

Allg. Staatslehre.

KN

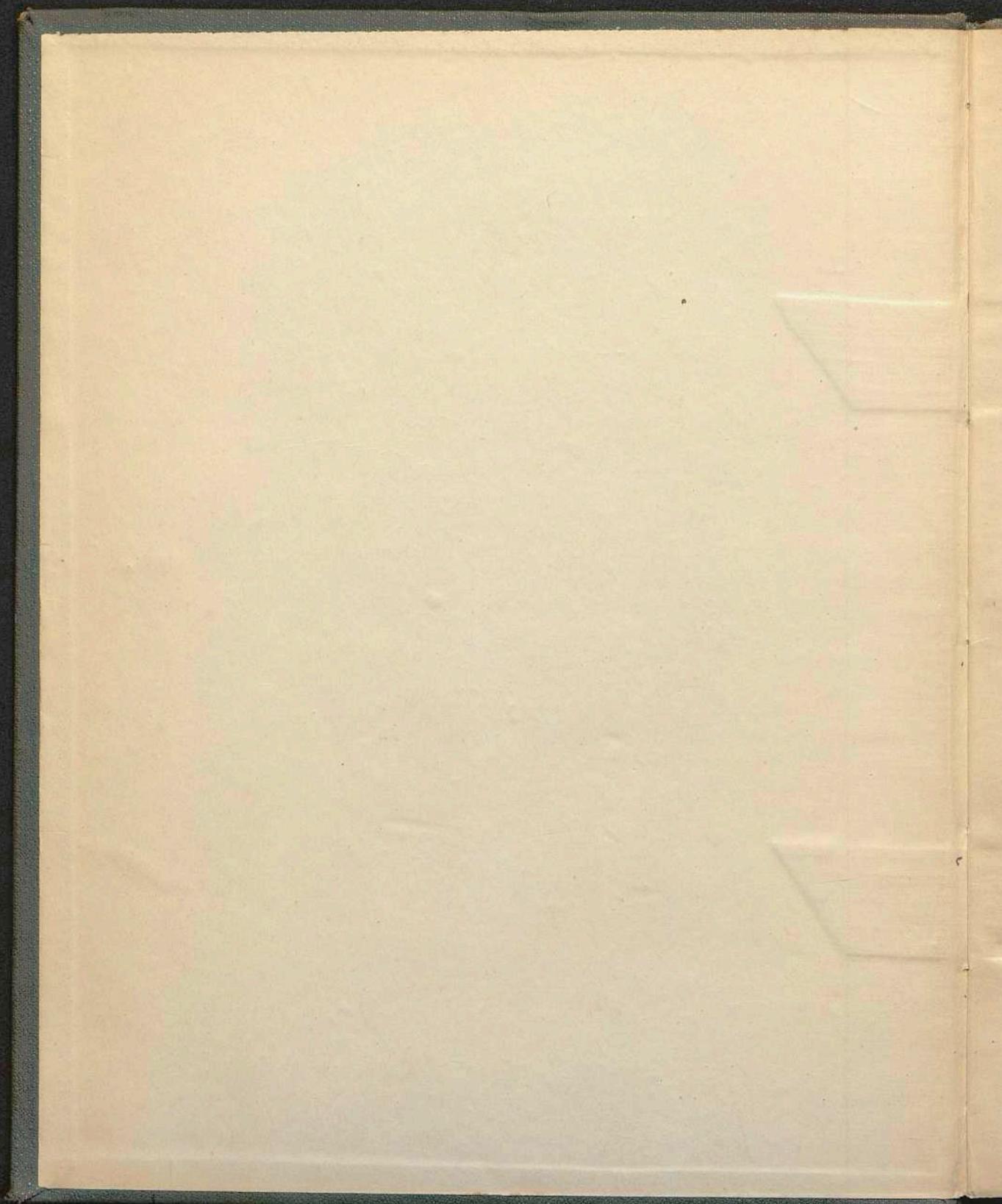
53

3





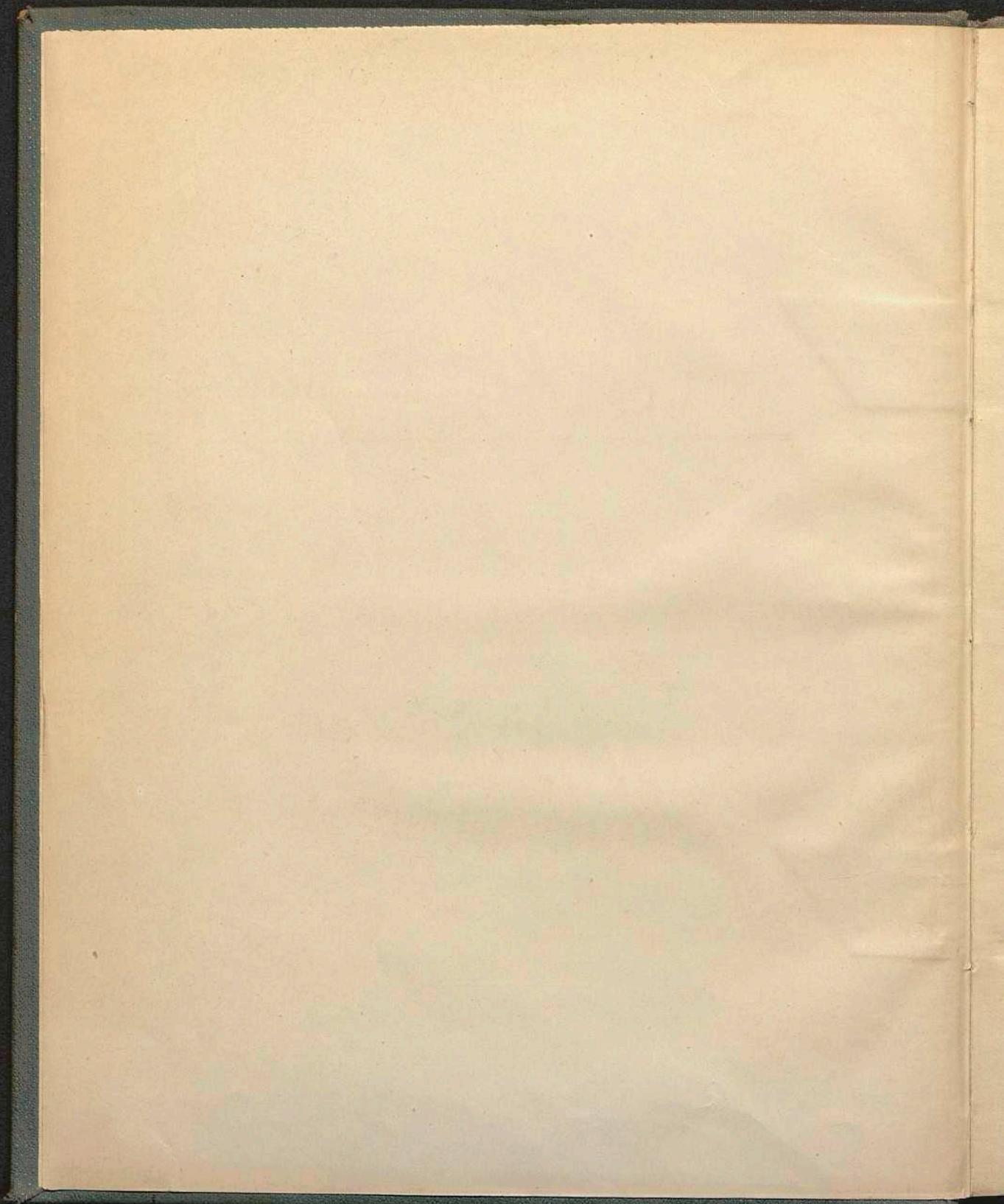




Politik (Allgemeine Staatslehre)

Notizen

Herrn Hofrat Prof. Dr. Richard Schmidt.  
Gef. für Frühling 1893. Darmstadt, 1903.



KN 53.3

M

KT 11 13



## Grundriss zur Vorlesung

über

# Allgemeine Staatslehre und Politik.

Litteratur: Dahlmann, die Politik auf Grund und Maas der gegebenen Zustände zurückgeführt (1835). — Waitz, Grundzüge der Politik (1862). — Bluntschli, die Lehre vom modernen Staat, 3 Bde. 6. Aufl. 1885, 1886. — Roscher, Politik, geschichtl. Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie. 2 Aufl. 1893. — Bornhack, allgemeine Staatslehre 1896. — v. Treitschke, Politik (nach dem Tod des Verf. herausgegebenes Collegienheft) 2 Bde. 1899. — Rehm, allgemeine Staatslehre (in Marquardsen's Handb. d. öffentl. Rechts. Bd. I.) 1899. — Jellinek, das Recht des modernen Staats, Bd. I. 1900. — Richard Schmidt, allgemeine Staatslehre, Bd. I (die gemeinsamen Grundlagen des politischen Lebens, 1900). II, III, 1903.

Mit Rücksicht auf das historische Material einer allgemeinen Staatslehre vergl. besonders: Orient und Griechenland: Eduard Meyer, Geschichte des Altertums, Bd. I—IV (1887—1902). Hellenismus: Droysen, Geschichte der hellenistischen Reiche. Rom und der Westen: Mommsen, Römische Geschichte, Bd. 1—3, 5. Mommsen, römisches Staatsrecht, Bd. 1—3. (3. u. 1. Aufl. 1887). Germanisch-fränkische Staatsbildung: Brunner, deutsche Rechtsgeschichte, Bd. I, II (1887, 1892). Frankreich: Warnkönig und Stein, französische Staats- und Rechtsgeschichte Bd. I—II, 1875. Ranke, französische Geschichte im 17. und 18. Jahrhundert, mit Abriss der Gesamtgeschichte, Werke Bd. 8 ff. England: Green, Geschichte des englischen Volks (Her. v. Alfr. Stern 1889). Gneist, englische Verfassungsgeschichte 1882. Ranke, englische Geschichte, 6 Bde. (Werke Bd. 14 ff.). Spanien: Ranke, Staat der Osmanen und spanische Monarchie, Werke Bd. 35. 36. Deutschland: Ranke, deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation, Werke Bd. 1 ff.

## Einleitung.

Bedeutung und Aufgabe einer allgemeinen Staatslehre.

### Erster Teil: Die allgemeinen Grundlagen des Staatslebens.

- § 1. Die Entstehungsbedingungen des Staats.
- § 2. Die Aufgaben des Staats.
- § 3. Das Verhältnis des Staats zum Recht: Willkür und Rechtsstaat.
- § 4. Die staatlichen Grundthätigkeiten und ihre Organe: absoluter Staat und Verfassungsstaat.
- § 5. Die rechtsbildenden Kräfte im Staatsleben: politische Parteien und Doktrinen.
- § 6. Das Wesen des Staats.

### Zweiter Teil: Die verschiedenen Formen der Staatsbildung.

#### 1. Kapitel: Die älteren Staatsformen und die Grundlagen des modernen Staatensystems.

- § 7. Das Verhältnis der Bedingungen und Aufgaben des Staats zu seinen Verfassungsformen.
- § 8. Der absolute Grosstaat und der verfassungsmässige Stadtstaat.
- § 9. Die Anfänge verfassungsmässiger Grossstaaten.

- § 10. Der Gegensatz des Universalismus und der Nationalstaaten.
- § 11. Die Ausbildung des modernen Staatensystems.
- § 12. Die Gegensätze in der modernen Staatenwelt.

## **2. Kapitel: Zentralisierung und Dezentralisation.**

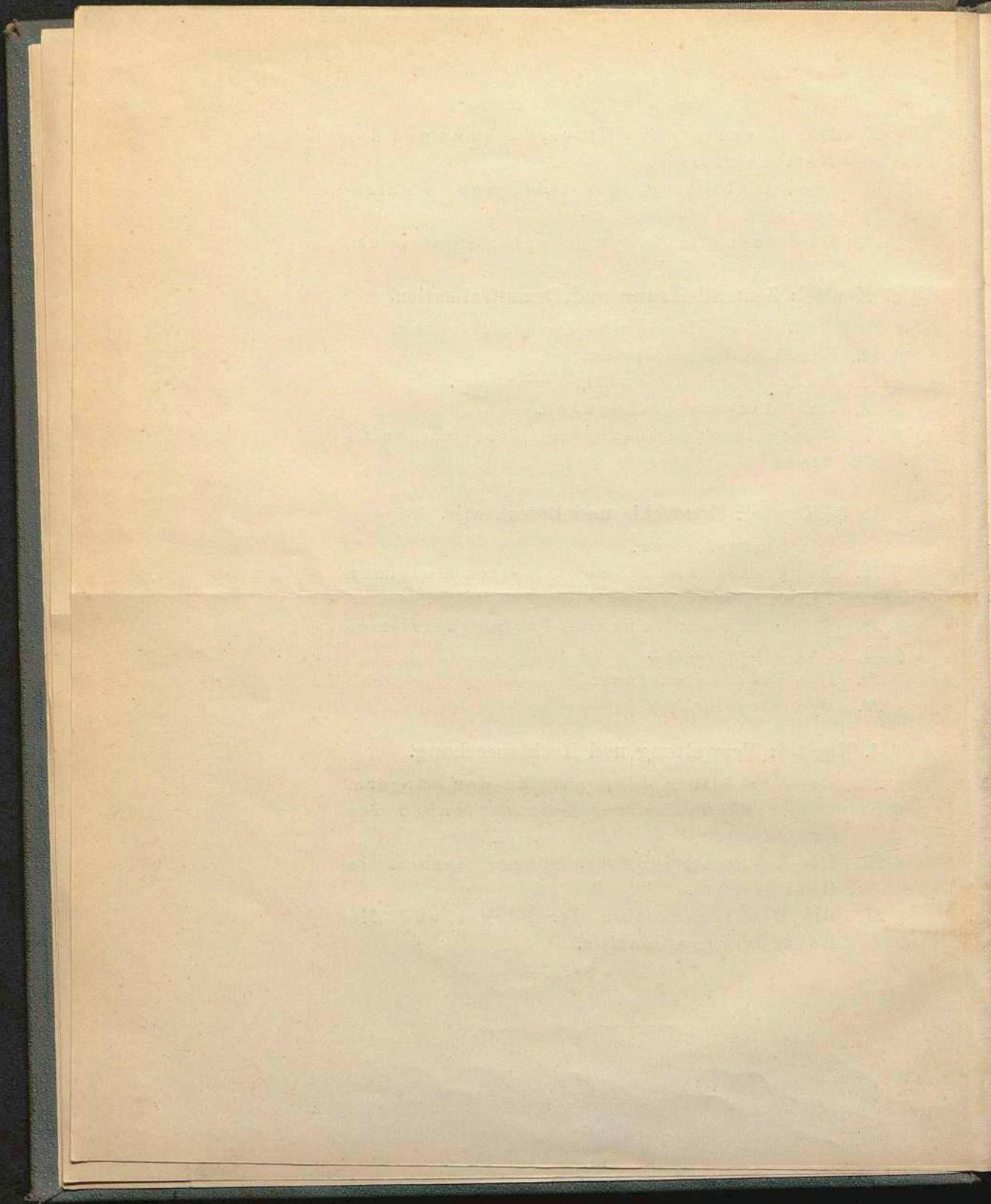
- § 13. Selbstverwaltung und Zentralisierung.
- § 14. Staat und Gemeinden.
- § 15. Andere Selbstverwaltungskörper.
- § 16. Die Staatenverbindungen.
- § 17. Bundesstaat und dezentralisierter Einheitsstaat.

## **3. Kapitel: Monarchie und Demokratie.**

- § 18. Die Staatsformen.
- § 19. Monarchie und Demokratie im modernen Staat.
- § 20. Konstitutionalismus und Parlamentarismus
- § 21. Das Staatshaupt.
- § 22. Die Volksvertretung.
- § 23. Die Minister.

## **4. Kapitel: Verwaltung und Rechtsprechung.**

- § 24. Das Verhältnis des Staats zu den Bürgern.
- § 25. Die Ausdehnung der Kulturaufgaben des Staats.
- § 26. Die Rechtsstellung der Bürger, insbes. die Grundrechte.
- § 27. Die Rechtsgarantien der Bürger und die Behördenorganisation.



# Einleitung.

## Bedeutung und Aufgabe einer allgemeinen Staatslehre und Politik.

I. Die allgemeine Staatslehre ist eine Hilfswissenschaft der Rechtswissenschaft. Die letztere beschäftigt sich mit dem Staat als einem notwendigen Verband der durch gemeinsames Leben verknüpften Menschen, der mit Hilfe seiner überlegenen Macht den Verbandsgliedern ihre öffentlichen (für alle oder viele gemeinsam wichtigen) Güter verschafft (Schutz gegen äussere Feinde oder gegen Störungen ihrer Mitbürger, Beschaffung von Verkehrswegen oder Bildungsmitteln etc.). Unter diese Aufgaben des Staats fällt auch die Aufrechterhaltung des Rechts, sowie andererseits der Staat bei Lösung seiner Aufgaben an das Recht gebunden ist (vgl. näher u. § 3). Die Rechtswissenschaft muss deshalb, indem sie ihre natürliche Funktion erfüllt, der Gesetzgebung und der Rechtsanwendung vorzuarbeiten, auch dem Staat ihre Beachtung zuwenden. In letzter Linie braucht sie für ihre Zwecke stets die Erkenntnis des Wesens, der Eigenart, der Aufgaben eines bestimmten einzelnen Staats (eine besondere Staatslehre, d. h. die Wissenschaft des sog. „positiven“ Staatsrechts). Aber bei dem engen historischen und kulturellen Zusammenhang aller heutigen civilisierten Staaten kann jene Erkenntnis unbedingt nur in Föhlung mit der Erforschung des Lebens aller andern Staaten gewonnen werden. Diese Grundlage soll die allgemeine Staatslehre schaffen. Sie ist so am nächsten verwandt der allgemeinen Rechtslehre und der Volkswirtschaftslehre.

