen diese Verfassungsbestimmungen verstoßen würden, von den Gerichten, insbesondere einem obersten Bundesgericht, als null und nichtig behandelt werden müßten

(Venezuela, Art. 95 Nr. 10). Oder sie dienen als Schranke nicht bloß der Gesetzgebung, sondern auch der Verwaltung nicht bloß des Bundes, sondern auch des Gliedstaates (Union, Art. III, Sect. 2; Schweiz, Art. 113; Mexiko, Art. 101, Abs. 1; Argentinien, Art. 100; Brasilien, Art. 59 § 1b). In der Schweiz reicht die Ehrfurcht vor den Grundrechten so weit, daß nicht bloß die durch die Bundesverfassung, sondern auch die durch die Gliedstaatsverfassungen garantierten Freiheitsrechte von Bundeswegen geschützt werden (Art. 113, Nr. 3). Eine Eigenart von „Grundrechten“ der Gliedstaaten gegenüber der Zentralgewalt, die durch das oberste Reichsgericht geschützt wird, sieht die Verfassung von Venezuela vor (Art. 106).

III. Das Indigenat.

Mitunter kann die Bundesgewalt bei Regelung der staatsbürgerlichen Verhältnisse nicht so weit gehen, um alle bürgerlichen Rechtsbeziehungen, die Ausflüsse der Staatsbürgerschaft sind, selbst und daher überall gleichmäßig zu regeln. Bis zu solcher Regelung muß es dann bei den partikularen Gliedstaatsgesetzen, welche jene Beziehungen regeln, sein Bewenden haben. Um aber wenigstens den landfremden Reichsbürgern in den Gliedstaaten gleiche Behandlung wie den Angehörigen dieser Gliedstaaten zu sichern, spricht die Bundesverfassung eine solche Garantie ausdrücklich aus. Die deutsche Reichsverfassung regelt auf diese Weise die landfremde Reichsbürgerschaft, die sie Indigenat nennt (Art. 3). Eine ähnliche Bestimmung findet sich in der Unionsverfassung (Art. IV, Sect. 2), in der schweizerischen Bundesverfassung (Art. 43) u. a. Aus dem Indigenat folgt aber noch nicht die Freiheit von Doppelbesteuerung innerhalb des Bundesgebiets. So ist solche in den Vereinigten Staaten trotz der auf das Indigenat bezugnehmenden Verfassungsnorm rechtlich zulässig und möglich (Cooley, Const. Limitations, ch. XIV).

In der Schweiz und im Deutschen Reich bedurfte es zum Ausschluß der Doppelbesteuerung durch mehrere Gliedstaaten noch eines besonderen Gesetzes (siehe Schweiz. Verf. Art. 46, Deutsches Reichsgesetz über die Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870).

Deshalb ist die Begründung der ersten Petition zur Einführung des Verbots der Doppelbesteuerung im Deutschen Reiche (damals Nordd. Bund, 1867): „Solche Besteuerung scheine . . . unerträglich mit dem Wesen des . . . Indigenats“ unrichtig. Auch die schweizerische Praxis gegen die Doppelbesteuerung, die vor Art. 46 der Bundesverfassung seit 1862 bestand, stützte sich nicht auf das Indigenat. Siehe Blumer-Morel, I, S. 243, Ulmer Staatsrechtl. Praxis der Schweiz. Bundesbehörden, Bd. I, S. 104 ff.

Das Indigenat erstreckt sich nicht auf die politischen Rechte, da es seiner Natur nach nur als Ausgleichung der partikulären Verschiedenheit in bezug auf die bürgerlichen Rechtsbeziehungen dienen soll. Das ist sowohl für das Deutsche Reich als auch für die Schweiz und die Union herrschende Meinung. Aus dem gleichen Grunde finden wir zuweilen auch die Indigenatsklausel in solchen Verfassungen, welche eine partikuläre Staatsangehörigkeit mit besonderen politischen Rechten in den Gliedstaaten negieren (so z. B. der preussische Bundesentwurf von 1866, Art. 3 und die argentinische Verfassung Art. 8).

§ 10. Die Legislatur im Bundesstaate.

I. Im Aufbau der Bundeslegislatur verfolgen die drei Arten von Bundesstaaten verschiedene Zwecke, denen auch die Struktur der Gesetzgebungsmaschine folgen muß.

Der volksouveräne Bundesstaat muß sorgsam die ihm zugrunde liegende Teilung der Souveränität zwischen Bundes- und Gliedstaatsvolk wahren, gleichzeitig aber auch auf die Dreiteilung der Staatsgewalt, die er zur Grundlage nimmt, achten. Er muß insbesondere darauf achten, daß die legis-

lative Gewalt ebenso wie die exekutive die ihnen vom Verfassungsgefeßgeber gefetzten Schranken nicht überschreite. Namentlich ist es die legislative Gewalt, die gern in Volksstaaten ihre Grenzen überschreitet. Aus der amerikanischen Verfassungsgeschichte sind hier manche Beispiele zu nennen, so namentlich der mit Erfolg durchgefetzte Anspruch, daß der Kongreß bei den Präsidentenwahlen nicht bloß das formelle Geschäft der Stimmzählung, sondern eine Art von Prüfung der Wahlen vornehme („Federalist“ ed. Ford S. 328 Anm.). Um nun diesem Übel vorzubeugen, insbesondere die gewollte Teilung der Gewalt unter die Staatsorgane vorzunehmen, ist das Zweikammersystem in volksouveränen Bundesstaaten gewählt, gleichzeitig aber Gleichberechtigung beiden Kammern eingeräumt. Der „Federalist“ hat nun diese Funktion des Zweikammersystems in volksouveränen Bundesstaaten mit folgenden Worten skizziert: („Federalist“ Nr. 51, S. 345) „In Demokratien (republican government) dominiert die Autorität der Legislatur notwendig. Die Remedur gegen diesen Übelstand ist durch die Teilung der Legislatur in zwei Abteilungen gegeben, ferner dadurch, daß man sie durch verschiedenen Wahlmodus und verschiedene Handlungsmotive so wenig miteinander zusammenhängen läßt, als die Natur ihrer gemeinsamen Funktionen und ihre gemeinsame Abhängigkeit von der staatlichen Gesellschaft es zulassen. Es mag auch vielleicht notwendig sein, gegen ihre gefährlichen Übergriffe durch weitere Vorsichtsmaßregeln sich zu schützen. In dem Maße als das Schwergewicht der legislativen Gewalt ihre Aufteilung verlangt, erfordert die Schwäche der exekutiven Gewalt, daß sie verstärkt werde. Ein absolutes Veto (absolute negative) gegenüber der Legislatur erscheint auf den ersten Blick die natürliche Waffe, mit welcher der exekutive Magistrat ausgestattet werden sollte. Aber sie wäre vielleicht weder sicher noch ausreichend. Bei gewöhn-

lichen Anlässen würde sie nicht mit nötiger Entschiedenheit, bei außergewöhnlichen vielleicht hinterlistig verwendet werden. Kann aber nicht dieser Mangel des absoluten Vetos ersetzt werden durch einen gewissermaßen qualifizierten Zusammenhang zwischen dem schwachen Ressort (sc. der Exekutive) und dem schwachen Teil des starken Ressorts (sc. dem Senat), wodurch der letztere dahin gebracht werden könnte, die konstitutionellen Rechte des ersteren zu unterstützen, ohne zu sehr von den Rechten des eigenen Ressorts (sc. der Legislative) abgelenkt zu werden?" Daraus folgt, daß der Typus der volksouveränen Bundesstaaten ein Zweikammersystem mit vollständiger Gleichheit der beiden Kammern, einem suspensiven Veto der Exekutive und einer Verbindung von Exekutive und Senat für gewisse Verwaltungsaufgaben fordert.

Ganz anders ist die Struktur des parlamentarischen Bundesstaats. Hier besteht keine Furcht vor Übergriffen der Legislative gegenüber der Exekutive, im Gegenteil dieses Übergreifen, dieses ständige Übergreifen ist selbstverständliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der parlamentarischen Regierung. Aber die Schwierigkeit, die hier zu überwinden ist, ist eine ganz eigenartige. Ein Zweikammersystem ist auch hier ganz sowie in dem volksouveränen Bundesstaat notwendig, insbesondere um die Interessen der Einzelstaaten in der einen Kammer, die Interessen der Gesamtnation in der Volkskammer zum Ausdruck zu bringen. Das würde also zwei gleichstarke Kammern fordern. Dem widerspricht aber die parlamentarische Regierung, die durchaus das Übergewicht der einen Kammer, insbesondere der Volkskammer, über die andere Kammer voraussetzt, da sonst das verantwortliche Ministerium niemals wüßte, wem es im Falle des Konflikts zwischen beiden Kammern zu folgen hätte. Deshalb verlangt der parlamentarische Bundesstaat eine Abschwächung des Prinzips der Gleichberechtigung beider Kammern, wie es im

vollsoveränen Bundesstaat auf Grund der Dreiteilung der Staatsgewalt zu Hause ist. Diesen Gegensatz hat schon die australische Nationalkonvention zu Sydney im Jahre 1891 bei Schaffung des australischen Bundesstaats bemerkt und der Abgeordnete Sir Samuel Griffith hat diesen Gegensatz treffend in die Worte zusammengefaßt (Official Record of The Votes and Proceedings of the National Australasian Convention, Sydney 1891, S. 16): „Unser gegenwärtiges System in den Kolonien, im britischen Parlament und in Kanada ist, daß ein Haus einen präponderierenden Einfluß hat ... Das andere Haus ist schwächer und kein so unabhängiger Körper; es kann meistens überflüssige Last der Regierung zurückdrängen, aber früher oder später muß es nachgeben. Doch wenn Sie das Prinzip anerkennen (das Prinzip, das vorher als das amerikanische bezeichnet worden ist), daß die Staaten auch durch ihre Majorität bei jedem Gesetzesvorschlag mitwirken müssen, dann darf das eine Haus keinen präponderierenden Einfluß haben.“

Siehe auch Rede des Abgeordneten Playford, S. 28: „But under a system of responsible government you cannot do that. You cannot graft responsible government on to the American system a congress as it is called consisting of a senate and lower house — and make it work, because directly you graft on to it responsible government, you take away at one stroke some of the powers the senate possesses ... You cannot carry on responsible government and give to the senate the powers which it possesses in America at the present time.“

Tatsächlich hat man sowohl in Australien als auch in Kanada und schließlich in Venezuela ein Haus, nämlich das Volkshaus, vor dem Senate, dem Staatenhause bevorzugt, entweder so, daß man ihm einen bestimmenden und entscheidenden Einfluß auf die Gesetzgebung einräumte (so in Kanada und Australien), oder ihm allein die Macht verlieh, durch sein Mißtrauensvotum die Minister zu Falle zu bringen (Venezuela Art. 34, Ziff. 1).

In Australien herrscht zu diesem Zwecke gemäß Art. 57 der Verfassung das Prinzip der sogenannten „Durchzählung“. Wenn nämlich der Senat einen im Repräsentantenhause beschlossenen Gesetzentwurf verwirft und das letztere nach einem Zeitraum von 3 Monaten den Entwurf noch einmal beschließt, der Senat ihn aber trotzdem verwirft, so löst der Generalgouverneur beide Häuser auf. Kommt nach diesem Appell an das Volk noch immer keine Übereinstimmung beider Häuser zustande, dann muß der Generalgouverneur beide Häuser zu gemeinsamer Sitzung und gemeinsamer Beschlußfassung einladen. Die Majorität der hier abgegebenen Stimmen entscheidet. Da das Repräsentantenhaus nach dem Willen der Verfassung (Art. 24, Abs. 2, Ziff. 1) eine doppelt so starke Mitgliederzahl wie der Senat besitzt, so wird sein Votum gewöhnlich durchdringen, wenn der Gesetzentwurf vorher mit überwiegender Majorität im Repräsentantenhause angenommen worden war.

In dem monarchisch-souveränen Bundesstaate, Deutsches Reich, war für die Frage der Struktur, welche der legislativen Gewalt gegeben werden sollte, bestimmend, daß der Bundesstaat als Organ der monarchischen Souveräne Deutschlands zunächst feststand und man unter ihm kein Oberhaus anbringen zu können vermeinte, ohne überflüssige Kompliziertheit (Dreikammersystem) herbeizuführen. Bismarck sprach sich darüber im Reichstag von 1867 bei Beratung der norddeutschen Bundesverfassung wie folgt aus (Bezold, Materialien, Bd. II, S. 53): „Es ist mir an und für sich nicht leicht, mir ein deutsches Oberhaus zu denken, das man einschieben könnte zwischen den Bundesrat, der, ich wiederhole es, vollkommen unentbehrlich ist als diejenige Stelle, wo die Souveränität der Einzelstaaten fortfährt, ihren Ausdruck zu finden, daß man also einschieben könnte zwischen diesem Bundesrate und diesem Reichstage ein Mittelglied, welches dem Reichstage in seiner Bedeutung auf der sozialen Stufenleiter einigermaßen überlegen wäre und dem Bundesrate und dessen Vollmachtgebern hinreichend nachstünde, um die Klassifikation zu rechtfertigen. Wir würden in der Versammlung nichtsoveräne Pairs, Mitglieder haben, die ihrerseits geneigt sind, zu rivali-

fieren mit den mindermächtigen Souveränen in ihrer sozialen Stellung. Der Bundesrat repräsentiert bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus, in welchem Se. Majestät der König von Preußen *primus inter pares* ist, und in welchem derjenige Überrest des hohen Adels, der seine Landeshoheit bewahrt hat, seinen Platz findet. Dies Oberhaus nun dadurch zu vervollständigen, daß man ihm nichtsouveräne Mitglieder beifügt, halte ich praktisch für zu schwierig, um die Ausführung zu versuchen. Dieses souveräne Oberhaus aber in seinen Bestandteilen außerhalb des Präsidiums so weit herunterzudrücken, daß es einer Pairskammer ähnlich würde, die von unten vervollständigt werden könnte, halte ich für unmöglich, und ich würde niemals wagen, das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen ist, auch nur anzudeuten. Der hauptsächlichste Grund aber, warum wir keine Teilung des Reichstags in zwei Häuser vorgeschlagen haben, liegt immer in der zu starken Komplizierung der Maschine. Die Gesetzgebung des Bundes kann schon durch einen anhaltenden Widerspruch zwischen dem Bundesrat und dem Reichstage zum Stillstand gebracht werden, wie das in jedem Zweikammersystem der Fall ist; aber bei einem Dreikammersystem, wenn ich einmal den Bundesrat als Kammer bezeichnen darf, würde die Möglichkeit, die Wahrscheinlichkeit dieses Stillstandes noch viel näher liegen ..."

So haben wir im Deutschen Reich das Gegenstück zu dem amerikanischen Typus. Während hier, um einer zu starken Legislatur in der Exekutive ein Gegengewicht zu bilden, die Legislatur geteilt und die Exekutive mit dem schwächeren Aste der Legislatur, dem Senate, verbunden wird, wird umgekehrt zur Herabminderung des übergroßen Einflusses der Exekutive eine Art von Hemmgewicht an das oberste Exekutivorgan des Reichs, den Bundesrat, gehängt, nämlich die Eigenschaft eines „Oberhauses“. Jedenfalls sind auch hier beide

Häuser der Legislatur nicht gleichgeartet, sondern der Bundesrat ist das übergeordnete Haus, was auch dem Wesen des monarchisch-souveränen Bundesstaates am ehesten entspricht.

So haben denn alle Bundesstaaten das Zweikammersystem, wo in dem einen, der Volkstammer, die Nation, in dem andern die Staaten vertreten sind. Im Deutschen Reiche heißen sie Reichstag und Bundesrat, in der Schweiz National- und Ständerat, in den Vereinigten Staaten Repräsentantenhaus und Senat, ebenso in Australien, wogegen in Kanada der Ausdruck House of Commons und Senat gesetzlich vorgeschrieben ist. Die mittel- und südamerikanischen Bundesstaaten haben für die Legislatur die Bezeichnung Congreso. Im einzelnen bezeichnen Mexiko die Kammern als Cámara de Diputados und Cámara de Senadores (Art. 51), ebenso Argentinien (Art. 36) und Venezuela (Art. 30), Brasilien als Cámara dos Deputados und Senado (Art. 16, Ziff. 1).

II. Die Zusammensetzung der beiden Häuser.

Allen bundesstaatlichen Legislaturen liegt die Idee zugrunde, daß das Volkshaus die Nation als Ganzes, die sogenannte Erste Kammer aber die Interessen der Einzelstaaten vertreten soll.

Was nun diese Vertretung anlangt, so herrscht keineswegs einheitliche Lösung des Problems, wie jene erfolgen soll, ob durch ernannte Vertreter oder gewählte und im Falle der letzteren Alternative, ob durch direkt vom Volke oder von den Einzelstaatslegislaturen gewählte. Dem Idealtypus gemäß wäre, daß in monarchischen, einschließlich der parlamentarischen, Bundesstaaten die Vertreter von dem Souverän, also im Deutschen Reich von den verbündeten Regierungen bestellt, in den volksouveränen Bundesstaaten aber direkt vom Volke gewählt würden.

Doch ist dieses dem Idealtypus entsprechende Prinzip in der Praxis nicht ganz verwirklicht worden. So ist in den

Bereinigten Staaten nicht die Volkswahl zum Senate gegeben, trotzdem James Wilson in der Federalkonvention von 1787 sie eifrig propagiert hatte (Haynes, *The Election of Senators*, 1906, S. 5 und 7), sondern die Wahl durch die Staatslegislaturen (Art. I, Sect. 3, § 1). Man wollte dadurch eine größere Filtrierung („filtration“) der in Betracht kommenden Talente erzielen. Freilich hat die Praxis dies in das Gegenteil, nämlich in Volkswahlen verkehrt, insofern als heute nicht selten Personen in die Staatslegislaturen gewählt werden, mit dem direkten Auftrag, für diese oder jene Personen bei den Senatswahlen zu stimmen (siehe Ford a. a. O. S. 409, Anm.). So hat die Praxis dem Typus zu seinem Rechte verholphen, allerdings gegen den Willen des Verfassungs-gesetzgebers. In Mexiko bestehen ganz analoge Verfassungsbestimmungen (Art. 58 A in der Verfassung des Amendments vom 13. Nov. 1874), ebenso in Argentinien (Art. 46). Brasilien hat dem Typus des volkssouveränen Bundesstaats am ehesten entsprochen, indem hier die direkten Volkswahlen für den Senat vorgeschrieben sind (Art. 30: „eleitos pelo mesmo modo por que o forem os deputados“). In der Schweiz ist es den Einzelstaaten überlassen, die Form des Wahlrechts für den Ständerat vorzuschreiben (Art. 80), so daß nun in den meisten Kantonen die Ständeräte durch das Volk gewählt werden, in den rein demokratischen Kantonen von der Landsgemeinde, in den übrigen aber (Bern, Luzern, Freiburg, St. Gallen, Aargau, Waadt, Valais und Neuenburg) vom Großen Rat (siehe Burckhardt, S. 725). In den parlamentarischen Bundesstaaten ist ebenfalls der Typus nicht erreicht, die Wahl des Senators durch die Einzelstaatslegislatur ist in Venezuela gegeben (Art. 53). Auch müssen hier die Senatoren außerhalb des Kreises der Mitglieder der Staatslegislatur gewählt werden. In Kanada herrscht die Ernennung durch den Monarchen vor entsprechend dem Typus (Art. 21).

So sagt denn auch der Vater der kanadischen Verfassung Macdonald bei Beratung der Verfassungsprinzipien in der kanadischen Provinziallegislatur: „And nomination by the crown is of course the system which is most in accordance with the British Constitution“ (Egerton & Grant, Canadian Const. Development, 1907, S. 376). In Australien herrscht das Prinzip der Volkswahlen für den Senat (Art. 7).

Betreffs der Zahl der Senatoren wird sowohl in den parlamentarischen wie in den volksouveränen das Prinzip der Gleichheit der Staaten verfolgt. Nur Kanada bildet eine Ausnahme, wo die Senatoren von der Krone ernannt werden (Art. 21). Die Bestimmung der gleichen Anteilnahme aller Staaten an der Senatsmitgliedschaft ist durch den Umstand zu erklären, daß der Senat in allen Bundesstaaten den Zweck hat, das Interesse der Einzelstaaten gegenüber dem Gesamtinteresse der Nation, wie es in dem Volkshause gegeben ist, zu vertreten. Übrigens wurde auch in Kanada auf dieses Prinzip insofern Rücksicht genommen, als die Provinzen zu größeren ökonomischen Gruppen vereinigt gedacht wurden und jede Gruppe den gleichen Anteil zugewiesen erhielt (Egerton & Grant, S. 375). Freilich ist dies bloß politisches Prinzip und nicht juristische Formel.

Was nun die Bestimmung des Wahlrechts, der Wählbarkeit und des Wahlverfahrens anlangt, so wäre es aus dem zuletzt angeführten Grund leicht begreiflich, wenn dies in allen volksouveränen und parlamentarischen Bundesstaaten den Einzelstaaten und ihrem Partikularrechte überlassen wäre (siehe die Ausführungen des Deputierten Kingston in der Sydney-Konvention von 1891, S. 285f.: „And it was felt that it would be an unnecessary interference with state autonomy to prescribe a hard and fast rule, which could not be altered except by means of an

alteration of the constitution of the federation“). Tatsächlich hat nur die Schweiz diese Konsequenz gezogen. In allen anderen Bundesstaaten ist diese Bestimmung mehr oder weniger Sache des Bundesstaatsrechts geworden.

Umgekehrt würde es, da die Volkstammer in allen Bundesstaaten mit Einschluß des Deutschen Reichs die Interessen der Gesamtnation widerspiegeln soll, konsequent gewesen sein, die Bestimmung des Wahlrechts, der Wählbarkeit und des Wahlverfahrens durch Bundesrecht zu regeln. Tatsächlich haben dies nur die Bundesstaaten Australien, das Deutsche Reich, dann Mexiko (Art. 55) und Argentinien (Art. 41: „para lo sucesivo el Congreso expedira una ley general“) angeordnet. Die anderen Bundesstaaten überlassen es mehr oder weniger den Einzelstaaten, die Wahlrechtsnormen für das Volkshaus vorzuschreiben und behalten dem Bundesrecht nur jene Normen vor, die prinzipieller Art sind und namentlich dazu dienen, die aus Wahlen hervorgehenden beiden Häuser in ihrer Struktur zu differenzieren. Sehr weit gehen in diesem Überantworten an den Einzelstaatsgesetzgeber die Verfassung der Vereinigten Staaten (Art. I, Sect. 2, § 1) und die Verfassung Venezuelas (Art. 31), welche das gesamte Wahlrecht, einschließlich der Wählbarkeit und des Wahlverfahrens, den Einzelstaaten überlassen, am wenigsten weit die Verfassung und das Recht der Schweiz. Hier können seit dem Bundesgesetz vom 19. Juli 1872, betr. die eidg. Wahlen und Abstimmungen (abgeändert durch Ges. vom 30. März 1900), die Einzelstaaten nur noch Vorschriften über die Ausschließungsgründe vom Stimmrecht aufstellen (Art. 74; siehe Burckhardt, S. 716). In der Mitte zwischen diesen beiden Typen steht Brasilien, woselbst dem Kongresse nur die Gesetzgebung über die Ausschließungsgründe vorbehalten (Art. 27), und Kanada, wo dem Parlament nur die Abgrenzung der Wahlbezirke überlassen ist (Art. 40).