II. Wie die Aufgabe der allgemeinen Staatslehre des näheren zu bestimmen sei, hängt mit der Frage nach den Mitteln und Grenzen der Erkenntnis des Staats zusammen. Die ältere Staatslehre erwuchs und entwickelte sich in engem Zusammenhang mit

der Philosophie. Sie suchte den Staat philosophisch, d. h. als abstrakte Vorstellung, als Gattungserscheinung, als Staatsidee zu begreifen. Infolgedessen erschien ihr der Staat als Abbild oder Bestandteil der Weltordnung. Die Entstehung des Staats (Staatsgrund) wurde aus den übersinnlichen Vorgängen des Weltprozesses, — die Aufgabe des Staats (Staatszweck) aus den idealen Zielen der Welt und der Menschheit abgeleitet, — also metaphysisch erklärt. Hieraus ergab sich, dass auch die Staatslehre in den Gegensatz der Anschauungen hineingezogen wurde, der die philosophische Metaphysik beherrschte, — in die Gegensätze des Materialismus und Idealismus. In der antiken Philosophie wird die Staatslehre in das System des theistischen Idealismus durch Platon und Aristoteles eingefügt, während auf der Grundlage der demokritischen Atomlehre Epikur das Wesen des Staats mit Hilfe eines naturalistischen Materialismus, — Zeno (der Stoizismus) mit Hilfe eines pantheistischen Materialismus zu erklären suchen. Derselbe Gegensatz wird sodann in veränderter Form durch die Wissenschaft der christlich-germanisch-romanischen Nationen wiederbelebt. In der christlichen Scholastik des Mittelalters (Thomas von Aquino) gelangt die idealistische Staatskonstruktion im Anschluss an Aristoteles zu unumschränkter Herrschaft. Aber nachdem Bruno, Galilei auf naturwissenschaftlichem Gebiet, der Italiener Macchiavelli (1469—1527), der Franzose Bodinus (1530—1596), der Niederländer Hugo Grotius (1583—1645) auf politischem Gebiet mit der kirchlichen Lehre gebrochen, wird die Staatslehre von neuem in materialistische Systeme eingegliedert — von dem Engländer Hobbes (1588—1679) in ein naturalistisches, — von dem Niederländer Spinoza (1632—77) in ein pantheistisches. Ziemlich gleichförmig erklären die Idealisten die Entstehung des Staats organisch, als eine über dem Menschen stehende, unmittelbar aus göttlichem Keim erwachsende Verkörperung der menschlichen Gattung, die ihre Thätigkeit unter den Vorschriften des göttlichen Rechts entfaltet; — die Materialisten fassen den Staat mechanisch auf, als Produkt zweckbewusster Veranstaltung der Einzelmenschen, besonders eines Vertrags (Sozial-, Staatsvertrags — Epikur, Zeno, Hobbes, Spinoza) — das Recht wird erst von diesem „ge-

machten“ Staat geschaffen. Einen Ausgleich zwischen Scholastik und Renaissancephilosophie bahnt erst die Staatslehre der „Aufklärungsphilosophie“ an (d. h. der Lehre, die den Menschen durch Aufklärung seiner Verstandeseinsicht in sein wahres Wohl vervollkommen will). Sie bewegt sich in ihrem englisch-französischen Zweig (Locke 1632—1704; Voltaire 1694—1778; Montesquieu 1689—1755) im Anschluss an Hobbes, in ihrem deutschen (Leibniz 1646—1716; Christian Wolff 1679—1754) im Anschluss an den Idealismus. Beide Zweige begegnen sich aber in dem [zuerst ohne tiefere philosophische Begründung von dem Juristen Grotius aufgestellten] Gedanken, dass der Mensch ursprünglich — auf dem „Naturstand“ — zwar isoliert, staatlos, aber mit dem „Naturrecht“, dem natürlichen Rechtsgefühl, ausgestattet gewesen sei, und dass er den Staat durch Vereinbarung zwar mechanisch, aber nach Massgabe der Satzungen des Naturrechts geschaffen habe („Naturrechtslehre“). Aber die willkürlich-subjektiven Verschiedenheiten in der Begründung der Naturrechtslehre führen zunächst zu einer unmethodisch-phantastischen Einkleidung derselben in der Doktrin Rousseau's (1712—78), zugleich ihrer populärsten Form, — und sodann zu ihrer Beseitigung. Hume (1711—76) und Kant (1724—1804) fordern grundsätzlich die Abtrennung der metaphysischen Betrachtungsweise und ihrer übersinnlichen rein subjektiv-bedeutsamen Glaubensvorstellungen von der wissenschaftlichen Erkenntnis der Erfahrungswelt. Innerhalb der letzteren erkennt Hume zuerst die Staatsentstehung als einen historischen Prozess, als naturnotwendige allmählich entwickelte Form des menschlichen Zusammenlebens, — Kant versteht sie zwar noch als einen vertragsähnlichen Vorgang, aber doch unter Leitung eines zwingenden Einflusses, als vernunftnotwendige Bethätigung des Gefühls des Menschen von seiner sittlichen Bestimmung, die der Mensch nur unter dem Schutz des staatlichen Zusammenschlusses erfüllen kann. Allerdings behauptet Kant jenseits der Erfahrungswelt wenigstens die Möglichkeit einer metaphysischen Betrachtungsweise, und infolgedessen treten zu Beginn des 19. Jahrhunderts die alten Gegensätze noch

einmal in voller Schroffheit einander gegenüber, wenn auch nun auf der gemeinsamen Grundlage, dass von dem historischen Dasein der erfahrungsmässigen Welt, insbes. des Staats, ausgegangen und in erster Linie nicht der höchste Grund, sondern das letzte Ziel alles Seins gesucht wird. Der alte Gegensatz des Idealismus und Materialismus wiederholt sich jetzt in der Weise, dass die gesamte Entwicklung entweder einem sittlichen, bezw. göttlichen Weltplan unterstellt wird (deutsche Geschichtsphilosophie: Fichte, Schelling, Hegel, Krause, Stahl) oder einem das Kulturleben wie das Naturleben beherrschenden „biologischen“ Gesetz (französisch-englische Soziologie oder Sozialphilosophie der „sozialen Organismen“: Conte, Spencer etc.). Während dieser ganzen Entwicklung sucht man fortwährend ein „allgemeines Staatsrecht“, d. h. ein allgemeingültiges Idealstaatsrecht, aus den philosophischen Hauptgedanken zu deduzieren — feste Grundsätze über die wahren Aufgaben des Staats (vgl. u. § 2), über die beste Regierungsform (Monarchie oder Demokratie; vgl. u. § 3. 4), über die ideale Gestalt des Staats (Volks-, Nationalstaat oder Welt-, Menschheitsstaat).

III. Aber die ganze Betrachtungsweise ändert sich mit dem allmählichen Durchdringen des Kantischen Hauptgedankens, dass das alleinige Gebiet objektiver (wissenschaftlicher) Erkenntnis das der sinnlich wahrnehmbaren Welt, Erfahrungswelt (Natur und Geschichte) sei, dass die Wissenschaft nur die Aufgabe habe, die ursächlichen Zusammenhänge der äusserlich und psychologisch erfassbaren Erscheinungen aufzuklären. Damit wird alle metaphysische Betrachtung des Staats mit Hilfe übersinnlicher Vorstellungen, also auch der Begriff eines „allgemeinen Staatsrechts“ in das Gebiet philosophischer Spekulation verwiesen. Vielmehr lehrt die Erfahrung, dass die historisch gegebenen Staatsbildungen notwendig verschieden, weil von den jeweiligen Existenzbedingungen, Kulturbedürfnissen, Bildungsstufen der Völker abhängig sein müssen. Es ist deshalb nur eine „allgemeine Staatslehre“ denkbar, welche nicht eine Abstraktion der gemeinsamen und notwendigen

Grundsätze aller Staaten, sondern im Gegenteil eine Vergleichung der verschiedenen konkreten politischen Einrichtungen im Verhältnis zu den Bedingungen und Bedürfnissen bietet, die sie hervorgerufen haben. Soweit dieselbe nur erklärend und beschreibend verfährt, nennt man sie bisweilen Staatslehre im engeren Sinne; soweit sie kritisch, den Wert der Einrichtungen abschätzend vorgeht, Politik. Doch wird auch Staatslehre und Politik häufig gleichbedeutend gebraucht. Das Material zu einer solchen Staatslehre liegt eingeflochten in die Schriften der grossen Historiker aller Zeiten, insofern dieselben fort und fort durch ihre Darstellung zur Ermittlung der Ursachen und Wirkungen der politischen Formen und zum Vergleich derselben mit entsprechenden Formen anderer Zeiten und Völker gedrängt werden. Es bestehen aber auch bedeutsame Ansätze einer Staatslehre selbst, d. h. einer systematischen Abstraktion der politischen Grundsätze. Teilweise berührt sich die Staatslehre in diesem Sinn mit der Philosophie, — bes. an ihrem Ausgangspunkt (Aristoteles „Politik“), sowie auch später (Montesquieu). Im Allgemeinen geht sie aber ihren eigenen Weg (Machiavelli, s. o.), — bewusst seit der Mitte des 19. Jh. (Dahlmann, Tocqueville). Völlig vollzogen ist die Trennung von Staatslehre und Rechtsphilosophie noch heute nicht.

IV. Allerdings kann nun auch innerhalb des Rahmens einer empirisch-historischen Betrachtung des Staats wieder zweifelhaft sein, wie weit die wissenschaftliche Forschung vorzudringen hat. Als feststehend darf hier nur soviel gelten, dass eine wissenschaftliche Politik das zu ermitteln hat, was im Staatsleben gesetzmässig, wiederkehrend ist. Aber auch dieser Begriff ist vieldeutig. Jedenfalls darf:

a) aus der historischen Mannichfaltigkeit der politischen Gebilde nicht geschlossen werden, dass unter diesen eine gesetzmässige Bewegung überhaupt nicht stattfindet. Zwar besteht die Theorie, nur das Naturleben bestimme sich nach Gesetzen dagegen habe die wissenschaftliche Betrachtung des Kulturgeschehens grundsätzlich nur die Einzelgeschehnisse in ihren individuellen

*Die gleichbedeutende Anwendung von Staatslehre und Politik ist nur dann möglich, als man die beiden Begriffe in einem weitesten Sinne versteht, nämlich die Staatslehre als die Lehre von der Entstehung und Entwicklung der politischen Formen der Menschheit, die Politik als die Lehre von der Zweckmässigkeit der politischen Formen der Menschheit. Die Staatslehre ist also die Lehre von der Entstehung und Entwicklung der politischen Formen der Menschheit, die Politik die Lehre von der Zweckmässigkeit der politischen Formen der Menschheit.*



ihr schliessliches Resultat lassen sich niemals ganz oder annähernd messen und vorausberechnen, und auch hinterdrein nur in gewissem Umfang analysieren. Die Politik darf deshalb gar nicht versuchen, über längere Zeiträume ein zwingendes Entwicklungsgesetz, wohl gar mit Wirkung für die Zukunft, nachzuweisen. Am wenigsten lässt sich eine einheitliche Entwicklung des gesamten Staatslebens konstatieren, die in der Richtung auf ein bestimmtes Ziel hin abläuft, sei es eine immer fortschreitende Vervollkommnung der staatlichen Einrichtungen, etwa entsprechend der zunehmenden Verstandesaufklärung der Menschen (Buckle, Lamprecht) oder entspr. der Verfeinerung wirtschaftlicher Bedürfnisse (Karl Marx), sei es eine um sich greifende Auflösung etwa entspr. einer zunehmenden Degeneration der Rasse (Gobineau etc.). Solche Theorien sind — meist unbewusst — Ausflüsse der Geschichtsphilosophie oder Soziologie und alle Versuche, die auf diesem Wege, bes. durch die Schule Kants und diejenige Comtes (s. o. II a. E.) gemacht worden sind, sind in Wahrheit in die vorkantische Metaphysik zurückgefallen, weil sie, wie diese, mit bestimmten, nur gefühlsmässig begründeten Weltanschauungen rechnen.

---

## I. Teil: Die allgemeinen Grundlagen des Staatslebens.

### § 1. Die Entstehungsbedingungen des Staats.

I. Die Erkenntnis des Wesens des Staats hängt in erster Linie von der Erkenntnis seiner Entstehung ab. Die ältere Staatslehre (vgl. die Einleitg.) erklärte dieselbe entweder als mechanischen Vorgang: der Staat ist durch Gewaltakt oder Ueber-einkunft der Einzelmenschen, Staatsvertrag, Sozialvertrag, planmässig geschaffen; — oder als organischen: der Staat ist ohne Zuthun der Individuen infolge überindividueller Einflüsse (göttlicher Fügung, natürlicher Anlage) von selbst mit Notwendigkeit geworden. Beiden Theorien lag der Fehler zu Grunde, dass die Staatslehre nur die Entstehung des Staats überhaupt (der Staatsidee oder des Staatsinstituts) ins Auge fasste, — die organische Theorie mit Hilfe metaphysischer Spekulation, — die mechanische mit Hilfe unzulässig verallgemeinerter und unbewiesener











bleiben in dem Landschaftsstaat, diese bleiben als Provinz-, Gau-, Grafschaften im Territorialstaat, diese als Gliedstaaten, Unterstaaten in einem Gesamtstaat, (Staatenstaat, Bundesstaat, Oberstaat) als selbständige politische „Gemeinwesen“ lebendig. Solche politische Bildungen, grössere politische Verbände mit selbstthätigen „selbstverwaltenden“, „autonomen“ Gliedern, — die „dezentralisierten“ Verbände im weitesten Sinn unterscheiden sich jedenfalls in ihrer praktischen Eigenart ebensowohl von dem „zentralisierten“ Verband, Einheitsstaat, wie andererseits von einer Mehrheit zu gemeinsamem Zweck thätiger, aber von einander unabhängiger Verbände, der „Staatengemeinschaft“. Denn die Dezentralisation wirkt praktisch anders als wenn einem staatlichen Verband ein geographisch oder historisch abgegrenzter Gebietsteil so eingefügt ist, dass er als solcher einen Einfluss auf die dort politisch thätigen Organe (durch Wahl, durch eine von ihm allein gewohnheitsrechtlich oder gesetzlich ausgebildete Erbfolge — nicht ausübt, — und ebenso ist hiervon verschieden die Gestaltung, dass mehrere Staaten durch ihre Organe auf Grund einer wechselseitig, aber freiwillig übernommenen Verpflichtung zu gemeinsamem Interesse politisch (kriegführend, durch Herstellung eines Kanals, einer Eisenbahn etc.) thätig werden (wie insbes. die modernen Kulturstaaten im internationalen Verkehr).

Ohne Einfluss auf alle diese Erscheinungen ist die Frage, ob zwischen den verschiedenen (höheren und niederen) Verbänden im Einzelnen Unterschiede bestehen und welche, — ob der Oberstaat zum Unterstaat und zur Gemeinde durch die Eigenschaft der Unabhängigkeit (Souveränität) im Gegensatz steht oder der Staat (Ober- und Unterstaat) zur Gemeinde, Provinz etc. Diese Fragen sind praktisch sekundär. Falsch gestellt ist vor allem die Frage, ob die Souveränität zum normalen Wesen des Staats gehört oder nicht (Treitschke u. A.; vgl. u. § 18). Unter allen Umständen ist festzuhalten, dass alle politischen Verbände, vorausgesetzt, dass sie im obigen Sinn selbständige, eigne politische Thätigkeit entwickeln, im Hauptpunkt für die allgemeine Staatslehre gleiche Bedeutung haben. Die Selbständigkeit der Thätigkeit ist mit der Unabhängigkeit (Souveränität) derselben nicht zu verwechseln.

## § 2. Die Aufgaben des Staats.

I. Wie über die Entstehung des Staats, so bewegte sich die ältere Staatslehre auch über den „Zweck“ des Staats in extrem entgegengesetzten Vorstellungen. Der Staat sollte nach der einen Meinung die gesamte „Glückseligkeit“, die äussere und innere Wohlfahrt der Menschen begründen (Allseitigkeit der Staatszwecke, — älteres Naturrecht: Locke, bes. Christian Wolff). Nach den andern sollte er nur Schutz, Sicherheit der Bürger nach aussen und im innern schaffen (Einseitigkeit des Staatszwecks — Rousseau, bes. Wilhelm v. Humboldt). Vermittelnd fordert der deutsche Idealismus (Schelling, Hegel) vom Staat die „Vervollkommnung“ des Bürgers, unter bes. Betonung der sittlichen, ästhetischen Vervollkommnung. Aber mit dem Verlassen der metaphysischen Betrachtungsweise (ob. Einleitung III) erledigt sich auch dieser Streit. Von einem „Zweck“ des Staats lässt sich im strengen Sinn nur reden vom Standpunkt einer zwecksetzenden Persönlichkeit, also wenn man den Staat als eine Veranstaltung der Menschen oder als eine Einsetzung der Gottheit ansieht. Betrachtet man dagegen den Staat wissenschaftlich nur als die von Natur gegebene Lebensform der zusammenwohnenden Menschen, so kann man nur von einer natürlichen Aufgabe des Staats, wie von der Aufgabe des Einzelmenschen reden, bezw. von einer natürlichen Fähigkeit. Diese besteht erfahrungsgemäss in der Bethätigung der gemeinsamen (physischen, ökonomischen, geistigen) Kräfte der Staatsbürger zur Befriedigung ihrer gemeinsamen (öffentlichen) Bedürfnisse (vgl. Einleitung I). Andererseits aber lehrt die Erfahrung, dass sich diese Bedürfnisse allgemäin gültig nicht bezeichnen lassen. Sie wechseln vielmehr unausgesetzt nach dem Wohnort, der Lebensweise, Wirtschaftsweise, geistigen Veranlagung, Bildung, nach dem Grad der äusseren Sicherheit oder Angefochtenheit des Volks.

II. Hiernach löst sich auch das sog. Problem des Staatszwecks in Wahrheit in die Frage auf, welche Aufgaben dem einzelnen historisch gewordenen Staat in einem bestimmten gegebenen Zeitpunkt obliegen. Diese Aufgaben bemessen sich nach den jeweiligen Zwecken, die die Bevölkerung oder die massgebenden Volksgruppen

(Stände, Rassen, Religionsparteien etc.) im gegebenen Moment verfolgen. Allgemein lässt sich hierüber nur feststellen, dass weder die Theorie der Einseitigkeit noch die der Allseitigkeit zutrifft, und zwar für keinen Staat und keine Zeit. Niemals hat der Staat nur die einseitige Aufgabe der Sicherung (Landesverteidigung und Rechtspflege): selbst die primitivsten Staaten sorgen bereits für die Kulturbedürfnisse des religiösen Lebens, und auf höheren Stufen werden die Aufgaben der materiellen und geistigen Wohlfahrt denen der Sicherheit gleich rücksichtswürdig. Aber andererseits hat der Staat auch nie die Aufgabe allseitiger Befriedigung der Kulturgüter. In allen Verhältnissen bleibt dem Einzelbürger, der Familie, den freiwilligen Verbänden der Individuen ein Gebiet überlassen, auf welchem er nach seinem Belieben und nach seinen höchst individuellen Bedürfnissen der Beschaffung der privaten Güter nachgeht (Familienleben, Wirtschaft und Haushalt, geistige Ausbildung, Vergnügen etc.). Die staatlichen Verbände beschaffen nur die öffentlichen (im Zweifel für alle Bürger oder für grosse Bevölkerungskreise gleich notwendigen) Güter. Sie lassen neben der staatlichen Thätigkeit stets ein Gebiet der individuellen, privaten Selbstbestimmung, eine Sphäre der persönlichen (bes. wirtschaftlichen) Freiheit, offen.

III. Immerhin enthält die ältere Staatlehre (I) doch auch in dieser Frage einen berechtigten Kern:

a) Einerseits ist die Grenze zwischen Staatsthätigkeit und Privatthätigkeit (Freiheit) ebenfalls verschiebbar. Die Aufgaben des Staats sind zwar nie allseitig, aber doch unbegrenzter Vielseitigkeit fähig. Sie können also auch unter Umständen in das Gebiet der persönlichen Thätigkeit hinein ausgedehnt werden, wenn im gegebenen Fall alle Bürger oder gewisse Bevölkerungsschichten zu schwach, zu ungebildet etc. sind, um Bedürfnisse zu befriedigen, die regelmässig wohl der Befriedigung durch die private Fürsorge überlassen werden: Bevormundung in Berufswahl, ländlicher Bewirtschaftung, Tracht (griechische Tyrannen, Staat des 17. u. 18. Jh.). Auf die Dauer lässt sich allerdings eine staatliche Expansion der Aufgaben auf die private Gütersphäre (Polizeistaat) nicht durchführen, — und gerade der Opposition

hiegegen entsprang die Doktrin der prinzipiellen Einseitigkeit der Staatsaufgaben (s. o. I.).

b) Andererseits liegt in der Rousseauschen Auffassung der Staatsaufgaben der richtige Kern, dass die Aufgabe der Sicherung nach aussen und im innern die wichtigste ist, auf welche der Staat seine Kräfte und Mittel in erster Linie auch auf Kosten der Wohlfahrtsaufgaben zu verwenden hat. Natürlich gehört aber zu solcher Sicherung nicht nur die Führung eines Kriegs, wenn die Selbständigkeit des Staats oder seiner Bürger thatsächlich gefährdet ist, sondern auch eine derartige Stärkung der Macht- und Verteidigungsmittel des Staats, dass eine Störung der Sicherheit von aussen (z. B. durch Vergewaltigung des Handels seitens fremder Konkurrenten) oder im innern (z. B. seitens einer allmählich einwandernden fremden Rasse; o. § 1, II) unmöglich oder aussichtslos wird. Ein Staat, der der äusseren Machtmittel ganz entbehrt, ist unhaltbar.