Im allgemeinen schreiben beinahe alle Bundesstaaten das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht für das Volkshaus vor. Ausgenommen hiervon ist bloß Mexiko, wo die Verfassung indirektes Wahlrecht festsetzt (Art. 55), und Kanada, wo bis zum heutigen Tage kein allgemeines Wahlrecht gegeben ist. In Brasilien ist Minoritätenvertretung für das Wahlrecht zum Volkshause, das der Einzelstaatsgesetzgeber feststellt, durch die Bundesverfassung garantiert (Art. 28: „mediante o suffragio directo, garantida a representacão da minoria“). In allen Bundesstaaten ist das Verhältnis der Bevölkerung zur Zahl der zu wählenden Abgeordneten des Volkshauses durch die Verfassung, im Deutschen Reich durch Gesetz vorgeschrieben. Diese in den anglosächsischen Bundesstaaten sogenannte „ratio“ beträgt im Deutschen Reich 1 : 100 000, in den Vereinigten Staaten 1 : 30 000 (Art. I, Sect. 2, § 3), in Mexiko 1 : 40 000 (Art. 53), in Brasilien 1 : 70 000 (Art. 28, § 1), in Argentinien 1 : 33 000 (Art. 86 in der amendierten Form von 1898), in Venezuela 1 : 40 000 für den ersten Abgeordneten, 1 : 20 000 für jeden folgenden eines Wahlbezirks (Art. 31), in der Schweiz 1 : 20 000 (Art. 72, Abs. 1). In volksouveränen Bundesstaaten müßte die Aufstellung dieses Verhältnisses durch die Verfassung zu einer unbegrenzten automatischen Vermehrung der Mitgliederzahl der Volkstammer führen und ähnliches wäre in parlamentarischen Bundesstaaten zu erwarten. Deshalb haben die Vereinigten Staaten, ferner Kanada und Australien dieser unbegrenzten Vermehrung einen Kiegel vorgeschoben, dafür aber das Prinzip der proportionellen Verteilung der Volksvertreter auf die Einzelstaaten in den Vordergrund gerückt. Die Vereinigten Staaten haben durch Gesetz die Zahl der Mitglieder des Repräsentantenhauses auf 356 fixiert, während gleichzeitig die Verfassung die gleichmäßige Verteilung der Abgeordneten unter die Staaten im Verhältnis zu ihrer Be-

bölkering nach einem zehnjährigen Zensus vorschreibt (Art. I, Sect. 2, § 3 und 14. Amendment § 2). Die „ratio“ beträgt jetzt ungefähr 1 : 174000 (Bryce, American Commonwealth, I, S. 125).

In Kanada ist nur die Vertretungsziffer einer einzigen Provinz, nämlich die Quebecs fixiert, die übrigen Provinzen erhalten eine dem Verhältnis der Abgeordnetenanzahl Quebecs zu seiner Bevölkerung entsprechende Vermehrung der Abgeordneten, resp. Verminderung, wenn die Provinzbevölkerung zurückgeht. Die Neuverteilung erfolgt alle 10 Jahre nach jeder Volkszählung (Art. 51). In eigenartiger Weise hat Australien diese Frage geregelt. Zwar ist hier nicht etwa wie in den Vereinigten Staaten die Gesamtziffer fixiert, sondern sie verträgt wohl eine Vergrößerung oder Verminderung durch Parlamentsakte. Aber die Verfassung schreibt folgende Direktiven vor (Art. 27 in Verbindung mit Art. 24). Die „ratio“ muß in der Weise gefunden werden, daß die Gesamtbevölkerung des Gemeinwesens von Australien, wie sie durch die letzte Volkszählung gegeben ist, durch die doppelte Zahl der Senatoren geteilt wird. Dieser „ratio“ entsprechend wird die Abgeordnetenanzahl der einzelstaatlichen Bevölkerung proportionell auf die Einzelstaaten verteilt. Fünf Abgeordnete müssen mindestens aus einem Staate entsendet werden. Durch die Bestimmung, daß die doppelte Senatorenzahl der Quotient zur Auffindung der „ratio“ ist, soll herbeigeführt werden, daß mit jeder Vermehrung der Abgeordnetenanzahl auch die Zahl der Senatoren wachsen muß, wenn überhaupt eine Veränderung der „ratio“ und damit der Abgeordnetenanzahl stattfinden soll. Man wollte auf die Weise den Senat in seinem Bestande schützen und verhindern, daß er eines Tages durch eine überaus große Zahl von Abgeordneten ganz in den Hintergrund gedrückt oder gar abgeschafft würde. Dies wäre ja auch aus dem Grunde möglich, weil bei den entscheidenden

Durchzählungen in gemeinsamer Sitzung beider Häuser das Repräsentantenhaus, wenn es in geschlossener Zahl auftritt, den Ausschlag gibt (siehe *Convention Proceedings of the Adelaide*, S. 435 ff. und *Official Record der Sydney Convention* a. a. O. S. 429—452).

Im Deutschen Reich ist zwar die „ratio“ durch Gesetz, die Gesamtziffer durch die Verfassung (Art. 20) fixiert, aber nichts steht im Wege, daß auch die letztere durch einfaches Gesetz verändert wird, wie dies auch geschehen ist. Nun ist das Deutsche Reich als monarchischer Bundesstaat weit davon entfernt, die automatische Vermehrung der Abgeordnetenzahl wie sie in den meisten volkssouveränen Bundesstaaten der Fall ist, anzuerkennen. Aber seine Gesetzgebung schreibt auch gar nicht eine gerechte und proportionelle Verteilung der fixen Abgeordnetenzahl auf die einzelnen Staaten vor. Das ist ein großer Mangel.

Beinahe in allen Bundesstaaten ist vorgeschrieben, daß die Einzelstaaten, wenn ihre Bevölkerung auch nicht die „ratio“ erreicht, einen (z. B. Deutsches Reich) oder mehr Abgeordnete (z. B. Australien Art. 5, Brasilien Art. 4) mindestens entsenden. Viel Sinn hat diese Bestimmung nicht, sie ist aus der Verfassung der Vereinigten Staaten kopiert (Art. I, Sect. 2, § 3: „aber jeder Staat soll einen Abgeordneten wählen“). Diese Bestimmung war nur eine Konzession an die föderalistischen Tendenzen, insbesondere an die dort weitgehende Überantwortung der Wahlrechtsgesetzgebung an die Einzelstaaten. Sie ist inkonsequent, weil die Volkshausvertretung eine Vertretung der Gesamtnation, nicht der Einzelstaaten sein soll (siehe Laband für das Deutsche Reich I, 4. Aufl. S. 271), demgemäß die Wahlkreise ohne Rücksicht auf die Grenzen der Einzelstaaten ausschließlich nach der Einwohnerzahl und nach örtlichen Verhältnissen abzugrenzen wären.

Zur Differenzierung der beiden Häuser, sofern sie aus Volkswahlen hervorgehen, schreiben die Verfassungen entweder verschiedene Mandatsdauer oder verschiedene Qualifikationen des Wahlrechts, der Wählbarkeit oder verschiedene Größe der Wahlbezirke vor. Namentlich ist die letztere Verschiedenheit dann notwendig, wenn die Qualifikationen der Wählbarkeit für beide Häuser gleich sind, wie z. B. in Australien (Art. 8). Hier ist demnach der Einzelstaat Wahlkreis für die Senatswahlen (Art. 7, Abs. 1), während für die Wahlen zum Repräsentantenhause der Einzelstaat in eine Reihe von Wahlkreisen zerfällt. Zur Sicherung der Differenzierung beider Häuser ist in allen Bundesstaaten vorgeschrieben, daß niemand beiden gleichzeitig angehören dürfe.

III. Die Funktionen der Bundeslegislatur.

Voraussetzung für die Ausübung dieser Funktionen ist der Zusammentritt der Bundeslegislatur. In wie weit die Exekutive diesen veranlaßt, hängt von der Form des Bundesstaats ab. In den volksouveränen Bundesstaaten ist die exekutive Gewalt bei dieser Gelegenheit beinahe ganz ausgeschaltet, am allerwenigstens ist ihr ein Auflösungsrecht gegeben. Die Bundeslegislatur tritt an einem bestimmten Tage des Jahres zusammen (Schweiz Art. 86; Vereinigte Staaten, Art. I, Sekt. 4, § 2). Zum Schutze des Volks gegen die Legislatur schreiben manche Bundesverfassungen sogar Anfang- und Endpunkt der Jahressession vor, so z. B. Brasilien (Art. 17), Mexiko (Art. 62), Argentinien (Art. 55), Venezuela (Art. 38). Daneben behält die Bundesexekutive nur das Recht der Einberufung beider Häuser bei außergewöhnlichen Gelegenheiten (z. B. Schweiz, Art. 86; Vereinigte Staaten, Art. II, Sekt. 3; Argentinien, Art. 87, Ziffer 12; Brasilien, Art. 48, Ziff. 10). In den parlamentarisch und konstitutionell regierten Bundesstaaten steht der Exekutivgewalt das Recht der Auflösung, des Sessionschlusses

und sogar das Recht der Vertagung zu (Deutsche Reichsverfassung, Art. 12).

Treffend drückt diesen Gegensatz zwischen volksouveränen und parlamentarischen Bundesstaaten der „Federalist“ Nr. 68 (ed. Ford S. 461) aus: „The President can only adjourn the national legislature in the single case of disagreement about the time of adjournment. The British monarch may prorogue or even dissolve the Parliament.“

Was die Funktionen der Bundeslegislatur anlangt, so ist darüber, sofern das Verhältnis von Einzel- und Bundesstaat in Betracht kommt, schon im vorausgehenden Paragraphen gehandelt worden. Hier sei nur bemerkt, daß alle Bundeslegislaturen, sowohl verwaltende als auch rechtssetzende, mitunter sogar, wie z. B. die Schweiz (Art. 85, Ziff. 12), rechtsprechende Funktionen haben. Was insbesondere die verwaltenden Funktionen anlangt, so gehen die parlamentarischen Bundesstaaten hierin am weitesten, weil es dem Wesen der parlamentarischen Regierung am meisten entspricht. Auch die Schweiz geht hier sehr weit, weil, wie wir oben (Bd. II) gesehen haben, die Exekutive bloß Agent der Legislative ist. In den übrigen volksouveränen Bundesstaaten wird gemäß dem Prinzip der dreigetheilten Staatsgewalt die Verwaltung der Legislatur nur ungern übertragen, wo sie aber geschieht, kann sie niemals über die von der Verfassung genau aufgezählten Fälle ausgedehnt werden. In dem monarchischen konstitutionell regierten Bundesstaat ist die Verfassung eine Konzession der regierenden Souveräne an die Nation gewesen. Die Legislatur kommt nur insofern zum Wort, als die Verfassung ihre Mitwirkung zu den Akten des Souveräns, d. i. in dem Deutschen Reich der Gesamtheit der verbündeten Regierungen, heranzieht. Sie kann also auch hier Verwaltungsakte nicht an sich ziehen, die ihr nach dem Wortlaute der Verfassung nicht zukommen.

Die Initiative zur Gesetzgebung steht im Prinzip in den meisten Bundesstaaten (Deutsches Reich; Schweiz, Art. 93 und 102, Ziff. 4; Mexiko, Art. 65; Argentinien, Art. 68) der Bundesexekutive und jedem der beiden Häuser der Bundeslegislatur zu. Dieses Prinzip ist nach doppelter Richtung durchbrochen:

1. In einigen volksouveränen Bundesstaaten, insbesondere in denjenigen, welche auf strikter Trennung der Gewalten aufgebaut sind, findet sich kein Initiativrecht der Exekutive. Diese kann höchstens gewisse Gesetze dem Kongresse anempfehlen (so die Vereinigten Staaten, Art. II, Sekt. 3; Brasilien, Art. 48, Ziff. 9). Venezuela, das übrigens zu den parlamentarisch regierten Bundesstaaten gehört, räumt wegen seiner volksouveränen Natur doch kein Initiativrecht der Exekutive ein (Art. 54).

2. Zwei Bundesstaaten, Schweiz (Art. 93) und Mexiko (Art. 65), räumen, föderalistischen Tendenzen folgend, auch den Einzelstaaten als solchen ein Initiativrecht betreffs der Bundesgesetzgebung ein.

In allen Bundesstaaten ist das Initiativrecht betreffs des Staatshaushaltsgesetzes und der Finanzgesetze der Volkskammer vorbehalten. In parlamentarischen Bundesstaaten wird überdies auch der Vorschlag der Exekutive für diese Gesetze abgewartet (Venezuela, Art. 6; Australien, Art. 56 und Kanada kraft konstitutioneller Praxis). Durch diese Norm wird der parlamentarischen Regierung, der Volkskammer, die Möglichkeit entzogen, verschwenderisch über die Staatsmittel aus eigener Initiative zu disponieren (siehe mein Engl. Staatsrecht, I, S. 544).

Im übrigen ist der Weg der Gesetzgebung in Bundesstaaten dem in den Einheitsstaaten vollständig analog, auch nach der Richtung, daß in volksouveränen Bundesstaaten der Exekutive höchstens ein suspensives Veto eingeräumt ist (so in Mexiko, Art. 71C, in den Vereinigten Staaten, Art. I,

Selt. VII, § 2; Argentinien, Art. 72, Art. 37, § 3). In der Verfassung der Schweiz ist kein Veto der Exekutive, wohl aber ein solches des Volks (mittels Referendums) vorgesehen: wenn 30 000 stimmberechtigte Bürger oder acht Kantone es verlangen, müssen jedes Bundesgesetz sowie allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichtdringlicher Art dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden (Art. 89).

In den parlamentarischen Bundesstaaten ist die Sanktion durch das Staatsoberhaupt reine Formsache. Daher hat die Verfassung von Venezuela sie ganz ausgeschaltet. Es gibt hier nicht einmal ein suspensives Veto (Art. 64).

In dem monarchischen Bundesstaate, Deutsches Reich genannt, ist die Sanktion durch den Souverän, d. i. die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, wie sie im Bundesrat vereinigt ist, vollkräftig.

In allen Bundesstaaten steht die Publikation der Gesetze der Bundesexekutive zu.

IV. Verhältniß von Bundesrecht und Gliedstaats- (Landes-) recht.

Grundsatz ist in allen Bundesstaatsverfassungen, daß das Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht und dieses bricht, wenn ein Widerspruch zwischen beiden vorwaltet. Manche Bundesstaatsverfassung sucht schon präventiv zu wirken, indem sie wie die Kanadas vorschreibt, daß alle Einzelstaatsgesetze vor ihrer Wirksamkeit die Zustimmung der Bundesexekutive erhalten müssen (Art. 90), oder wie die Schweizer Bundesverfassung es will, diese vorherige Genehmigung für Verfassungsgesetze der Kantone (Art. 6) und Kantonalgesetze über das Recht der Niederlassung und das Stimmrecht der Niederlassenen (Art. 43, Schlußsatz) verlangt. Die notwendige Genehmigung der Kantonalgesetze über den Mißbrauch der Presse durch den Bund (Art. 55, Abs. 2) wird mit dem Inkrafttreten des Bundesstrafgesetzes hinfällig (Burckhardt, S. 591).

§ 11. Die Exekutive im Bundesstaate.

I. Das Staatsoberhaupt.

Zwei Probleme treten uns beim Aufbau des obersten Organs der exekutiven Gewalt im Bundesstaat entgegen: einmal die Frage nach dem Verhältnis von Exekutive und Legislative, sodann die nach dem Einflusse der Einzelstaaten auf die Gestaltung und Struktur des Staatsoberhauptes.

Was das Verhältnis zwischen Bundeslegislatur und Bundesoberhaupt anlangt, so geht der volkssouveräne Bundesstaat von einem Mißtrauen gegen die Legislative aus und sucht die Stellung des Staatsoberhauptes ganz unabhängig von der ersteren zu gestalten. Deshalb wird in den volkssouveränen Bundesstaaten der Präsident nur in Ausnahmefällen direkt von der Legislative bestellt. Dazu kommt, daß die volkssouveränen Bundesstaaten, insbesondere die Vereinigten Staaten von Amerika, von der Dreiteilung der Staatsgewalt und der Sonderung dieser drei Teile ausgehen. Auch dies führt eben dahin, daß die Exekutive als der eine Teil in seiner Bestellung unabhängig sei von dem anderen Teil, der legislativen Gewalt. So sagt auch der „Federalist“ (Nr. 71, S. 477): „Dieselbe Regel, welche uns die Zweckmäßigkeit einer Aufteilung der Staatsgewalt unter ihre verschiedenen Zweige lehrt, lehrt uns, daß diese Aufteilung so ausgeführt sein müsse, daß ein Zweig vom andern unabhängig sei. Zu welchem Zwecke soll man die Exekutive und die richterliche Gewalt von der legislativen trennen, wenn die beiden so bestellt werden, daß sie von der legislativen abhängen ... es ist ein Ding, den Gesetzen untergeordnet zu sein, und ein anderes, vom gesetzgebenden Körper abhängig zu sein. Das erstere stimmt zu den Grundprinzipien einer guten Regierung, das letztere verletzt sie und vereinigt, was auch immer die Verfassungsformen sein mögen, alle Gewalt in denselben

Händen." Aus diesem Grunde finden wir in allen völkssouveränen Bundesstaaten mit Ausnahme der Schweiz die Bestellung des Präsidenten durch Volkswahlen. In den Vereinigten Staaten ist die indirekte Volkswahl des Präsidenten, die durch die Verfassung angeordnet ist (Art. II, Sekt. I, § 2), in eine direkte Wahl durch die Praxis der sogenannten Nationalkonventionen beider Parteien umgewandelt. In den Bundesstaaten Mexiko (Art. 76), Argentinien (Art. 81) erfolgt die Wahl auch indirekt, in Brasilien hingegen sind direkte Volkswahlen vorgeschrieben (Art. 47). In der Schweiz, dem Typus der unmittelbaren Demokratie entsprechend, erfolgt die Bestellung des Bundesrats durch die Legislative, nämlich durch die Bundesversammlung (Art. 96), der Bundespräsident, der den Vorsitz im Bundesrat führt, wird ebenfalls von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrats gewählt (Art. 98). Die unmittelbare Demokratie hat eben vor der Legislative keine Furcht, wie wir bereits (Bd. II, S. 47 ff.) gehört haben. Die Dauer des Amtes beträgt in den Vereinigten Staaten vier Jahre, ebenso in Mexiko und Brasilien; in Argentinien sechs Jahre, in der Schweiz für den Bundesrat drei, für den Bundespräsidenten ein Jahr. In Mexiko (Art. 78), in Brasilien (Art. 43), in Argentinien (Art. 77) und in der Schweiz (Art. 98, Abs. 2) ist der Bundespräsident für die unmittelbar nächste Wahlperiode nicht wieder wählbar.

In den parlamentarischen Bundesstaaten ist kein Mißtrauen gegen die Legislative in dem oben beschriebenen Sinne vorhanden. Daher wird z. B. in Venezuela der Präsident durch einen vom Kongreß aus seiner Mitte gewählten Wahlausschuß bestellt (Art. 70). Seine Amtsdauer beträgt sechs Jahre, nach welcher Zeit er für die unmittelbar nächste Amtsperiode nicht wieder wählbar ist (Art. 77). In den parlamentarischen Bundesstaaten mit monarchischem Cha-

rafter ist dagegen die Bestellung des Bundesoberhauptes durch den Monarchen die Regel, so in Kanada (Art. 9 und 10) und Australien (Art. 2), wiewohl auch hier die Bestellung des Generalgouverneurs durch Volkswahlen in Erwägung gezogen wurde (so bei den Beratungen der Sydney-Konvention von 1891 von Sir George Grey National Australasian Convention Proceedings, S. 271 ff.). Freilich wurde dieser Gedanke hier mit Recht abgelehnt, da es dem britischen Parlamentarismus entspricht (siehe Dickey Introduction to the study of the Law of the Constitution, 6. Aufl. S. 431), den Premierminister mit dem Präsidenten der Vereinigten Staaten zu vergleichen und die Notwendigkeit von Volkswahlen für seine Bestellung durch den Hinweis auf seine Bestellung durch das aus Volkswahlen hervorgehende Unterhaus zu erledigen. Treffend entgegnete ein Mitglied der Sydney Konvention von 1891 auf jenen Vorschlag (Mr. Munro, S. 273): „Das verehrte Mitglied der Konvention sagt uns, daß eine der großen Wirkungen der Wahl unseres Generalgouverneurs sein würde, ihn in die Position von Abraham Lincoln zu setzen ... Unter unserer Verfassung ist diese Position durch den Premierminister ausgefüllt ... Kein Generalgouverneur, ob von der Krone bestellt oder nicht, könnte diese Verantwortlichkeit auf sich nehmen.“

In dem monarchischen Bundesstaate, wie ihn das Deutsche Reich darstellt, kann selbstverständlich die Bestellung der Bundesexekutive nicht durch Volkswahl und überhaupt nicht durch Wahl geschehen. Hier wird das Bundesoberhaupt nicht gewählt, sondern durch die Geburt gegeben, wie der Deutsche Kaiser — die Kaiserkrone ist auf immer mit der preussischen Königskrone verbunden (Art. 11) —, oder wird, wie die Mitglieder des Bundesrats, von den verbündeten Regierungen bestellt (Art. 6, Abs. 2 der Verfassung).

Was die Anteilnahme der Einzelstaaten an der Bundes-

exekutive anlangt, so ist dies ein spezifisches Problem des Bundesstaats, das durch zwei Momente kompliziert wird:

1. Man verlangt selbst in den volksouveränen Bundesstaaten von der Exekutive einheitliche und kraftvolle Leitung, die sich nur durch eine einköpfige Exekutive erreichen läßt („Federalist“ Nr. 70, S. 469f.). Auch behauptet man selbst hier, daß die Verantwortlichkeit dem Volke gegenüber, die ein Essentiale des Rechtsinstituts ist, wesentlich geschwächt, ja auf Null reduziert würde, wenn das Bundesoberhaupt vielköpfig wäre („Federalist“ a. a. O. S. 471). Wie nun gegenüber dieser Anschauung die Einflußnahme der Einzelstaaten auf die Exekutive sichern? Bei einem Kollegium ließe sich das noch denken, aber schwierig wird die Frage bei einer einköpfigen Spitze.

2. In parlamentarischen Bundesstaaten stoßen wir auf eine neue Schwierigkeit, nur daß sie um eine Stufe tiefer gelegt wird. Hier ruht die Exekutive entsprechend der parlamentarischen Kabinettsregierung ganz in den Händen des Kabinetts. Auf dieses muß natürlich das Volkshaus als entscheidender Faktor Einfluß haben. Im Volkshause sind aber nicht die Einzelstaaten als solche, sondern ist die Gesamtnation vertreten. Einflußnahme der Einzelstaaten durch den Senat scheint deshalb im Prinzip ausgeschlossen. Namentlich bei den Verhandlungen über den australischen Bundesstaat traten diese Schwierigkeiten deutlich zutage, und man war hier deshalb willens, das schweizerische Modell der Bundesexekutive zu befolgen (Sydney-Konvention 1897, S. 782ff. und Samuel Griffith, Notes on Australian Federation, 1896, S. 20). Es wurde hierbei behauptet, daß entweder das Responsible Government, d. i. die parlamentarische Regierung, den Bundesstaat oder der Bundesstaat die parlamentarische Kabinettsregierung „tötschlagen“ werde.

Diese Schwierigkeiten hat man nun folgendermaßen zu beseitigen gesucht: In den Vereinigten Staaten und den

amerikanischen Bundesstaaten — einschließlich von Venezuela — welche ihrem Beispiele folgen, wird gemäß den Weisungen des „Federalist“ die Zustimmung des Senats als Vertreter der Einzelstaatsinteressen zu den wichtigsten Akten des Präsidenten gefordert. In der Schweiz ist das Kollegialprinzip der Bundesexekutive durchgeführt und dadurch die Möglichkeit gegeben, in der Praxis wenigstens die einzelnen Kantone bei Besetzung der Bundesratsstellen zu berücksichtigen. Die Verfassung schreibt nur vor, daß nicht mehr als ein Mitglied aus „dem nämlichen Kantone gewählt werden“ darf (Art. 96, Abs. 1).

In den parlamentarischen Bundesstaaten Kanada und Australien muß das Kabinett der Minister gemäß der Verfassung (siehe Australien, Art. 64, Abs. 3) aus Mitgliedern des Unterhauses oder Senats zusammengesetzt sein; in der Praxis wird es aus beiderlei Arten von Mitgliedern zusammengesetzt.

Im monarchischen Bundesstaate des Deutschen Reichs ist durch die kollegiale Einrichtung des Bundesrats die Möglichkeit gegeben, alle Bundesstaaten zum Worte kommen zu lassen. Dort aber, wo von der Exekutive Einheit der Führung und Vertretung des Reichs verlangt wird, da ist teils durch Gesetz, teils durch die Verfassung dem *primus inter pares*, dem Kaiser, die Exekutivgewalt delegiert. Die Grenzen zwischen Bundesrat und Kaiser in der Aufteilung der Exekutivgeschäfte sind allerdings im Einzelfalle ganz deutlich, im Prinzip aber so wenig festzustellen, wie in der parlamentarischen Regierung die Grenzen zwischen Parlament und Kabinett. Hier wie dort hängt alles vom gegenseitigen Vertrauen ab. Hier liegt ein interessanter Parallelismus zwischen parlamentarischem und konstitutionell regiertem Bundesstaate vor.

Wo die Spitze der Exekutive einköpfig ist, ergibt sich die Notwendigkeit der Bestellung eines Stellvertreters, dessen Wahl in volksouveränen Bundesstaaten, namentlich den süd-

amerikanischen, mit großen Rauteln, beinahe mit noch größeren als die Präsidentenwahl, umgeben ist.

In allen Bundesstaaten, bis auf das Deutsche Reich, ist den Mitgliedern der Bundesexekutive, resp. den Präsidenten ein Gehalt ausgesetzt, das namentlich in volksouveränen Bundesstaaten (ausgenommen die Schweiz, Art. 99), aber auch in parlamentarischen (siehe Venezuela, Art. 78 und Australien, Art. 3) während der Amtsdauer jener Organe nicht erhöht werden darf.

II. Die Minister.

In allen Bundesstaaten stehen dem Bundesoberhaupt Minister zur Seite, nur in der Schweiz fällt die Funktion von Bundesoberhaupt und Ministern zusammen, ebenso wie ursprünglich für das Deutsche Reich ein vollkommener Ersatz der Reichsministerien durch Bundesratsausschüsse gedacht und die Stellung des Reichskanzlers bis zum Antrag Bennigsen (Sten. Ber. des verfassungsberatenden Reichstags S. 403, Druckfache S. 56) nur auf den Vorsitz im Bundesrat beschränkt war.

Die Stellung der Ministerien zur Bundeslegislatur ist in dem volksouveränen Bundesstaat anders gestaltet als im parlamentarischen und monarchisch-konstitutionellen. Der volksouveräne Bundesstaat gestattet auf Grund der Sonderung der Staatsgewaltenteile, insbesondere der strengen Sonderung von exekutiver und legislativer Gewalt, nicht, daß die Minister gleichzeitig Mitglieder der Bundeslegislatur sind (Vereinigte Staaten, Art. I, Sect. 6, § 2; Mexiko, Art. 57; Schweiz, Art. 108 wo die Bundesratsmitglieder nur das Recht der beratenden Stimme und Antragsstellung haben; Argentinien, Art. 91; Brasilien, Art. 50, *paragrapho unico*). In parlamentarischen Bundesstaaten (ausgenommen Venezuela, Art. 45) ist dagegen diese Mitgliedeigenschaft der Minister ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Regierung. Sie ermöglicht die weitgehende Einflußnahme,

welche das Parlament auf die Minister und dadurch auf die Gesamtverwaltung des parlamentarischen Bundesstaats ausübt. In Venezuela, wo die Minister, ohne Mitglieder des Kongresses sein zu dürfen, diesem jederzeit Rede und Antwort stehen müssen (Art. 87: „Los ministros . . . están obligado á concurrir á ellas cuando sean llamados á informar“), ist die Einflußnahme des Parlaments durch das Mißtrauensvotum gewährleistet (Art. 38), das nach der Verfassung (Art. 34) dem Volkshause zusteht und den Rücktritt der Minister zur Folge hat („Dar voto de censura á los Ministros del Despacho, y por esto quedarán vacantes sus puestos“).

Während also in den volksouveränen Bundesstaaten die Minister nur dem Präsidenten gegenüber verantwortlich sind für ihre gewöhnlichen Amtshandlungen — ausgenommen Delikte strafrechtlicher oder politischer Natur, wegen welcher sie unter impeachment gestellt werden können —, sind in den parlamentarischen Bundesstaaten die Minister nominell dem Bundesoberhaupt und der Legislatur, praktisch aber nur dieser verantwortlich. In dem monarchisch-konstitutionellen Bundesstaate Deutsches Reich ist der Reichskanzler (Art. 17) sowohl dem Kaiser als auch dem Reichstage verantwortlich für die von ihm kontrasignierten Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, ob auch für Beschlüsse und Verordnungen des Bundesrats ist bestritten (Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Aufl. S. 176).

Sehr schön wurde der Gegensatz zwischen parlamentarischem und volksouveränem Bundesstaate in der Frage der Ministerstellung hervorgehoben bei der Beratung über den kanadischen Bundesstaat (Egerton and Grant, S. 371): „Dies (nämlich responsible government) ist eine Eigentümlichkeit unserer Verfassung, durch welche wir die großen Mängel der Verfassung der Vereinigten Staaten vermeiden. Dort ist der Präsident während der Amtsdauer gewissermaßen ein Despot, eine one-man power, unkontrolliert durch seine verantwortlichen Minister, da sein Kabinett bloß aus Bureaubeamten besteht, die er nach der Verfassung nicht zu Rate

zu ziehen braucht, wenn er es nicht will. Bei uns kann der Souverän oder sein Stellvertreter (sc. der Generalgouverneur) nur auf Rat seiner Minister handeln, derselben Minister, die durch das Medium des Parlaments dem Volke verantwortlich sind."

Ähnlich wurde der Gegensatz der Unionsverfassung zum responsible government bei der Beratung über den Commonwealth von Australien mit folgenden Worten präzisiert, die namentlich deshalb interessant sind, weil sie die Wurzel der verschiedenen Auffassung der Ministerstellung in den völkssouveränen und parlamentarischen Bundesstaaten aufdecken (National Australasian Convention, Sydney 1891, S. 17: Mr. Munro: „I submit with great deference that the essential difference is this: that there the ministers may not sit in Parliament, whereas under our form of Government ministers may sit in Parliament, and in practice do . . . The origin of the difference lies in the fact that the framers of the American Constitution had been frightened by the tendency then lately exhibited in the United Kingdom of Ministers to overawe Parliament, and thought it extremely desirable to separate the executive and legislative branches of government, following the arguments of a great writer — I should rather say a celebrated writer — of those days, Montesquieu . . .").

III. Die Funktionen der Bundesexekutive.

Ein Hauptunterschied besteht in diesem Punkte zwischen dem völkssouveränen und parlamentarischen Bundesstaaten einerseits, dem konstitutionell regierten andererseits. Dort darf die Bundesexekutive nur die ihr ausdrücklich von der Verfassung oder dem positiven Rechte zugewiesenen Hoheitsrechte ausüben. Hier darf sie auch alle nicht so vorgesehenen Hoheitsrechte für sich in Anspruch nehmen. Sie verfügt über eine unbegrenzte Fülle von Hoheitsrechten, sofern diese überhaupt in die allgemeine Kompetenz des Bundesstaates und nicht in die Einzelstaatsphäre fallen. „Was die Verbündeten niemand anderem übertragen haben, das haben sie selbstverständlich sich selbst vorbehalten" (Seydel, Kommentar, S. 69). Dieser Gegensatz zwischen den Arten des Bundesstaates entspricht auch ganz dem zwischen parlamentarischen und konstitutionell regierten Monarchien. Nur die Verfassung von

Venezuela macht unter den parlamentarischen Bundesstaaten eine Ausnahme, in der sie sich, was unsere Frage anlangt, an den Typus des monarchisch-konstitutionellen Bundesstaates anschließt. Art. 68 der Verfassung sagt: „Alles, was die allgemeine Verwaltung der Bundeskompetenz anlangt und durch die Verfassung nicht einer anderen Autorität zugewiesen ist, soll in den Bereich der Bundesexekutive fallen“ („Todo lo relativo á la Administración General de la Nación, que no esté atribuido á otra autoridad por esta Constitución, es de la competencia del Ejecutivo Federal“). Es entspricht diese Bestimmung vollständig dem Scheinparlamentarismus, der diesem Bundesstaate eigentümlich ist, und der Diktaturgewalt, die der jetzige Präsident Castro für sich in Anspruch nimmt.

Der Inhalt der Funktionen der Bundesexekutive läßt sich in vier Gruppen zerlegen:

Die erste betrifft die Teilnahme der Bundesexekutive an dem Funktionieren der Bundeslegislatur. Davon war im vorigen Paragraphen die Rede.

Die zweite betrifft jene Befugnisse, durch welche die Bundesexekutive als oberste Kriegs- und Kommandogewalt auftritt: die Bundesexekutive ist oberster Feldherr oder bestellt diesen.

Eine dritte Gruppe umfaßt alle Befugnisse der Exekutive zur Vertretung des Bundesstaates als völkerrechtlichen Subjekts.

Die vierte Gruppe schließt alle Befugnisse ein, welche dazu dienen, der Bundesgewalt im Innern zur Wirksamkeit zu verhelfen. Hierher gehört insbesondere die oberste Leitung und Direktion der Bundesgewalt, die Beaufsichtigung der Gliedstaatsgewalt, sofern sie Aufgaben der Bundesgewalt durchzuführen hat, das Verwaltungs- und Verfügungsrecht, schließlich der Vollzug der Bundesgesetze nebst der Ernennung der Bundesbeamten. Unter die hier aufgeführte Kategorie

zählt man auch das Recht der Bundesexekution und der Verhängung des Kriegszustandes über Teile des Bundesgebiets. Sie sind deshalb von besonderem Interesse, weil sie eine dem Bundesstaate spezifische Ausbildung erfahren haben.

A) Die Bundesexekution.

Was zunächst die volksouveränen Bundesstaaten anlangt, so stehen die meisten auf dem Standpunkte, daß die Ausübung einer direkten Zwangsgewalt durch die Bundesgewalt gegen pflichtvergeßene Einzelstaaten nicht zulässig ist. Bundesgewalt und Einzelstaatsgewalt haben ihre eigenen Wirkungssphären, in der sich eigene Organe, die Bundes- und Einzelstaatsorgane, selbständig und unabhängig voneinander bewegen. Erfüllt ein Bundesstaat seine Bundespflichten nicht, so kann dies Anlaß zu einem Rechtsstreit vor dem Bundesgerichte werden. Der Rechtspruch kann Anlaß zur Vollziehung desselben durch Bundesorgane werden, aber eine selbständige direkte Zwangsgewalt der Bundesregierung, losgelöst von bundesgerichtlichen Urteilen, ist nicht anerkannt. Eine Ausnahme von dieser für alle volksouveränen Bundesstaaten zutreffenden Regel bildet nur die Schweiz, wo die Bundesexekution durch direkte Zwangsgewalt eine der Maßregeln sein kann, welche nach Art. 85, Ziff. 8, von der Bundesversammlung zu beschließen sind und „welche die Erfüllung der bundesmäßigen Verpflichtungen zur Folge haben“. Allerdings ist in der Schweiz der Bundesstaat in manchen Fällen auf die Mitwirkung des Einzelstaats bei bundesstaatlichen Verwaltungsaufgaben angewiesen, daher die Bestimmung. In noch viel größerem Maße ist aber der monarchische Bundesstaat, Deutsches Reich, auf dieses Zusammenwirken mit dem Einzelstaat bedacht. Die Bundesexekution mit direkter Zwangsgewalt ist hier eine Lebensfrage des Bundesstaats (Art. 19). Sie ist hier auch der Ersatz des durch das Bundesgericht in volksouveränen Bundesstaaten herbei-

geführten Ausgleichs. Die parlamentarischen Bundesstaaten folgen dem Vorbilde der volksouveränen. Bei Pflichtwidrigkeit durch Begehung schaffen die Bundesgerichte den nötigen Ausgleich, bei Pflichtwidrigkeit durch Unterlassung hat es die Gesetzgebungsmaschine mit der ihr in parlamentarischen Staaten eigenen Raschheit immer in der Hand, Remedur herbeizuführen (siehe z. B. Art. 51, Ziff. 3 der Australischen Verfassung). In Kanada verhindert das für Einzelstaatsgesetze gegebene Veto des Generalgouverneurs außerdem eine Kollision zwischen Bundes- und Einzelstaatsgesetzen. In Venezuela kann das Bundesgericht nicht bloß Staatsbeamte des Einzelstaats wegen Verletzung der Bundesverfassung aburteilen, sondern auch Kompetenzkonflikte zwischen Bundes- und Einzelstaatsbehörden lösen (Art. 96, Ziff. 2 u. 9). Eine besondere Bundesexekution durch direkte Zwangsgewalt gegen die Einzelstaaten ist hier nicht nötig, sofern es sich um Erfüllung ihrer bundesmäßigen Pflichten gegen den Bundesstaat handelt. Nur zum Ausgleich des bewaffneten Konflikts zwischen zwei Einzelstaaten ist sie allerdings gegeben (Art. 80, Ziff. 9).

Daß es die Meinung und Absicht der Väter der Unionsverfassung war, die Bundesexekution als direkte Zwangsgewalt gegen pflichtvergeffene Einzelstaaten durch gerichtliche Prozedur vor dem Bundesgericht zu ersetzen, geht aus dem „Federalist“ Nr. 80 (S. 531 ed. Ford) deutlich hervor:

„The first point (nämlich die Überweisung aller Klagen aus der Verletzung der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung an die Bundesgerichtsbarkeit) depends upon this objective consideration, that there ought always to be a constitutional method of giving efficacy to constitutional provisions. What, for instance, would avail restrictions on the authority of the State legislatures, without some constitutional mode of enforcing the observance of them? The States, by the plan of the convention, are prohibited from doing a variety of things, some of which are incompatible with the interests of the Union, and others with the principles of good government. . . . No man of sense will believe that such pro-

hibitions would be scrupulously regarded, without some effectual power in the government to restrain or correct the infractions of them. This power must either be a direct negative on the State Laws (wie z. B. heute in Kanada), or an authority in the federal courts to overrule such as may be in manifest contravention of the articles of Union.“

B) Die Verhängung des Kriegszustandes.

Abgesehen von der Tatsache, daß in volksouveränen Bundesstaaten ebenso wie in parlamentarischen (siehe z. B. Unionsverfassung Art. 4, Sekt. 4; Brasilien Art. 6, Ziff. 3 und Australien Art. 119) die Verhängung des Kriegszustandes über einen Teil des Bundesgebiets nur auf Veranlassung und Bitte der einzelstaatlichen Legislatur oder Exekutive erfolgen darf, abgesehen ferner davon, daß in allen volksouveränen Bundesstaaten (Union Art. 1, Sekt. 8, § 15; Brasilien Art. 80; Argentinien Art. 86, Ziff. 19 und Mexiko Art. 129; Schweiz Art. 16, sogenannte „Intervention“) die Legislatur und nur, wenn diese nicht versammelt ist, die Bundesexekutive aus eigener Machtvollkommenheit den Kriegszustand erklären kann, während in den monarchischen Bundesstaaten und in Venezuela (Art. 80, Ziff. 9), dies ausschließlich Sache der Bundesexekutive ist, liegt zwischen den einzelnen Bundesstaaten noch der Unterschied vor, daß ein Teil derselben, nämlich die Union, die Schweiz, Kanada, Australien, eine Suspension der Freiheitsrechte, die durch die Einzelstaatsverfassung oder durch die Bundesverfassung gewährt sind, im allgemeinen nicht zuläßt. Nur in der Union ist die Suspension des Writ of Habeas Corpus zulässig (Art. 1, Sekt. 9, § 2), in der Schweiz aber (Art. 16, Abs. 3) die Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte trotz der eidgenössischen Intervention gewährleistet. In dem Deutschen Reich (Art. 68), in Mexiko (Art. 29), in Brasilien (Art. 80), Argentinien (Art. 23) und Venezuela (Art. 80, Ziff. 8 C u. D) ist mit der Verhängung des Kriegszustandes auch die Suspension gewisser Freiheitsrechte verbunden.

IV. Die Verantwortlichkeit der Bundesexekutive.

Sie regelt sich nach denselben Grundsätzen, die für die Verantwortlichkeit der höchsten Magistrat in den Einheitsstaaten maßgebend sind. Also Unverantwortlichkeit des Monarchen, Verantwortlichkeit der höchsten Magistrat in den Demokratien, mögen sie nun parlamentarisch regiert werden wie Venezuela oder nicht, Verantwortlichkeit auch der Generalgouverneure wie in Kanada und Australien (siehe Quick & Garran, *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, 1900, S. 39; siehe mein *Englisches Staatsrecht*, II, S. 597). Das Maß der Verantwortlichkeit ist natürlich in den einzelnen Bundesstaaten verschieden.

In den Vereinigten Staaten ist der Präsident nur für Hochverrat, Bestechung und andere große Verbrechen und Vergehen verantwortlich. In der Schweiz sind die Mitglieder des Bundesrats sowohl zivilrechtlich als auch strafrechtlich für Handlungen, die sich auf ihr Amt beziehen, verantwortlich (Gesetz vom 9. Dezember 1850, Art. 112, Ziff. 9 der Verfassung; Burckhardt, S. 757 und 844). In Mexiko (Art. 103) haftet der Präsident während seiner Amtsdauer nur für Hochverrat und unzweifelhafte Verfassungsverletzung („violación expresa de la Constitución“). In Argentinien kann der Präsident für schlechte Pflichterfüllung („malo desempeño“) oder Delikte in Ausübung seines Amtes und für gemeine Delikte („crímenes comunes“) zur Verantwortung gezogen werden. Ähnlich in Venezuela (Art. 79: „por traición á la Patria y por delitos comunes“). In Brasilien ist hingegen die sogenannte politische Verantwortlichkeit des Präsidenten auf acht Tatbestände beschränkt (Art. 54): Handlungen, die sich gegen die politische Existenz der Vereinigten Staaten von Brasilien, gegen die Verfassung und die Bundesstaatsform, gegen die freie Betätigung der Gewalten im Staate, die gesetzliche Ausübung der poli-

tischen und staatsbürgerlichen Rechte, gegen die innere Sicherheit, die Ehrenhaftigkeit der Verwaltung richten, ferner Delikte, die die verfassungsmäßige Obhut und die Verwendung der Staatsgelder, sowie die vom Kongresse für diese Verwendung angegebenen Zwecke betreffen.

§ 12. Die richterliche Gewalt im Bundesstaate.

I. Der Umfang der bundesstaatlichen Gerichtsbarkeit.

Im Staatenbunde ist eine Bundesgerichtsbarkeit, die direkte Beziehungen zu den Untertanen der Einzelstaaten hätte, einfach undenkbar. Was an Bundesgerichtsbarkeit existiert, hat den Charakter von Schiedsgerichten, vor denen als Parteien nur die einzelnen Staaten Recht geben und nehmen. So war es in Deutschland bis zu den Zeiten des Norddeutschen Bundes, so in der Schweiz bis zum Jahre 1848, so in den Vereinigten Staaten bis zur Unionsverfassung von 1787. Die Bundesgerichtsbarkeit im Bundesstaat muß intensiver sein. „Das oberste Bundesgericht muß“ — so heißt es zutreffend in den Verhandlungen der Adelaide-Konvention von 1891, die den australischen Bundesstaat schaffen half — „die Gewalt haben, seine Urteile in jeder Weise durchzusetzen. Sein Prozeß muß der ganzen Länge und Breite nach die föderierten Staaten durchqueren, und es muß die Macht haben, seine Dekrete gegen jedes Individuum zu erzwingen, in derselben Weise, wie jeder oberste Gerichtshof des Einzelstaats . . . , . . . sonst verlieren die Bundesgesetze ihre Wirksamkeit.“

So weit reicht also der bundesgerichtliche Arm. Die Gegenstände, die er anfassen darf und muß, sind zunächst alle Bundesgesetze resp. ihre Durchsetzung und Anwendung im konkreten Einzelfalle: „otherwise federal laws will loose their sanction“.

Dem fügt der „Federalist“ (Nr. 80) noch folgende Fälle hinzu: Schutz aller durch die Verfassung Organen oder Individuen garantierten Rechte, Erledigung von Streitigkeiten, um die durch die Bundesverfassung garantierte, äußere und innere Sicherheit zu realisieren, die Erledigung von Streitigkeiten, die sich aus dem Völkerrechtsverkehr des Bundesstaates ergeben, und Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten, die zum Bundesstaat vereinigt sind. Ferner nennt an dieser Stelle der „Federalist“ Streitigkeiten der See- und Admiraltätsgerichtsbarkeit, insbesondere Prisen Gerichte und solche, „wo von den einzelstaatlichen Gerichten keine Unparteilichkeit erwartet werden darf“, und zählt hierher Streitigkeiten zwischen den Bürgern eines und den Bürgern eines anderen Staates resp. diesem anderen Staate selbst auf. Dieser letzte Punkt ist eine dem amerikanischen Unionsstaat aus seiner Geschichte anhaftende Eigentümlichkeit, aber aus dem Wesen des Bundesstaates folgt dessen Eingreifen durch richterliche Gewalt dort, wo das Mißtrauen gegen die unparteiliche Justizpflege des Einzelstaates vorwaltet. Kurz zusammengefaßt wird man die Fälle, in denen die Bundesgerichtsbarkeit nach dem Idealtypus des Bundesstaates einzutreten hat, unter folgende vier Gruppen bringen können:

1. Streitigkeiten aus Bundesrecht, die Bundesverfassung miteinbegreifen;
2. Streitigkeiten der Einzelstaaten untereinander;
3. Streitigkeiten, die aus dem Völkerverkehr des Bundesstaates entspringen;
4. Streitigkeiten, die (meist aus der Einzelstaatsverfassung entspringend) eine unparteiliche Rechtspflege durch die einzelstaatlichen Gerichte nicht erwarten lassen.

II. Die aktuelle Verteilung der richterlichen Gewalt zwischen Bundes- und Einzelstaat.

1. Was die Gerichtsorganisation betrifft, so ist klar, daß dem Wesen des Bundesstaats in Folge der nach Materien vorzunehmenden Teilung der Gerichtsbarkeit in eine Bundes- und Einzelstaatsgerichtsbarkeit, auch eine Aufteilung der Gerichtsorganisation in eine bundes- und einzelstaatliche vollkommen entspricht, derart, daß die Bundesgerichte über die Materien der Bundesgerichtsbarkeit, die Einzelstaatsgerichte über die ihnen verbliebenen Materien entscheiden, und daß diese Organisation naturgemäß vom Bundes- resp. vom Einzelstaat zu erfolgen hat. Naturgemäß ist es aber auch, daß die Bundesgewalt die Bundesgerichte, die Einzelstaatsgewalt die Einzelstaatsgerichte besetzt. Nur Kanada macht in diesem letzten Punkte insofern eine Ausnahme, als der Generalgouverneur nach Art. 96 der Verfassung die Provinzialrichter (mit Ausnahme der Friedensrichter) bestellt und das Parlament des Dominion (Art. 100) ihre Gehälter festsetzt.

Von dem ersten Punkte, daß die einzelstaatliche Gerichtsorganisation Sache des Einzelstaates ist, macht das Deutsche Reich insofern eine Ausnahme, als das Reich die Organisation der Zivil- und Strafgerichte gesetzlich festgelegt hat.

Entsprechend der Aufteilung der Gerichtsorganisation zwischen Bundes- und Einzelstaat ist auch die Justizverwaltung ebenfalls zwischen beiden geteilt.

In allen Bundesstaaten ist ein oberstes Bundesgericht vorhanden, dessen Mitglieder von der Bundesgewalt, und zwar gewöhnlich von der Bundesexekutive (so im Deutschen Reich, den Vereinigten Staaten, Argentinien, Brasilien), in Mexiko vom Volke durch indirekte Wahl (Art. 92), in einigen Bundesstaaten von der Legislatur ohne (so Schweiz, Art. 107) oder unter Mitwirkung der Einzelstaaten, d. i. auf deren Vorschlag (so in Venezuela), in diesem Falle auf Zeit, bestellt werden. Ihre Absetzbarkeit ist an die gewöhnlichen Kantelen

der richterlichen Unabhängigkeit in Einheitsstaaten (siehe Bd. I und Bd. II dieses Werkes) geknüpft. In den volksouveränen Bundesstaaten, wie z. B. den Vereinigten Staaten und Brasilien (Art. 57, Ziff. 2), ist gegen sie auch die Einleitung des impeachment, wie gegen andere Bundesfunktionäre zulässig. In den parlamentarischen Bundesstaaten, z. B. Kanada (Art. 99 der Verfassung) und Australien (Art. 72) ist in den vom Gesetze genannten Fällen ihrer Unbrauchbarkeit die Absetzung auf Adresse beider Häuser des Parlaments durch die Exekutive zu verfügen.