### § 3. Das Verhältnis des Staats zum Recht.

I. Aus den Wesenseigenschaften und Aufgaben des Staats (§ 1—2) erhellt zugleich des Verhältnis des Staats zum Recht, d. h. zu der in den Anschauungen, gemeinsamen Ueberzeugungen aller Volksteile wurzelnden Lebensordnung, deren Sätze, Regeln oder Normen, für jeden der im sozialen Leben nebeneinander bestehenden Interessen- und Willensträger den ihm zukommenden Macht- oder Lebenskreis festsetzen. Das Recht, die Rechtsordnung entsteht — mindestens seiner geistigen Grundlage nach — unabhängig vom Staat in den inhaltlich zusammentreffenden Vorstellungen, die die durch Abstammung und Wohnsitz verbundenen Menschen über die Verteilung der Lebensgüter unter die Mitglieder der menschlichen Gesellschaft ausbilden. Aber durch die natürlich gegebene Sachlage tritt das Recht mit Notwendigkeit zum Staat in eine doppelte Beziehung:

a) Einerseits wird die äussere Aufrechterhaltung des Rechts eine der Kulturaufgaben des Staats. Es sondert sich aus den menschlichen Vorstellungen über das wünschenswerte Verhalten (aus den Regeln der Sittlichkeit und Sitte) gerade dadurch (als Recht) aus, dass die staatlichen Verbände Garantien

seiner Geltung schaffen — sei es durch staatliche Formulierung der allgemeinen Regel (Gesetzgebung), sei es durch Durchführung der Regel im Einzelfalle (Rechtsanwendung: Ausspruch, — bes. Urteil und Zwang, bes. Vollstreckung), sei es (wie in zivilisierten Staaten meist) durch beides. Diese Funktionen des Staats sind in seiner Sicherungsaufgabe (ob. § 2 lit. b) enthalten. Der Staat ist Schützer der Rechtsordnung, — das Recht ist in seinem Bestand vom Staat abhängig.

b) Andererseits aber muss sich auch der Staat unter das Recht und seine Vorschriften fügen. Sein Wesen liegt gerade darin, dass er im Gebrauch der von ihm zusammengefassten Volkskräfte (§ I b, 2) eine selbständige Willensthätigkeit entwickelt. Auch er ist also ein Willens- und Interessenträger, eine Person, wie der Einzelmensch oder die wirtschaftlichen etc. Verbände des Privatlebens. Wie sie, wird also auch das Verhalten des Staats durch die Regeln des Rechts gebunden und beschränkt. Das Recht hat nicht nur gegenüber den Individuen, sondern auch gegenüber den politischen Verbänden das Streben, Missbrauch der Macht, Willkür, zu verhüten. Wenn also auch die Menschen in erster Linie von der überlegenen Macht des Staats Hilfe, Förderung, Schutz erwarten, so hat doch andererseits auch jedes im Staat vereinigte Volk die Tendenz, diese Macht des Staates rechtlich einzuschränken, — die Sphäre der Einzelnen gegen Uebergriffe des Staats zu sichern. Insoweit ist der Staat, (die Gemeinde) Glied der Rechtsordnung. Der Staat schützt nicht nur das Recht (lit. a), sondern ist zugleich vom Recht abhängig. Er ist Rechtsstaat. (Hauptgedanke der Naturrechtslehre, Grotius, Locke, Voltaire: Idee der „Herrschaft des Gesetzes.“)

II. Die Rechtsstaatsidee ist hiernach stets insofern von praktischer Bedeutung, als sie der Kulturthätigkeit des Staatslebens zugleich Sicherheit giebt, sittliche Schranken auferlegt, — nach aussen (durch das Völkerrecht) wie nach innen gegenüber den Bürgern (durch das Staatsrecht. Im Einzelnen wird ihre praktische Bedeutung verschieden:

1. Soweit das Recht bindend die Organe, die für den Staat nach aussen oder im innern handeln, — den Herrscher, den Träger der Gesetzgebung, das Beamtentum etc. — und das Verhältnis der mehreren Organe zu einander regelt, ist es Verfassungsrecht (teils zum Völkerrecht, teils zum Staatsrecht gehörig). Sein Nutzen äussert sich in der nur so möglichen Stetigkeit und Ruhe der staatlichen Thätigkeiten nach aussen und innen.

2. Soweit das Recht die Thätigkeit eines Staats im Verhältnis zu anderen unabhängigen Staaten regelt (im Völkerrecht im w. S.), bedeutet es den Schutz der Staaten in ihrer Gleichberechtigung, in der gesicherten Erhaltung ihres Gebiets, ihrer Hoheitsrechte, ihrer ungestörten Kultur-, Justiz-, Handelsthätigkeit u. s. w.

3. Seine Hauptbedeutung jedoch entfaltet der Gedanke des Rechtsstaats in der rechtlichen Regelung der Staatsthätigkeiten im Verhältnis zu den Bürgern oder untergeordneten Verbänden (auch Gemeinden etc.). Hier schliesst sie die Forderung ein, dass die Lasten und Vergünstigungen des Bürgers vom Staat nicht nach Willkür, mit Rücksicht auf Macht und Zweckmässigkeit des Einzelfalls und der Einzelpersonen bemessen werden dürfen (Despotismus), sondern nur nach Massgabe eines allgemeingültigen Grundsatzes, welcher alle in ähnlicher Lage befindlichen Bürger gleichmässig berechtigt und verpflichtet. Diese Anwartschaft des Bürgers auf ein festes Mass staatlicher Belastung und staatlichen Schutzes nennt man traditionell die politische Freiheit des Bürgers. Sie schliesst im Verhältnis mehrerer Bürger zu einander bereits notwendig die politische Gleichheit ein. Hierbei ist nach verschiedenen Richtungen hin ein Missverstehen der Begriffe „Freiheit“ und „Gleichheit“ zu vermeiden:

a) Die politische Freiheit bedeutet nicht ein bestimmtes Mass von Rechten oder von Sicherheitsmassregeln gegen staatliche Eingriffe (eine bestimmte Steuerlast, Heereslast, freie Verteidigung im Prozess etc.). Diese Massstäbe können in allen Zeiten und Völkern sehr verschieden sein. Infolgedessen darf die politische Freiheit keinesfalls mit der individuellen (wirtschaft-

lichen, überhaupt persönlichen) Bewegungsfreiheit verwechselt werden, die dem Bürger durch die staatliche Thätigkeit offen gelassen wird (vgl. o. § 2). Es ist denkbar, dass das individuelle Leben sehr stark beschränkt wird, aber doch nach Massgabe fester, sichernder Grundsätze — so in sehr primitiven Gemeinwesen, z. B. denen der germanischen sog. Gemeinfreiheit in und nach der Völkerwanderung (unbedingter Kriegsdienst, staatliche periodische Landverteilung etc. nach fester Ordnung); — eine extreme Durchführung dieses Zustandes schwebt den Vertretern des „sozialen“ Staats vor (politische Freiheit bei völliger individueller Unfreiheit). Es ist andererseits denkbar, dass ein Staat, der den Bürger gegen staatliche Willkür schutzlos lässt, ihm doch in Familie und Wirtschaft sehr freie Bewegung eröffnet. Freilich kann die Missachtung der politischen und der persönlichen Freiheit zusammentreffen. Eine Bevölkerungsklasse, über deren ganze Kräfte die Staatsgewalt verfügt, ohne durch rechtliche Schranken gebunden zu sein, ist Staatssklave, Staatsfröhner (von Bedeutung in allen Orientstaaten, bes. in Aegypten, Assyrien), während man keineswegs jeden Unterthan eines despotischen Staats als Sklave bezeichnen darf. Entsprechend bedeutet politische Gleichheit nicht notwendig die positive Gleichbehandlung aller Bürger, sondern nur die relative, verhältnismässig gleiche Berechtigung und Beschränkung derselben nach Verhältnis der Verschiedenheiten ihres Vermögens, Geschlechts, Alters, Berufs etc., also die absolut gleiche aller in gleichen Vermögens-, Berufs- etc. Lagen befindlichen.

b) Noch weniger liegt in der politischen Freiheit und Gleichheit enthalten, dass der Einzelne ein Recht zur Teilnahme an der Staatsleitung (Regierung, bezw. überhaupt an der staatlichen Thätigkeit) haben müsse und zwar alle gleichviel Anteil daran. Politische Freiheit ist nicht politische Macht. Mit andern Worten, es darf aus dem Rechtsstaatsgedanken keineswegs die Forderung der Demokratie abgeleitet werden (Trugschluss Rousseaus). Denn das Prinzip des Rechtsstaats betrifft überhaupt nur das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Bürger als staatlich geschütztem und gefördertem Glied der Volksgemeinschaft, — nicht die Frage, ob der Bürger ausserdem

Organ der staatlichen Thätigkeit (vgl. o. § 1 lit. b) sein soll, und inwieweit. Ob der Bürger als solcher zum Wähler, Geschworenen, Abgeordneten etc., also zum verwaltenden, rechtsprechenden, regierenden, gesetzgebenden Organ herangezogen werden soll, und inwieweit, hängt von ganz besonderen Motiven ab, die in Zeiten und Nationen wechseln. Die Forderung des Rechtsstaats dagegen verlangt nur Sicherung des Bürgers gegen staatliche Eingriffe durch feste Rechtsgrundsätze. Sie hat für monarchische, aristokratische, demokratische Staaten die gleiche Bedeutung, und nicht nur monarchische, sondern auch aristokratische und demokratische Regierungen können sie verletzen.

#### § 4. Die staatlichen Grundthätigkeiten und ihre Organe.

I. Erst aus dem Zusammenhalt der Kulturaufgaben des Staats (§ 2) mit seiner Beziehung zum Recht (§ 3) ergibt sich, welche Arten von Thätigkeiten der Staat unter allen Umständen zu verrichten hat.

a) Die Erfüllung der sozialen Aufgaben des Staats verkörpert sich in der Thätigkeit der Verwaltung. Sie ist die Befriedigung der den Gliedern des Volks gemeinsamen materiellen und ideellen Bedürfnisse. Als ständige Hauptzweige dieser Verwaltung kann man unterscheiden:

1. die Militärverwaltung, die Sorge für die Sicherheit des Staats und seiner Glieder nach aussen und im innern.

2. die auswärtige Verwaltung, die Ordnung und Abwicklung der Beziehungen des Staats zu andern Staaten.

3. die innere Verwaltung oder Polizei im weiteren Sinne. Unter diesem Namen werden die sämtlichen Thätigkeiten zusammengefasst, die der eigentlichen Kulturpflege, der Verwirklichung der Interessen der Einzelbürger oder ganzer Kreise derselben dienen, mögen sie im übrigen den Schutz der Bürger gegen Störungen und Gefährdungen bezwecken (sog. Sicherheitspolizei, Polizei im engern Sinn: Verhütung von Gewaltthaten, Aufläufen, Unruhen, von Krankheiten, Feuerschäden u. a. elementaren, Ereignissen, Ueberwachung und Beseitigung von Geisteskranken,

Landstreichern etc.) — oder die Förderung der wirtschaftlichen, geistigen etc. Bestrebungen der Bürger (sog. Wohlfahrtspolizei: Strassen-, Hafen-, Eisenbahnbau, Gründung und Betrieb von Schulen, Kunstinstituten, Anstalten der Bodenkultur, Sparkassen, Verkehrsanstalten etc.). In gewissem Sinn gehören zur inneren Verwaltung auch die Thätigkeiten des Civil- oder Privatrechtsschutzes und der Verbrechens- oder Strafverfolgung. Die erstere (Verwirklichung der privatrechtlichen Verhältnisse der Bürger, ihrer Eigentums-, Schuld-, Familienverhältnisse ist ein Zweig der unerlässlichen Wohlfahrtspflege der Einzelnen mittels Sicherung gegen fremde Eingriffe (streitige Civilrechtspflege, Civilprozess) oder mittels Verhütung künftiger Gefährdung (freiwillige Civilrechtspflege, z. B. Grundbuchführung, Vormundschaftsaufsicht etc.). Die Strafverfolgung ist entspr. ein Zweig der Wohlfahrtspflege der Gesamtheit mittelst Sicherung der Gesellschaft gegen künftige Verbrechensbegehung, Störung der sozialen Ordnung. Doch verfließt sich in beiden Teilen die staatliche Kulturpflege, Verwaltungsthätigkeit, mit der Rechtspflege zu einer eigenartigen Funktion des Staats (vgl. u. lit. b.)

4. Als Unterlage sämtlicher drei Verwaltungszweige n. 1—3 dient die Finanzverwaltung, die Beschaffung und Verwertung der Mittel des Staatshaushalts, Etats, die für alle staatlichen Thätigkeiten erforderlich sind.

Ausgeübt wird die Verwaltung durch die Staatsbehörden, teils Einzelbeamte, teils kollegiale, aus mehreren Beamten zusammengesetzte Kollegien. Ueber der Thätigkeit aller Behörden aber bedarf es in jedem Staat einer zusammenfassenden und leitenden Thätigkeit, der Zentralverwaltung, Regierung. Das Organ derselben ist der Herrscher, der Träger der Staatsgewalt, die „Regierung“ im konkreten Sinn. In der Regel wird sie den Staat auch nach aussen (international) und nach innen (gegenüber dem Volk) repräsentieren; sie ist dann zugleich das „Staatshaupt“, der Inhaber der Repräsentativthätigkeit. Durch die Verhältnisse kann jedoch auch ein besonderes Repräsentativorgan neben dem Träger der Staatsgewalt ausgebildet

sein; dann ist dieses jedoch eine für die praktische Gestaltung des Staatslebens gleichgültige Erscheinung: das eigenartige Gepräge des letzteren hängt davon ab, wer regiert, thatsächlich die Verwaltung in Bewegung setzt und dirigiert, — insbes. die obersten Behörden ernennt. An die Regierung knüpft sich deshalb bei komplizierteren politischen Verhältnissen die vervollkommnete Ausbildung des Ministeriums, d. h. eine Zentralbehörde, welche zwischen den Verwaltungsbehörden und dem Träger der obersten Gewalt vermittelt, entweder in Form eines leitenden Staatsmanns, von welchem andere abhängig sind (Premierminister) oder in Form eines unter einem Ministerpräsidenten amtierenden Kollegiums gleichberechtigter Mitglieder, deren jedes die Zentralverwaltung eines grössern Verwaltungsgebiets, Ressorts (Finanzen, Krieg, Aeusseres, Inneres, Kultus und Unterricht etc.) führt (Ressortministerium).

b) Innerlich ganz unabhängig von Verwaltung und Regierung bewegt sich die staatliche Thätigkeit, welche der Erhaltung der Rechtsordnung gewidmet ist. Sie verkörpert sich vor allem:

1) in der Gesetzgebung, d. h. in der autoritären und bindenden Feststellung der allgemeinen Rechtsnormen, welche nach der Ueberzeugung des Volks für das Verhältnis aller Glieder der Gesellschaft massgebend sind. Insbes. erstreckt sich dieselbe auch auf das öffentliche Recht, vor allem das Staatsrecht, welches die Willensbeziehungen des Staats selbst regelt, sei es dass dasselbe die Organe des Staats und die Machtsphäre der mehreren oberen und unteren oder der nebengeordneten Organe im Verhältnis zu einander bestimmt (Verfassungsrecht), sei es dass es die Macht des Staats im Verhältnis zu der der Bürger, die staatlichen Thätigkeiten und die Begünstigungen und Belastungen der Bürger dabei ordnet (Staatsrecht im engern Sinn, besser Recht der staatlichen Thätigkeiten: Verwaltungsrecht, Strafrecht, Besteuerungsrecht, Militärrecht etc.).

2. Eine weitere eigenartige Thätigkeit des Staats muss sich aber dadurch entwickeln, dass die Beobachtung und Anwendung

der allgemeinen Rechtsregel im einzelnen Fall beaufsichtigt, kontrolliert, garantiert werden muss. Dies geschieht für die Rechtsregeln, welche das Verhalten des Bürgers in seinem Privatleben gegenüber dem Mitbürger bestimmen (die Regeln des Civil-, Privatrechts) durch die Thätigkeit der streitigen Civilrechtspflege, Civiljustiz; — für die Regeln, die das Verhalten des Einzelnen innerhalb des gesellschaftlichen Lebens überhaupt unter Strafandrohung regeln (Strafrecht) geschieht es durch die regelmässige Abstrafung der Rechtsübertretungen (Verbrechen) und der Strafrechtspflege, Strafjustiz; und gerade dadurch hebt sich diese aus den Funktionen der Sicherheitspolizei (vgl. o.) als etwas eigenartiges heraus, dass sie ausser dem Zweck, Gefahren für Leib, Leben, Vermögen, Freiheit etc. vorzubeugen (Präventivwirkung der Strafe) nach der Auffassung aller Zeiten noch den anderen Zweck verfolgt, die einzelne konkrete Rechtsverletzung zu konstatieren und dadurch eindrucksvoll das Rechtsbewusstsein in allen Teilen des Volkes zu klären, die Achtung vor dem Recht und seinem Schützer, dem Staat, zu stärken (Repressivwirkung, meist als Vergeltungswirkung bezeichnet). Für das Staatsleben im allgemeinen wird nun aber bedeutsam, dass auch der Staat selbst und seine Organe in der Einhaltung der Rechtsschranken beaufsichtigt werden, denen sie in ihrer Thätigkeit unterstehen, — z. B. die Verwaltungsbehörden in der Steuererhebung, die Strafrechtspflegebehörden in der Verbrecherverfolgung in der Weise, dass der einschreitende Beamte von dem Urteil, Ausspruch eines Gerichtes über die Rechtmässigkeit der Steuer-, Strafe abhängig gemacht wird. Man fasst deshalb diese ganze Funktion, durch die der Staat die Bürger wie vor allem sich selbst (seine eigenen Organe) zur Erfüllung der Rechtsordnung anhält, jetzt als Rechtskontrolle zusammen.

Die ganze Dreiteilung der staatlichen Thätigkeiten: Verwaltung (bez. Regierung), Gesetzgebung und Rechtskontrolle entspricht somit der zuerst durch Montesquieu populär aber ungenügend aufgestellten Unterscheidung von Exekutive, Legislative und Justiz.

II. Die unter I. gesonderten drei Hauptthätigkeiten werden in jedem rechtlich geordneten Staatsgebilde praktisch. In ihrer einfachsten Form gestalten sich dieselben so, dass der Staat von einem einzigen Organ regiert wird, von welchem nicht nur die unteren Organe (Verwaltungsbehörden) eingesetzt werden, sondern auch die Gesetze erlassen und die Rechtskontrolle (durch Einsetzung der Civil- und Strafgerichte und durch disciplinäre Ueberwachung der Verwaltungsbehörden) geübt werden. Aber eine derartige Staatsform (orientalische Monarchien, Fürstentum und Königtum des 17. u. 18. Jahrhunderts in Frankreich, Deutschland, Italien) ist notwendig unvollkommen. In ihr fehlt die Sicherheit dafür, dass die gesetzlichen Normen in Uebereinstimmung mit der allgemeinen Rechtsüberzeugung des Volkes erlassen und fortentwickelt werden. Vor allem aber kann hier die Rechtskontrolle ihre Hauptaufgabe nicht erfüllen. In den unteren Instanzen würden dieselben Behörden, welche die Steuer-, Heeres-, innere Verwaltung etc. ausüben, auch zu prüfen haben, welche rechtlichen Grenzen dafür gelten, und ebenso würde die Regierungsgewalt (die Direktive der Verwaltung) mit der Kontrolle der Rechtmässigkeit der untern Verwaltung und der Kontrolle der Regierung selbst in der einen Hand des Herrschers vereinigt sein. Diese Aufgabe ist aber psychologisch unerfüllbar. Thatsächlich müssen also in solchen Staaten die Rechtsschranken der staatlichen Gewalt fast wertlos werden. Die Aufsicht und überhaupt die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips ist nur eine scheinbare. Die Staatsgewalt ist in Wahrheit eine „absolute“, alle staatliche Funktionen in sich vereinigende. Der Staat nähert sich praktisch dem Machtstaat, Willkürstaat, dem despotischen Staat (o. § 3 a. E.) an, wenn er auch von einem solchen (wo überhaupt keine rechtlichen Vorstellungen über die Rechte der Staatsgewalt ausgebildet sind) begrifflich zu trennen ist.

Infolgedessen besteht in allen staatsbildenden Völkern das Bestreben, die staatlichen Thätigkeiten von einem Zusammenwirken mehrerer von einander unabhängiger Willensträger besorgen zu lassen. In plumper Weise wirkt in dieser Richtung schon das politische Nebeneinanderarbeiten mehrerer weiterer oder engerer

Verbände (Reich, Gliedstaat, Gemeinde etc., vgl. o. § 1, II). In verfeinerter Form dagegen führt das Bestreben dahin, mehrere gleich geordnete Organe zu schaffen, unter welche die verschiedenen innerlich unvereinbaren Grundthätigkeiten des Staats verteilt werden (seit Montesquieu nicht glücklich sogenanntes Prinzip der „Teilung der Gewalten“, *séparation des pouvoirs*, — besser: Sonderung oder Verteilung der Staatsfunktionen oder Dualismus der Organe). Im Einzelnen drängt dieses Prinzip, folgerichtig durchgeführt:

a) zur Bindung der Gesetzgebungsakte der Regierung an die Zustimmung eines Rats, welcher fähig ist, die Interessen und Rechtsanschauungen aller Bevölkerungskreise zu berücksichtigen (einer Volksversammlung, Volksvertretung etc.);

b) zur Nebeneinanderordnung eines Regierungs- und eines obersten Kontrollorgans, welches den Einklang der Akte der Zentralverwaltung mit dem Staatsrecht bzw. Völkerrecht prüft — gleichviel ob dies dasselbe Organ ist, welches auch an der Gesetzgebung teil nimmt (lit. a) oder ein anderes;

c) zur Nebeneinanderordnung der untern Verwaltungsbehörde und deren Kategorie bloss prüfender Behörden (Justizbehörden, Gerichte), welche lediglich thätig werden, um die wohlfahrtspolizeilichen oder sicherheitspolizeilichen Akte der inneren Verwaltung, die Steuerverwaltungs-, Militärverwaltungsakte, die Vollstreckungen der Civilrechtspflege oder Bestrafung auf ihre Recht- und Gesetzmässigkeit zu überwachen und darüber bindende Aussprüche (Urteile) abzugeben, — Verwaltungsgerichte, Civilgerichte, Strafgerichte;

d) folgerichtig müssen sowohl die Personen der Regierungskontrolle von der Regierung unabhängig sein, wie auch die Organe der Verwaltungskontrolle (Gerichte) in ihrer Entstehung oder doch mindestens in ihrem Funktionieren einer Beeinflussung der Regierung entrückt (Unabhängigkeitsgarantien), sowie von den Verwaltungsbehörden individuell verschieden sein (Trennung von Justiz und Verwaltung).

Einen Staat, der durch solche Einrichtungen die Erfüllung der Staatsrechtssätze zu gewährleisten sucht, bezeichnet ein fester Sprachgebrauch als „Verfassungsstaat“. Im weitern Sinn hat zwar jeder Staat eine Verfassung (d. h. für ihn handelnde Organe, vgl. § 1, II) und ein Verfassungsrecht (d. h. Rechtssätze über die Organe, gewohnheitsrechtliche oder gesetzliche). Im engern Sinne aber schreibt man eine „Verfassung“ nur demjenigen Staat zu, welcher äussere Rechts- oder Verfassungsgarantien der genannten Art besitzt, dem ausgebildeten Rechtsstaat im Gegensatz zum unausgebildeten Rechtsstaat oder „absoluten Staat“. Eine scharfe Grenze zwischen absolutem Staat und Verfassungsstaat besteht freilich nicht (so wenig wie zwischen Absolutismus und Despotismus — vgl. oben). Denn der Verfassungsstaat kann sich in zahllosen mehr oder minder vollkommenen Varietäten abtufen, je nachdem die öffentlichen Rechtsgarantie-Einrichtungen (a—d) sämtlich oder nur teilweise ausgebildet sind. Der Verfassungsstaat kann sich also in seinen niederen Stufen dem absoluten Staat annähern. Aber immerhin lässt sich als Verfassungsstaat doch jeder Staat bezeichnen, der durch irgend welche Einrichtung eine Kontrolle der regierenden oder verwaltenden Organe ermöglicht, die nicht nur eine scheinbare ist, sondern sich praktisch bethätigt. Jedenfalls ist es deshalb zu eng und irreführend, wenn man häufig für den Charakter des Verfassungsstaats eine bestimmte äussere Einrichtung als Kennzeichen aufstellt (z. B. eine Volksvertretung).

## § 5. Die rechtsbildenden Kräfte im Staatsleben (Die Parteien und ihre Doktrinen).

I. Die Existenz staatlicher Verbände (§ 1), das Streben, sie mit öffentlichen, sozialen Kulturaufgaben zu betrauen (§ 2), ihre Thätigkeit mit Rechtsregeln abzugrenzen (§ 3) und Garantien für Erfüllung dieser Rechtsregeln zu schaffen (§ 4), ist allen Zeiten und Völkern gemeinsam. Aber die für den Staat handelnden Organe, die Arten und Umfang ihrer Thätigkeit, die rechtlichen Grenzen derselben, die Formen der Rechtsgarantien sind überall verschieden

Sie hängen von den verschiedenen Kulturbedürfnissen und Rechtsanschauungen der Völker und Zeiten ab.

Nun giebt es aber erfahrungsgemäss immer nur einen gewissen Kreis politischer Fragen, über deren Regelung die ganze Bevölkerung einverstanden ist. In den meisten Punkten weichen die Bedürfnisse und demgemäss die Anschauungen über die staatlichen Rechte und Pflichten, Thätigkeiten und Einrichtungen in den verschiedenen Schichten oder Gruppen desselben Volkes von einander ab. Diese Gruppen nennt man Parteien. Ihren Kern bilden die Personenkreise, die durch Interessen, d. h. gemeinsame Bedingungen und Bestrebungen des beruflichen, ständischen, gesellschaftlichen, religiösen Lebens etc. zusammengehalten werden, — also die Stände (Adel, Geistlichkeit, Bürgertum, Bauernstand, Proletariat), Wirtschaftsgruppen, (Landwirtschaft, Industrie, — Arbeitgeber [Unternehmer] und ländliche, bezw. industrielle Arbeiter), Religions-, Rassen-Gruppen. Die polit. Parteien fallen jedoch mit diesen natürlichen praktischen Interessenkreisen nicht oder doch nicht notwendig zusammen. Vielmehr pflegen sich in Wechselwirkung mit den praktischen Konflikten Lehren, Doktrinen zu entwickeln, welche die theoretische Richtigkeit oder Allgemeingiltigkeit der praktischen Bestrebungen darzuthun suchen. Indem die Interessengruppen diese Lehrsätze zu Angriff und Verteidigung verwenden, konzentriert sich die Anhängerschaft einer Partei unter Umständen direkt um eine politische Doktrin, und zwar um so mehr, je komplizierter und verfeinerter das politische Leben und die Ausbildung der Lehre wird: Sammelpunkt wird das von bestimmten Bedürfnissen abstrahierte „Parteiprogramm“. Dieses Programm bestreben sich die Parteien in der Verfassung, den Thätigkeiten des Staats etc. zum Durchbruch zu bringen, entweder so, dass die eine die andre ganz zurückdrängt, oder dass gewisse Punkte durch einen Ausgleich, ein gegenseitiges Nachgeben erreicht werden. Freilich kann das Parteileben eines Staats mehr oder minder gesund sein, insofern sich die Interessenkonkurrenz in einer den Fortschritt hindernden Weise zwischen zuviel Parteien teilen kann (Parteizersplitterung) oder die Parteien ihr Sonderinteresse unter Vernachlässigung der allgemeinen Volksinteressen einseitig

und rücksichtslos verfolgen (Partei egoismus) oder der Einfluss vor-  
gefasster Lehrmeinungen zu sehr überwiegt (Parteidoktrinarismus;  
Fraktionszwang) oder sich das Parteileben auf persönliche, unsach-  
liche Gegensätze zuspitzt. Und vor allem sind Parteigegensätze  
von solcher Intensität denkbar, dass sie durch keine rechtlichen  
Regeln und Anstalten beigelegt werden können. Dies gilt insbe-  
sondere von dem Gegensatz mehrerer Nationalitäten, innerhalb  
desselben Staats. Derselbe kann einen Kampf bedeuten, der nur  
mit der Niederlage der einen und deshalb mit der Zersprengung  
des Staats oder der Veränderung seines Charakters endigt. (Ger-  
manen im römischen Reich, Slaven in Oesterreich). Aber solche  
extreme Erscheinungen können nichts an der Thatsache ändern,  
dass die Parteien im allgemeinen die normal-rechtsbildenden Kräfte  
im Staatsleben und als solche etwas notwendiges sind.

II. Hienach liegt es nahe, die Verschiedenheiten der Staats-  
gestaltungen auf einer gesetzmässigen Erklärung der  
Parteigegensätze, wie sie sich gegeneinander abgrenzen  
oder aus einander entwickeln, zurückzuführen. In der That be-  
mühte sich die ältere Staatslehre des 19. Jh. eine Wissenschaft  
von den Parteien zur Grundlage der Untersuchung zu machen,  
indem sie das Charakteristische der Parteien in bestimmten typischen  
Eigenschaften suchte, die sie verkörpern (Kindheit, Jugend, Mannes-  
alter, Greisenalter: Radikale, Liberale, Konservative, Absolutisten:  
Rohmer und Bluntschli — Trägheit und Thatkraft: Macaulay etc.)  
— oder in bestimmten typischen Forderungen, die sie aufstellen  
(konservative Parteien: den bestehenden Zustand oder mindestens  
die bestehende Autorität im Staat zu „konservieren“, — liberale:  
Reformen — bes. im Sinn grösserer „Freiheit“ durchzusetzen etc.).  
Aber in Wahrheit ist diese Beobachtungsweise mit den historischen  
Thatsachen ganz unvereinbar. Die Begriffe des „bestehenden Zu-  
stands“ sind höchst relativ (z. B. ist eine konservative „Reaktion“,  
Staatsstreich, Diktatur, also eine Umwälzung gegenüber einem schon  
festgewordenen Verfassungszustand sehr wohl denkbar), — ebenso  
die der „Freiheit“ etc., ganz abgesehen von der Vielseitigkeit des  
Begriffs (vgl. darüber ob. § 2 u. 3). Vor allem aber lassen sich  
Parteien derselben Namensbezeichnung nie miteinander in ver-

schiedenen Zeiten ihrer Entwicklung und mit ihren Gegenparteien einem dauernden Vergleich unterwerfen. Eine und dieselbe Partei wechselt im Lauf der Zeit die Programmforderungen, die ihre politische Haltung vorwiegend bestimmen. (Z. B. bekämpfen sich die englischen Konservativen und Liberalen, — erkennbar geschieden seit 1640, als „Torys“ und „Whigs“ unterschieden seit 1679 — zuerst (unter Karl I) wegen Unbeschränktheit oder Beschränkung der Krone, später (unter Karl II) wegen legitimer (stuartischer) oder nichtkatholischer (oranischer, dann hannöverscher) Thronfolge, im Lauf des 18. Jh. wegen oligarchischer Parlamentsgestaltung oder demokratischer Parlamentsreform etc.). Andererseits spaltet sich häufig von einer urspr. einheitlichen Partei eine andre Partei dadurch los, dass sie auf gemeinsamer Grundlage etwas neues oder gar gegensätzliches erstrebt. (Z. B. trennt sich in allen europäischen Festlandstaaten seit der französischen Revolution von der „liberalen“ Partei, die urspr. nur Rechtskontrolle der Monarchie durch die Volksvertretung und möglichst freie Bewegung des Einzelnen bes. im wirtschaftlichen Verkehr [„Freihandel“, „Gewerbefreiheit“] verlangt, zunächst die radikale (demokratische) und von dieser die soziale Richtung los (welche möglichsten Schutz der wirtschaftlich Schwachen durch staatliche Bevormundung der wirtschaftlich Starken fordert). Endlich können sich Bestrebungen auf verschiedenen Gebieten des öffentlichen Lebens nach der zufälligen historischen Situation mit einander verbinden und eigenartige Parteien hervorrufen: französische Hugenotten unter Richelieu zugleich Partei der ständischen Beschränkung des Monarchen durch den Adel und der provinziellen Selbständigkeit; — moderne „klerikale“ Parteien neben der Vertretung der „hierarchischen“ Interessen bald verbunden mit radikal-demokrat. oder sozialen Tendenzen (Süddeutschland), bald mit manchesterlich-militaristischen (Frankreich), bald mit Rasseninteressen (Vlamen, Iren, Polen).

III. Das Typische, Gesetzmässige des politischen Lebens liegt also nicht in der Wiederkehr bestimmter Parteigegensätze und Parteischattierungen, — am wenigsten in bestimmter Reihen-

folge, sondern in der Wiederkehr der Bedürfnisse und Bestrebungen, die zur Parteibildung führen. Nur wiederholen sich auch diese nicht in der gleichen Zeitfolge und in der gleichen Kombination, sondern während ganz verschiedener Phasen der nationalen Entwicklung und in immer neuen Kombinationen. Die Verschiedenheiten des Staatslebens kann also eine allgemeine Staatslehre nur in der Weise beleuchten, dass sie vergleichend festzustellen sucht, wie die verschiedenen Nationen zu verschiedenen Zeiten und in verschiedener Verknüpfung die gleichen Veränderungen anstreben oder um die gleichen Veränderungen des politischen Lebens kämpfen, und welchen Einfluss dies auf die Einrichtungen der verschiedenen Staaten ausgeübt hat. Die allgemeine Staatslehre wird also zur vergleichenden Lehre von der Befriedigung der politischen Güter.

Bei dieser Betrachtung erklärt sich das Wechselnde der politischen Konflikte und Einrichtungen vor allem daraus, dass die Parteien als derartige Güter bald die zweckmässigere Einrichtung der staatlichen Kulturthätigkeiten, bald die grössere rechtliche Sicherung des Staatslebens ins Auge fassen. Im Einzelnen können die Parteibestrebungen nach Massgabe der Darlegungen § 2—4 betreffen:

a) die Ausdehnung der staatlichen Aufgaben und die Bemessung und Verteilung der bürgerlichen Vorteile und Lasten (also des Verhältnisses zwischen öffentlichen und individuellen Sphären und zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Sinne § 2) — oder die Gestaltung der rechtlichen Garantien der Bürger für ihre Vorteile und Lasten, — m. a. W. Verwaltung und Rechtspflege (vgl. u. Kap. 4),

b) die Gestaltung des zentralverwaltenden (regierenden) Organs oder der Garantien für dessen rechtliche Ueberwachung, — m. a. W. Regierung, Regierungskontrolle und Gesetzgebung die sog. Staatsformen“ (Kap. 3),

c) die Verteilung der staatlichen Funktionen zwischen weiteren (zentralen) und engeren (selbstverwaltenden, autonomen Verbänden (vgl. ob. § 1, II) und deren rechtliches Verhältnis, — die Gliederung des Staats (Kap. 2),

d) vor allem andern die Erhaltung des Staats selbst oder andererseits die Schaffung einer Rechtsordnung oder verfassungsmässigen Rechtsgarantien überhaupt. (Hierüber vgl. Kap. 1 des II. Theils, bes. § 7).

## § 6. Das Wesen des Staats.

Die Zusammenfassung des über Bedingungen und Thätigkeit des Staats Gesagten ergiebt das Wesen des Staats. Erst jetzt kann insbesondere bestimmt werden, wie sich die soziale Erscheinung des Staats zu anderen Erscheinungen des Natur- und Kulturlebens verhält, und ferner: in welchen Existenzen sich der Staat als wollendes und handelndes Glied der Rechtsordnung, als berechtigtes und verpflichtetes Subjekt des Rechts, als „Persönlichkeit“ im Rechtssinn, verkörpert.

Soweit man den Staat als eine Erscheinung des gesellschaftlichen Lebens betrachtet, erhebt sich die Frage, ob dem Staat die Eigenschaft einer von den Menschen mit Leben ausgestatteten Einrichtung (eines „Mechanismus“) zugeschrieben werden muss, oder ob man im Staat einen sozialen Körper mit eigenem, selbständigem Leben (einen „Organismus“) zu erblicken hat. Und mit diesem Streit ist häufig die Untersuchung des juristischen Wesens des Staats in Verbindung gebracht worden. Die ältere Anschauungsweise betrachtet als reale Verkörperung des politischen Rechtssubjekts, welches durch das öffentliche Recht gegenüber den Bürgern oder andern Staaten berechtigt und verpflichtet wird (o. § 3), nur die physischen menschlichen Persönlichkeiten, die die oberste staatliche Thätigkeit ausüben, die herrschenden Einzelpersonen oder Korporationen (Fürst, Präsident, Parlament, Volksversammlung etc.), die „Träger der Staatsgewalt“, die „Obrigkeit“, denen gegenüber der „Staat“ (Land und Leute) nur als Objekt der Herrschaft in Betracht kämen (so neuerdings noch Seydel). Die andre jetzt übliche Vorstellung dagegen denkt als Staat die Gesamtheit aller im Gebiet unter gemeinsamer Kulturthätigkeit vereinigten Menschen. Nur hat auch diese Meinung sich wieder gespalten. Entweder erblickt sie im Staat eine blosser Abstraktion, eine nur gedachte, fingierte Person, die von den einzelnen Bürgern

logisch ganz zu trennen ist (herrsch. Ans., Gerber, Laband etc.) oder sie schreibt dem Staatsvolk als solchem einen wirklichen Gesamtwillen, einen lebendigen realen Willen über und in dem Willen der Einzelnen, eine „Einheit in der Vielheit“ zu (Gierke). Beide Streitfragen werden häufig vermischt (vor allem die Organismustheorie mit der Gesamtpersonentheorie). In Wahrheit enthalten sie ganz verschiedene Probleme.

II. Der Versuch, den Staat als Mechanismus oder als Organismus zu kennzeichnen, muss bei der Vieldeutigkeit der Begriffe mit Vorsicht unternommen werden. Schaltet man von den Begriffen jede metaphysische Nebenbedeutung aus (o. § 1 a. A.), so kann man als mechanisches Produkt nur eine Erscheinung bezeichnen, deren anscheinend lebendige Funktion sich ausschliesslich aus Kräften erklären lässt, die von aussen her (durch Naturgewalt oder Menschen) auf sie übertragen und in ihnen wirksam werden; z. B. die Körper der „anorganischen“ (mineralischen etc.) Welt, — die Maschinen). Im Gegensatz dazu ist Organismus, organisches Wesen, eine Erscheinung, deren Funktionen zur Grundlage eigne Kräfte oder Triebe besitzen, nämlich die Reizbarkeit und Stoffwechselfähigkeit, die die Kriterien des „Lebens“, der Selbsterhaltung sind; diese Kräfte sind „eigne“, weil sie in ihrer Herkunft nicht erkennbar und zerlegbar sind, vielmehr bis zur Grenze des Erkennbaren hinauf durch Vererbung von einem gleichartigen, ebenfalls belebten Wesen, von einem andern Organismus, erworben sind.