Unter dem obersten Bundesgericht haben auch einige Bundesstaaten die Einrichtung besonderer Bundesuntergerichte vorgesehen, so z. B. die Vereinigten Staaten (Art. 1, Sect. 8, § 9), Venezuela (Art. 89 der Verfassung und Gesetz vom 28. August 1905: *Annuaire de la législation étrangère*, 1906, S. 693), Mexiko (Art. 90 der Verfassung), Argentinien (Art. 100) und Brasilien (Art. 55 der Verfassung).

2. Der Bundesgerichtsbarkeit sind folgende Gegenstände zugewiesen:

a) Die aus Bundesgesetzen und der Bundesverfassung entspringenden Streitigkeiten, so in den Vereinigten Staaten (Art. 3, Sect. 2, § 1), in der Schweiz (Art. 114 und Art. 113), in Mexiko (Art. 97, Ziff. 1), doch hier dann nicht, wenn es sich um bloße Privatrechtsstreitigkeiten handelt („excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares“), in Argentinien (Art. 100) und Brasilien (Art. 59, Ziff. 3, § 1). Im Deutschen Reich sind dagegen prinzipiell alle Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung der Reichsgesetze ergeben, den einzelstaatlichen Gerichten überwiesen, nur die letztinstanzliche Entscheidung steht meist dem Reichsgericht zu. In einigen Fällen, z. B. der Aburteilung von Hoch- und Landesverratsfällen gegen Kaiser und Reich und des militärischen Verrats, ist das Reichsgericht erste und letzte

Instanz. In Kanada und Australien sind ebenfalls die Streitigkeiten aus der Anwendung der Bundesgesetze in erster und zweiter Instanz den Einzelstaatsgerichten überwiesen (für Australien der Art. 6 des Gesetzes vom Jahre 1903, für Kanada 38, Vict. c. 11), auch hier steht dem Bundesgericht gewöhnlich nur die letztinstanzliche Entscheidung zu.

Streitigkeiten aus der Bundesverfassung, sofern die Grenzen der Bundes- und Einzelstaatsgesetzgebung in Frage stehen, sind im Deutschen Reich von jeder richterlichen Kognition ausgeschlossen. Das gleiche gilt auch von Klagen, die in anderen Bundesstaaten den Staatsbürgern gegen die Verletzung ihrer durch die Bundesverfassung garantierten Rechte zustehen.

Dies wird aus der monarchischen Struktur des deutschen Bundesstaates zu begründen sein. Schon als die deutsche Reichsverfassung von 1849, die in weitgehender Weise Verfassungsfragen der bundesgerichtlichen (reichsgerichtlichen) Kognition unterwarf (§ 126), machte M. Mohl auf diese Begründung aufmerksam (Verhandlungen der deutschen Nationalversammlung, Bd. V, S. 360/69): „Nur in Nordamerika meines Wissens ist ein Gericht bestimmt, vor welchem die Zentralgewalt gegenüber den Einzelstaaten Recht geben und nehmen muß. Aber, meine Herren, Nordamerika hat nicht 34 Fürsten.“ In den parlamentarisch regierten Bundesstaaten, wie Australien und Kanada, besteht gegenwärtig die Möglichkeit, Verfassungsstreitigkeiten über die Grenzen der Bundes- und Einzelstaatsgesetzgebung von dem obersten Bundesgericht entscheiden zu lassen (Todd, S. 540f.; Australien Verf., Art. 74), hingegen gibt es hier nicht den Rechtsschutz bundesverfassungsmäßig garantierter Staatsbürgerrechte ebensowenig wie im Deutschen Reiche, eben weil es hier wie dort keine solche Rechte gibt. In den meisten Bundes-

staaten gibt es ein richterliches Prüfungsrecht gegenüber den Gesetzen. Nur in der Schweiz besteht es nicht gegenüber Bundesgesetzen (Art. 113) und nach der deutschen Reichsverfassung existiert es gegenüber Gesetzen der Einzelstaaten nur insoweit, als es dem Grundsatz der Verfassung (Art. 2), daß Reichsrecht Landesrecht bricht, zur Durchsetzung dient.

b) Streitigkeiten der Staaten untereinander und zwischen Einzel- und Bundesstaaten sind in den meisten Bundesverfassungen der Bundesgerichtsbarkeit überwiesen (Schweiz, Art. 110 und Art. 113; Vereinigte Staaten, Art. 3, Sect. 2, § 1; Mexiko, Art. 98; Argentinien, Art. 100; Brasilien, Art. 59, Ziff. 1c und Art. 60 b u. c; Venezuela, Art. 94, Ziff. 8 u. 9), doch sind hier gewisse Grenzstreitigkeiten der Staaten untereinander Schiedsgerichten überwiesen; Kanada siehe Todd a. a. O.; Australien, Art. 75). Im Deutschen Reich, als einem monarchischen Bundesstaat, ist die Entscheidung der hier in Frage kommenden Fälle, insbesondere die Erledigung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten, dem Bundesrat überwiesen (Art. 76, Abs. 1). Eine analoge Ausnahme ist durch die Verfassung von Venezuela für Grenzstreitigkeiten der Staaten untereinander festgesetzt. Darüber entscheidet nicht das Bundesgericht, wie sonst, sondern ein von der Exekutive ernannter Schiedsgerichtshof (Art. 2 und 126).

c) Streitigkeiten, die sich aus dem Völkerverkehr des Bundesstaates ergeben, sind in den meisten Bundesstaaten der Bundesgerichtsbarkeit überwiesen. Selbst im Deutschen Reich, wo dieser Grundsatz prinzipiell nicht gilt, sind die Präsen- und Konsulargerichte Reichsgerichte.

d) Streitigkeiten, bei welchen berechtigtes Mißtrauen gegen die einzelstaatliche Gerichtsbarkeit obwaltet, z. B. Klagen wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte (Art. 113, Ziff. 3 der Schweiz u. a.), die Anklage hoher Einzelstaatsfunktionäre

wegen Gesetzesverletzung (Venezuela, Art. 94, Ziff. 3), die unter diese Gruppe fallenden deutschen „Verfassungsstreitigkeiten in solchen Gliedstaaten, in deren Verfassung keine Behörde zu ihrer Entscheidung vorgesehen ist“ (nach Art. 76, Abs. 2 der Reichsverfassung), welche nicht von dem Reichsgerichte, sondern zunächst gütlich durch den Bundesrat ausgeglichen, sonst aber durch die Reichsgesetzgebung zur Erledigung gebracht werden, gehören hierher. — Ähnlich werden in Mexiko Streitigkeiten zwischen den obersten Gewalten der Gliedstaaten auf Antrag einer Partei durch den Senat erledigt (Art. 72, Nr. VI).

Ein Teil der hier besprochenen Bundesgerichtsbarkeit, insbesondere die unter c) genannten Streitigkeiten, wo ein Staat Partei ist, werden in den meisten Bundesstaaten dem Bundesgericht zur ausschließlichen Kognition überwiesen: so z. B. in den Vereinigten Staaten (Art. 3, Sekt. 2, § 2), Australien (Art. 75), Mexiko (Art. 98) und Schweiz (Art. 110, siehe Burdhardt a. a. O. S. 828), ferner Argentinien (Art. 101), Brasilien (Art. 59, letzteres mit der Ausdehnung auf Anklagen der diplomatischen Vertreter und auf Kompetenzkonflikte zwischen Unions- und Staatsgerichtshöfen oder Gerichtshöfen verschiedener Staaten).

In den volksouveränen Staaten besteht außerdem noch das Verbot der Delegation der Bundesgerichtsbarkeit oder einzelner Teile derselben an die Einzelstaatsgerichtshöfe. Ausdrücklich hat dieses Verbot die brasilianische Verfassung (Art. 60, § 1), es gilt aber auch in den anderen volksouveränen Bundesstaaten, die auf dem Prinzip der geteilten Volksouveränität (Unions- und Staatsouveränität) aufgebaut sind.

III. In allen Bundesstaaten ist eine mehr oder weniger weitgehende Rechtshilfe der Einzelstaaten, teils durch die Bundesverfassung (Deutschland Art. 4, Ziff. 11, Schweiz Art. 61 und 67, Australien Art. 51, Sekt. 24, 25 und 118,

Vereinigte Staaten Art. 4, Sect. 1), teils durch Bundesgesetz teils durch völkerrechtlichen Vertrag der Bundesglieder untereinander vorgegeschrieben.

Daß die Bundesgewalt die Aufsicht über ihre eigenen Bundesgerichtshöfe führe und *justitia denegata*, d. i. Rechtsverweigerung verhindere, ist in allen Bundesstaaten Rechtsens. Wie weit sich aber diese Aufsicht aus dem gleichen Grunde auch auf die einzelstaatliche Gerichtsbarkeit erstreckt, ist in den einzelnen Bundesstaaten verschieden geregelt. Beinahe gar nicht vorhanden ist sie in den Vereinigten Staaten und den ihrem Beispiel folgenden amerikanischen Bundesstaaten. Nur in Venezuela ist der Generalprokurator nach der Verfassung zu dieser Aufsicht berufen (Art. 102, Ziff. 1). In dem Deutschen Reich steht diese Funktion dem Bundesrat zu, in der Schweiz (Art. 4) und in Mexiko (Art. 7 und Art. 101, Ziff. 1) wacht das Bundesgericht darüber.

§ 13. Die Finanzverwaltung im Bundesstaate.

I. Sozietätswirtschaft und Staatswirtschaft.

Das charakteristische Merkmal des Staatenbundes ist, daß er keine Bundessteuern ausschreiben, keine von den Staatsangehörigen der den Bund bildenden Staaten erheben darf, sondern immer der Mitwirkung dieser Staaten bedarf, um sich Einnahmen zu beschaffen. Die Differenz der Bundesausgaben über die Bundeseinnahmen, also das Bundesdefizit, wird durch sog. Matrikularbeiträge gedeckt, die nach einem bestimmten Maßstab, meist nach der Bevölkerungsziffer, den Einzelstaaten auferlegt sind. Diese gelten dem Bunde gegenüber als die Verpflichteten und mögen selbst zusehen, wie sie ihre Quote von ihren Untertanen einbringen. Solche Finanzwirtschaft nennt man Sozietätswirtschaft. Im Gegensatz hierzu verlangt der Idealtypus des Bundesstaats die sog.

Staatswirtschaft der Finanzverwaltung, d. h. direkte Steuerbeziehungen zwischen Bundesgehalt und Staatsbürger. Dies erkannten schon die Väter der amerikanischen Unionsverfassung. So sagt der „Federalist“ (Nr. 23 Hamilton): „... wenn wir ernstlich der Union Kraft und Dauer geben wollen, dann müssen wir den nutzlosen Plan aufgeben, bloß für die Staaten als Kollektiveinheiten Gesetze zu geben; wir müssen das Bundesrecht über die einzelnen amerikanischen Bürger erstrecken; wir müssen das falsche Schema der Quoten und Matrikularbeiträge, das ebenso unpraktisch wie ungerecht ist, fallen lassen.“

Freilich hat diesen Idealtypus kein einziger Bundesstaat der Gegenwart, überhaupt kein Bundesstaat jemals ganz erreicht. Selbst die Vereinigten Staaten, die ihm am nächsten kommen, haben für die direkten Steuern, worunter hier besonders Grund- und Vermögenssteuern verstanden werden, das System der Quotisierung wenigstens nach dem Wortlaut der Verfassungsurkunde (Art. 1, Sect. 9, § 3) aufrechterhalten. Freilich nicht in dem Sinne, als ob die direkte Beziehung in der Steuererhebung zwischen Bundesgewalt und Untertan aufgegeben wäre, aber jedenfalls in dem Sinne, daß der Steuerbetrag auf die einzelnen Gliedstaaten nach ihrer Bevölkerungsziffer aufgelegt und dieser Quote entsprechend der Steuerfuß für jeden Staat verschieden angesetzt wird. Also auch hier ist die direkte Steuerbeziehung in Rücksicht auf die Veranlagung nicht erreicht. Das macht, daß die Steuern dieser Kategorie hier absolut unpraktisch sind. In den übrigen uns bekannten Bundesstaaten, die dem amerikanischen Typus nicht folgen, ist aber die Sozietätswirtschaft auf jeden Fall erhalten. Hauptsächlich betreffs der Bundes-einnahmen. Der Grund hierfür liegt meist darin, daß die Gliedstaaten bei den immer höheren Anforderungen, die an einen modernen Staat gestellt werden und in Anbetracht der

Tatsache, daß die Bundesgewalt die Tendenz hat, alle erziehbigen Steuerquellen an sich zu ziehen (eine Tendenz, die schon den Vätern der Union nicht fremd war, „Federalist“ Nr. 31), immer unfähiger werden, den neuen Anforderungen zu entsprechen („Federalist“ a. a. O.: „Über eine unbegrenzte Steuergewalt in der Union kann und wird wahrscheinlich die Gliedstaaten der Möglichkeit berauben für ihre Staatsbedürfnisse vorzusehen.“). Daher muß die Bundesgewalt gewisse Bundeseinnahmen entweder mit den Gliedstaaten teilen oder ihnen ganz überweisen, was nur nach der Gesellschaftsrechnung erfolgen kann. Solche Überweisungen finden wir daher im Deutschen Reich (Reichsfinanzreform von 1906), Schweiz (Art. 30, Art. 32—39 der Verfassung), ferner im Commonwealth (Art. 87—96 der Verfassung), in Kanada (siehe z. B. British North America Act 1907 und Art. 118 der Verfassung), Brasilien, hier mit der Beschränkung auf den Fall öffentlicher Not des Gliedstaats (Art. 5 „em caso de calamidade publica“) und Venezuela (Art. 27 der Verfassung).

Das ausschlaggebende Kriterium für die Sozietätswirtschaft ist die Einrichtung der Matrikularbeiträge der Gliedstaaten zur Deckung des Defizits im Bundesbudget. Vorgesehen sind solche in den Verfassungen des Deutschen Reichs (Art. 70), der Schweiz (Art. 42f.), Commonwealth of Australia (Sekt. 105), in diesem Bundesstaate nur in der Beschränkung, daß sie zur Deckung ihrer vom Bunde übernommenen Schulden und deren Zinsen erhoben werden sollen.

Die Sozietätswirtschaft ist ein notwendiges Übel, wie wir sehen, aber ein Übel immerhin. Der Grund hierfür liegt darin, daß gewöhnlich nur die Bevölkerung als Schlüssel der vorzunehmenden Gesellschaftsrechnung und Aufteilung der Überweisungen resp. Matrikularbeiträge verwendet wird. Ist aber der Bundesstaat groß, die Verschiedenheit in der Erwerbsmöglichkeit und dem Wohlstand der einzelnen Glied-

staaten beträchtlich, so wirkt die Sozietätswirtschaft des Bundesstaats als eine höchst ungleiche Besteuerung der Bundesstaatsbürger und widerspricht so den notwendigsten Voraussetzungen jeder geordneten staatlichen Steuerwirtschaft. Sie bildet eine schwere Belastungsprobe des Bundesstaatsgedankens. In der Schweiz, wo Art. 42 die Aufteilung der Matrikularbeiträge „vorzugsweise nach Maßgabe der Steuerkraft“ der Kantone anordnet, ist die Sache insofern besser geregelt, als durch Bundesgesetz vom 9. März 1875 (in Kraft erhalten durch ein Gesetz vom 5. April 1895) angeordnet ist, daß die Kantone in acht Klassen zerfallen, deren erste 10 Centimes und deren letzte 90 Centimes pro Kopf der Bevölkerung als Matrikularbeitrag zu zahlen hat. Freilich sind hier seit 1849 die Matrikularbeiträge niemals erhoben worden (Burchardt, S. 380).

II. Grenzen und Schranken des Bundes- und Gliedstaates in der Finanzverwaltung.

Nur Bundesstaaten mit einer idealen Höhe von Volkswohlstand werden es versäumen, die Grenzen zwischen bundes- und gliedstaatlicher Steuergewalt abzustechen. Je ärmer der Bundesstaat ist, desto sorgsamer wird er die gegenseitigen Grenzen beider Gewalten fixieren müssen, je wohlhabender er ist, desto weiteren Spielraum wird er entweder der Bundesgewalt oder der Gliedstaatsgewalt oder beiden lassen können. Im allgemeinen ist festzustellen, daß in allen Bundesstaaten die Einnahme von Grenzzöllen ausschließlich Sache der Bundesgewalt ist (Reichsverf. Art. 38, Schweiz Art. 42, Union Art. 1, Sekt. 8, § 1 in Verbindung mit Sekt. 10, § 2, Brasilien Art. 7, Nr. 1, Argentinien Art. 67, Ziff. 1, Mexiko Art. 72, Nr. IX, Venezuela Art. 7, Nr. 11; Australien, wo die Einnahmen aus den Zöllen zu $\frac{3}{4}$ an die Einzelstaaten zu zahlen sind, und Kanada Art. 91, Ziff. 3). Im übrigen sind drei Systeme der Abgrenzung von Bundes- und Gliedstaatssteuergewalt zu unterscheiden.

1. Entweder sind die Gliedstaaten auf gewisse Einnahmen ausschließlich angewiesen, z. B. in Venezuela (Art. 7, Nr. 27) und Kanada (Art. 92, Z. 2).

2. Oder es steht die unbeschränkte Steuergewalt sowohl dem Bundesstaat wie dem Gliedstaat zu, ausgenommen bestimmte Steuern, die der einen oder anderen Staatsgewalt ausschließlich zugewiesen sind. Dies ist der Fall in allen übrigen oben nicht genannten Bundesstaaten; in der Union, im Deutschen Reich, in der Schweiz (trotz Art. 42, siehe Burckhardt a. a. O. 378), Mexiko, Argentinien und Australien.

3. In Brasilien sind gewisse Einnahmen der Einzelstaaten ausschließlich der Bundesgewalt durch die Verfassung überwiesen. Andere können für beide durch einfaches Gesetz geschaffen werden (Art. 7, 9, 12).

Dieses *judicium finium regundorum*, wie wir es eben beschrieben haben, dient nur zum Schutz der wirtschaftlichen Kraft des Steuerbürgers und der beiden Staatsgewalten (Bundesstaat und Gliedstaat). Zum Schutze der durch die Verfassung den Einzelstaaten zugeschriebenen Autonomie dienen aber noch folgende Schranken, die der Bundesgewalt gesetzt sind:

1. Ausgaben, welche nicht der Durchführung der verfassungsmäßigen Bundeskompetenz dienen, dürfen nicht gemacht werden. Die Union (Art. 1, Sekt. 8, § 1) und die nach ihrem Muster geformten amerikanischen Republiken haben aber diese Schranke nicht anerkannt, und sie taten recht daran, denn selbst diejenigen Staaten, welche wie das Deutsche Reich (siehe Hänel, I, S. 381 f.), die Schweiz (Art. 23, 24, 27), Kanada (Art. 92, Nr. 10), Argentinien (Art. 67, Ziff. 8) und Australien (Art. 96 und dazu Moore, S. 193) jenen Satz anerkennen, gelangen doch dahin, ihn des öfteren nicht zu respektieren (Hänel a. a. O., Moore a. a. O., Burckhardt a. a. O. S. 382).

2. Die Bundesgewalt darf durch ihre Finanzwirtschaft nicht das Selbstverwaltungsrecht der Einzelstaaten schmälern oder in einzelnen Partien zu vernichten suchen. Daher ist die Aufstellung von Gesetzen, welche die Gerichtsgebühren der Einzelstaaten regeln, in den Vereinigten Staaten unzulässig, da hier die Ordnung des Gerichtswesens nicht Sache der Bundesgewalt ist (Rechtsfall *Fifield v. Close* in *Thayers Cases on Constitutional Law* II S. 1375 ff.). In Brasilien sind diese Gesetze ausschließlich in der verfassungsmäßigen Kompetenz des Gliedstaats (Art. 9, Ziff. 1). Anders im Deutschen Reich, wo die durch das „gerichtliche Verfahren“ bedingten Gebührenordnungen, obwohl sie staatliche Verwaltungsakte des Gliedstaats regeln, vom Reichsgesetzgeber erlassen werden.

Hier hat das Reich seine durch Art. 4, Ziff. 13 gedeckte Kompetenz.

3. Die Bundesgewalt darf die Einzelstaaten nicht ungleich belasten. Dieser Grundsatz ist in den meisten Bundesstaaten in der Verfassung ausgesprochen (Union Art. 1, Sekt. 8, § 1 Schlusssatz; Australien Art. 51, Ziff. 2; Argentinien Art. 67, Ziff. 2; Brasilien Art. 7, § 2). In der Schweiz ist die Gleichheit der Besteuerung aller Bundesbürger durch Art. 4 gesichert (Burdhardt, S. 90f.), der die gleiche Belastung aller Gliedstaaten gewährleistet. Aber ihr Prinzip gilt auch dort, wo sie nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, insbesondere im Deutschen Reich (Hänel, I, S. 385f.).

Wie der Bundesgewalt, so sind auch der gliedstaatlichen Steuergewalt Schranken auferlegt. Zunächst darf kein Gliedstaat ohne bundesgesetzliche Ermächtigung das Vermögen oder die Unternehmungen des Bundes mit öffentlichen Abgaben belasten. Das gilt zunächst für das Deutsche Reich (Hänel, I, S. 367). In den übrigen Bundesstaaten ist es gewöhnlich derart erweitert, daß der Bund weder das Vermögen noch die „Agenten“ der Gliedstaaten besteuern

darf, und umgekehrt die Einzelstaatsgewalt nicht die des Bundes (Union siehe Story § 1032 ff., Cooley, *Constitutional Limitations* 5 ed. S. 597 ff., Australien Art. 114, Kanada Art. 125: hier allerdings seit dem Rechtsfall *Bank of Toronto v. Lambe* nicht mit Bezug auf die provinzielle Besteuerung der Dominion Agencies, die also zulässig ist; ferner Brasilien Art. 10). Die Verfassung von Venezuela schreibt aber bloß vor, daß die Gliedstaaten die Bundesbeamten nur mit jenen Verpflichtungen belasten dürfen, die diesen aus ihrer Eigenschaft als Gliedstaatsangehörige erwachsen können (Art. 7, Nr. 21) und nur insofern, als diese Verpflichtungen nicht mit dem Bundesstaatsdienst unvereinbar sind. Besteuerung wäre also zulässig.

III. Die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets.

Eine andere Gruppe von Schranken der gliedstaatlichen Steuergewalt ergibt sich aus der in allen Bundesstaatsverfassungen anerkannten Tatsache, daß das Bundesgebiet ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet sei. Daraus folgt zunächst:

1. Innerhalb des Bundesgebiets dürfen keine Binnenzölle erhoben, wenn nicht etwa der Bundesstaat es gestattet (Hänel, *Deutsches Staatsrecht* I, S. 677; Art. 33 der Reichsverfassung; Union Art. 2, Sect. 10, § 2; Schweiz Art. 28; Australien Art. 90; Kanada Art. 92 (2); Mexiko 112, Nr. 1; Brasilien Art. 7, Ziff. 1: doch kann hier jeder Gliedstaat Ausfuhrzölle auf die innerhalb seines Territoriums produzierten Gegenstände legen Art. 9, Ziff. 1; Argentinien Art. 9f.; Venezuela Art. 7, Ziff. 13).

2. Die Gliedstaaten dürfen gewöhnlich keine Ausfuhr-, Einfuhr- und Durchfuhrverbote erlassen. Eine Ausnahme zugunsten rein polizeilicher Maßnahmen wird in einigen Bundesstaaten, z. B. in der Schweiz (Burckhardt, S. 260), in der Union (Freund, *Police Power*, 1904, S. 49. 58. 284) und

auch im Deutschen Reich kraft reichsgesetzlicher Ermächtigung (Hänel, I, S. 678), gemacht.