In diesem Sinn kann man die staatlichen Verbände als soziale Organismen bezeichnen. Denn auch sie sind anfangslos, uranfänglich, d. h. sie haben das wesentliche, dass sie mit Notwendigkeit aus älteren (grösseren oder kleineren) Gruppen, — in letzter Linie mindestens aus Familien (o. § 1) hervorgehen, ohne dass man die Anfangspunkte der einzelnen Verbände beobachten kann. Dabei bildet der Umstand, dass sich der Verband aus selbständig existenzfähigen Gliedern (der Einzelmenschen) zusammensetzt, nichts aussergewöhnliches, insofern auch das menschliche, tierische, pflanzliche Individuum aus zahllosen kleinsten Organismen komplizierter Bildung, den Zellen, besteht, die unter Umständen auch isoliert lebensfähig sind. Organismus ist also der Staat, insofern sein Entstehen und Wachs-

tum an natürliche Bedingungen (Abstammungs- und Wohnsitzgemeinschaft (o. Einleitung I) geknüpft ist. Theoretisch ist allerdings dieser Vergleich des Staats mit den natürlichen Organismen wertlos, denn die die letzteren bestimmenden Gesetze lassen sich nicht ohne weiteres auf das Staatsleben übertragen. Wohl aber kann durch den Vergleich der praktische Gedanke ausgedrückt werden, dass ein Staat am gesundesten, lebensfähigsten ist, wenn er auf möglichst organischem Zusammenhang, d. h. auf möglichst fester natürlicher Einheit der Nationalität und des Gebiets beruht. Er tritt als solcher in Gegensatz zu einem vorwiegend mechanisch (durch gewaltsame Eroberung, künstliche Verfassung) zusammengehaltenen Staat (Staaten der Völkerwanderung, der Kreuzzüge, — heutiges Oesterreich). Nur bleibt zu bedenken, dass in diesem Sinne Organismus und Mechanismus keine sich ausschliessenden Gegensätze sind. Auch der beste Staat kann, da er in den Dienst bewusster Zwecke gestellt wird, mechanischer Veranstaltungen, und sogar möglichst vollkommener, nicht entbehren (o. § 2.)

III. Ebenfalls praktische Gegensätze schweben (unbewusst) den verschiedenen Versuchen der Doktrin vor, das Rechtssubjekt „Staat“ zu bestimmen. Für ein politisches Gebilde, in welchem eine einzige Einzelperson oder Personengemeinschaft (Fürst, Volksversammlung) sämtliche Funktionen (Gesetzgebung und Einsetzung aller Behörden) in sich zusammenfasst (d. h. für den absoluten Staat) ist es logisch ganz gleichgiltig, ob man die mit Wirksamkeit handelnde Person in dem Träger der Staatsgewalt erblickt oder in dem Verband aller Mitglieder des Staats, dem „Staatsvolk“, für den der Herrscher als Organ handelt. Mit der Theorie der Verbandsperson soll offenbar nur deutlicher ausgedrückt werden, dass das Volk der höhere Interessenträger ist, für dessen Wohl die Staatsgewalt verantwortlich ist; ob man aber annehmen will, dass diese nur sittlich sich selbst verantwortlich ist oder rechtlich gegenüber dem Volk, also einer anderen Person, ist eine Konstruktionsfrage; jedenfalls hat im absoluten Staat das Volk keine formelle Handhabe, diese Verantwortlichkeit geltend

zu machen. Unerlässlich wird aber die Verbandspersonen-Theorie zum Verständnis der realen Vorgänge dann, wenn für Gesetzgebung und Regierungskontrolle eigne Organe ausgebildet sind, deren Dasein und Thätigkeit von dem Willen der Regierung unabhängig ist (vgl. o. § 4), denn dann — im Verfassungsstaat — können z. B. König und Volksvertretung nur als verschiedene koordinierte Organe der Verbandsperson begriffen werden; eine einheitliche „Staatsgewalt“ giebt es hier nicht. Der ganze Meinungsstreit bringt also lediglich die praktische Alternative des absoluten Staats oder des Verfassungsstaats zum Ausdruck. In ihm löst sich deshalb auch die Frage auf, ob man dem Staatsvolk eine „Volksouveränität“ beilegen müsse oder nicht. Im engern Sinn kann man dies natürlich nur da, wo das Volk regiert, d. h. gegenüber einer Demokratie. Allgemeingültig dagegen lässt sich die Volksouveränität wiederum nur in dem Sinne erstreben, dass das Volk eine höhere Persönlichkeit darstellt, dem jede Regierung rechtlich verantwortlich ist.

Sekundär ist die Frage, ob das Staatsrecht, falls man es als Persönlichkeit auffasst, als bloß gedachte, fingierte Person oder als reale Gesamtperson anzusehen ist. Auch sie ist nicht aus der bloß logischen Erwägung zu beantworten, ob das Volk einen realen Willen besitzt und bethätigt. Denn „Wille“ ist wiederum vieldeutig. Selbstverständlich kann eine Mehrheit von Personen nie einen einheitlichen Willensimpuls (im eng. S.) produzieren. Wohl aber kann man mit einer Einheit des Volkswillens andeuten, dass alle oder möglichst viele Bürger hinter den Willenshandlungen der staatlichen Organe stehen, sie billigen und unterstützen, dass die Regierung mit den Zweckmässigkeits- und Rechtsvorstellungen der Bürger übereinstimme. Es soll also durch die Theorie der realen Gesamtperson der praktisch wünschenswerte Zustand bezeichnet werden, bei welchem die Gegensätze der Parteien möglichst wenig die Verfolgung der gemeinsamen Zwecke hindern, — die schon von Platon geforderte „Einheit“ des Volks (o. § 5, I).

Hiernach haben die zur Wesensbezeichnung des Staats aufgestellten Begriffe nur die Bedeutung von Schlagworten zur Bezeichnung der Eigenschaften, von denen (gemäss § 1—5) der Wert des einzelnen historischen Staats abhängt.

## II. Teil: Die verschiedenen Formen der Staatsbildung.

### 1. Kapitel: Die älteren Staatsformen und die Grundlagen des modernen Staatensystems.

#### § 7. Das Verhältnis der Bedingungen und Aufgaben des Staats zu seinen Verfassungsformen.

I. An und für sich macht sich in jedem Staatsleben der Antriebe auf die Staatsgewalt geltend, sowohl die gemeinsamen Kultur- aufgaben (durch Verwaltung) wie das Bedürfnis einer Verfassung (durch Rechtsschutzeinrichtungen) zu befriedigen. Stünde also jeder Staat isoliert da und befänden sich alle Teile seiner Bevölkerung unter gleichen Lebensbedingungen, so würden sich die Organe und Formen der Verwaltung, Gesetzgebung, Rechtskontrolle allmählich und parallel entwickeln — nur in verschiedener Feinheit und Kompliziertheit je nach Ausdehnung, Reife, Bildungsgrad des Volks (dies die Ausgangspunkte der meisten politischen „Utopien“ und doktrinären Staatskonstruktionen). Anders unter den historisch gegebenen Verhältnissen. Sie bringen es im Gegenteil mit sich, dass im Leben jedes staatsbildenden Volks in verschiedenen Abständen und Entwicklungsphasen gewisse dringende Aufgaben die übrigen in den Hintergrund drängen. Das ist einmal der Fall, wenn eine grössere Volksgemeinschaft gezwungen ist, sich im Kampf mit einer andern zu behaupten. Hier wird es notwendig, die kleineren Gruppen, die bisher ganz unabhängig oder doch selbständig innerhalb eines grösseren (dezentralisierten, o. § 2, II) Verbands existierten, zur Einheit zusammenzuziehen und die Staatsgewalt von Schranken der Verfassung zu befreien, damit alle Kräfte gegen den äusseren Feind verfügbar werden. Das gleiche befördert aber auch eine ganz besonders heftige innere Krise, wie sie durch den Kampf zweier Nationalitäten, Volksklassen, Religionsparteien zum Ausbruch kommt, indem sie die Ordnung des Staats von innen her aufzulösen droht (§ 5). Man kann also sagen: die Aufgabe der Er-

haltung des Staats selbst, seiner völkerrechtlichen Persönlichkeit nach aussen wie seiner Rechtsordnung im innern, auf denen seine gesamte Kultur ruht, muss die übrigen inneren Aufgaben des Staats zurückdrängen, — vor allem das Bedürfnis nach landschaftlicher und kommunaler Selbständigkeit und nach schützenden Verfassungsformen. Sie begründet für alle Volksteile die Notwendigkeit, sich im Interesse jenes obersten Zwecks einer zentralisierten (selbständige Staatsglieder aufsaugenden) und absoluten (Verfassungsschranken beseitigenden) Staatsgewalt unterzuordnen. Völker, die nicht fähig sind, im Moment dringender äusserer Gefahr sich einer grösseren Macht zu unterwerfen, gehen unter oder verlieren ihre staatliche Selbständigkeit (Jonier, Kelten, Polen). Völker, die nicht fähig sind, sich einer ausgleichenden Reorganisation ihrer Parteien zu fügen, werden entwicklungs- und damit schliesslich selbst existenzunfähig (Sparta).

Der Prozess der politischen Gesamtentwicklung vollzieht sich deshalb wesentlich im Wechsel von Perioden normaler Kulturpflege unter Selbstverwaltung und Verfassungsbildung, welche beruhigte Situationen zur Voraussetzung haben, und von Perioden der Zentralisierung und des Absolutismus, welche durch schwere äussere oder innere Konflikte hervorgerufen werden. Die Wiederkehr solchen Wechsels findet ungleich häufig und in ungleichen Abständen statt. Keineswegs sind aber die Perioden des Absolutismus an sich ungesunde Erscheinungen im Völkerleben, — lediglich Produkte der Vergewaltigung der einen Volksschicht durch eine andre (herrschende Klasse), sondern — solange sie durch das Interesse gemeinsamer Sicherheit eines Volks geboten sind, — normale Erscheinungen, — ja, besonders bei Klassenkämpfen, notwendige Vorbedingungen zur Wiederherstellung des verfassungsmässigen Lebens. Nur ist freilich denkbar, dass häufig wiederholte gewaltsame Steigerungen der Staatsgewalt die grosse Masse einer Nation schliesslich so erschläfft, dass ihre Hebung und damit die Regeneration des Staats überhaupt nicht mehr möglich ist. (Inder, Chinesen). Das endgiltige Schicksal einer Nation hängt deshalb vorwiegend davon ab, in welchen Entwicklungsphasen sie vor solche Krisen gestellt wird.

## § 8. Der verfassungsmässige Gau- und Stadtstaat und der absolute Grossstaat.

I. Die Länder am Ostrand des Mittelmeers, in denen die Grundlagen der heutigen Staatsbildung erwachsen sind, stehen insofern unter besonders ungünstigen Verhältnissen, als ihre relativ kleinen Kulturgebiete (Niltal, syrische Küste, Jordanland, oberes Euphratgebiet, Mesopotamien, Kleinasiatische Stromthäler) von grossen Flächen umgebenden Wüsten-Steppen-, Gebirgslands aus leicht angreifbar sind und deshalb Objekt eines andauernden Wettbewerbs der Besitzer mit immer neuen barbarischen Völkerschaften aus Nubien, Arabien, Innerasien, den Inseln werden. Infolgedessen werden im Interesse der Verteidigung die zahlreichen kleinen Gaue mit städtischen Zentren auf sehr unentwickelten Stadien zu einem grösseren Staat zusammengefasst, die zur Sicherung der Grenzen ihrerseits erobernd um sich greifen, aber die Tendenz haben, vorerst in ihre Teile wieder auseinanderzufallen, bis ein neuer Anlass zur Grossstaatgründung eintritt. Trotz der bedeutenden Kulturleistungen dieser Staaten (militärische Technik, Finanzverwaltung, Strassen-, Tempel-, Palast-, Festungsbauten etc.) kann deshalb eine Verfassung weder in den Kleinstaaten ausreifen (Ansätze dazu in den Phönikerstädten), noch in den grösseren Monarchien (Ansätze im „mittleren“ Reich Aegyptens ca. 2100—1700, dessen Fortentwicklung durch die Hyksos unterbrochen wird). Die Monarchie ist im Interesse der militärischen Einigung genötigt, sich in Babylonien wie im „neuen“ Reich Aegyptens (1400—1100) auf Priestertum und Söldnerheer zu stützen, aber eben dadurch ihren Boden zu untergraben. Nach dem allgemeinen Zusammenbruch bei der Völkerwanderung der „Seevölker“ (ca. 1200—1100) unterwerfen die Assyrer durch ein System des militärischen Despotismus (Zwangskolonisation) den ganzen Orient zugunsten der Herrschaft internationalen Handels und des babylonischen Priestertums (950—600). Dieses System wird nach der 50jährigen Unterordnung eines Gleichgewichtszustands (Lyder-, Mederreich, neuer Chaldäerstaat Nebukadnezars, Restauration Psammetichs in Aegypten) maassvoller von den Persern (560) wieder aufgenommen.

II. Während dieser Zeit wird in Griechenland die Kleinstaatbildung, die durch die zerklüftete Natur des Bodens begünstigt

wird, dauernd befestigt, da diese Völkerschaften sehr lange (ca. 1000—500), d. h. seit der Einwanderung der dorischen Nordstämme von aussen unbehelligt bleiben. Andererseits ermöglicht dieser Zustand innerhalb der Gaue eine bis dahin unerhörte Vertiefung der Verfassungsformen. Die Herrschaft des mit den Adelshäuptern regierenden Königs der homerischen Ackerbauerzeit (ca. 850) geht überall in Aristokratien über, die von lauter unabhängigen städtischen Zentren aus das umliegende Land durch einen wechselnden Ausschuss (in Athen: 9 Archonten) beherrschen (Synoikismos, Stadtstaat, Polis). Dieser Zustand wird in Sparta durch Verschmelzen des Adels mit der obersten Schichte der Grossbauern dauernd. Dagegen tritt bei dem Aufblühen der grossen Seeplätze der Adel mit dem gleichstrebenden, kapitalistischen oder agrarischen Grossbürgertum und den sozial gedrückten Bauern in Konflikt. Eine gesetzgeberische Ausgleichung, häufig ermöglicht oder befördert durch die Uebergangsherrschaft eines absoluten Stadtmonarchen (Tyrannen, — Wirtschaftspflege und Kolonisation), erstrebt oder schafft überall eine verfassungsmässig (durch die gesetzgebende und beamtenwählende Volksversammlung) beschränkte Oligarchie (Regierung der Reichen), — am vollkommensten in Athen gemäss der Verfassung Solons (594), nach wirtschaftlicher Hebung der Bauern (Peisistratos) vollendet von Kleisthenes: Archontenstellen in der Hand der Reichen, Rat der 500 (für Finanzverwaltung, Polizei, Vorbeschluss über Gesetze) in der Hand der Wohlhabenden und des Mittelstands (Hippeis und Zeugiten), Volksversammlung (gesetzgebend und beamtenwählend) von allen gleich stimmberechtigten Bürgern, auch der Besitzlosen (Theten); — der Rat der gewesenen Beamten (Areopag) als Staatsgerichtshof. Andererseits entspr. Abstufung der Pflichten (militärischer Equipierungslast zum Schiffsbau, Reiterdienst, Hopliten- und Leichtbewaffnetendienst).

Die Perserinvasion zwingt endlich zu nationaler Einigung. Die letztere (hellenischer Bund) ist erfolgreich dank der Verfassungsänderung des Themistokles, der (487) durch Koalition von Industriellen und Theten den Einfluss von Areopag und Archontat bricht, die politische Initiative in die Hand des Oberstrategen der durch ihn als herrschenden Parteiführer (Demagogen) geleiteten Volksversammlung legt. Diese wird (demokratisches) Regierungsorgan, das sofort den notwendigen Flottenbau (die Theten

als Matrosen) beschliesst. Aber nach dem Perserkrieg unterbleibt der Ausbau des Einheitsstaats, weil die wieder herrschende attische Landpartei (Grossagrariere) die unvermeidliche Unterwerfung Spartas verzögert. Athen begnügt sich gegenüber dem peloponnesischen Bund mit Gegenründung eines Bundesstaats der griechischen Seestaaten. Perikles bringt (462) mit der Industriepartei die absolute Demokratie zum Durchbruch (Sturz des Areopag, Archontat an die Zeugiten, Auslosung der Rats- und Richterstellen, Diäten) und nimmt die athenische Territorialpolitik wieder auf, jedoch ohne Erfolg (Niederlage von Koronea 447). Der erneute Versuch (peloponnesischer Krieg) scheidet an der zusammenschmelzenden Wehrkraft Athens zu Lande, das es versäumt, sie rechtzeitig durch Aufnahme der Bundesgenossen ins Bürgerrecht zu ergänzen. Nach Athens Sturz (404) zerfällt (387) Griechenland wieder in lauter selbständige Stadtstaaten.

Die makedonischen Eroberungen bewirken zwar ein Eindringen der griechischen Kultur in den Orient, verhelfen aber politisch einem Zustand des Gleichgewichts militärdespotischer Monarchenstaaten nach orientalischem Muster (I) auch in Griechenland zum Siege. Der griechische Stadtstaat dringt nur als selbstverwaltender Regierungsbezirk der Monarchie nach Asien vor.

III. Die ältere Entwicklung Italiens folgt ganz dem Vorgang der griechischen (etruskische, latinische, sabinische, kampanische, grossgriechische Gau-, Stamm- und Stadtstaaten; Uebergang der Stadtkönigsherrschaften in Aristokratien (Patrizier): Senat mit Konsuln, Prätor, Ädilen, Quästoren — Ständekampf — seit 445 Aufnahme der reichen Plebejer in die Aemter; Volkstribunat als Kontrollorgan. Die gesetzgebende und kontrollierende Volksversammlung (Centuriatkomitien) vermöge einer aus der Urzeit stammenden („servianischen“) ungleichen Abstufung des Stimmrechts überhaupt konservativer (Aufsicht des Censor über die Bürgerlisten), behält ihren Charakter, weil die Reichen und der Mittelstand (anders als II) sich in dem Streben nach Landerobertung begegnen (einerseits zur Okkupation im *ager publicus* für Plantagenbetrieb mit Sklaven, andererseits Koloniegründung für die ärmeren Bürgersoldaten), das Proletariat bleibt machtlos. So führt die

stetige Regierung der Oligarchie (des Senats), noch konzentrationsfähiger durch die Diktatur, zur Begründung eines gesamtitalischen Bundesstaats (bis 278). Derselbe festigt sich innerlich durch planmässige Anlage detachierter Bürgergemeinden (Municipien, Kolonien).

Die Karthagerkriege werden nur um die Seeherrschaft geführt. Sie können durchgeführt werden, weil die Bürgerkolonien die römische Wehrkraft resistenzfähig machen, bewirken aber auch in Italien die Schwächung des bäuerlichen Mittelstands, andererseits die Stärkung des Proletariats (Kriegsflotte) und des Industriellen- und Kapitalistenstandes. Seit ca. 210 hört das Nachrücken neuer Geschlechter in die Aemter auf. So bildet sich ein neuer abgeschlossener Amsadel (Optimaten), der das inzwischen ausgebildete militärische Uebergewicht Roms zur ausbeuterischen Eroberung des Orients und Okzidents (Provinzen) benutzt. Der oligarchische Absolutismus zieht die Gegenbewegung der armen Bürger (Volksversammlung), unterthänigen Italiker, Peregrinen und Sklaven —, dann den Verfassungssturz (Gracchen), das Soldheer (Marius), den Bürgerkrieg, die Reaktion (Sulla), schliesslich die demokratische Militärdiktatur (Cäsar) und den Pinzipat (Augustus) nach sich.

Augustus bestrebt sich, den Weltstaat als Verfassungsstaat einzurichten (Princeps mit dem Senat als Kontroll- und Gesetzgebungsorgan) und Steuer-, Militärlast, Rechtsschutz und Wohlfahrtspolizei für alle Reichsteile gleichmässig zu organisieren und den Reichsstädten ihre Selbstverwaltung nach Art des alten Bundesstaats zu belassen. Aber dieser Zustand erweist sich als undurchführbar. Die riesigen Verwaltungsaufgaben nötigen dem Kaiser immer mehr Vollmachten auf, besonders die Grenzverteidigung, welche nur dadurch bewirkt werden kann, dass der Kaiser die Provinzen des äusseren Kreises (Nordspanien, Gallien, Germanien, Donauländer, Syrien, Aegypten, Inner-Afrika) in allen Zweigen der Verwaltung seinen Staathaltern unterstellt. So treten Italien und die alten Provinzen (Andalusien, Griechenland, Asien, Südgallien, Afrika-Küstenland) unter Statthaltern des Senats, teils ganz steuerfrei (Italien), teils wenigstens aushebungsfrei, in einen Gegensatz zu den Kaiserprovinzen und die Vermischung solcher privilegierter Selbstverwaltungsfunktion des Senats mit seiner Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion beraubt ihn des Stützpunkts im

Reich, um so mehr als der Kaiser seine Beamten aus dem Ritterstand rekrutiert. Ebenso wird in den Städten die Selbstverwaltung unhaltbar, weil sich die Reichsregierung hier nur auf die städtische Oligarchie stützt und diese keinen Rückhalt in den untern Klassen findet. Allmählich (endgiltig seit Septimus Severus) übernimmt das Kaiserliche Heer und Beamtentum alle staatliche Thätigkeit; mit Diocletian wird der Militär- und Beamtenabsolutismus festgelegt. Inzwischen ist jedoch (deutlich seit ca. 150) bereits die Folge des Sklavenbetriebs, durch den die Massen und freien Bevölkerung in politischer wie wirtschaftlicher Unthätigkeit degeneriert, die Verarmung und Entvölkerung der inneren Provinzen eingetreten. Die äusseren (Kaiser-) Provinzen übernehmen die Führung und mit ihr beginnt die Barbarisierung und dann die Auflösung des Reichs in seine Teile, die durch die germanischen Besitzergreifungen nur beschleunigt wird.