3. Auch die Verbrauchsbesteuerung der Einzelstaaten muß sich innerhalb gewisser Schranken halten, weil sonst allzuleicht diese Steuern den Charakter von Binnenzöllen gewinnen können. Diese Schranken können von der Art sein, daß, wie in Kanada und Australien (Art. 90), die Verbrauchsbesteuerung durch die Gliedstaaten überhaupt ausgeschlossen ist, oder daß sie zulässig ist wie in andern Bundesstaaten, nur mit der Beschränkung, daß kein Unterschied zwischen den gliedstaatsfremden und gliedstaatsheimischen Waren, die im Bundesgebiet gefertigt sind, gemacht werden darf (so in der Union, in der Schweiz, im Deutschen Reich). In Brasilien ist die Verbrauchsbesteuerung von gliedstaatsfremden brasilianischen Waren ausgeschlossen (Art. 9, § 2). Im Deutschen Reich besteht noch die besondere Schranke, daß nur bestimmte Gegenstände der Verbrauchsbesteuerung durch die Einzelstaaten unterzogen werden dürfen. In manchen Bundesstaaten ist eine besondere Form der Erhebung dieser Verbrauchssteuern verboten, so z. B. in der Schweiz (Burckhardt a. a. O. S. 359) und in Argentinien (Art. 108) die Erhebung als Grenzsteuer.

4. Da auch die ungleiche Besteuerung und Gebührenerhebung für die Benutzung von Verkehrsmitteln gleich Binnenzöllen wirken kann, so haben beinahe alle Bundesstaaten Post und Telegraphie zur Bundes Sache gemacht, die in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Bundesstaats steht (ausgenommen Brasilien Art. 9, § 1, Ziff. 2). Aber auch die übrigen Verkehrsmittel, wie Wege, Wasserstraßen, Eisenbahnen, Münze, Maß und Gewicht, Banknoten sind in allen Bundesstaaten zum mindesten unter bundesstaatlicher Kontrolle und Regelung durch Bundesgesetz. In manchen Bundesstaaten sind diese Verkehrsmittel sogar Gegenstand

der allgemeinen und unmittelbaren Verwaltung des Bundes geworden. Dies wirkt natürlich auch als Schranke der gliedstaatlichen Finanzverwaltung.

Die Handels- und Gewerbefreiheit innerhalb des Bundesgebiets — das sei noch zu Schluß bemerkt — hat in keinem der bedeutenderen Bundesstaaten weder im Deutschen Reich noch in der Union, noch in der Schweiz, den Einzelstaaten die Auflage von Gewerbesteuern verwehrt. Allerdings wären Gewerbemonopole, die der Gliedstaat errichten wollte, unzulässig.

IV. Das bundesstaatliche Budgetrecht.

Die rechtliche Natur des Staatshaushaltsgesetzes ist im monarchischen Bundesstaat eine andere als im parlamentarischen und in diesem wieder eine andere als im völkersouveränen. Den ersten Gegensatz, den zwischen monarchischem und parlamentarischem Staatsbudget, hat der Staatsrechtslehrer Gerber im konstitutionellen Reichstag des Norddeutschen Bundes (Bezold, Materialien, II, S. 559) treffend mit folgenden Worten gezeichnet: „Im wesentlichen läßt sich diese Verschiedenheit auf folgende beiden Gegensätze zurückführen. Die eine Ansicht geht dahin, daß das konstitutionelle Budgetrecht bestehe in der Befugnis der Volksvertretung, periodisch die Ansätze des Staatshaushalts einer öffentlichen Kontrolle zu unterziehen, zu prüfen, ob diese Ansätze den bestehenden Gesetzen, den gesetzlichen Einrichtungen, den Notwendigkeiten und Nützlichkeiten des Staats entsprächen und in dieser Richtung in einer tiefgreifenden Einwirkung mit der Regierung den Staatshaushalt zu regulieren. Eine andere Ansicht ist folgende. Das Recht des Budgets sei ein Recht der parlamentarischen Macht, ein Recht des Parlaments dadurch, daß man periodisch die sämtlichen Staatsinstitutionen in Frage ziehen könne, eine politische Einwirkung zu äußern und gegenüber der Regierung die Stellung des Parlaments in seiner ganzen Machtfülle zur

Geltung zu bringen . . . die Verabschiedung des Etats ist überhaupt nicht Sache der Gesetzgebung, sondern, wenn auch immer legislative Faktoren zusammenwirken, wesentlich Sache der Verwaltung". Daraus ergibt sich deutlich der Gegensatz: im deutschen monarchischen Bundesstaat ist das Etatsgesetz bloß Verwaltungsakt und Wirtschaftsplan in der Form des Gesetzes, wobei das Parlament nur den Rahmen gibt, der durch die Exekutive ausgefüllt wird, im parlamentarischen Bundesstaat ist er Rechtsatzung wie jedes andere Gesetz, aber auch zugleich ein Stück aktueller, stets wirksamer Verwaltungstätigkeit des Parlaments selbst. Daraus folgt, daß im monarchischen Bundesstaat die durch Gesetze angeordneten Institutionen nicht in Frage gestellt werden dürfen, daß die zu ihrer Erhaltung notwendigen Einnahmen und Ausgaben gemacht werden müssen, während im parlamentarischen Bundesstaat eine regelrechte Budgetverweigerung und, wie Gerber treffend sagt, ein „Infrageziehen sämtlicher Staatsinstitutionen“ vorkommen kann. Zwar sind auch in den parlamentarisch regierten Bundesstaaten gewisse Ausgaben, wie Schuldenzinsen, Gehalt des Generalgouverneurs, Kosten der Steuererhebung usw. auf den consolidated fund gewiesen, d. h. permanent, aber der größte Teil der Ausgaben und mitunter der Einnahmen unterliegt jährlicher Parlamentsbewilligung (Kanada Art. 103—106, Australien Art. 66, 81, 82, 89; s. Moore, S. 188, 190).

In den volksouveränen Bundesstaaten ist es wieder anders. In der Union und den ihr folgenden amerikanischen Republiken ist die Appropriationsakte, die allerdings nur Ausgaben vorsieht, „law“, Rechtsatz (Art. 1, Sect. 9, § 7: „appropriations made by Law . . .“). Aber auch die Gesetze, welche die Einnahmen anordnen, sind Rechtsätze. Im Jahre 1895 versuchte der oberste Rechnungsbeamte der Union, der Comptroller Bowler, die Verweigerung einer Zucker-

prämie, weil er das Finanzgesetz, das die Zahlung anordnete, für verfassungswidrig hielt. Er wurde aber zur Zahlung durch den Supreme Court angehalten (Hart, Actual Government, S. 416), und zwar mittels Mandamus, ein Rechtsmittel, das nur zum Schutze subjektiver Rechte dient. Ferner ist in der Union, wie in den parlamentarischen Bundesstaaten, die Budgetverweigerung ohne weitere Rücksicht zulässig (Woodburn, American Republic, 1903, S. 307). Nur die permanenten Ausgaben, die etwa ein Drittel der Ausgaben überhaupt ausmachen, sofern sie ihrem Betrag und ihrer Art nach durch Gesetz bereits fixiert worden sind, können, ja müssen für den Fall einer Budgetverweigerung, dennoch gezahlt werden und die sie zahlenden Beamten sind von aller Verantwortung frei. So gelten die gesetzlichen Beamtenbesoldungen immer als „permanent appropriations“ (United States versus Langston, 118 U. S. 389). Der Unterschied gegenüber dem parlamentarischen Bundesstaate besteht nur darin, daß hier die Budgetverweigerung Mittel zur Durchsetzung der vom Unterhause ständig geübten Verwaltungstätigkeit ist, während sie in den Vereinigten Staaten als konstitutionelle Waffe gegenüber den Übergriffen des Senats und des Präsidenten angesehen wird (siehe „Federalist“ Nr. 66, S. 443 und Nr. 58, S. 387 „This power over the purse may, in fact, be regarded as the most complete and effectual weapon with which any constitution can arm the immediate representatives of the people. . .“).

Einen verwandten, aber nicht ganz gleichen Standpunkt nimmt die Schweiz ein. Hier ist zwar das Budget nicht Rechtsatz, also nicht Gesetz im materiellen Sinn, aber es ist auch nicht wie im Deutschen Reich Gesetz im formellen Sinn, da es nicht dem Referendum unterliegt. Es ist ein ungebundener Verwaltungsakt der Bundesversammlung (Art. 85, Ziff. 10 der Verfassung). Die Bundesversammlung ist hierbei nicht

durch Gesetze, ja nicht einmal durch gesetzlich festgelegte Zahlungspflichten gebunden. Burckhardt, der beste Kommentator der Schweizer Verfassung, sagt (S. 753): „Die Bundesversammlung kann auch gesetzlich vorgeschriebene, ja privatrechtlich geschuldete Ausgaben verweigern, wenn der Staat, vielleicht durch anderweitig dringende Anforderungen, die Ausgaben nicht zu leisten vermag. Dadurch enthebt sie allerdings den Staat der Zahlungspflicht nicht, sondern sie verbietet dem Bundesrat die Zahlungspflicht zu erfüllen... Der Richter kann den Staat wohl zur Zahlung verurteilen, wenn der Staat die Zahlungspflicht bestreitet, die Vollziehung des Urteils liegt aber in der Hand der Bundesversammlung.“

V. Einnahmen- und Ausgabenbewilligung; Rechnungslegung.

In allen Bundesstaaten findet die endgültige Feststellung des Etatsgesetzes alljährlich durch die Bundeslegislatur statt. Es ist aus der Notwendigkeit alljährlicher Etatsfeststellung keineswegs die Schlußfolgerung zu ziehen, daß sie unmittelbar vor Beginn jedes Rechnungsjahres erfolgen müsse, es kann der Etat für mehrere Etatsjahre in einer Sitzungsperiode voraus festgestellt werden, so im Deutschen Reich (allerdings nur in für jeden Etat besonderen Gesetzen: Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht in „Öffentliches Recht der Gegenw.“ I, S. 394), so in der Schweiz (Burckhardt, S. 755), ja selbst in der Union. Nur ist hier die Beschränkung ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen, daß der Etat für das Militärwesen für keine längere Zeit als zwei Jahre festgestellt werde (Art. 1, Sect. 8, § 12). Es ist vielleicht nicht ohne Interesse hier anzumerken, daß die jährliche Einnahme- und Ausgabenbewilligung in der Verfassung des Norddeutschen Bundes und der Reichsverfassung von der Regierung und den Konservativen nur gegen das Entgelt einer auf Jahre hinaus (zunächst Periode 1867—71 und dann

1871—74) reichenden Feststellung des Friedenspräsenzstandes des Heeres und der damit verbundenen Ausgaben konzedierte wurde. Diese Sicherung wurde als Recht der Krone bezeichnet (Bethusy-Huc im konstitutionellen Reichstag des Nordd. Bundes; Bezold, *Materialien*, II, S. 531). In dieser Auffassung ist wohl auch die Ansicht begründet, daß durch die Verfassung des Deutschen Reichs der Bundesgewalt ein Existenzminimum von Heer- und Heeresausgaben (Laband zu Art. 62 der Reichsverfassung, dagegen aber Seydel, *Kommentar*, S. 341 ff.) garantiert sei, selbst für den Fall, daß ein Militärgesetz und eine neue Feststellung der Präsenziffer nicht zustande gekommen wäre. Diese Ansicht entspricht auch wirklich dem monarchischen Bundesstaat am ehesten, wie sich dies auch aus dem Kontrast mit der entgegengesetzten Feststellung der Union, (Art. 1, Sect. 8, § 12) deutlich ergibt.

In parlamentarischen Bundesstaaten englischer Provenienz, aber auch in Venezuela ist die Notwendigkeit alljährlicher, unmittelbar dem Rechnungsjahre vorausgehender Etatfeststellung eine unmittelbare Folge des parlamentarischen Regierungssystems und eine Konventionalregel.

Was nun die Form, in der das Etatsgesetz resp. die Appropriationsakte zustande kommen, betrifft, so lassen sich entsprechend den drei Arten des Bundesstaats drei Systeme unterscheiden:

1. Entweder ist vorgeschrieben, daß alle Finanz- und Etatsgesetze zuerst im Unterhause eingebracht werden sollen und daß das Oberhaus kein Amendement anbringen darf, so in Australien (Art. 53 ff.) und in Kanada (hier durch parlamentarische Praxis). Das entspricht dem parlamentarischen Regierungssystem, also dem parlamentarischen Bundesstaate, und drückt die Schwerkraft der Finanz- und gesamten Staatsverwaltung in die Hände des Unterhauses (siehe mein *Englisches Staatsrecht*, I, S. 463 ff.).

2. Oder es ist, wie in den volksouveränen Bundesstaaten, namentlich in der Union, vorgesehen, daß alle Finanzgesetze, d. h. diejenigen, welche Einnahmen des Bundesstaats sichern, in der Volkskammer ihren Ursprung nehmen müssen, nicht so die Ausgabenbewilligungen (Art. 1, Sect. 7, §1 der Unionsverfassung). Es war dies eine Konzession an die Volksouveränität im Bundesstaat (siehe Curtis, Constitutional History, 1903, I, S. 457). So weit wie das englische Vorbild aber wollte man nicht gehen und gab dem Senat vollständiges Amendementsrecht. Übrigens ist in der Schweiz nicht einmal diese Konzession an die Volksouveränität gemacht, die die Union anerkennt. Stände- und Nationalrat stehen sich bei Finanzgesetzen vollständig gleich (Art. 85, Ziff. 10 der Verfassung).

3. Den vollständigsten Gegensatz zum parlamentarischen Bundesstaat bildet der monarchische, nämlich das Deutsche Reich. Hier hat die Theorie, wonach die Feststellung des Staatshaushalts durch den Reichstag kein Akt der Rechtssetzung, sondern bloß der Verwaltung ist und alle durch Gesetze bedingten Einnahmen und Ausgaben notwendig durch das Etatsgesetz anerkannt werden müssen, gerade das Gegenteil zur parlamentarischen Regierung des Unterhauses erzielt. Sie legt den Schwerpunkt der Finanz- und Gesamtverwaltung in die Hände des Bundesrats, der mitunter in der Feststellung der Ausgaben auch über die Reichsverfassung hinausgeht (siehe das Beispiel bei Hänel, I, S. 381: „Subvention zur Beobachtung der bevorstehenden Sonnenfinsternis“).

VI. Auch die Rechnungskontrolle ist entsprechend den verschiedenen Arten der Bundesstaaten verschieden. Eine Rechnungskontrolle und Erteilung der Entlastung durch die Bundeslegislatur schreiben beinahe alle Bundesstaatsverfassungen vor (z. B. Deutsche Reichsverfassung Art. 72; Schweiz Art. 102,

Ziff. 14; Union Art. 1, Sect. 9, § 7). Aber die Mitwirkung der Legislatur an der Rechnungskontrolle ist eine verschiedene. Am größten ist sie natürlich unter der Herrschaft des parlamentarischen Regierungssystems, wo sie zu einer parlamentarischen Verwaltung führt (siehe mein Engl. Staatsrecht, I, S. 574). Die Monita werden durch eine unabhängige Rechnungsbehörde gemacht und das Parlament resp. Unterhaus entscheidet durch sein Committee of Public Accounts endgültig darüber (siehe in Kanada C. of Printing P. A.; Munro, Constitution of Canada, 1889, S. 155). Am geringsten ist die Teilnahme der Legislatur an der Rechnungskontrolle im monarchischen Bundesstaat, im Deutschen Reich. Hier beschränkt sie sich nur auf jene Positionen, die vom Reichstage beschlossen worden sind (siehe Laband a. a. O. S. 407). In der Union und in der Schweiz wird die Rechnungskontrolle in erster Instanz zwar nicht durch vollständig unabhängige Beamten — unabhängig insbesondere von der Finanzverwaltung — wie im Deutschen Reich und in den parlamentarisch regierten Bundesstaaten geübt. Dafür aber kontrolliert die Legislatur eingehend die gesamten Staatsrechnungen und ist letzte Instanz hierfür, wenngleich sie nicht so wesentlich die Verwaltung beeinflusst wie das Unterhaus in den parlamentarisch regierten Bundesstaaten (für die Union siehe Fairlie, National Government, S. 49; für die Schweiz siehe Imboden in Reichegger's Wörterbuch der Volkswirtschaft verbo: Bundesetat).

§ 14. Die bewaffnete Macht im Bundesstaate.

I. Staatenbündisches und bundesstaatliches Heereswesen.

Das charakteristische Kennzeichen der staatenbündischen Heeresverwaltung ist seine Kontingentsverfassung. Die gesamte Heeresorganisation ruht auf dem Kontingente, d. i.

dem Truppenaufgebot des einzelnen Staates, der ohne durch die Zentralgewalt irgendwie sonst in seinem Handeln bestimmt zu sein, verpflichtet ist, dem Bunde im Bedarfsfalle eine bestimmte, gesetzlich vorgeschriebene Truppenzahl im Verhältnis zu seiner Bevölkerungsziffer zu stellen. Sache des einzelnen Staates bleibt es, seine Untertanen zum Militärdienst heranzuziehen und als Truppe zu organisieren. Der Bund hat den Oberbefehl nur im Kriegsfalle, und zwar erstreckt sich dieser nur über die Kontingente als Ganzes, nicht über die einzelnen Truppenteile, losgelöst von ihrem Kontingente. Dem Idealtypus des Bundesstaates würde nun das gerade Gegenteil von alledem entsprechen. Das Heer müßte einheitlich sein, d. h. die innere Militärverwaltung müßte von einer einheitlichen Zentralstelle, dem Kriegsministerium des Zentralstaates, geleitet werden. Die äußere Militärverwaltung, d. i. die Leistung und Erfüllung bestimmter militärischer Pflichten durch die Staatsbürger müßte nur dem Zentralstaate gegenüber erfüllt werden, die Vermögensverwaltung für Heereszwecke nur Sache des Zentralstaates sein, das Gesetzgebungsrecht ebenfalls nur ihm zustehen. Kurz gefaßt: im Idealtypus des Bundesstaats ist die Einzelstaatsgewalt aus der Militärverwaltung ganz ausgeschaltet, wie dies schon jetzt in allen Bundesstaaten bezüglich der Flotte der Fall ist, oder zum mindesten nur Vollzugsorgan des Bundesstaatswillens sein. Diesem Idealtypus kommt betreffs der Heeresverwaltung nur der parlamentarische Bundesstaat, also Kanada und Australien und zum Teil Venezuela (für die Nationalmiliz) sehr nahe. In den beiden anderen Gattungen des Bundesstaats, dem volksouveränen und dem monarchischen, stellen sich der Verwirklichung des Idealtypus Hindernisse entgegen, die in historischen Traditionen beider wurzeln.

So sagte auch der Vater der australischen Bundesverfassung H. Parkes in der Sydney Convention von 1891 unter allgemeiner Zu-

stimmung: „Whatever our views be on other points, I think we shall all be agreed upon this: that for the defence of Australasia to be economical, to be efficient, to be equal to the emergency that may arise at any time, it must be of a federal character, and must be under one command. I do not mean that the land forces and the naval forces shall be under one commander-in-chief; but that they should be under one kindred command, that the naval officer in command equally with the military officer shall be a federal officer, and amenable to the national government of Australia.“

Der volksouveräne Bundesstaat hängt an dem aus der puritanischen Revolution ererbten Vorurteile, daß ein reguläres Heer eine Gefahr für die Volksfreiheit sei, und gestattet nur eine Volksmiliz, die ihrem Wesen nur Sache des Einzelstaates sein kann, da sie grundsätzlich nur auf die Verteidigung des Heimatlandes beschränkt ist (siehe „Federalist“ Nr. 26: „Die Idee, die Gewalt der Legislatur in der Vorsorge für die Landesverteidigung zu beschränken, ist eines von diesen Raffinements, welche ihren Ursprung einem Freiheitsdurst danken, der mehr hitzig als vernünftig ist“; für die Schweiz ähnliche Motive: siehe Burckhardt, S. 201).

In dem monarchischen Bundesstaate sind es dynastische Traditionen, die ebenso schwer wie das demokratische Ideal der Volksmiliz auf der Entwicklung des Heereswesens im Bundesstaate lasten (siehe die Rede des Abg. von Radowicz in der Frankfurter Nationalversammlung, IV, S. 315f., wo das „Recht der Regierungen“ gegenüber jedem Zentralisierungsversuche des Heereswesens verteidigt wird).

Vor der großen Anforderung, welche die moderne Kriegstechnik an die Heeresverwaltung stellt, müßte der Bundesstaat durch diese partikularistischen Vorurteile in seinen Fundamenten ernstlich erschüttert werden, wenn nicht glücklicherweise zwei Auskunftsmitel darüber hinweghelfen würden: im volksouveränen Bundesstaate die Einrichtung eines regulären Heeres neben der Volksmiliz (so in den Vereinigten Staaten, Art. I, Sect. 8,

§ 12, in der Schweiz, Art. 19 sub b, Mexiko, Art. 72, Ziff. XVII Argentinien, Art. 67, Ziff. 23), in dem monarchischen Bundesstaate die Überwindung des militärischen Partikularismus durch vertragsmäßige Vereinbarungen, sogenannte Militärkonventionen, durch welche der kräftigere Staat das Heerwesen des minderkräftigen zur Verwaltung übernimmt. Im parlamentarischen Bundesstaate ist möglichst große Zentralisation erreicht. Hier wäre wegen der jedem Einzelstaate eigenen parlamentarischen Regierung und der dadurch bedingten Unterstellung aller Verwaltungszweige unter die parlamentarische Exekutive niemals ein schlagfertiges Heer zu erzielen, weil *quot parlamenta tot sententiae*. Daher ist die Zentralisation des Heerwesens hier am notwendigsten (so in Kanada, Australien, Venezuela).

II. Das heutige Bild der Heeresverwaltung in Bundesstaaten ist folgendes:

1. Die Gesetzgebung betreffend des Heerwesen steht in allen Bundesstaaten ausschließlich der Zentrallegislatur zu (so in den Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 8, § 14 und § 16, Militärgesetze der Union vom 8. Mai 1792; Mexiko, Art. 72, Ziff. XIX; Schweiz, Art. 20; Deutsches Reich, Art. 4, Ziff. 14 und Art. 61; Argentinien, Art. 67, Ziff. 23 und 24; Brasilien, Art. 34, Ziff. 18; Kanada, Art. 91, Nr. 7; Australien, Art. 51 [VI] und 52 [III] der Verfassung; Venezuela, Art. 52, Ziff. 6).

2. Der militärische Oberbefehl über das stehende Heer steht in allen Staaten der Bundesexekutive resp. einem von ihr ernannten Generalbefehlshaber zu. Über die Volksmiliz in den völkssouveränen Bundesstaaten hat nur zur Kriegszeit die Zentralexekutive die Befehlsgewalt (so in den Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 8, § 15 in Verbindung mit Art. II, Sekt. 2; Mexiko, Art. 85, Ziff. VI und VII; in Argentinien Art. 67, Nr. 24 und Art. 86, Nr. 15; Brasilien, Art. 48, Ziff. 3;

Venezuela, Art. 75, Ziff. 6, Art. 80, Nr. 7 und 8, Kanada Art. 15; Australien, Art. 68).

Dieser Beschränkung des militärischen Oberbefehls der Zentralgewalt über die Volksmiliz in volksouveränen Bundesstaaten stellt sich als Gegenstück die Beschränkung des Oberbefehls in monarchischen Bundesstaaten aus dynastischen Rücksichten gegenüber, z. B. ist im Deutschen Reiche der Oberbefehl des Deutschen Kaisers über bayerische Truppen in Friedenszeiten nicht gegeben.

Das in der Befehlsgewalt gewöhnlich eingeschlossene Offizierernennungsrecht steht in parlamentarischen Bundesstaaten (Kanada, Militärgesetz von 1868, s. 31; Australien, Defence Act Nr. 20 von 1903, 1—8, Ziff. VII) der Zentralgewalt zu. In dem monarchischen Bundesstaate ist sie zwischen Einzelstaats- und Zentralgewalt aufgeteilt (ebenso in Venezuela, Bundesgewalt für die Nationalmiliz, Gliedstaatsgewalt für die Staatsmiliz). In den volksouveränen Staaten besitzt die Bundesexekutive das unbeschränkte Offizierernennungsrecht nur bezüglich des stehenden, regulären Heeres. Dagegen hat die Einzelstaatsgewalt das Ernennungsrecht der Offiziere der Volksmiliz (Schweiz, Art. 21, Abs. 2; Vereinigte Staaten, Art. I, Sect. 8, § 16; Mexiko, Art. 72, Nr. XIX, wo die Milizbürger das Recht der Wahl ihrer Offiziere haben; Argentinien, Art. 67, Ziff. 24; in Brasilien, wo nur ein stehendes reguläres Bundesheer besteht, Art. 14).