Hienach gelangte die antike Welt nicht zu dauernden Staatszuständen, — die Orientstaaten hauptsächlich deswegen nicht, weil sie durch die Verhältnisse im absoluten Grosstaat solange festgehalten werden, dass dieser in einen Verfassungszustand, zur Freiheit des Volks, nicht mehr übergeleitet werden kann, — die griechisch-römische Welt deswegen nicht, weil die Verfassungsformen sich ausschliesslich im Kleinstaat entwickeln und von da auf einen Grosstaat nicht übertragen werden können, weil die Verletzung der Gleichheit zwischen herrschendem Staat und Unterthanenstaat in den Absolutismus zurückführt.

### § 9. Die Anfänge verfassungsmässiger Grosstaaten.

I. Mit dem Eintritt der Germanen wird der Schwerpunkt der Staatsbildung in Gebiete (Frankreich, Deutschland, England) verlegt, deren flache Natur die Bildung grösserer Gemeinschaften begünstigt, — einen Völkerschafts-, dann Stammesstaat (im Gegensatz zum antiken Gaustaat). Das gleiche befördert die Tradition des römischen Staats. Andererseits bringen die Germanen wieder eine primitive Verfassung mit (Völkerschafts-, Stammesversammlung neben den Häuptlingen, dem Stammeskönig). Zum ersten Mal entstehen wieder Anfänge eines verfassungsmässigen Gross- (Territorial-)

Staats. Allerdings steigert sich die Staatsbildung rasch wieder zum Universalismus, — zunächst befördert von der Erbin der antiken Kultur, der christlichen Kirche, die das Aufkommen einer Hegemoniemacht zum Schutz gegen ketzerische und barbarische Elemente braucht. (Kritische Momente: die Einfälle der Hunnen ca. 400 und der Araber ca. 700). Die Folge ist das merowingische, dann das karolingische Reich.

Das Frankenreich bewegt sich dabei ganz in den römischen Bahnen in steigender Zentralisierung: Beseitigung der Unterkönige und Stammesherzöge, Disziplinierung der Grafen durch die Sendboten, Ausbildung des Berufsreiterheers mit Hilfe des Lehnsystems, — steigender Absolutismus: Konzentrierung von Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz im König und seinen Beamten, Verkümmern der Herresversammlung aller Freien, ersetzt durch einen willkürlich vom König berufenen Rat der weltlichen und geistlichen Reichsbeamten. Aber seit ca. 850 bedingt die Schwäche der Regenten und die Trennung der äusseren Interessen (Araber im Süden, Normannen im Westen, Ungarn und Slaven im Osten) den Zerfall in grössere Komplexe (Frankreich, Burgund, Italien, Deutschland). Gleichzeitig schliesst sich England, bisher im Zustand der Völkerwanderung verblieben —, zur Einheit zusammen. (Egbert u. Alfred). Die universalistischen Pläne werden allerdings von den deutschen Königen (Otto I., Konrad II., Friedrich I.) wieder aufgenommen, scheitern aber (definitiv im 13. Jh.) an dem Bund der inzwischen erstarkten Kirche mit den partikulären und nationalen Gewalten. Innerhalb dieses Kampfs kommt an manchen Stellen auch der Stadtstaat mit reichem innerem Verfassungsleben zu neuer Bedeutung (Oberitalien, — bes. Florenz —, Flandern, — Ansätze in Deutschland). Er wird jedoch in der Folge von den erstarkenden territorialen und nationalen Bildungen (italienische Tyrannenstaaten, deutsche Landesherrschaften, französische Monarchie, burgundisches Herzogtum) mit verschwindenden Ausnahmen (Schweiz) aufgesogen.

II. In der Zeit von ca. 900 — ca. 1450 bilden sich die territorialen und nationalen Verfassungsstaaten immer schärfer aus, — überall in Form des Gegensatzes zwischen dem Königtum, den landschaftlichen Dynasten (grosse Kronvasallen: Herzöge, Fürsten), den adligen Grundherren (kleine Kronvasallen und Untervasallen) und (seit ca. 1000; vgl. ob.) den Städten.

1. Die karolingischen Institutionen werden am energischsten von den Normannen festgehalten, die sich (918) in Nordwestfrankreich ansiedeln und dort ein formell an Westfranken lehnspflichtiges, thatsächlich unabhängiges Fürstentum des Grafen-Herzogs gründen. (Verbindung des Lehnssystems mit abhängiger Beamtenstellung der *vicecomites*). Sie übertragen die starke Monarchie nach England (1066, u. no. 5) und (seit ca. 1020) nach Sizilien und Unteritalien. Hier bildet sich das Regierungssystem zu einer feudalen Zentralisation fort (Roger II, — 1154). Von Kaiser Friedrich II. wird es unter orientalisch-byzantinischem Einfluss und im Kampf mit dem Papsttum (Innocenz III. — Gregor IX.) mit Radikalismus zu einem absoluten Beamtenstaat entwickelt, der unverändert (1268) an die provenzalische, dann an die aragonische Dynastie übergeht und das Muster für die kleineren Tyrannenherrschaften Ober- und Unteritaliens abgiebt. Der verfassungsmässige Stadtstaat wirkt nur in der Diktatur des Bankierhauses *Medici* in Florenz (seit ca. 1440) nach.

2. Dagegen sind in Deutschland trotz der ursprünglich machtvollen Stellung der Monarchie deren Aussichten von vornherein ungünstige wegen der aus der Urzeit datierenden starken Gegensätze der Landschaften und Stämme (neue Stammesherzogtümer seit ca. 900), noch verstärkt durch die kolonisierende Verbreiterung des Staatsgebiets über Elbe und Oder (bis ca. 1250) und wegen der zersplitternden Auslandspolitik. Wechsel der Dynastien ermöglicht den Fürsten (Mitgliedern des Reichsrats, s. o. I) das Wahlrecht festzuhalten und immer mehr staatliche Funktionen an sich zu ziehen (Lehnsaufgebot, Justiz, Steuer, Münze, — endgiltig seit Friedrich II. 1220, 1232), als gleichzeitig durch die Mongoleneroberung Russlands die Hauptfeinde Deutschlands, die slavischen Völker, nach Osten abgelenkt und bald darauf (seit 1338) die französischen Kriege durch die englischen Kriege beschäftigt werden, sodass Deutschland auf fast drei Jhe. von aussen ungestört bleibt. Von da an geht Deutschland vom Einheitsstaat in einen Staatenstaat über, in welchem sich die grossen Fürsten (Kurfürsten, goldne Bulle) vergeblich bemühen, mit dem König ein engeres „Reichsregiments“-Kollegium unter Zurück-

drängung der kleinen Fürsten, Prälaten und Grafen zu bilden (Versuche 1438, 1500). Das politische Schwergewicht gelangt nach und nach an die Einzelterritorien, in denen der „Landesherr“, beschränkt durch seine Stände (Landadel und Landstände), regiert.

3. In Frankreich, das seit der Festsetzung der Normannen im Westen (o. no. 1) in äusserem Frieden lebt, rückt die Monarchie zunächst völlig gegenüber den Kronvasallen in den Schatten. Aber in ihrer Zurückgezogenheit sichert sich die Krone ihre Erblichkeit und einen gefestigten Hausbesitz. (Isle de France mit abhängigen Beamten; prévôts und baillis). Seit Philipp II. (1180) beginnt sie die grossen Lehnsterritorien teils gewaltsam, teils durch Verträge einzuziehen und die Vasallen und Städte wieder zum Reichsrat (états généraux) herabzudrücken. Ein 100jähriger Krieg mit England bedroht Frankreich (1338—1450) in seiner Existenz, um so mehr als der Osten sich zu einem selbständigen Fürstentum (Burgund) konsolidiert, giebt aber dem Königtum die Handhabe, im Bund mit der Kirche die in ihrem Interessen konkurrierenden Stände, Adel und Bürgertum durch einander zu bekämpfen und beide zu unterwerfen. 1438 räumt der Adel dem König die willkürliche Besteuerung aller seiner Bauern und Landstädte (taille) gegen eigne Steuerfreiheit und damit die Mittel für ein stehendes Soldheer ein.

4. Eine ähnliche Entwicklung nimmt unter dem Einfluss der Maurenkriege die spanische Monarchie, die bis ca. 1450 (Vereinigung der beiden Hauptstaaten Aragonien und Kastilien durch Ferdinand und Isabella) Adel und Volk eines durch das andre paralysieren.

5. In England verhindern die Kämpfe der Nationalitäten (Kelten, Römer, Germanen, Dänen) schon in angelsächsischer Zeit eine scharfe Absonderung der Stände (keine Ausbildung des Lehnsystems). Die Eroberung durch die Normannen, obwohl diese das Lehnsystem mitbringen (1066), verstärkt diesen Zustand noch. Die Eifersucht der Rassen wird deshalb von den Königen (Wilhelm I., Heinrich I., Heinrich II. Plantagenet) geschickt benutzt, über der feudalen Ständegliederung ein zentrales monarchisches Beamtentum aufzurichten. Die Stellung der Bezirksbeamten, Grafen (shire-geréfa, sheriff) bleibt ohne erbliches Lehn zu werden,

ein abhängiges und absetzbares Amt, — die der höheren feudalen Statthalter (Herzöge, Earls) verkümmert von Anfang an zu blossem Titel. Statt dessen werden aus dem königlichen Rate von Hofbeamten und höheren Vasallen die Ansätze zu rein bureaukratischen Zentralbehörden (Schatzamt, exchequer, Hofgericht, Kings bench, Staatsrat privy council) geschaffen, deren Kommissare (iusticiarii: itinerantes) als Nachfolger der missi (o. I) die Grafschaft überwachend bereisen und in ihnen weitgehende Verwaltungsrechte sowie die Gerichtsbarkeit bei Kapitalverbrechen und grossen Civilprozessen — ausüben. Neben der Lehnmiliz wird eine Landwehrpflicht der Freisassen und Städter geschaffen; andererseits werden die grossen und kleinen Vasallen einer unmittelbaren Abgabepflicht (scutagia, dona, — seit 1188 allgemeine Hufen- und Vermögenssteuer) unterworfen.

Aber gerade hierdurch werden die Gegensätze der Stände — weltlichen und geistlichen, Kron- und Untervasallen, Ritter und Bürger — fast vollständig nivelliert — ihre Interessen gemeinsam. Als deshalb nach Losreissung der Normandie (1204) beim Beginn der Rassenverschmelzung König Johann die königliche Gewalt zu reinem Despotismus steigert, kommt eine von den Baronen ausgehende, aber mehr und mehr alle drei Stände in Mitwirkung ziehende Gegenbewegung gegen die unbeschränkte Krongewalt zum Ausbruch. Sie führt in der ersten Revolution zu einer gesetzlichen Festlegung der monarchischen und bureaukratischen Befugnisse (der Verhaftungs-, Geldstraf-, Abgaben-, Zollerhebungsgewalt) in der Magna Charta Libertatum (1215) und weiter im „Baronenkrieg“ unter Heinrich II. zu der Forderung einer ständigen Mitwirkung der Stände an den Reichsgeschäften. Unter Eduard I. (1272—1307) wird letztere und damit die Grundlage des Parlaments endgiltig zugestanden. Allerdings bedeutet die neue Schöpfung zunächst nichts anderes, als dass im Sinne des Feudalstaats Vertreter der drei Stände, lords, gentry, commons gesondert als Kollegien der Klasseninteressen bei Gesetzgebungsakten und Geldbewilligungen gehört werden. Aber praktisch wächst sie sich rasch zu einer gemeinsamen Vertretung der Volksinteressen, zu einer einheitlichen „Volksvertretung“ aus, und äusserlich kommt dies schon im Lauf des 14. Jh. darin zum Ausdruck, dass die Vertreter der gentry (zwei Ritter aus jeder

Grafschaft) nicht mit den ihnen sozial zunächststehenden lords, sondern mit den ihnen ferner stehenden Vertretern der Städte und Burgflecken (boroughs) zu einer geschlossenen Körperschaft, dem „Unterhaus“, house of commons zusammenzutreten, während die grossen Barone und Prälaten in dem „Oberhaus“, house of lords, für sich tagen. Die Parlamentsfunktionen erstrecken sich nicht auf eine „Mitregierung“, sondern beschränken sich darauf:

a. dass nur mit seiner Zustimmung neue Gesetze erlassen und alte aufgehoben werden können,

b. dass nur mit seiner Zustimmung neue Einnahmen (Steuern, Zölle etc.) ausgeschrieben werden können.

Es ist also einerseits Gesetzgebungsorgan, auf der andern Seite wirkt es anscheinend zu einem einzigen Verwaltungsakt — der Aufstellung des Staatshaushalts in der Finanzverwaltung mit. Die praktische Bedeutung des letzteren liegt aber darin, dass es hierdurch einen Einblick in alle Zweige der Zentralverwaltung erhält und diese auf die Art der Aemterbesetzung, Verwendung der öffentlichen Mittel, auf die Grundsätze der auswärtigen, Handelspolitik etc. überwacht. Das Geldbewilligungsrecht ist also indirekt Massregel einer Regierungskontrolle. Ein ähnliches Verhältnis wird seit dem 14. Jh. in den Bezirken, Grafschaften dadurch hergestellt, dass neben die Sheriffs als Polizeibeamte das neue Amt der Friedensrichter (justice of the peace) tritt, das aus ansässigen Adligen nach Vorschlag der Grafschaft von der Krone ernannt wird. Es dient gleichzeitig als Organ der Civil- und Strafrechtspflege, als auch in gewissem Grade der Verwaltungsrechtspflege, rechtsprüfender Kontrolle der Bezirksverwaltung, obwohl andererseits der Friedensrichter auch selbst als exekutives Verwaltungsorgan (wie Sicherheitspolizei, Abgabenerhebung etc.) vorgeht.

Hiernach ist bis ca. 1450 die Form des antiken Staats mit steigender Entschiedenheit zurückgedrängt. Ueberall bildet sich auf territorialer (Deutschland) oder nationaler Basis (Spanien, Frankreich, England) ein monarchischer Grosstaat, der durch die Thätigkeit der Stände verfassungsmässig beschränkt ist und die Befriedigung gemeinsamer Aufgaben durch die Zentralgewalt mit selbstverwaltenden Funktionen der lokalen (städtischen, grundherrlichen) Verbände vereinigt. Auf diesem Wege ist England am weitesten fortgeschritten, während der monarchische Absolutismus rein nur in Italien herrschend geblieben ist.



bildet. Das letztere zieht in allen Verwaltungs- und Gerichtsbezirken die politische Thätigkeit mehr und mehr an sich und verdrängt die Organe der provinziellen und kommunalen Selbstverwaltung. Die Ausbildung des Systems der absoluten zentralisierten Staatsgewalt vollzieht sich (nach dem Muster der italienischen Territorien) in allmählichem Ansteigen in Frankreich, Spanien, Oesterreich und teilt sich von hier aus den neuen Staaten, bezw. Preussen (Gr. Kurfürst) und den deutschen Mittelstaaten, sowie dem im Kampf gegen die Mongolen („Tartaren“) seit dem 16. Jh. sich bildenden moskowitzischen (russischen) Grosstaat mit.

Obwohl zunächst durch das Bedürfnis der auswärtigen Politik geboten, kommt der Absolutismus aber auch der innern Entwicklung zu Gute, überall dient er der Herstellung eines geschlossenen, Handel, Gewerbe und Rohproduktion in Ausgleich setzenden Wirtschaftsgebiets, dem Verkehrswesen, Bildungswesen, — vor allem der Ausbildung aller Zweige eines technischen Berufsbeamtentums und einer entsprechenden Rechtsordnung. Die zweite Aufgabe, eine Ausgleichung zwischen den Ständen (in den Aemtern, in der Besteuerung, in gleichmässiger Justiz) zu bewirken, wird in den deutschen Territorien gelöst (Friedrich des Grossen „aufgeklärter“ Absolutismus), versäumt aber in Spanien, Frankreich, Oesterreich, wo Adel und Klerus als „privilegierte Klassen“ steuerfrei und deshalb sozial gegensätzlich dem Bürger- und Beamtentum gegenüber stehen bleiben.

III. England wird in Lauf des 16. Jh. in die gleichen Lebensbedingungen hineingezogen und verfällt daher ebenfalls einer Reaktion gegen die ständische (parlamentarische) Organisation. Nur ist der Absolutismus der Tudors (bes. Heinrich VIII. und Elisabeth) weniger schroff. Er führt nicht zur Ausbildung des stehenden Heers und der willkürlichen Königssteuer; lässt die Selbstverwaltung der Friedensrichter fortbestehen, die sogar noch weiter in den Kirchspielen (parish) mit Kirchen-, Weg-, Schulvorstehern und kommunaler Selbstbesteuerung fortgebildet wird, — ebenso die seit dem 13. Jh. allmählich ausgebildete Justiz durch beeidigte Gemeindeausschüsse, juries, unter denen der Beamte oder Friedensrichter nur den Vorsitz führt. Die Stuarts versuchen das



französische Regierungssystem weiter auszubauen, scheitern aber damit am Widerstand des Parlaments (Kaufmannschaft und Landadel), als offenbar wird, dass die günstige geographische Lage die Hauptstützen des absoluten Königtums (stehendes Heer und willkürliches Besteuerungsrecht) entbehrlich macht und dass andererseits die Monarchie ihre Forderungen sinnlos überspannt, ohne in der Wirtschaftspolitik (Handelskonkurrenz mit Holland, Frankreich) und in der religiösen Duldung Gegenleistungen zu machen. Die Revolution (seit 1640) führt zunächst zur Wiederherstellung der altenglischen Verfassung (1660) unter Karl II., d. h. zur parlamentarisch beschränkten Monarchie in vervollkommener Form (Steuerbewilligungsrecht ausgebildet zum „Budgetrecht“, — Ministeranklage etc.). Ein neuer Reaktionsversuch (Jakob II.) bewirkt aber (1688) den Sturz der Dynastie und unter dem vom Parlament berufenen König (Wilhelm III. von Oranien, — später Georg von Hannover) einen solchen Zuwachs der parlamentarischen Rechte (jährliche Bewilligung des Heers, Leitung der Handelspolitik), dass das Parlament jetzt thatsächlich als regierende Körperschaft, der König als blosses Staatshaupt erscheint.

England wird also Oligarchie (zunächst auf 50 Jahre hinaus der Industrie-, Whig-Partei) und zwar — da die Wahlen zum Parlament keine Rolle spielen und die Parlamentsitze durch Erbgang und Kooptation vergeben werden, zur absoluten, — in der That motiviert durch das Bedürfnis, den leitenden Staatsmännern (Walpole, Pitt) eine ausserordentliche Vollgewalt im Interesse der festländischen und überseeischen Kriege und der beginnenden Kolonisation zu erteilen. Das Opfer dieser Politik ist der freie Bauernstand, der in dieser Zeit ganz (vorbereitet seit 1450) zum abhängigen Pächterstand oder zum Proletariat, der Grundlage des Fabrikarbeitertums, herabsinkt. Ebenso versagt der Staat in allen Aufgaben der inneren Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei (bes. Bildungs- und Schulwesen). Dies bleibt privaten Verbänden oder den Grafschaften und Städten überlassen, um so erfolgloser, da die Selbstverwaltung (Friedensrichteramt) ebenfalls in die Hand der klassenegoistischen Stadt- und Provinz-Oligarchie gerät. Insofern dieselbe auch die Geschworenen teils

stellt, teils auf ihre Auswahl einwirkt, trägt auch die Justiz dieses Gepräge. Die Gesetzgebung verkümmert fast vollständig. Andererseits erlangt England den bedeutenden Vorzug, dass in der Aemterbesetzung und in der Besteuerung der Gegensatz von Adel und Grossbürgertum vollständig verschwindet („Gentlemen-Herrschaft“).

### § 11. Die Ausbildung des modernen Staatensystems.

Der Zusammenbruch des spanisch-französischen Eroberungssystems und der verhältnismässig friedliche Charakter des 18. Jahrhunderts, besonders in der Zeit seit (1763) dem Frieden von Hubertusburg (zwischen Preussen und Oesterreich, bezw. Russland) und Paris (zwischen Frankreich, England und Spanien) hat in allen europäischen Staaten und in ihren Kolonien eine Wiederbelebung des Verfassungsgedankens gezeitigt, gebaut auf die Unterlage der selbständigen Nationalstaaten. Sie macht sich in England (unter Georg III.) in der Tendenz geltend, die unbeschränkte parlamentarische Oligarchie durch eine mittels freier Volkswahl überwachte parlamentarische Demokratie zu ersetzen („Parlamentsreform“), -- in Frankreich zunächst in der Tendenz, die absolute Monarchie wieder durch die „Volksfreiheit“, die Volksvertretung (états généraux) zu beschränken, und die „Privilegien“ des Adels und Klerus (Steuerfreiheit) zu Gunsten bürgerlicher Gleichheit mit den tiers état zu beseitigen. In England gesetzmässig (seit dem jüngeren Pitt 1787) begonnen, kommt die Bewegung in Frankreich (1789) revolutionär zum Ausbruch (gesetzgebende assemblée constituante); auch hier geht sie aber rasch in eine radikal demokratische Strömung über. (1792 regierende convention nationale, 1795 Direktorium). Zugleich verflucht sich in diese Bewegung der Rückschlag gegen die englische Expansionspolitik. Vorbereitet in der Unabhängigkeitserklärung der nordamerikanischen Kolonien (1775—83) verkörpert sie sich in der Wiederaufnahme einer französischen Eroberungspolitik im Sinne Ludwigs XIV. durch die Revolution (seit 1792), dann durch Bonaparte (1799) mit Richtung gegen England (Kontinentalsystem) Die Rückwirkung der unterworfenen Länder (Spanien, Italien, deutsche Territorien, Belgien, Holland, Schweiz) gegen den französischen Universalismus

(Frankreichs Rückkehr zur Verf. v. 1789:1814) bringt auch hier die Freiheitsbewegung, verbunden mit der Einheitsbewegung, zum Durchbruch, giebt aber andererseits auch dem englischen Universalismus neue Kraft. Die Konsolidierung der Verhältnisse wird erschwert durch die beginnenden Vorstösse des im Gefolge der Fabrikindustrie sich bildenden „vierten“ Standes.

Der Verlauf aller dieser Bewegungen hat dazu geführt, dass sich seit Anfang des 19. Jh. zwischen den modernen Staaten weit tiefergehende Verschiedenheiten herausbilden als früher, — in Zentralisierung und Dezentralisation — Monarchie und Demokratie, — Verhältnis der Gesetzgebung zur Beamten Gewalt etc. (vgl. § 12 und Kp. 2—4). Gleichwohl darf doch nicht übersehen werden, dass in erster Linie eine gewisse Gleichförmigkeit des europäischen Staatslebens durch die Umwälzungen befördert, bezw. erreicht wird, und zwar macht sich im Gesamtverlauf mit wachsendem Erfolg ein Streben nach Ausbildung des Verfassungsstaats in Form des nationalen Grosstaats geltend.

a) Einerseits vollzieht sich im Gegensatz gegen die bisherigen absoluten Staatsgewalten überall in einem grösseren Umfang die Aufnahme der verfassungsmässigen Rechtsgarantien: Volksvertretung, Ministeranklage, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Trennung von Justiz und Verwaltung.

b) Andererseits vollzieht sich ebenso im Gegensatz zu bisherigen Kleinstaatsbildungen wie zu den Nachwirkungen einer Welt- oder Universalstaatsidee überall ein Zusammenschluss grösserer durch ihre Entwicklung (national) zusammenhängender Staatskomplexe. Hierin kommt nicht nur ein Bedürfnis des Völkerrechts zum Ausdruck, insofern eine Behauptung der eigenartigen Kultur nur im Rahmen eines Systems selbständiger Staaten, aber eben deshalb auch nur durch eine Mehrheit verteidigungsfähiger Grosstaaten möglich erscheint. Vielmehr wird der nationale Grosstaat auch als notwendige Vorbedingung einer gesunden innerstaatlichen Entwicklung erkannt. Denn es hat sich gezeigt, dass der Kleinstaat den Aufgaben des



vollzogen, dass zwar ganz kleine Staaten mehr und mehr aufgelöst worden sind, dass dagegen im übrigen die Konzentration sich auf den Rahmen des nationalen Grosstaats beschränkt hat und Hand in Hand mit einer fortschreitenden Ausbreitung des Verfassungsstaats gegangen ist. Im Einzelnen hat sich letzteres in verschiedener Form verwirklicht.

a) Teilweise haben sich grössere Staatenkomplexe insofern aufgelöst, als sich national abgeschlossene Gebietsteile von fremden beherrschenden Staaten losgemacht und sämtlich unter Bildung einer Verfassung die Stellung von selbständigen Staaten erworben haben. So haben sich aus dem englischen Reich losgelöst die Vereinigten Staaten von Nordamerika (1775—84), aus dem spanischen die südamerikanischen Kolonien Mexico, Rio de la Plata, Neu-Granada, Peru, Chile, Venezuela (1820—30), aus dem dänischen Norwegen (1815, unter Eingehung einer lockeren Verbindung mit Schweden), — aus dem osmanischen: Griechenland (1830—61), Rumänien, Bulgarien, Serbien (—1878), Kreta (1898), — aus dem Königreich der Niederlande Belgien (1830—31), — aus der österreichischen Monarchie Ungarn (1867).

b) Teilweise sind absolute Grosstaaten in Verfassungsstaaten umgewandelt worden. Frankreich (1814—51, dann seit 1870) und Spanien (seit 1833).

c) Teilweise haben sich absolute Territorialstaaten zu einem Grosstaat als Einheitsstaat zusammengeschlossen, indem sie gleichzeitig mit der Einheitsbewegung die Verfassungsbildung durchsetzen: Italien 1859—70.

d) Teilweise haben sich absolute Territorialstaaten zu Verfassungsstaaten ausgebildet, um sich hierauf zu einem verfassungsmässigen Grosstaat in der Form des Bundesstaats zusammenzuschliessen, — so die deutschen Territorien, die seit den Freiheitskriegen allmählich eine Konstitution annehmen (Baden, Bayern 1818, Württemberg 1819, Sachsen 1831, Preussen 1850), und erst 1867—71 sich zum norddeutschen Bund, dann zum deutschen Reich erweitern, — ähnlich die Schweizer Kantone (1815—48, vgl. u. Kap. 2).

Gerade in den wichtigsten Fällen haben sich diese Neugründungen unter massgebender Mitwirkung der Grossmächte vollzogen, zum Teil haben diese sogar die Unabhängigkeit der neu begründeten Staaten garantiert (sog. „Neutralisierung“ Belgiens, der Schweiz etc.). Endlich hat der Gedanke des verfassungsmässigen Grosstaats auch ausserhalb der europäischen Kulturwelt Boden gefasst in Japan (Sturz der absoluten Militärmonarchie des Shogun in Yedo (Tokio) 1869, — Wiederbelebung der altlegitimen geistlichen Monarchie des Mikado in Kioto, aber unter Kombination derselben mit einer Volksvertretung (in Tokio) durch Verf. v. 1889/1890.

III. Im Gegensatz zu II ist nun freilich weiter zu beachten, dass seit Mitte des 18. Jh. nebenher eine neue Strömung geht, welche ausserhalb der westeuropäischen Staatenwelt eine Eroberungs- und Weltstaatspolitik mit absolutistischen Tendenzen nach innen zu immer steigender Geltung bringt. Sie wird hauptsächlich vertreten: a) von England. Dasselbe geht seit dem 18. Jh. planmässig und trotz grosser Verluste (Nordamerika) in immer wachsenden Umfang kolonisierend vor, und zwar zum grossen Teil auch auf Kosten des Kolonialbesitzes zivilisierter Staaten in gewaltsamer Form (des französischen Besitzes in Kanada, des holländischen in Südafrika). Allerdings wird den Kolonien teilweise in grossem Umfang Selbstverwaltung (vgl. o. § 1, II) gewährt, aber nicht allen (Indien) und seit dem Ende des 19. Jh. tritt der Plan auf, das grossbritannische Mutterland mit sämtlichen Kolonien (Kanada, Indien, Australien, Südafrika) — ev. auch den Schutzstaaten (Egypten) zu einem Staat mit gemeinsam gesetzgebenden und regierenden Reichsparlament, gemeinsam organisierter Armee und Flotte, abgeschlossenem Handelsgebiet etc. zu vereinigen (Imperialismus, Greater Britain). b) Von Russland. Dasselbe ist, wie China, ausserhalb der antiken und christlich-germanisch-romanischen Kulturkreises, erst seit dem 17. Jh. in engerer Berührung mit dem Westen entwickelt worden. Es ist deshalb für Russland charakteristisch, dass es aus der feudalen Zersplitterung von Dynastien zahlloser kleiner Grundherrn mit abhängigem

Gefolge und hörigen Bauern seit Anfang des 18. Jh. unvermittelt und willkürlich durch Peter den Grossen und Katharina in einen absoluten Militär- und Beamtenstaat nach westlichem Muster übergeführt wurde, obwohl die im Westen vorhandne natürliche Grundlage eines solchen, — ein gewerbe- und handeltreibendes Stadtbürgertum — noch nicht ausgebildet war. Handel und Industrie werden erst nachträglich zur Sustentierung des stehenden Heers künstlich geschaffen, zum Teil zunächst durch gewaltsame Verwendung leibeigener Bauern. In Verbindung hiermit beginnt deshalb in Ermanglung der Fähigkeit, mit dem Westen zu konkurrieren, das Streben nach Erwerb oder Erschliessung grosser Absatzgebiete in dem minder zivilisierten Osten. (Persien, Transkaspien, Sibirien, Armenien etc.) Fortgeführt bis zu Nikolaus I., wird diese Politik unter Alexander II. zu Gunsten neuer Reformen unterbrochen (Aufhebung der Leibeigenschaft 1861, Vorbereitung von Reichsständen, Selbstverwaltung der „Semstvos“ etc.), aber durch Alexander III. wieder aufgenommen (seit 1881 fortschreitende grosse Gebietserweiterungen unter Anlegung neuer Verkehrswege nach Osten, verbunden mit einer Steigerung der absoluten Beamten- und Regierungsgewalt (Verschickungen, immer stärkere Einschränkung der provinziellen Rechte z. B. des Rechts, die Bezirksbeamten zu wählen). Die definitive Wirkung dieser Massregeln lässt sich zur Zeit nicht sicher berechnen, da vor allem nicht klar zu erkennen ist, ob die in erster Linie der Industrie dienende Politik zugleich auch der bäuerlichen Bevölkerung zu Gute kommt oder deren Ausbeutung und schliesslichen Ruin in die Hände arbeitet.

Die Entwicklung der beiden Riesenstaaten und die Ausbildung des russischen Absolutismus hat auch auf das Staatsleben der übrigen westeuropäischen und amerikanischen Staatenwelt bis zu gewissem Grade zurückgewirkt, — sowohl in der Art, dass sie auch bei ihnen — zuerst bei Frankreich (Algier, Tunis, Tonking, Madagaskar etc.), dann auch bei Deutschland, den Vereinigten Staaten etc. — das Streben zu neuen Gebietserweiterungen, vor allem im wirtschaftlichen Interesse, hervor-

gerufen hat, — als auch in dem Sinne, dass hinter dem Interesse territorialer und wirtschaftlicher Machterweiterung nach aussen und bei dem hiermit eng verknüpften Sichverschärfen der Klassengegensätze im Innern das Interesse der rechtlichen und verfassungsmässigen Ausbildung des Verhältnisses zwischen Regierung und Volk zurückgetreten ist: die „nationalen“ und „sozialen“ Ideen überwiegen im Gegensatz zur Mitte des 19. Jh. die „liberalen“ Ideen.

## § 12. Die Gegensätze in der modernen Staatenwelt.

Aus § 11, I ergibt sich, dass ein Vergleich der Staats- und Rechtseinrichtungen der verschiedenen modernen Staaten nur bedingt möglich ist, d. h. nur insoweit, als sie zur Zeit auf der gemeinsamen Basis des verfassungsmässigen Grosstaats errichtet sind (II) und nur unter der Voraussetzung, dass im allgemeinen diese gemeinsame Bedingung ihres Entstehens fort dauert. Die Begründung eines neuen, auch Westeuropa umfassenden Weltreiches oder auch nur ein neuer grosser Existenzkampf der Staaten, der durch solche Weltreichsbestrebungen hervorgerufen wurde, müsste notwendig ein Verkümmern aller modernen Verfassungseinrichtungen nach sich ziehen.

Aber auch soweit die gemeinsamen Bedingungen fortbestehen, kann sich ein Vergleich nur auf die verschiedenen dauernden Staatseinrichtungen erstrecken. Es bleibt zu bedenken, dass das Staatsleben in seinem individuellen Charakter auch noch von anderen Faktoren abhängt als von seinen festen und formellen Institutionen, dass auch dieselbe Einrichtung je nach dem Volksnaturell, der geschichtlichen Tradition des Volkes u. s. w. eine wesentlich verschiedene Bedeutung und Handhabung finden kann, sowie derartige Gegensätze auch herangezogen werden müssen, um überhaupt Verschiedenheiten in der Verfassung zu erklären und auf ihren Wert zu beurteilen. So ist z. B. eines dieser „Imponderabilien“ die völlige Bedürfnisgemeinschaft, die zwischen den mehreren Teilen eines Staatsgebiets besteht (in England mit Ausnahme von Irland) oder andererseits das Fehlen einer solchen wie er in Frankreich zwischen Paris und den Provinzen, in

Deutschland zwischen dem Westen und Osten in vieler Hinsicht hervortritt. Ebenso muss in Ansatz gebracht werden, dass mehr oder minder leidenschaftliche, bewegliche, veränderungssüchtige oder nüchterne, konservative Temperament eines Volkes, die mehr oder minder grosse Unternehmungslust (Willenskraft) oder Bildung (Intelligenz) eines Volkes, — ähnlich auch die verschiedene Religiosität, kirchliche Erziehung eines Volkes (Glaubenseinheit in Frankreich, verbunden mit den schroffen Gegensätzen eines intoleranten hierarchischen Katholizismus und des völlig religionslosen Radikalismus); andererseits seit dem 16. Jh. Glaubensfreiheit in Deutschland mit zahlreichen vermittelnden Uebergängen) und hiermit wiederum steht in Verbindung der verschiedene Einfluss, den diese verschiedenen Bedingungen des religiösen Lebens auf das Pflichtgefühl ausüben (von Bedeutung z. B. bei der Abschätzung des staatlichen Berufsbeamtentums und des Masses von Macht, das ihm eingeräumt wird).

## 2. Kapitel: Zentralisierung und Dezentralisation.

### § 13. Selbstverwaltung und Zentralisierung.

Die Einsicht in die Entstehung des heutigen Staatensystems macht in erster Linie verständlich, aus welchen Gründen sich auch im 19. Jh. noch die Staaten durch ihre verschiedene Gliederung unterscheiden. Während manche Staaten die Neigung haben, möglichst alle politischen Funktionen in der Hand eines einzigen Staatsverbandes (des Staats schlechthin) zu vereinigen (Zentralisierung), haben andere dieselben auf mehrere höhere und niedere selbständige (durch eigene Organe thätige) Verbände (Land-, Stadtgemeinden, Provinzen, Kolonien, Gliedstaaten, Gesamtstaat [Reich]) — verteilt (Dezentralisation, Selbstverwaltung, selfgovernment im weitesten Sinn o. § 1, II). Am Anfang des 19. Jh. hielt man die Selbstverwaltung für etwas anomales, der besonderen Erklärung bedürftiges und künstlich gemachte Erscheinung. Die Geschichte lehrt im Gegenteil, dass sie den normalen und natürlichen Zustand darstellt. Denn die Natur der Sache bringt es mit sich, dass Nationen, die in manchen Seiten des öffentlichen Lebens (bes. militärische

Interessen und Gesetzgebung) gemeinsame (nationale) Bedürfnisse empfinden, doch in anderer Hinsicht (Beamtenwahl, Steuerverwaltung) in Landschaften und Kolonien verschiedene (territoriale, besondere „partikuläre“) Bedürfnisse behalten, und dass ebenso in landschaftlichen Staatskörpern wiederum in manchen Funktionen (Bau-, Strassenpolizei, Schulwesen etc.) die Kreise (Provinzen), Städte, Dörfer ebenso verschiedene (lokale) Bedürfnisse haben. Hiermit verbindet sich in entwickelteren Verhältnissen die Erkenntnis, dass die Selbstverwaltung in hohem Masse politisch erzieherisch wirkt, insofern die Mitwirkung der Bürger in kommunalen Dingen ihren Blick für die politische Thätigkeit im Gesamtstaat (z. B. in einer Volksvertretung) vorbereitet. Es muss also umgekehrt ein besonders starker Antrieb im politischen Leben vorhanden sein, um die Selbstverwaltungsthätigkeit durch einheitliche Thätigkeit der obersten Staatsgewalt und die nur von ihr abhängigen Organe (Staatsbehörden) aufzusaugen, und die Geschichte lehrt weiter, dass dies stets nur eine anomal gesteigerte finanzielle und militärische Kraftanstrengung zum Zwecke der Abwehr oder der (erobernden) Expansion ist. Nur braucht dies nicht gerade so zu geschehen, dass den Unterstaaten, Provinzen, Gemeinden äusserlich jeder Einfluss auf die Organe ihres Kreises genommen wird. Die Selbstverwaltung kann vielmehr auch so verkümmern, dass die innere Selbstbestimmung der territorialen und lokalen Gruppen vernichtet wird, — dadurch, dass man die scheinbaren Selbstverwaltungsorgane thatsächlich von der Zentralgewalt gänzlich abhängig macht, sodass sie in Wahrheit auch zu Staatsbehörden herabsinken. Dieser Erfolg wird vor allem dann erreicht, wenn Unterstaaten, Provinzen oder Gemeinden zwar eine eigne Verwaltung (Regierung), z. B. durch oligarchische Familien, Lokaldynasten belassen wird, aber keine Rechtskontrolle dieser Regierung, die im engern Kreise eine verfassungsmässige Selbstverwaltung entsprechend der Kontrolle der Zentralregierung ermöglicht. Auf letzterem Wege ist schon in den hellenistischen Staaten und dann im römischen Reich die Selbstverwaltung der dem Reich inkorporierten Stadtstaatsbezirke erstickt worden (o. § 8 a. E.). Und ebenso sind im absoluten Staat des Festlands seit dem 16., Englands seit dem 18. Jh. unter dem Druck

der Weltkriegs- und Expansionspolitik die Provinzen und Gemeinden zu blossen staatlichen Regierungsbezirken herabgesunken. So richtig verstanden auch in England. Denn von dem Augenblick an, wo das streng oligarchische Parlament des 18. Jh. die eigentliche Regierungsgewalt des Zentralstaats geworden ist, erscheinen die Friedensrichter der Grafschaften und Städte (Grundherren und Stadtpatricier) als bloss nach unten völlig unumschränkte Kommissare dieser Klassenregierung. Häufig sind sie dieselben Personen, wie die Parlamentsmitglieder.