3. Die militärische Verwaltung. Die Vermögensverwaltung des Heerwesens kommt in dem monarchischen Bundesstaate (Deutsches Reich) auf Rechnung der Zentralgewalt, desgleichen in den parlamentarischen Bundesstaaten (Kanada und Australien). In den volksouveränen ist die Vermögensverwaltung des stehenden Heeres Sache des Zentralstaates, die Kosten der Milizverwaltung hingegen Sache der Einzelstaaten. Doch trägt der Zentralstaat auch diese Kosten, wenn er über die Miliz verfügt. Auch sonst wird dem Einzelstaat vom Zentralstaat materielle Beihilfe

geleistet (in der Schweiz: Vergütung für die Ausrüstung der Rekruten, siehe Burckhardt a. a. O. S. 214 und Art. 20, Abs. 3; in den Vereinigten Staaten ähnliche Beihilfe, jedoch meist in natura [Waffen!], die alljährlich durch die Appropriations-Akte der Union festgestellt wird, siehe Bannotyne, *Republican Institutions in the United States*, 1887, S. 213f.). Das sogenannte Formationsrecht, d. i. die Organisation der Truppenteile, steht in den meisten Bundesstaaten der Zentralgewalt zu. Innerhalb eines festen Gesetzesrahmens ist im monarchischen Bundesstaate dem Kaiser, in den volksouveränen Bundesstaaten, z. B. den Vereinigten Staaten, den Einzelstaaten ein größerer Spielraum gegeben. Die parlamentarische Regierungsweise in Kanada und Australien unterwirft aber auch dieses Ordnungsrecht der Kontrolle des Parlaments, indem sie Vorlage der Verordnungen und das Einspruchsrecht des Parlaments vorschreibt (z. B. Australien, *Defence Act 1903*, s. 124, Nr. 2—4).

Das Inspektionsrecht über alle Bundes- und Einzelstaatstruppen steht naturgemäß in allen Bundesstaaten der Bundesexekutive zu; desgleichen das Dislokationsrecht, d. h. die territoriale Verschiebung von Truppenteilen. Nur in den volksouveränen Bundesstaaten erleidet dieser Grundsatz betreffs der Volksmiliz, die prinzipiell über die einzelstaatliche Landesgrenze hinaus nicht in Verwendung kommen darf, eine Ausnahme. Doch tritt auch hier in Kriegszeiten die Hauptnorm in Kraft. In Mexiko muß übrigens die Zentrallegislatur, d. h. der Kongreß, zu jeder Verwendung der Miliz außerhalb des einzelstaatlichen Territoriums seine Zustimmung geben (Art. 72, Nr. 20 der Verfassung). Der Militärunterricht ist in allen Bundesstaaten entweder einheitlich organisiert oder erfolgt wenigstens nach einheitlichen Grundsätzen.

4. Unter den Rechten, die dem Einzelstaate in allen Bundesstaaten gewährt sind, ist vor allem das Recht der Requisition

auch landesfremder Bundestruppen zur Beseitigung innerer Unruhen zu nennen (Art. 66 der Deutschen Reichsverfassung; Vereinigte Staaten, Art. 16, Sect. 4; Australien Art. 119 und Defence Act s. 51; Mexiko, Art. 116; Argentinien, Art. 6; Brasilien, wo es übrigens nur Bundestruppen gibt, Art. 6, Ziff. 1; in Kanada steht das Requisitionsrecht nur dem Gouverneur von Manitoba zu, siehe Munro a. a. O. S. 213). Ein Gegenstück zu diesem Requisitionsrecht landesfremder Bundestruppen, das den Einzelstaaten zusteht, ist das Recht, die Dislokation solcher aus dem Einzelstaatsgebiete zu verlangen, wie dies die Verfassung von Venezuela (Art. 112 i. f.) vorsieht. Das Recht der Einzelstaaten, Truppen neben den Bundestruppen zu unterhalten, ist in den volksouveränen Bundesstaaten gewöhnlich. Doch ist es hier der Beschränkung ausgesetzt, daß der Einzelstaat ohne Bewilligung der Bundesbehörde in Friedenszeiten keine oder keine eine Maximalziffer übersteigende Zahl stehender Truppen halten darf (Mexiko, Art. 112, Ziff. II; Argentinien, Art. 108; die Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sect. 10, Nr. 3; Schweiz, Art. 13). In dem monarchischen Bundesstaate Deutsches Reich (siehe Hänel, I, 530), sowie in Brasilien (Art. 14) haben sie überhaupt kein Recht, Truppen neben den Bundestruppen zu unterhalten. Desgleichen nicht in Kanada (Art. 91, Ziff. 7). Nur in Venezuela, wo die Kontingentsverfassung besteht (Art. 108), haben sie ein unbeschränktes Recht eigener Miliztruppen neben der Nationalmiliz (Art. 7, Ziff. 4), und in Australien können die Einzelstaaten mit Genehmigung des Bundesparlamentes Truppen ausheben (Art. 114).

§ 15. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten im Bundesstaate.

I. Dem Idealtypus des Bundesstaats entspricht am ehesten, daß als völkerrechtliches Subjekt dem Auslande gegenüber nur der Bundesstaat mit Ausschluß der Gliedstaaten auftritt. Im Staatenbunde hingegen haben auch die Gliedstaaten neben dem Bunde eine beträchtliche völkerrechtliche Selbständigkeit. Treffend charakterisierte diesen Gegensatz und das aus der Idee des Bundesstaats sich ergebende Postulat der Abgeordnete Wigard in der Frankfurter Nationalversammlung mit den Worten (siehe Verhandlungen, IV, S. 2988): „Die wesentlichsten Unterscheidungsmerkmale zwischen einem Bundesstaat und einem Staatenbund sind aber gerade darin zu finden, daß der Bundesstaat, weil er im Völkerleben nur als ein Staat auftritt, kein selbständiges Geltendmachen den in ihm begriffenen einzelnen Staaten in der auswärtigen Politik zugestehen kann, während der Staatenbund, welcher schon dem Wortlaute nach die Vielköpfigkeit seiner obersten Verwaltung enthält, eine solche Vertretung der einzelnen Staaten gestatten kann und bisher bei uns gestattet hat.“ Dementsprechend hat auch die Frankfurter Reichsverfassung (Art. 7 ff.) die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten ausschließlich in die Reichskompetenz verlegt.

Auch der „Federalist“ variiert das Thema mit den Worten (Nr. 42, S. 271): „If we are to be one nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations.“ Freilich das Ideal, das jenes Postulat darstellt, erfordert unerbittliche Verwirklichung nur im parlamentarisch regierten Bundesstaate. Hier würde sonst infolge der Abhängigkeit und Unterordnung der Verwaltung unter die Parlamentsherrschaft die auswärtige Politik, die doch Einheitlichkeit erfordert, nach verschiedenen Richtungen auseinandergerissen werden. Quot

parlamentaria tot sententiae! Daher haben auch die parlamentarisch regierten Bundesstaaten, Kanada (Art. 132), Australien (Art. 51, Abs. 29, siehe Quick-Garran, Annotated Constitution, S. 934) sowie Venezuela (Art. 7, Ziff. 5), die Vertretung der auswärtigen Angelegenheiten zur Bundes Sache gemacht, ebenso aber die Verfassung des volksouveränen Bundesstaats Brasiliens (Art. 6, Ziff. 1, Art. 34, Ziff. 5 und 12, Art. 48, Ziff. 7, 8, 13 und 14). In den übrigen Bundesstaaten mußte historischen Vorurteilen Rechnung getragen werden, und zwar in volksouveränen Staaten der einzelstaatlichen Volkssouveränität, in dem monarchischen Bundesstaate, Deutschen Reiche, der Wahrung dynastischer Rechte in den Einzelstaaten. Das Bild, das hiernach die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten im modernen Bundesstaate bietet, kommt am besten in den drei wichtigsten Äußerungen des völkerrechtlichen Verkehrs zum Ausdruck: im Rechte der Vertragsschließung, der Kriegshoheit und der Aufrechterhaltung diplomatischer und völkerrechtlicher Beziehungen.

II. Das Recht Staatsverträge zu schließen.

Handelsverträge werden im allgemeinen nur von der Bundesgewalt, niemals von der Einzelstaatsgewalt abgeschlossen (siehe z. B. Vereinigte Staaten, Art. I, Sect. VIII, Ziff. 3; Schweiz, Art. 8; Mexiko, Art. 72, Ziff. IX und Argentinien, Art. 67, Ziff. 12).

Im übrigen ist zu unterscheiden: Ein Teil der Bundesstaaten, darunter Venezuela (Art. 7, Ziff. 6, „A no all agregarse ni aliarse á otra nación“), Mexiko (Art. 111, Ziff. I) und Brasilien (Art. 34, Ziff. 12: „Compete privatamente ao Congresso Nacional: Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras“), verbieten jede Vertragsschließung der Einzelstaaten mit dem Auslande. Ihnen gegenüber steht das Deutsche Reich, das den Einzel-

staaten freieste Vertragsschließung einräumt, ausgenommen über jene Gegenstände, welche in die ausschließliche Kompetenz der Reichsgesetzgebung fallen (Laband, Deutsches Staatsrecht, 4. Aufl. II, S. 156). In der Mitte zwischen diesen Extremen stehen die Vereinigten Staaten (Art. I, Sect. X, § 1 und 2), die Schweiz (Art. 8 und 9), Argentinien (Art. 107), welche den Einzelstaaten verbieten, politische Verträge, d. h. solche von überwiegend politischer Bedeutung abzuschließen, dagegen zulassen, daß die Einzelstaaten Verwaltungsverträge ohne jene Bedeutung mit dem Auslande zum Abschluß bringen. Sowohl nach der Verfassung des Deutschen Reichs, wie nach der der genannten Staaten ist natürlich Voraussetzung der Gültigkeit der genannten Verträge, daß sie nicht dem Bundesrecht und den Bundesverträgen widersprechen. Zur Sicherung dieses Unterordnungsverhältnisses der Einzelstaatsverträge unter die Normen des Bundesrechts ist in den meisten Verfassungen, die hier in Betracht kommen, insbesondere in den Vereinigten Staaten und der Schweiz (Art. 85, Ziff. 5) die Zustimmung der Zentralgewalt, in der Verfassung von Argentinien (Art. 107) wenigstens die Kenntnissnahme der Zentrallegislatur („conocimiento del Congreso Federal“) erforderlich. In der Schweiz können solche Verträge der Einzelstaaten für diese nur durch die Bundesbehörden abgeschlossen werden (Art. 10). Im Deutschen Reich fehlt es an einem solchen Sicherungsmittel überhaupt. Die Gerichte allein werden den Grundsatz: Reichsrecht bricht Landesrecht, zur Geltung bringen müssen.

Umgekehrt ist aber keine Sicherung der meisten Bundesverfassungen gegen Übergriffe der Bundesvertragsgewalt in die den Einzelstaaten vorbehaltene Gesetzgebungssphäre, namentlich nicht in den volksouveränen Bundesstaaten, der Schweiz (siehe Burckhardt, S. 132 ff.) und den Vereinigten Staaten (siehe Rüttimann, Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht, I, S. 298; Mac Clain, Constitutional Law in the United

States, 1905, S. 216) gegeben. Für das Deutsche Reich wird angenommen, daß die Reichsgewalt nur über die der Reichsgesetzgebung zufallenden Gegenstände Verträge mit dem Auslande abschließen dürfe (Hänel, I, 540).

In den meisten Bundesstaaten ist das Vertragsrecht den Einzelstaaten untereinander offen gelassen. Nur die Vereinigten Staaten von Mexiko verbieten es ausdrücklich (Art. 111, Ziff. 1: „Los Estados no pueden en ningún caso: Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras“). Nur Schutz- und Trugbündnisse der Grenzstaaten gegen äußere Feinde sind hier zulässig. In Brasilien ist ihnen das Eingehen politischer Bündnisse untereinander untersagt (Art. 65, Ziff. 1: „Celebrar entre se ajustes e convenções sem caracter politico“).

III. Das Recht der Kriegshoheit.

Nur dem Bundesstaate allein kann das Recht der Kriegsführung zustehen. Ausdrücklich ist diese Exklusivität des Bundesstaats in dem Art. 8 der Schweizer Bundesverfassung: „Dem Bunde allein steht das Recht zu, Krieg und Frieden zu schließen“ und in dem Art. 34, Ziff. 11 der Verfassung Brasiliens ausgesprochen. Die deutsche Reichsverfassung schweigt sich über die Ausschließlichkeit der Reichskriegsführung aus, diese wird aber hier jedenfalls anzunehmen sein (Art. 11).

Die anderen Bundesverfassungen lassen das Recht der Kriegsführung den Einzelstaaten für den Fall eines auswärtigen Eingriffs und unmittelbar drohender Gefahr, doch verlangen sie, ausgenommen die Verfassung der Vereinigten Staaten und die Venezuelas, unverzüglich Bericht hierüber an die Bundesgewalt (siehe Vereinigte Staaten, Art. I, Sect. X, § 3; Mexiko, Art. 11, Ziff. III; Argentinien, Art. 108; Venezuela, Art. 7, Ziff. 4: „Los Estados ...se obligan: A defenderse contra toda violencia que dañe su independencia ó la integridad de la Nación“); und selbst die Schweiz kennt das Recht

des vom Auslande bedrohten Kantons zur Requisition („Mahnung zu Hilfe“ Art. 15) anderer Kantone unter gleichzeitiger Anzeige an die Bundesbehörde. Aus der Natur des Bundesverhältnisses folgt von selbst, daß die einzelnen Gliedstaaten untereinander nicht Krieg führen dürfen. Ausdrücklich ausgesprochen ist dies in einigen südamerikanischen Bundesverfassungen (z. B. Brasilien, Art. 66, Ziff. 3; Venezuela, Art. 7, Ziff. 28), wo es übrigens unter den dortigen Verhältnissen durchaus nicht überflüssig erscheint.

Aus der Tatsache, daß in der Regel der Bundesstaat die Kriegsführung hat, folgt, daß auch der Einzelstaat niemals sich einer schiedsrichterlichen Beilegung von Streitigkeiten mit dem Auslande ohne Genehmigung des Bundesstaats unterwerfen darf. Auch die fremden Staaten haben die völkerrechtliche Pflicht, im Falle des Streites mit einem Gliedstaate sich zunächst wegen des Ausgleichs an die dem Gliedstaate übergeordnete Bundesgewalt zu wenden, die, wenn sie den ausländischen Anspruch für begründet hält, seine Durchsetzung auch wider den Willen des Gliedstaats veranlassen wird und muß. Daß dem Bundesstaate aus dem ausschließlichen Rechte der Kriegsführung natürlich auch die Pflicht erwächst, den Einzelstaat gegenüber dem Auslande zu schützen, ist selbstverständlich, zum Überflusse aber in einzelnen Bundesstaatsverfassungen ausdrücklich ausgesprochen (siehe z. B. Deutsches Reich, Art. 3, Schlußsatz; Vereinigte Staaten, Art. IV, Sekt. 4; Australien, Art. 119).

IV. Das Recht des diplomatischen Verkehrs mit dem Auslande ist fast in allen Bundesstaaten Sache der Zentralstaatsgewalt. Ausdrücklich spricht bloß die Verfassung von Venezuela (Art. 7, Ziff. 5: „Ni establecer ni cultivar relaciones politicas ni diplomaticas con otras naciones“) und Argentinien (Art. 108 in fine: „ni nombrar ó recibir Agentes extranjeros...“) das entsprechende Verbot gegenüber den

Einzelstaaten aus. In den Vereinigten Staaten wird aus der Verfassungsbestimmung, wonach die Bundesexekutive ermächtigt wird, mit Zustimmung des Senats Gesandte und andere diplomatische Vertreter zu entsenden (Art. II, Sekt. 2, § 2) das gleiche Verbot abgeleitet, ähnlich in Brasilien (Art. 48, Nr. 12 und 14) und Mexiko (Art. 85, Ziff. III und XI). Auch für die Schweiz folgt dies aus der Verfassungsbestimmung, wonach der „amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen sowie ihren Stellvertretern nur durch Vermittlung des Bundesrats“ stattfindet (Art. 10, Abs. 1). Nur im Deutschen Reich besteht für die Einzelstaaten mit Rücksicht auf dynastische Interessen und ihre Vertretung das aktive und passive Gesandtschaftsrecht. Dagegen dürfen hier (Art. 56) die Einzelstaaten keine Konsuln im Auslande unterhalten.

Das Recht, die Exterritorialität diplomatischen Vertretern des Auslandes zu gewähren, ist in allen Bundesstaaten Sache der Bundesgesetzgebung.

Eng verknüpft mit dem Recht des völkerrechtlichen Verkehrs ist die Frage der Fremden gesetzgebung in Bundesstaaten. In allen Bundesstaaten ist sie Sache der Bundesgesetzgebung (Art. 4, Ziff. 1, Deutsches Reich, hier aber noch nicht durchgeführt und vorläufig leider den Einzelstaaten überlassen, siehe Laband, Deutsche Juristenzeitung 1906, S. 613 ff; ferner Vereinigte Staaten, Art. I, Sekt. VIII, § 4; Schweiz, Art. 70; Mexiko, Art. 33 und Art. 72, Ziff. XXI; Argentinien, Art. 25 und Art. 20; Brasilien, Art. 34, Ziff. 24; Venezuela, Art. 80, Ziff. 8c und Art. 8 ff.; Kanada, Art. 91, Sekt. 25 und Australien, Art. 51, Ziff. XIX). Venezuela hat übrigens auch die Ausnahmebestimmung getroffen, daß jeder Einzelstaat auf Verlangen des Nachbarstaats politische Flüchtlinge (Ausländer) veranlassen kann, ihren Wohnsitz nur in bestimmter Entfernung von der Grenze des verlangenden Staates zu

nehmen (Art. 7, Ziff. 29: „A mantener distantes de las fronteras á los individuos que por motivos políticos se asilen en un Estado, siempre que el Estado interesado lo solicite“).

§ 16. Verfassungsänderung im Bundesstaate.

I. Der volkssouveräne und der parlamentarische Bundesstaat, der sich ihm nähert, z. B. Australien, knüpfen die Verfassungsänderung an besonders erschwerende Formen. Der parlamentarisch-monarchische Bundesstaat, wie Kanada, läßt Verfassungsänderungen durch einfaches Gesetz herbeiführen. Daneben kommen in dem britischen Typus auch Verfassungsänderungen durch Geschäftsordnungsbeschlüsse und Resolutionen des Parlaments vor (siehe mein Englisches Staatsrecht, I, S. 542 ff.). Der konstitutionell regierte, monarchische Bundesstaat, Deutsches Reich, hält zwar den Unterschied zwischen verfassungsändernden und einfachen Gesetzen aufrecht, verlegt aber hierbei den Schwerpunkt in jenes Organ, das als Repräsentant der Fürstenautorität gilt, nämlich den Bundesrat, und drückt den Unterschied zwischen jenen beiden Arten von Gesetzen in der Praxis noch dermaßen herab, daß er aus dem formellen Verfassungserfordernis qualifizierter Behandlung im Bundesrat ein *internum corporis*, d. i. ausschließlich eine Angelegenheit interner Geschäftsordnung jenes Organs macht. Dadurch wird der Gegensatz zwischen volkssouveränem und monarchischem Bundesstaate besonders verschärft im Sinne ihrer prinzipiellen Verschiedenheit: dort sprechen das entscheidende Wort bei Verfassungsänderungen die Konventionen des Gesamtvolks, Urwählerversammlungen, Staatslegislaturen als Repräsentanten des Volkssouveräns, hier spricht das entscheidende Wort der Bundesrat, als Vertreter und Repräsentant der Fürstensouveräne. Und noch eines sei hier erwähnt.

Der volksouveräne Bundesstaat geht von der Doppelteilung der Staatsouveränität aus: Bundes- und Einzelstaatsouveränität sind gleichmäßig zu schützende Grundlagen. Soll nun eine Verfassungsänderung stattfinden, so müssen in volksouveränen Bundesstaaten nicht bloß das Gesamtvolk, sondern auch die Einzelstaaten vor Vergewaltigung geschützt werden. Die Garantie, die hier den Einzelstaaten zusteht, ist eine doppelte. Bei Verfassungsänderungen wird ihnen ein bestimmender Einfluß verliehen. Gewisse durch die Verträge oder durch die Verfassung garantierte Rechte können ihnen durch die Bundesgewalt nur entzogen werden, wenn sie, d. h. der Volksouverän des Einzelstaats, dem zustimmt.

Hierher gehört in den Vereinigten Staaten die Bestimmung des Art. 5 der Verfassung, wonach keinem Staat seine gleiche Vertretung im Senate ohne seine Zustimmung entzogen werden darf. Die Bestimmung ist als Schutz der Einzelstaaten gedacht. Der „Federalist“ Nr. 43 sagt (S. 291 ed. Ford): „The exception in favour of the equality of suffrage in the Senate was probably meant as a palladium to the residuary sovereignty of the States.“

In Brasilien findet sich eine gleiche Bestimmung (Art. 90, § 4 in Verbindung mit § 1).

In Australien ist zu jeder Verfassungsänderung, welche die proportionelle Vertretung eines Staates in einem der beiden Häuser, oder das Maximum der Vertretung eines Staates in der Volkskammer herabmindern, oder die Grenzen des Staates erweitern, einengen oder verändern will, die Zustimmung der Staatswählerschaft nötig. Ebenso ist sie nötig, wenn diese eben angeführten Bestimmungen durch Verfassungsänderung beseitigt oder verändert werden sollen. Die Zustimmung erfolgt durch Majoritätsbeschluß (Art. 128).

In Argentinien bestimmt Art. 104: „Die Provinzen behalten alle Befugnisse, welche ihnen durch Verträge zur Zeit ihres Beitritts zur Verfassung reserviert sind“ („Las Provincias conservan todo el poder . . . el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales el tiempo de su incorporación“).

Im Deutschen Reich ist diese Einflußnahme der Einzelstaaten auf Verfassungsänderungen nicht vorgesehen, im

Gegenteil ganz abzulehnen, da der monarchische Bundesstaat nicht auf der Doppelteilung der Souveränität ruht. Die Rechte der Einzelstaaten gegenüber der Bundesgewalt werden zwar ähnlich geschützt, wie in den volksouveränen Bundesstaaten, aber die hier erforderliche Zustimmung zur Verfassungsänderung (Art. 78, Abs. 2 der Deutschen Reichsverfassung) wird nicht durch den Volksouverän, sondern allein durch den Fürstenouverän des Einzelstaats mit Ausschluß jeden anderen Staatsorgans, z. B. der Einzelstaatslegislatur, erteilt (Sehdel, Kommentar, S. 428f.).

II. Die Verfassungsänderung in den einzelnen Bundesstaaten.

In den Vereinigten Staaten und in anderen volksouveränen Bundesstaaten, sowie in Australien sind besonders erschwerende Formen für die Verfassungsänderung vorgesehen, in den übrigen Bundesstaaten nicht in dem Maße.

1. Die Initiative zu Verfassungsänderungen. In den Vereinigten Staaten geht die Initiative entweder vom Kongresse oder von $\frac{2}{3}$ der Einzelstaatslegislaturen (Art. V), in Brasilien von $\frac{1}{4}$ der Mitglieder jedes der beiden Häuser des Kongresses oder von $\frac{2}{3}$ der Staatslegislaturen (Art. 90, § 1), in Venezuela vom Kongresse oder von $\frac{3}{4}$ der Einzelstaatslegislaturen (Art. 127) aus, in der Schweiz kann der Initiativantrag von 50 000 Bürgern ausgehen, neben der Initiative, die aus der Bundesversammlung resp. einer ihrer Abteilungen hervorgeht. In Mexiko (Art. 127), Australien (Art. 128), Argentinien (Art. 30) kann die Initiative nur der Bundeslegislatur selbst entspringen. Im Deutschen Reich ist das Initiativrecht beiden Körperschaften, die an der Gesetzgebung mitwirken, Reichstag und Bundesrat, zuerkannt (Sehdel, Kommentar, S. 413).

2. Zum Zustandekommen von Verfassungsänderungen ist erforderlich:

a) In den Vereinigten Staaten: Beschluß der Verfassungsänderung durch $\frac{2}{3}$ Majorität jedes der beiden Häuser, oder für den Fall, als die Verfassungsänderung der Initiative der Einzelstaatslegislaturen entspringt, der Beschluß einer Verfassungskonvention. Außerdem muß in beiden Fällen der Beschluß noch von $\frac{3}{4}$ der Einzelstaatslegislaturen oder von $\frac{3}{4}$ der in den Einzelstaaten abgehaltenen Konventionen (je nach Beschluß des Kongresses) ratifiziert werden (Art. 5).

b) In Mexiko: $\frac{2}{3}$ Majorität aller in der Sitzung anwesenden Kongreßmitglieder und Ratifikation durch die Majorität der Einzelstaatslegislaturen (Art. 127).

c) In Argentinien: Beschluß einer Verfassungskonvention (Art. 30).

d) In Brasilien: Beschluß beider Häuser des Kongresses, der mit $\frac{2}{3}$ Majorität nach Ablauf eines Jahres seit der Antragstellung gefaßt worden ist (Art. 90, § 2).

e) In Venezuela: Beschluß des Kongresses und Ratifikation durch die Majorität der Staatslegislaturen, wenn die Verfassungsänderung von $\frac{3}{4}$ der Staatslegislaturen verlangt worden ist (Art. 127). Jedoch ist bei Verfassungsänderungen, die der Initiative des Kongresses entsprungen sind, zur Ratifikation eine qualifizierte Majorität von $\frac{3}{4}$ der Einzelstaatslegislaturen erforderlich (Art. 129 und 130).

f) In Australien: Beschluß beider Häuser und Ratifikation durch die Konventionen der Einzelstaaten, d. i. Versammlungen aller Personen, die im Staate zum Volkshause wählen. Die Ratifikation darf nicht früher als 2 und nicht später als 6 Monate nach der Beschlußfassung durch das Bundesparlament erfolgen (Art. 128, Abs. 1). Bei Uneinigkeit zwischen beiden Häusern des Parlaments und nach mißlungen Ausgleichungsversuchen entscheidet über die vorgeschlagene Verfassungsänderung die Bundeswählerschaft in den Einzelstaaten, und zwar ist nicht bloß eine Majorität dieser Staats-

konventionen, sondern auch eine Majorität der gesamten Bundeswählerschaft zum Zustandekommen der Verfassungsänderung nötig (Art. 128, Abs. 3 und 5).

g) In der Schweiz ist zum Zustandekommen der Verfassungsänderung außer dem Mehrheitsbeschluß der Bundesversammlung das Zusammenwirken der Schweizer Bürgerschaft in den Kantonen nötig. Die Mehrheit beider muß den Mehrheitsbeschluß der Bundesversammlung annehmen (Art. 123). Bei einer Partialrevision kann die von 50 000 Bürgern ausgehende Initiative die Gestalt eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs annehmen. In diesem Falle kann ähnlich wie in Australien — das übrigens das Schweizer Vorbild kopiert hat — die Bundesversammlung, wenn sie abweichender Meinung ist, ausgeschaltet werden, und der Entwurf wird dem Volke und den „Ständen“ zur Annahme vorgelegt (Art. 121, Schlußsatz). Hierbei gilt die Mehrheit der in jedem Kantone bei der Volksabstimmung abgegebenen Stimmen als Standesstimme (Art. 123, Abs. 3).

h) Im Deutschen Reiche wird die zu Verfassungsänderungen nötige qualifizierte Majorität der Bundesratsstimmen in negativer Form gefordert. Verfassungsänderungen gelten als abgelehnt, wenn 14 Bundesratsstimmen dagegen sind. Das bedeutet zunächst ein Vetorecht Preußens, das 17 Stimmen im Bundesrate zählt, sodann aber, positiv ausgedrückt, wenn man die gegenwärtige Gesamtzahl aller Bundesratsstimmen (58) in Betracht zieht, daß ($1\frac{1}{3}$ Stimmen) mehr als eine Dreiviertelmajorität zu einer Verfassungsänderung nötig ist. Im Deutschen Reiche kommt aber noch die Eigentümlichkeit hinzu, daß diese qualifizierte Majorität, resp. ihre Feststellung durch die Praxis zu einem *internum corporis* des Bundesrats geworden ist. Daher kommt es, daß nicht selten die Verfassung durch einfach: Gesetze abgeändert wird, da kein äußeres Unterscheidungsmerkmal zwischen verfassungsändernden und

einfachen Gesetzen vorhanden ist. Nun entsteht die Frage, wie solche die Verfassung abändernden einfachen Gesetze zu behandeln sind, wenn sie selbst abgeändert werden sollen. Die herrschende Meinung (Laband) geht dahin, daß einfache Gesetzgebung genüge. Eine andere Meinung (Hänel) will unterscheiden, ob es dem Gesetzgeber wirklich um eine dauernde Verfassungsänderung oder bloß um ein Auskunftsmittel ad hoc zu tun war, als er die Verfassung durch das einfache Gesetz abänderte. Gesetzesinterpretation soll es entscheiden. Die letztere Meinung verdient den Vorzug, denn die erstere führt im Endresultat dahin, daß mit der Zeit die ganze Verfassung in einfache Gesetze umgewandelt werden könnte. Doch glaubt die letztere Meinung mit Unrecht, daß es auf den Willen des Gesetzgebers hierbei so viel ankomme. In den meisten Fällen wird er sogar unbewußt eine Verfassungsänderung vorgenommen haben. Ein einfaches Gesetz, welches zu Unrecht die Verfassung abändert, ist kein Rechtsatz, sondern bloß Konventionalregel, und es kommt also darauf an, zu fragen, wann diese Konventionalregel Rechtsregel wird. Wie wir im Eingange dieses Werks (siehe Bd. I, § 2) zu zeigen versucht haben, muß hier die Messung und Wertung des ersten von der Verfassung abweichenden Falles, der zu jener Konventionalregel führt, an den durch das allgemeine Staatsrecht aufgegebenen Funktionstypen vorgenommen werden. Diese Wertung im Einzelfalle muß das positive Staatsrecht vollziehen.

Ein Beispiel mag dies illustrieren.

Das zum Reichsgesetz erhobene Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 12. Juni 1869 über die Errichtung eines Oberhandelsgerichts bedeutete eine tiefgreifende Abweichung von der Reichsverfassung, insofern diese die Einrichtung eines Gerichts, das nicht gemeinschaftliches Gericht der Einzelstaaten ist, sondern eine Bundes- resp. Reichsbehörde mit Mitgliedern, die nicht von dem Landesherrn, sondern vom Kaiser ernannt werden, nicht vor-

gesehen hat. Frage ist nun, ob diese Abänderung der Reichs-
 verfassung eine bleibende rechtsgültige Verfassungsänderung, ob die
 zunächst nur Konventionalregel darstellende Verfassungsänderung
 Rechtsregel geworden ist. Es räumt Art. 4, Ziff. 13 dem Reiche die
 Zuständigkeit zur gemeinsamen Gesetzgebung über das gesamte
 bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren ein.
 Wenn das Reich von dieser Zuständigkeit Gebrauch macht, dann darf
 es nicht in Gefahr kommen, daß auf dem Wege der Gerichtspraxis
 die durch jene Zuständigkeitsbestimmung erstrebte Rechtseinheit
 auf den genannten Gebieten vernichtet werde (ähnlich Triepel,
 Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Ver-
 fassung, 1907, S. 189). Der durch das allgemeine Staatsrecht zu-
 tage geförderte Typus des Verhältnisses von materiellem Recht und
 formeller Rechtsdurchsetzung im Bundesstaat ist eben der, daß ohne
 Einrichtung eines obersten Bundesgerichtshofes die Rechtseinheit
 in den der Bundesstaatskompetenz überwiesenen Rechtsgebieten
 nicht erzielt werden kann. Der Typus zeigt also, daß diese Dinge
 zusammengehören, er deckt mit anderen Worten die Funktion eines
 obersten Bundesgerichts auf. Daher ist das Gesetz vom 12. Juni
 1869 Bestandteil der Deutschen Reichsverfassung im materiellen
 Sinne.

Es handelt sich hierbei nicht um Auffindung des in solchen
 Fällen nur fiktiven Gesetzgeberwillens, daß eine dauernde
 Verfassungsänderung beabsichtigt war oder nicht (wie Hänel
 meint), sondern um eine durch rechtsvergleichende Analogie
 geförderte freie Rechtsfindung.

Register.

- Afzession 17.
 Aufnahme neuer Mitglieder 78.
 Auswärtige Angelegenheiten 149.
 Bosnien-Herzegowina 11.
 Budgetrecht 135.
 Bundesexekutive 115 ff.
 Bundesgerichte 121 ff.
 Bundesstaat und Staatenbund 44 ff.
 Bundesstaatsangehörigkeit 84.
 Bundesstaatsgebiet 79.
 Bundesstaatsidee, britische, 34, 54.
 Calhoun 52.
 Diplomatischer Verkehr 153 f.
 Durchzählung 95.
 Durham, Lord 54.
 Elsaß-Lothringen 14.
 Finnland 12 f.
 Gebietserwerb 80.
 Gewerbefreiheit 136.
 Grundrechte 88 f.
 Handels- und Zollgebietseinheit 34.
 Heeresverwaltung 145.
 Hugo, L. 49.
 Idealtypus 7.
 Indigenat 90 f.
 Initiative zur Gesetzgebung 106.
 Interessensphären 10 f.
 Island 14.
 Kolonien 11.
 Kompetenz-Kompetenz 70, 74.
 Kontingentsverfassung 143.
 Konventionalabgaben 31 ff.
 Kreta 6, 12.
 Kriegshoheit 152.
 Kriegszustand 119.
 Kroatien 14.
 Matricularbeiträge 17.
 Militärischer Oberbefehl 145.
 Minister 113.
 Österreich-Ungarn 25 ff.
 Personalunion 19.
 Protektorate, staatsrechtliche 11.
 —, völkerrechtliche 16.
 Pufendorf's „systema foederatum“ 49.
 Realunion 20 ff.
 Rechnungskontrolle 142.
 Responsible Government 31, 58.
 Schutzgebiete 11.
 Schweden-Norwegen 22 f.
 Selbstverwaltungskolonien, britische 28 ff.
 Sonderrechte 7, 5.
 Sozietätswirtschaft 128.
 Staatenbund 16.
 Staatenbund und Bundesstaat 40 ff.
 Staatenverbindung 6 ff.
 Staatsfragment 9 ff.
 Staatsoberhaupt 108 ff.
 Staatsverträge 150 ff.
 Steuergewalt 132 f.
 Tocqueville 50.
 Verantwortlichkeit der Bundesexekutive 120 f.
 Verfassungsänderung 155.
 Verkehrsmittel 135.
 Vermögensverwaltung des Heerwesens 146.
 Veto 107.
 Virginiaschule 52.
 Wahlrecht 101.
 Zoll- und Handelseinheit 34.
 Zweikammersystem 92 ff.



Sammlung

Jeder Band
eleg. geb.

80 Pf.

Böfchen

Verzeichnis der bis jetzt erschienenen Bände.

Bibliothek der Philosophie.

- Hauptprobleme der Philosophie** v. Dr. Georg Simmel, Professor an der Universität Berlin. Nr. 500.
- Einführung in die Philosophie** von Dr. Max Wentscher, Professor an der Universität Königsberg. Nr. 281.
- Geschichte der Philosophie IV: Neuere Philosophie bis Kant** von Dr. Bruno Bauch, Professor a. d. Universität Halle a. S. Nr. 394.
- **V: Immanuel Kant** von Dr. Bruno Bauch, Prof. a. d. Univ. Halle. Nr. 536.
- Psychologie und Logik zur Einführung in die Philosophie** von Professor Dr. Th. Eschenhans. Mit 13 Figuren. Nr. 14.
- Grundriss der Psychophysik** von Professor Dr. G. F. Lipps in Leipzig. Mit 3 Figuren. Nr. 98.
- Ethik** von Professor Dr. Thomas Achelis in Bremen. Nr. 90.
- Allgemeine Ästhetik** von Professor Dr. Max Diez, Lehrer an der kgl. Akademie der bildenden Künste in Stuttgart. Nr. 300.

Bibliothek der Sprachwissenschaft.

- Indogerman. Sprachwissenschaft** v. Dr. R. Meringer, Professor an der Universität Graz. Mit 1 Tafel. Nr. 59.
- Germanische Sprachwissenschaft** v. Dr. Rich. Voewe in Berlin. Nr. 238.
- Romanische Sprachwissenschaft** von Dr. Adolf Zauner, Privatdozent a. d. Univers. Wien. 2 Bde. Nr. 128, 250.

- Semitische Sprachwissenschaft** von Dr. E. Brockelmann, Professor an der Universität Königsberg. Nr. 291.
- Finnisch-ugrische Sprachwissenschaft** von Dr. Josef Szinnyei, Prof. an der Universität Budapest. Nr. 463.
- Deutsche Grammatik** und kurze Geschichte der deutschen Sprache v. Schult. Prof. Dr. D. Lyon i. Dresden. Nr. 20.
- Deutsche Poetik** von Dr. A. Borinski, Prof. a. d. Univers. München. Nr. 40.
- Deutsche Redelehre** von Hans Probst, Gymnasialprof. in Bamberg. Nr. 61.
- Aufsatzentwürfe** von Oberstudienrat Dr. E. W. Straub, Rektor des Eberhard-Ludwigs-Gymnas. i. Stuttgart. Nr. 17.
- Wörterbuch** nach der neuen deutsch. Rechtschreib. v. Dr. Heinrich Alenz. Nr. 200.
- Deutsches Wörterbuch** v. Dr. Richard Voewe in Berlin. Nr. 64.
- Das Fremdwort im Deutschen** von Dr. Rudolf Kleinpaul, Leipzig. Nr. 55.
- Deutsches Fremdwörterbuch** von Dr. Rudolf Kleinpaul in Leipzig. Nr. 273.
- Plattdeutsche Mundarten** von Professor Dr. Hub. Grimme in Freiburg (Schweiz). Nr. 461.
- Die deutschen Personennamen** von Dr. Rudolf Kleinpaul, Leipzig. Nr. 422.
- Länder- und Völkernamen** von Dr. Rudolf Kleinpaul in Leipzig. Nr. 478.
- Engl.-deutsch. Gesprächsbuch** v. Prof. Dr. E. Hausknecht, Lausanne. Nr. 424.
- Geschichte der griechischen Sprache I: Bis zum Ausgange der klassischen Zeit** von Dr. Otto Hoffmann, Prof. an der Univ. Münster. Nr. 111.
- **der lateinischen Sprache** von Dr. Friedrich Stolz, Professor an der Universität Innsbruck. Nr. 492.

Grundriß der lateinischen Sprachlehre von Professor Dr. W. Vossch in Magdeburg. Nr. 82.

Russische Grammatik von Dr. Erich Berneker, Professor an der Universität Breslau. Nr. 66.

Kleines russisches Vokabelbuch von Dr. Erich Boehme, Lektor an der Handelshochschule Berlin. Nr. 475.

Russisch-deutsches Gesprächsbuch v. Dr. Erich Berneker, Professor an der Universität Breslau. Nr. 68.

Russisches Lesebuch mit Glossar von Dr. Erich Berneker, Professor an der Universität Breslau. Nr. 67.

Geschichte der klassischen Philologie von Dr. Wilh. Kroll, ord. Prof. an der Universität Münster. Nr. 367.

Literaturgeschichtliche Bibliothek.

Deutsche Literaturgeschichte von Dr. Max Koch, Professor an der Universität Breslau. Nr. 31.

Deutsche Literaturgeschichte der Klassikerzeit von Professor Carl Weibrecht. Durchgesehen und ergänzt von Prof. Dr. Karl Berger. Nr. 161.

Deutsche Literaturgeschichte des 19. Jahrhunderts von Prof. Carl Weibrecht. Durchgesehen und ergänzt v. Dr. Richard Weibrecht in Wimpfen. 2 Teile. Nr. 134 und 135.

Geschichte des deutschen Romans von Dr. Hellmuth Mieler. Nr. 229.

Gottische Sprachdenkmäler m. Grammatik, Übersetzung und Erläuterungen von Dr. Herm. Janßen, Direktor der Königin Luise-Schule in Königsberg i. Pr. Nr. 79.

Althochdeutsche Literatur mit Grammatik, Übersetzung und Erläuterungen von Th. Schausfler, Professor am Realgymnasium in Ulm. Nr. 28.

Eddalieder mit Grammatik, Übersetzung und Erläuterungen von Dr. Wilh. Ranisch, Gymnasialoberlehrer in Osnaabrück. Nr. 171.

Das Walthari-Lied. Ein Heldenlied aus dem 10. Jahrhundert im Versmaße der Urchrift übersetzt und erläutert von Professor Dr. H. Althof in Weimar. Nr. 46.

Dichtungen aus mittelhochdeutscher Frühzeit. In Auswahl mit Einleitungen und Wörterbuch herausgegeben von Dr. Hermann Janßen, Direktor der Königin Luise-Schule in Königsberg i. Pr. Nr. 137.

Der Nibelunge Nôt in Auswahl und mittelhochdeutsche Grammatik m. kurz. Wörterbuch v. Dr. W. Goltzher, Prof. a. d. Univ. Rostock. Nr. 1.

Audrun und Dietrichrepen. Mit Einleitung und Wörterbuch von Dr. O. L. Jiriczek, Professor an der Universität Würzburg. Nr. 10.

Hartmann von Aue, Wolfram von Eschenbach und Gottfried von Strassburg. Auswahl aus dem höfischen Epos mit Anmerkungen und Wörterbuch von Dr. A. Marold, Professor am kgl. Friedrichskollegium zu Königsberg i. Pr. Nr. 22.

Walther von der Vogelweide mit Auswahl a. Minnefang u. Spruchdichtung. Mit Anmerkungen und einem Wörterbuch von O. Gütter, Prof. a. d. Oberrealschule u. a. d. Techn. Hochschule in Stuttgart. Nr. 23.

Die Epigonen des höfischen Epos. Auswahl aus deutschen Dichtungen des 13. Jahrhunderts von Dr. Viktor Junk, Aktuar der Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften in Wien. Nr. 289.

Deutsche Literaturdenkmäler des 14. und 15. Jahrhunderts, ausgewählt und erläutert von Dr. Hermann Janßen, Direktor der Königin Luise-Schule in Königsberg i. Pr. Nr. 181.

Deutsche Literaturdenkmäler des 16. Jahrhunderts. I: Martin Luther, Thomas Murner und das Kirchenlied des 16. Jahrhunderts. Ausgewählt und mit Einleitungen und Anmerkungen versehen von Prof. G. Berlit, Oberlehrer am Nikolaigymnasium zu Leipzig. Nr. 7.
-- II: Hans Sachs. Ausgewählt und erläutert von Professor Dr. Julius Sahr. Nr. 24.

--- III: Von Brant b. Rollenhagen: Brant, Sitten, Fischart, sowie Tierepos und Fabel. Ausgewählt und erläutert von Professor Dr. Julius Sahr. Nr. 36.

--- des 17. und 18. Jahrhunderts von Dr. Paul Vegband in Berlin. 1. Teil. Nr. 364.

Simplexius Simplicissimus von Hans Jakob Christoffel von Grimmelshausen. In Auswahl herausgegeben von Dr. F. Bobertag, Dozent an der Universität Breslau. Nr. 138.

Das deutsche Volkslied. Ausgewählt und erläutert von Professor Dr. Julius Sahr. 2 Bändchen. Nr. 25 und 132.

Englische Literaturgeschichte von Dr. Carl Weiser in Wien. Nr. 69.

Grundzüge und Haupttypen der englischen Literaturgeschichte von Dr. Arnold M. M. Schröder, Prof. an der Handelshochschule in Köln. 2 Teile. Nr. 286 und 287.

Italienische Literaturgeschichte von Dr. Karl Böhler, Professor an der Universität Heidelberg. Nr. 125.

Spanische Literaturgeschichte v. Dr. Rudolf Beer, Wien. 2 Bde. Nr. 167, 168.

Portugiesische Literaturgeschichte v. Dr. Karl von Reinhardtstoettner, Professor an der Königl. Technischen Hochschule München. Nr. 213.

Russische Literaturgeschichte v. Dr. Georg Polonskij in München. Nr. 166.

Russische Literatur von Dr. Erich Boehme, Direktor an der Handelshochschule Berlin. I. Teil: Auswahl moderner Prosa und Poesie mit ausführl. Anmerk. u. Akzentbezeichnung. Nr. 403.

— II. Teil: Всеволодъ Гаршинъ, Разказы. Mit Anmerkungen und Akzentbezeichnung. Nr. 404.

Slavische Literaturgeschichte von Dr. Josef Karásek in Wien. I: Ältere Literatur b. z. Wiedergeburt. Nr. 277.

— II: Das 19. Jahrhundert. Nr. 278.

Nordische Literaturgeschichte. I: Die isländische u. norwegische Literatur des Mittelalters v. Dr. Wolfgang Goltzer, Prof. an der Univ. Rostock. Nr. 254.

Die Hauptliteraturen des Orients von Dr. Mich. Haberlandt, Privatdoz. a. d. Univers. Wien. I: Die Literaturen Ostasiens und Indiens. Nr. 162.

— II: Die Literaturen der Perser, Semiten und Türken. Nr. 163.

Die christlichen Literaturen des Orients von Dr. Anton Baumstark. I: Einleitung. — Das christlich-aramäische u. d. koptische Schrifttum. Nr. 527.

— II: Das christlich-arabische und das äthiopische Schrifttum. — Das christliche Schrifttum der Armenier und Georgier. Nr. 528.

Griechische Literaturgeschichte mit Berücksichtigung der Wissenschaften von Dr. Alfred Gerke, Professor an der Universität Greifswald. Nr. 70.

Römische Literaturgeschichte von Dr. Herm. Joachin, Hamburg. Nr. 52.

Die Metamorphosen des P. Ovidius Naso. In Auswahl mit einer Einleitung und Anmerkungen herausgegeben von Dr. Julius Ziehen in Frankfurt a. M. Nr. 442.

Vergil, Aeneis. In Auswahl mit einer Einleitung und Anmerkungen herausgegeben von Dr. Julius Ziehen in Frankfurt a. M. Nr. 497.

Geschichtliche Bibliothek.

Einleitung in die Geschichtswissenschaft v. Dr. Ernst Bernheim, Prof. a. d. Universität Greifswald. Nr. 270.

Urgeschichte der Menschheit von Dr. Moriz Voornes, Prof. a. d. Universität Wien. Mit 53 Abbildungen. Nr. 42.

Geschichte des alten Morgenlandes von Dr. Fr. Hommel, v. ö. Prof. der semitischen Sprachen an der Universit. München. Mit 9 Voll- u. Teiltbildern u. 1 Karte des Morgenlandes. Nr. 43.

Geschichte Israels bis auf die griech. Zeit v. Lic. Dr. J. Benzinger. Nr. 231.

Neutestamentliche Zeitgeschichte v. Lic. Dr. W. Staerk, Prof. an der Universität Jena. I: Der historische und kulturgeschichtliche Hintergrund des Christentums. Mit 3 Karten. Nr. 325.

— II: Die Religion des Judentums im Zeitalter des Hellenismus u. d. Römerherrschaft. Mit 1 Planskizze. Nr. 326.

Griechische Geschichte von Dr. Heinrich Swoboda, Professor a. d. Deutschen Universität Prag. Nr. 49.

Griechische Altertumskunde v. Prof. Dr. Rich. Maijch, neu bearbeitet von Rektor Dr. Franz Bohlhammer. Mit 9 Vollbildern. Nr. 16.

Römische Geschichte von Realgymnasialdirektor Dr. Julius Koch in Grunewald. Nr. 19.

Römische Altertumskunde v. Dr. Leo Bloch, Wien. Mit 8 Vollbild. Nr. 45.

Geschichte d. byzantinischen Reiches v. Dr. A. Roth in Kempten. Nr. 190.

Deutsche Geschichte von Prof. Dr. F. Kurze, Oberlehrer am Königl. Luisengymnasium in Berlin. I: **Mittelalter** (bis 1519). Nr. 33.

— II: **Zeitalter der Reformation und der Religionskriege** (1500 bis 1648). Nr. 34.

— III: **Vom Westfälischen Frieden bis zur Auflösung des alten Reichs** (1648—1806). Nr. 35.

Deutsche Stammeskunde von Dr. Rudolf Much, Prof. a. d. Univ. Wien. Mit 2 Karten und 2 Tafeln. Nr. 126.

Die deutschen Altertümer von Dr. Franz Gubse, Dir. d. Städt. Museums in Braunschweig. Mit 70 Abb. Nr. 124.

Umriss der Burgenkunde von Hofrat Dr. Otto Piper in München. Mit 30 Abbildungen. Nr. 119.

Deutsche Kulturgeschichte von Dr. Reinh. Günther. Nr. 56.

Deutsches Leben im 12. u. 13. Jahrhundert von Prof. Dr. Jul. Dieffenbacher i. Freiburg i. B. Realkommentar zu den Volks- und Kunstepen und zum Minnesang. I: **Öffentliches Leben**. Mit 1 Tafel und Abbildgn. Nr. 93.

— II: **Privatleben**. Mit Abb. Nr. 328.

Quellenkunde der Deutschen Geschichte von Dr. Carl Jacob, Prof. a. d. Univ. Tübingen. 1. Bd. Nr. 279.

Österreichische Geschichte von Prof. Dr. Franz von Krones, neu bearbeitet von Dr. Karl Uhlirz, Prof. an der Universität Graz. I: **Von der Urzeit bis z. Tode König Albrechts II.** (1439). Mit 11 Stammtafeln. Nr. 104.

— II: **Vom Tode König Albrechts II. bis zum Westfälischen Frieden** (1440 bis 1648). Mit 2 Stammtaf. Nr. 105.

Englische Geschichte von Professor L. Gerber in Düsseldorf. Nr. 375.

Französische Geschichte von Dr. R. Sternfeld, Professor an der Universität Berlin. Nr. 85.

Russische Geschichte von Dr. Wilhelm Reeb, Oberlehrer am Ostergymnasium in Mainz. Nr. 4.

Polnische Geschichte von Dr. Clemens Brandenburger in Posen. Nr. 338.

Spanische Geschichte von Dr. Gust. Diercks. Nr. 266.

Schweizerische Geschichte von Dr. A. Dändliker, Professor an der Universität Zürich. Nr. 188.

Geschichte der christlichen Balkanstaaten (Bulgarien, Serbien, Rumänien, Montenegro, Griechenland) von Dr. A. Roth in Kempten. Nr. 331.

Bayerische Geschichte von Dr. Hans Ockel in Augsburg. Nr. 160.

Geschichte Frankens v. Dr. Christian Meyer, kgl. preuß. Staatsarchivar a. D. in München. Nr. 434.

Sächsische Geschichte von Professor Otto Kaemmel, Rektor des Nikolai-gymnasiums zu Leipzig. Nr. 100.

Thüringische Geschichte v. Dr. Ernst Devrient in Leipzig. Nr. 352.

Badische Geschichte von Dr. Karl Brunner, Professor am Gymnasium zu Pforzheim und Privatdozent der Geschichte an der Technischen Hochschule in Karlsruhe. Nr. 230.

Württembergische Geschichte v. Dr. Karl Weller, Professor am Karls-gymnasium in Stuttgart. Nr. 462.

Geschichte Lothringens von Gehelm. Regierungsrat Dr. Herm. Verichsweiler in Straßburg. Nr. 6.

Die Kultur der Renaissance. Gefittung, Forschung, Dichtung von Dr. Robert F. Arnold, Professor an der Universität Wien. Nr. 189.

Geschichte des 19. Jahrhunderts v. Oskar Jäger, o. Honorarprofessor an der Universität Bonn. 1. Bändchen: 1800—1852. Nr. 216.

— 2. Bändchen: 1853 bis Ende d. Jahrhunderts. Nr. 217.

Kolonialgeschichte von Dr. Dietrich Schäfer, Professor der Geschichte an der Universität Berlin. Nr. 156.

Die Seemacht in der deutschen Geschichte von Wirkl. Admiralitätsrat Dr. Ernst von Halle, Professor an der Universität Berlin. Nr. 370.

Geographische Bibliothek.

Physische Geographie v. Dr. Siegm. Günther, Professor an der Königl. Technischen Hochschule in München. Mit 32 Abbildungen. Nr. 26.

Astronomische Geographie von Dr. Siegm. Günther, Professor an der kgl. Technisch. Hochschule in München. Mit 52 Abbildungen. Nr. 92.

Klimakunde. I: Allgemeine Klima-
lehre von Professor Dr. W. Köppen,
Meteorologe der Seewarte Hamburg.
Mit 7 Tafeln u. 2 Figuren. Nr. 114.

Paläoklimatologie von Dr. Wilh. A.
Eckardt, Assistent a. Meteorologischen
Observatorium und der öffentl. Wetter-
dienststelle in Aachen. Nr. 482.

Meteorologie von Dr. W. Trabert,
Prof. an der Univerf. in Innsbruck.
Mit 49 Abbild. u. 7 Tafeln. Nr. 54.

Physische Meereskunde v. Prof. Dr.
Gerhard Schott, Abteilungsvorsteher a.
der Deutschen Seewarte in Hamburg.
Mit 39 Abb. im Text u. 8 Taf. Nr. 112.

Paläogeographie. Geologische Ge-
schichte der Meere u. Festländer v. Dr.
Fr. Kossinat, Wien. M. 6 Kart. Nr. 406.

Das Eiszeitalter von Dr. Emil Werth
in Berlin-Wilmersdorf. Mit 17 Ab-
bildungen und 1 Karte. Nr. 431.

Die Alpen v. Dr. Robert Sieger, Prof.
an der Universität Graz. Mit 19 Ab-
bildungen und 1 Karte. Nr. 129.

Gletscherkunde v. Dr. Friz Machacek
in Wien. Mit 5 Abbildungen im
Text und 11 Tafeln. Nr. 154.

Pflanzengeographie von Prof. Dr.
Ludwig Diels, Privatdozent an der
Universität Berlin. Nr. 389.

Tiergeographie v. Dr. Arnold Jacobi,
Prof. der Zoologie a. d. kgl. Forstak.
zu Tharandt. Mit 2 Karten. Nr. 218.

Länderkunde von Europa von Dr.
Franz Heiderich, Prof. an der Export-
akademie in Wien. Mit 10 Text-
kärtchen und Profilen und einer Karte
der Alpeneinteilung. Nr. 62.

Länderkunde der außereurop. Erd-
teile von Dr. Franz Heiderich, Prof. an
der Exportakademie in Wien. Mit
11 Textkärtchen und Profilen. Nr. 63.

Landeskunde und Wirtschaftsgeo-
graphie d. Festlandes Australiens
von Dr. Kurt Haffert, Prof. an der
Handelshochschule i. Köln. Mit 8 Abb.,
6 graph. Tabell. u. 1 Karte. Nr. 319.

Landeskunde von Baden von Prof.
Dr. O. Kienig in Karlsruhe. Mit
Profilen, Abbild. u. 1 Karte. Nr. 199.

— **des Königreichs Bayern** von Dr.
W. Götz, Professor an der kgl. Techn.
Hochschule München. Mit Profilen,
Abbildungen und 1 Karte. Nr. 176.

Landeskunde der Republik Brasi-
lien von Rodolpho von Ihering.
Mit 12 Abb. u. einer Karte. Nr. 373.

— **von Brasilien = Nordamerika** von
Professor Dr. A. Doppel in Bremen.
Mit 13 Abbild. u. 1 Karte. Nr. 284.

— **von Elsass-Lothringen** von Prof.
Dr. A. Langenbeck in Straßburg i. E.
Mit 11 Abbild. u. 1 Karte. Nr. 215.

— **von Frankreich** von Dr. Richard
Neuje, Direktor der Oberrealschule in
Spandau. 1. Bändchen. Mit 23 Ab-
bildungen im Text und 16 Landschafts-
bildern auf 16 Tafeln. Nr. 466.

— 2. Bändchen. Mit 15 Abbildungen
im Text, 18 Landschaftsbildern auf
16 Tafeln u. 1 lithogr. Karte. Nr. 467.

— **des Großherzogtums Hessen,**
der Provinz Hessen-Nassau und
des Fürstentums Waldeck von
Prof. Dr. Georg Greim in Darmstadt.
Mit 13 Abbild. u. 1 Karte. Nr. 376.

— **der Iberischen Halbinsel** von
Dr. Friz Regel, Professor an der
Universität Würzburg. Mit 8 Kärt-
chen und 8 Abbildungen im Text und
1 Karte in Farbendruck. Nr. 235.

— **der Großherzogtümer Mecklen-**
burg u. d. Freien u. Hansestadt
Lübeck von Dr. Sebald Schwarz,
Direktor der Realschule zum Dom in
Lübeck. Mit 17 Abbildungen und
Karten im Text, 16 Tafeln und einer
Karte in Lithographie. Nr. 487.

— **von Österreich = Ungarn** von Dr.
Alfred Grund, Professor an der Uni-
versität Berlin. Mit 10 Textillustra-
tionen und 1 Karte. Nr. 244.

— **der Rheinprovinz** von Dr. V.
Steinicke, Direktor des Realgymna-
siums in Essen. Mit 9 Abbildungen,
3 Kärtchen und 1 Karte. Nr. 308.

— **des Europäischen Rußlands nebst**
Finnlands von Dr. Alfred Philipp-
son, ord. Prof. der Geographie an der
Univ. Halle a. S. Mit 9 Abb., 7 Text-
karten und 1 lithogr. Karte. Nr. 359.

— **des Königreichs Sachsen** v. Dr.
J. Jemmrich, Oberlehrer am Real-
gymnasium in Plauen. Mit 12 Ab-
bildungen und 1 Karte. Nr. 258.

— **der Schweiz** von Professor Dr. H.
Wasser in Bern. Mit 16 Abbildungen
und einer Karte. Nr. 398.

Landeskunde von Skandinavien (Schweden, Norwegen und Dänemark) von Kreisinspektor Heinrich Kerp in Kreuzburg. Mit 11 Abbildungen und 1 Karte. Nr. 202.

— **der Vereinigten Staaten von Nordamerika** von Prof. Heinrich Fischer, Oberlehrer am Luisenstädtischen Realgymnas. in Berlin. Mit Karten, Fig. u. Taf. 2 Bde. Nr. 381, 382.

— **des Königreichs Württemberg** von Dr. Kurt Saffert, Prof. an der Handelshochschule in Köln. M. 16 Vollbildern und 1 Karte. Nr. 157.

Die deutschen Kolonien I: Togo und Kamerun von Prof. Dr. Karl Dove in Göttingen. Mit 16 Tafeln und einer lithographischen Karte. Nr. 441.

Landes- u. Volkskunde Palästinas v. Privatdoz. Dr. G. Hölscher, Halle a. S. Mit 8 Vollbildern u. 1 Karte. Nr. 345.

Völkerkunde von Dr. Michael Haberlandt, Privatdozent an der Universität Wien. Mit 56 Abbildung. Nr. 73.

Kartenkunde, geschichtlich dargestellt v. E. Seidich, Direktor der k. k. Nautischen Schule, Lussinpiccolo. F. Sauter, Prof. am Realgymnasium in Ulm und Dr. Paul Dinse, Assistent der Gesellschaft für Erdkunde in Berlin, neu bearbeitet v. Dr. M. Groll, Kartograph in Berlin. Mit 71 Abbild. Nr. 30.

Mathematische und astronomische Bibliothek.

Geschichte der Mathematik von Dr. A. Sturm, Prof. am Obergymnasium in Seitenstetten. Nr. 226.

Arithmetik und Algebra von Dr. Hermann Schubert, Professor an der Gelehrtenschule des Johanneums in Hamburg. Nr. 47.

Beispielsammlung zur Arithmetik und Algebra von Dr. Hermann Schubert, Prof. a. d. Gelehrtenschule des Johanneums in Hamburg. Nr. 48.

Algebraische Kurven v. Eugen Beutel, Oberreallehrer in Baihingen-Enz. I: Kurvendiskussion. Mit 57 Figuren im Text. Nr. 435.

— II: Theorie und Kurven dritter und vierter Ordnung. Mit 52 Figuren im Text. Nr. 436.

Determinanten von Paul B. Stüper, Oberlehrer an der Oberrealschule zu Groß-Lichterfelde. Nr. 402.

Koordinatensysteme v. Paul B. Stüper, Oberlehrer an der Oberrealschule zu Groß-Lichterfelde. Mit 8 Fig. Nr. 507.

Ebene Geometrie mit 110 zweifarbige Figuren von G. Mahler, Professor am Gymnasium in Ulm. Nr. 41.

Darstellende Geometrie von Dr. Rob. Hausner, Prof. an der Univ. Sena. I: Mit 110 Figuren. Nr. 142.

— II: Mit 40 Figuren. Nr. 143.

Wahrscheinlichkeitsrechnung von Dr. Franz Sack, Professor am Eberhard-Ludwigs-Gymnasium i. Stuttgart. Mit 15 Figuren im Text. Nr. 508.

Ebene u. sphärische Trigonometrie mit 70 Figuren von Dr. Gerhard Hessenberg, Prof. a. d. Landwirtschaftl. Akademie Bonn-Poppelsdorf. Nr. 99.

Stereometrie mit 66 Figuren von Dr. R. Glaser in Stuttgart. Nr. 97.

Niedere Analysis mit 6 Figuren von Professor Dr. Benedikt Sporer in Ebingen. Nr. 53.

Vierstellige Tafeln u. Segentafeln für logarithmisches und trigonometrisches Rechnen in zwei Farben zusammengestellt von Dr. Hermann Schubert, Prof. an d. Gelehrtenschule d. Johanneums in Hamburg. Nr. 81.

Fünfstellige Logarithmen von Prof. Aug. Adler, Direktor der k. k. Staatsoberrealschule in Wien. Nr. 423.

Analytische Geometrie der Ebene mit 57 Figuren von Professor Dr. M. Simon in Strassburg. Nr. 65.

Aufgabensammlung zur analytischen Geometrie der Ebene mit 32 Fig. von D. Th. Bürklen, Prof. am Realgymnas. in Schwab.-Gmünd. Nr. 256.

Analytische Geometrie des Raumes mit 28 Abbildungen von Professor Dr. M. Simon in Strassburg. Nr. 89.

Aufgabensammlung zur analytischen Geometrie des Raumes mit 8 Fig. von D. Th. Bürklen, Prof. am Realgymnas. in Schwab.-Gmünd. Nr. 309.

Höhere Analysis von Dr. Friedrich Junker, Prof. am Karls-Gymnasium in Stuttgart. I: Differentialrechnung mit 68 Figuren. Nr. 87.

— II: Integralrechnung mit 89 Figuren. Nr. 88.

zivilstrafrecht von Dr. Max Ernst Mayer, Prof. an der Universität Straßburg i. E. 2 Bände. Nr. 371, 372.

**Das Disziplinar- und Beschwerde-
recht für See- und Marine** von
Dr. Max Ernst Mayer, Prof. an der
Universität Straßburg i. E. Nr. 517.

**Deutsche Wehrverfassung v. Kriegsge-
richtsr.** Karl Endres, Würzburg. Nr. 401.

Forensische Psychiatrie von Professor
Dr. W. Wengandt, Direktor der Irren-
anstalt Friedrichsberg in Hamburg.
2 Bändchen. Nr. 410 und 411.

Volkswirtschaftliche

Bibliothek.

Volkswirtschaftslehre von Dr. Carl
Johs. Fuchs, Professor an d. Univerf.
Tübingen. Nr. 133.

Volkswirtschaftspolitik von Präsident
Dr. R. v. d. Borgh, Berlin. Nr. 177.

**Geschichte der deutschen Eisenbahn-
politik** v. Betriebsinspektor Dr. Ed-
win Kech in Karlsruhe i. B. Nr. 533.

Gewerbewesen v. Dr. Werner Sombart,
Professor an der Handelshochschule in
Berlin. 2 Bände. Nr. 203, 204.

Das Handelswesen von Dr. Wilh.
Beris, Professor an der Universität
Göttingen. I: Das Handelspersonal und
der Warenhandel. Nr. 296.

— II: Die Effektenbörse und die innere
Handelspolitik. Nr. 297.

Kariell und Truss v. Dr. S. Tschierschky
in Düsseldorf. Nr. 522.

Auswärtige Handelspolitik von Dr.
Heinrich Sieling, Professor an der
Universität Zürich. Nr. 245.

Das Versicherungsweisen von Dr. jur.
Paul Moldenhauer, Professor der Ver-
sicherungswissenschaft an der Handels-
hochschule Köln. I: Allgemeine Ver-
sicherungslehre. Nr. 262.

Versicherungsmathematik von Dr.
Alfred Loewy, Professor an der Uni-
versität Freiburg i. B. Nr. 180.

Die gewerbliche Arbeiterfrage von
Dr. Werner Sombart, Professor an der
Handelshochschule Berlin. Nr. 209.

Die Arbeiterversicherung v. Prof. Dr.
Alfred Manes in Berlin. Nr. 267.

Finanzwissenschaft von Präsident Dr.
R. van der Borgh, Berlin. I. All-
gemeiner Teil. Nr. 148.

— II. Besonderer Teil (Steuerlehre). Nr. 391.

Die Steuerysteme des Auslandes
von Geh. Oberfinanzrat D. Schwarz
in Berlin. Nr. 426.

Die Entwicklung der Reichsfinanzen
von Präsident Dr. R. van der Borgh
in Berlin. Nr. 427.

Die Finanzsysteme der Großmächte.
(Internat. Staats- u. Gemeinde-Finanz-
wesen.) Von D. Schwarz, Geh. Ober-
finanzrat, Berlin. 2 Bdh. Nr. 450, 451.

Kommunale Wirtschaftspflege von
Dr. Alfons Rieß, Magistratsassessor
in Berlin. Nr. 534.

Soziologie von Professor Dr. Thomas
Uchelis in Bremen. Nr. 101.

Die Entwicklung der sozialen Frage
von Professor Dr. Ferd. Tönnies in
Eutin. Nr. 353.

Armenwesen und Armenfürsorge.
Einführung in die soziale Hilfsarbeit
von Dr. Adolf Weber, Professor an der
Handelshochschule in Köln. Nr. 346.

Die Wohnungsfrage v. Dr. E. Pohle,
Professor der Staatswissenschaften zu
Frankfurt a. M. I: Das Wohnungs-
wesen in der modernen Stadt. Nr. 495.

— II: Die städtische Wohnungs- und
Bodenpolitik. Nr. 496.

**Das Genossenschaftswesen in
Deutschland** von Dr. Otto Vindecke,
Sekretär des Hauptverbandes deutscher
gewerblicher Genossenschaften. Nr. 384.

Theologische und religions- wissenschaftliche Bibliothek.

Die Entstehung des Alten Testaments
von Lic. Dr. W. Staerk, Professor an
der Universität in Jena. Nr. 277.

Altestamentl. Religionsgeschichte
von D. Dr. Max Böhr, Professor an der
Universität Breslau. Nr. 292.

**Geschichte Israels bis auf die griechische
Zeit** von Lic. Dr. J. Benzinger. Nr. 285.

Landes- u. Volkskunde Palästinas
von Lic. Dr. Gustav Hölcher in Halle.
Mit 8 Vollbildern u. 1 Karte. Nr. 345.

Die Entstehung d. Neuen Testaments
von Professor Lic. Dr. Carl Elemen in
Bonn. Nr. 285.

Die Entwicklung der christlichen Religion innerhalb des neuen Testaments von Professor Lic. Dr. Carl Clemen in Bonn. Nr. 388.

Neuwestamentliche Zeitgeschichte von Lic. Dr. W. Staerk, Professor an der Universität in Jena. I: Der historische und kulturgeschichtliche Hintergrund des Christentums. Nr. 325.

— II: Die Religion des Judentums im Zeitalter des Hellenismus und der Römerherrschaft. Nr. 326.

Die Entstehung des Talmuds von Dr. S. Funk in Bockowij. Nr. 479.

Umriss der vergleichenden Religionswissenschaft von Professor Dr. Th. Achelis in Bremen. Nr. 208.

Die Religionen der Naturvölker im Umriss von Professor Dr. Th. Achelis in Bremen. Nr. 449.

Indische Religionsgeschichte von Prof. Dr. Edmund Hardy. Nr. 83.

Buddha von Professor Dr. Edmund Hardy. Nr. 174.

Griechische und römische Mythologie von Dr. Hermann Steuding, Rektor des Gymnasiums in Schneeberg. Nr. 27.

Germanische Mythologie von Dr. E. Mogk, Prof. a. d. Univ. Leipzig. Nr. 15.

Die deutsche Seldensage von Dr. Otto Eitpold Jiriczek, Professor an der Universität Würzburg. Nr. 32.

Pädagogische Bibliothek.

Pädagogik im Grundriss von Professor Dr. W. Rein, Direktor d. Pädagogischen Seminars a. d. Universität Jena. Nr. 12.

Geschichte der Pädagogik von Oberl. Dr. S. Weimer, Wiesbaden. Nr. 145.

Schulpraxis. Methodik der Volksschule von Dr. A. Seyfert, Seminardirektor in Jschopau. Nr. 50.

Zeichenschule von Prof. A. Kimmich, Ulm. Mit 18 Tafeln in Ton-, Farben- u. Golddruck u. 200 Voll- u. Teiltbildern. Nr. 39.

Bewegungsspiele v. Dr. E. Kohlrausch, Professor am kgl. Kaiser Wilhelms-Gymnasium zu Hannover. Mit 14 Abbildungen. Nr. 96.

Geschichte der Turnkunst von Dr. Rudolf Gash, Prof. a. König Georg-Gymnas. Dresden. M. 17 Abb. Nr. 504.

Geschichte des deutschen Unterrichtswesens v. Prof. Dr. Friedrich Seiler, Direktor des Königl. Gymnasiums zu Luckau. I: Von Anfang an bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Nr. 275.

— II: Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis auf die Gegenwart. Nr. 276.

Das deutsche Fortbildungsschulwesen nach seiner geschichtlichen Entwicklung und in seiner gegenwärtigen Gestalt v. H. Siercks, Direktor der städt. Fortbildungsschulen Seide, Holstein. Nr. 392.

Die deutsche Schule im Auslande von Hans Amrhein, Direktor d. deutschen Schule in Lüttich. Nr. 259.

Bibliothek der Kunst.

Stilkunde von Prof. Karl Otto Hartmann in Stuttgart. Mit 7 Vollbildern und 195 Textillustrationen. Nr. 80.

Baukunst des Abendlandes von Dr. A. Schäfer, Assistent am Gewerbemuseum Bremen. Mit 22 Abbildungen. Nr. 74.

Die Plastik des Abendlandes von Dr. Hans Stegmann, Direktor des Bayr. Nationalmuseums in München. Mit 23 Tafeln. Nr. 166.

Die Plastik seit Beginn des 19. Jahrhunderts von A. Seilmeyer, München. Mit 42 Vollbildern auf amerikanischem Kunstdruckpapier. Nr. 321.

Die graphischen Künste von Carl Kampmann, k. k. Lehrer an der k. k. Graphischen Lehr- und Versuchsanstalt in Wien. Mit zahlreichen Abbildungen und Beilagen. Nr. 75.

Die Photographie von S. Kehler, Prof. an der k. k. Graphischen Lehr- und Versuchsanstalt in Wien. Mit 4 Tafeln und 52 Abbildungen. Nr. 94.

Bibliothek der Musik.

Allgemeine Musiklehre von Professor Stephan Krehl in Leipzig. Nr. 220.

Musikalische Akustik von Dr. Karl L. Schäfer, Dozent an der Universität Berlin. Mit 35 Abbildungen Nr. 21.

Harmonielehre von A. Salm. Mit vielen Notenbeilagen. Nr. 120.

Musikalische Formenlehre (Kompositionslehre) v. Stephan Krehl. I. II. Mit vielen Notenbeispielen. Nr. 149, 150.

VERIFICAT
2007

VERIFICAT

1987

BIBLIOTHECA
Centralis
Universitatis