Je mehr sich nun seit der Revolution das System der völkerrechtlichen Gleichberechtigung der Nationalstaaten wieder festigt, desto mehr tritt der Gedanke der echten verfassungsmässig beschränkten Selbstverwaltung in den Vordergrund. Anregend wirkte (wie in der National- und der Freiheitsbewegung des 19. Jh.) auch hier das Beispiel der vereinigten Staaten, wo als unmittelbare Folge der Kolonisation eine äusserst zwanglose Form der Selbstverwaltung der einzelnen Kolonien (Staaten) und Gemeinden (township) zurückgeblieben war (in der Gemeinde z. B. select men mit andern gewählten Gemeindebeamten, — Bürgerversammlung) — wobei meist übersehen wurde, dass in Amerika oft jede Verbindung der Gemeinde mit dem Staatsganzen, hergestellt durch ein überwachendes Staatsbeamtentum, fehlte. Im übrigen erfuhr die Frage der Selbstverwaltung je nach der Stellung der modernen Staaten zur Frage: Universalismus oder Nationalstaat, ganz verschiedene Behandlung. Die Bewegung ist wiederum verschieden für das Verhältnis des Staats zur Provinz und Gemeinde und für das eines eventuellen Oberstaats zu Unterstaaten und Kolonien.

#### § 14. Staat, Provinzen und Gemeinden.

I. Da in Frankreich die Revolution und das Kaiserreich gerade die schroffste Form der erobernden Expansion vertreten, so wirken sie auf die vom ancien régime gebrochne Selbstverwaltung der Landschaften und Städte nicht nur nicht belebend, sondern ganz folgerichtig erst recht vernichtend. Seit 1793

(gleichz. mit dem Ausbruch der Koalitionskriege) beginnt die Revolutionsregierung das Vermögen aller Provinzen und Gemeinden zu verstaatlichen und den Resten der Selbstverwaltung die wirtschaftliche Basis zu entziehen. 1799 wird die gesamte Staatsverwaltung unter Beseitigung der Organe der Selbstverwaltung in ein willkürliches Netz grosser und kleiner Regierungsbezirke aufgelöst: Departements (Präfekten), Arrondissements (Unterpräfekten), Gemeinden (staatlich ernannte Maires). Trotz einer auf Dezentralisation drängenden Gegenströmung unter Louis Philipp bleibt dies System bis 1870.

II. Dagegen wird nach dem amerikanischen und dem (missverständlich nach mittelalterlichen Verhältnissen beurteilten) englischen Beispiel in Deutschland der Selbstverwaltungsgedanke als vornehmstes Mittel zur Neubelebung des Nationalstaatsgedankens verwendet. Er wird schöpferisch durchgeführt für Preussen durch das Hauptstück der Stein-Hardenberg'schen Reorganisation des preussischen Staats, die Städteordnung vom 19. Nov. 1808. Sie kehrt die Einsetzung eines Stadtratskollegiums mit einem Bürgermeister als Vorsitzenden nach Massgabe der Wahl der Bürgerschaft vor; neben diesem Verwaltungsorgan soll eine Stadtverordnetenversammlung als Kontrollorgan stehen. Sie werden im Schul- und Armenwesen, Strassenbau etc. und in Steuersachen für diese Zwecke thätig. Gleichzeitig beginnt die Erweiterung der bisher durch Erblichkeit, Zunftzwang etc. geschlossenen Gemeinde der Vollbürger, die allein das aktive und passive Wahlrecht zu den Gemeindeämtern besitzen, zu einer Gemeinde aller, die gewissen gesetzlichen Erfordernissen genügen (länger dauernder Wohnsitz) und zu den Gemeindelasten beitragen. Andererseits wird aber eine weitgehende Aufsicht der zentralen Staatsbehörden (bes. der Ministerien) über die städtischen Organe beibehalten. — Dem preussischen Beispiel sind, wenn auch in vielfach veränderten Formen und in starken Schwankungen der Gesetzgebung, die übrigen deutschen Staaten gefolgt (Bayern 1818, Hessen 1821, Württemberg 1822, Baden 1831, Sachsen 1832 etc.); sie unterscheiden sich von Preussen vor allem dadurch, dass sie den Gegensatz der Bürgergemeinde (Teilnahme an der Selbstverwaltung) und der Einwohnergemeinde der „Heimatsberechtigten,

(Anwartschaft auf Armenpflege etc.) viel länger festhalten. Erst allmählich wird auch die Selbstverwaltung der Landgemeinden (bes. seit 1848) in Angriff genommen. Als Endergebnis gilt für den grössten Teil Deutschlands (Preussen, Sachsen, Oldenburg, Braunschweig, Altbaiern und Franken) eine verschiedene Behandlung der Städte (Stadtrat mit 1 oder 2 Bürgermeistern [in kleinen Städten teilweise ein Einzelbeamter] — Stadtverordnetenversammlung) und der Landgemeinden (Gemeindevorstand — Gemeinderat oder Gemeindeversammlung als Kontrollorgan). In manchen Staaten gilt gemeinsame Verfassung für beide, teils eine monokratische nach dem Muster der norddeutschen Landgemeinden (Bürgermeister — Gemeinderat: Hessen, Thüringen, bair. Pfalz), teils eine kollegiale nach der Art der norddeutschen Städte (Gemeinderat oder Stadtrat unter Bürgermeister oder Schultheiss — Gemeindeausschuss: Württemberg, Baden). — Parallel geht die Organisation von Selbstverwaltungskörpern in den Kreisen der Einzelstaaten, bezw. — in Preussen — in den Provinzen (Kreistage, — Provinziallandtage, — sie setzen Kreisausschüsse, Provinzialräte als Beiräte der staatlichen Bezirksbeamten, der Landräte — Oberpräsidenten, aus sich heraus).

III. Während so die deutschen Staaten beim Uebergang ins 19. Jh. nur vor der Aufgabe standen, unterhalb der zentralen Bureaukratie des Staats die lokalen Organe neu zu beleben, fand England nur eine abgestorbne Selbstverwaltung herrschender Familien, ein diszipliniertes lokales Beamtentum aber überhaupt nicht vor. Die Reformgesetzgebung seit 1835 (municipal corporation act) sucht beide Mängel zugleich zu heben, indem sie unter dem Stadtrat (councillors und aldermen) und neben dem polizeilich und richterlich thätigen Friedensrichtern der Städte und der Grafschaften eine ganze Reihe getrennter, durch Wahl gebildete Verwaltungsräte (boards) für die verschiednen einzelnen Verwaltungszweige (Strassenbau, Kirche, Schule, Armenpflege, Gesundheitswesen) schuf, welche nur beratend und geldbewilligend thätig wurden, während die eigentliche Verwaltungsfunktion im betr. Gebiet einem besoldeten, berufsmässigen Gemeindebeamten (clerk) übertragen wurde. Gleichzeitig wurde der Friedensrichter in Grosstädten ebenfalls

durch einen Gemeindeberufsbeamten (stipendiary magistrate) ersetzt. Die isolierten clerks erwiesen sich jedoch teils eigenmächtig, teils undiszipliniert, während das Gegengewicht der boards und der Stadträte zur Ohnmacht beider führte, und man war deshalb genötigt, die clerks mehr und mehr einer Reihe zentraler Staatsbehörden (hervorgehend aus dem Local Government Board) zu unterstellen, und so die Lokalverwaltung ihres ursprünglichen Charakters als „Selbstverwaltung“, d. h. als einer aus der Mitte der Gemeinde hervorgehenden Administration, fortschreitend zu entkleiden. (Gneist.) So gewann man zunächst eine staatlich zentralisierte städtische und grafenschaftliche Bürokratie. Auf dieser Grundlage lenken sodann die Local Government Acts von 1888 und 1894 zurück und nunmehr ganz in die deutsche Bahn ein, indem sie boards und alte Stadträte in geschlossenen Kollegien, Stadträte (parish councils) zusammenziehen und dieser einheitlichen Stadtverwaltung ein städtisches Kontrollorgan (Gemeindeversammlung, parish meeting) an die Seite stellen, ohne die staatliche Disziplin zu beseitigen. Entsprechende Räte und Versammlungen sind in den Grafschaften und Bezirken gebildet worden (county council, district council).

IV. Erst ganz neuerdings hat Frankreich (durch Ges. v. 16. Aug. 1876) eine zur Zeit noch unentwickelte Selbstverwaltung zu schaffen begonnen: die Bürger wählen einen Gemeinderat (conseil municipal), der seinerseits den unbesoldeten Maire wählt, diesen durch Beschlussfassung über Verwaltung der Gemeindegüter und über das Gemeindebudget überwacht, über die Verwaltung selbst (Armen-, Strassensachen etc.) aber nur gutachtlich sich äussert und vom Präfekten stark abhängig ist. — Aehnlich Italien (seit 1876).

### § 35. Andre Selbstverwaltungskörper.

Grundsätzlich ebenso wie die Selbstverwaltung der Gemeinden ist auch die Erscheinung zu beurteilen, dass andere (berufliche, ständische) Verbände innerhalb des Gemeinde- oder Landschaftslebens vom Staat in der Ausübung eigener politischer Thätigkeiten (Vermögensverwaltung, Rechtsprechung, Disziplin etc.) anerkannt werden, (z. B. die Anwaltschaft, Handelskammern, Aerktekammern, Universitäten).

## § 16. Die Staatenverbindungen.

Mit der Selbstverwaltung parallel ist auch die Erscheinung wieder aufgelebt, dass sich mehrere Staaten zu gemeinsamen Aufgaben zusammenschliessen. Der absolute Staat widerstrebte seiner Natur nach auch einer Selbstentäusserung politischer Funktionen zu Gunsten einer Verbindung mit andern selbständigen Staaten und das Aufsteigen des absoluten Staats hatte deshalb die Vernichtung älterer derartiger Verbände bewirkt. Entweder dieselben zerfielen (italienischer Städtebund, Hansa, später überhaupt das deutsche Reich) oder verwachsen zum Einheitsstaat (Holland). Neue Verbindungen entstanden nur in der Weise, dass ein und dasselbe Fürstenhaus durch Wahl oder Erbgang die Regierung über mehrere Territorien erhielt (Dänemark und Norwegen, Oesterreich und Ungarn seit dem 14. Jh.; England und Hannover seit 1715). Nur ganz vereinzelt blieben mehrere Territorien in einem Verhältnis vertragsmässiger Gleichberechtigung stehen in der schweizer. Eidgenossenschaft (seit ca. 1300).

Im modernen Staatsleben wurde jedoch mehr und mehr erkannt, dass es Bedürfnis für mehrere selbständige Staaten werden kann, sich für gewisse Funktionen (Heerwesen, Münzwesen, oberste Rechtsprechung, Gesetzgebung) zusammenschliessen und anderseits doch im Interesse individueller Gestaltung in anderen Aufgaben (untere Rechtsprechung, innere Verwaltung) ihre Selbstständigkeit zu behaupten (o. § 13). Demgemäss haben sich in neuerer Zeit solche Verbindungen nicht nur neu gebildet, sondern da, wo sie entstanden sind oder schon vorhanden waren, sind sie auch von Gebilden mit dürftigen Organen und beschränkter Thätigkeit zu solchen mit vervollkommenen Organen und weitergehenden Funktionen fortgeschritten. Auf diesem Wege ist:

a) die schweizerische Eidgenossenschaft, die, nachdem die französische Republik gewaltsam zur Einheitsrepublik gemacht worden war, durch Verf. vom J. 1815 im wesentlichen wieder in der Form der älteren Zeit organisiert worden war (Tagsatzung der Kantonalregierungen; politische Aufgabe wesentlich nur die

gemeinsame Landesverteidigung), durch Verfassung v. 1848 mit verfeinerten Organen und gesteigerten Thätigkeiten ausgestattet worden (Bundesversammlung, bestehend aus Ständerat [Nachfolger der Tagsatzung] und Nationalrat [der Volksabgeordneten], — Bundesrat von 7 Mitgliedern als Verwaltungsorgan — Gesetzgebung, oberste Rechtsprechung, Finanzverwaltung, Heeresverwaltung etc.). Schon vorher hatten:

b) die durch Lossreissung von England selbständig gewordenen Vereinigten Staaten von Nordamerika die entsprechende Entwicklung durchgemacht (1775: „Kongress“ der Abgeordneten der „Kolonien“, — Verfassung v. 1785; Kongress, zusammengesetzt aus dem Senat der Staatenvertreter und dem Repräsentantenhaus, — Präsident der Vereinigten Staaten mit Staatssekretären der verschiedenen Ressorts). Entsprechend wurde auch:

c) Deutschland nach der Auflösung des alten Reichs (1803—1806) zunächst durch Bundesakte von 1815 in lockerer Weise organisiert (Bundestag der Staatendelegierten), — dann aber nach Ausscheidung des zum Teil slavisierten Oesterreich wieder fester durch die Verfassung des norddeutschen Bundes 1867 und schliesslich unter Beitritt der Südstaaten (Hessen, Baden, Württemberg, Bayern) durch die Verf. des Deutschen Reichs zusammengeschlossen (Bundesrat unter dem Vorsitz des Königs v. Preussen als deutschem Kaiser, Kollegium der Regierungsabgeordneten der Einzelstaaten, — Reichstag von Abgeordneten des deutschen Volkes).

d) Gleichzeitig mit der ersten Schweizer Verf. und der deutschen Bundesakte 1815 begründete Norwegen (von Dänemark losgelöst) eine Personalunion (s. o.) mit Schweden. Durch Verf. von 1848 wird hieraus eine verfassungsmässige Union (Realunion) in dem Sinn geschaffen, dass die beiden Länder unter derselben monarchischen Regierung dauernd und nach der gleichen Thronfolgeordnung vereinigt sein sollen. Nach dem gleichen Grundsatz wird:

e) unter dem mittelbaren Einfluss der ungarischen Revolution v. J. 1849 durch die „Ausgleichsgesetze“ v. 1867 das Verhältnis

zwischen Oesterreich und Ungarn (Zisleithanien und Transleithanien) geregelt.

Auch in anderen Grosstaaten sind Bestrebungen nachweisbar, die sich darauf richten, bestimmten national und territorial abgegrenzten Gebieten eine selbständige politische Thätigkeit, verbunden mit Einfluss auf die Regierung des Gesamtstaats, einzuräumen: Böhmen in Oesterreich, Catalonien in Spanien, Irland in England (Home-rule-Bewegung). Ueberhaupt führt der sog. Imperialismus des heutigen England in letzter Linie auf die Umformung des Abhängigkeitsverhältnisses der englischen Kolonien vom Mutterland zu einer grossbritannischen Staatenverbindung (vgl. o. § 11 a. E).

I. Alle die von a—e genannten Staatenverbindungen sind in ihrer ursprünglichen Gestalt (ältere Eidgenossenschaft, ältere amer. Union, deutscher Bund, Schweden-Norwegen) qualitativ nicht verschieden von den durch Staatsvertrag zur Erreichung bestimmter gemeinsamer Zwecke eingegangenen Verpflichtungsverhältnissen rein völkerrechtlicher Art (Allianzen). Sie bedeuten, auch wenn sie auf Dauer berechnet sind und zur Auflösung eines Verfassungsaktes bedürfen, nicht die Begründung eines neuen Staates an Stelle der Vielheit der kontrahierenden Staaten (der einzelnen schweizer. Kantone, der deutschen Bundesstaaten etc.), sondern nur eine völkerrechtliche Verbindung von mehreren selbständigen Staaten, einen Staatenbund. Hieran ändert nichts, dass dieselben ein einheitliches Organ, „die Tagsatzung“, den „Staatenkongress“, den deutschen „Bundestag“, den gemeinsamen Monarchen besitzen. Denn dieses übt nirgends selbst eine staatliche Thätigkeit aus, sondern vereinbart nur die Pflicht der Einzelstaaten zur gleichmässigen Ausübung gewisser staatlicher Thätigkeiten durch ihre getrennten Organe. — Die Pflicht, gewisse Bundesbeschlüsse innerhalb der Einzelstaaten als Gesetz einzuführen, gewisse Truppenkontingente auszuheben und zur Verfügung zu stellen.

II. Auch für die heutige Gestalt der schweizerischen, amerikanischen und deutschen Staatenverbindungen (lit. a—c) wird behauptet, dieselben seien nur vertragsmässige

Einigungen selbständiger Staaten zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte, weil auch die Verfassungen von 1785, 1848 und 1867/71 nur durch Willensakte der Gliedstaatsregierungen zu stande gekommen seien (Calhoun, Seydel). Aber abgesehen davon, dass auch das Gesamtvolk — wenigstens in manchen Fällen — mitgewirkt hat, ist für das Wesen der staatlichen Bildungen nicht der zufällige historische Prozess ihrer Begründung massgebend, sondern das schliessliche Resultat, die Art ihrer Lebensbethätigung. Eine höhere staatliche Einheit über den mehreren Gliedstaaten besteht aber immer dann, wenn staatliche Aufgaben durch Organe des Bundes mit unmittelbarer Wirkung für alle Gliedstaaten, bez. für die einzelnen Bürger aller Gliedstaaten ohne Rücksicht auf die territorialen Grenzen und auf die Staatsangehörigkeit der Bürger durchgeführt werden. Dies aber ist in den neueren Staatenverbindungen thatsächlich der Fall: Gesetzgebung durch Organe des Gesamtstaats (durch Bundesrat und Reichstag, — Publikation der Gesetze mit unmittelbar verbindlicher Wirkung durch den Kaiser etc.), Rechtsprechung eines obersten Reichsgerichts, — Marine-, zum Teil Heeresverwaltung, Postverwaltung durch Reichsbeamten, Repräsentation des Gesamtstaats im völkerrechtlichen Verkehr durch den Kaiser, die Reichsgesandten, Reichskonsuln etc. Infolgedessen sind die Staatenverbindungen gegenwärtig selbständig handelnde staatliche Subjekte (im Sinne ob. § 4). Sie sind Bundesstaaten oder Staatenstaaten.

III. Keine eigenartige Gestaltung der Staatenverbindung bezeichnet die Union. Die Personalunion, die vorübergehende Vereinigung mehrerer selbständiger Staaten unter demselben Staatshaupt nach dem zufälligen Einfluss der verschiedenen Erbfolgeordnungen oder der Wahl (vgl. o. z. Anf. des §) ist überhaupt keine rechtliche Verbindung der Staaten; sie kann jederzeit durch Abweichungen der Erbfolge etc. enden (z. B. die zwischen Dänemark und Schleswig 1848; die zwischen England und Hannover 1837). Der Realunion, die durch Verfassungsgesetz dauernd verfügte Vereinigung mehrerer Staaten unter dem gleichen Staatshaupt nach Massgabe einer grundsätzlich gemeinsamen Erbfolge- oder Wahlordnung, kann andererseits eine Mehrheit von politischen Formen

zu Grunde liegen. Sie bildet eine durch die Gemeinsamkeit des Staatsoberhauptes modifizierte Form des Staatenbundes, wenn alle staatlichen Funktionen (ausser der Repräsentation durch das Staatsoberhaupt) getrennt durch verschiedene Volksvertretungen, Ministerien, Unterbeamten, verrichtet werden (so die Realunion von Schweden und Norwegen seit 1848). Die Realunion kann aber auch eine modifizierte Form des Bundesstaats enthalten, — nämlich wenn einheitliche Organe gemeinsame Funktionen mit unmittelbarer Wirkung für das Gesamtstaatsleben verrichten (so in Oesterreich-Ungarn seit 1867 das sogen. dreiköpfige Reichsministerium (beraten durch die „Delegationen“ des österreichischen Reichsrats und ungarischen Reichstags), das stehende Heer, die auswärtigen Angelegenheiten und die Finanzen hierfür).

#### § 17. Bundesstaat und dezentralisierter Einheitsstaat.

Nach § 14—16 ist das Verhältnis des Bundesstaats oder Staatenstaats zum Gliedstaat insofern das gleiche, wie das des Staats zu den selbstverwaltenden Gemeinden, als ein höherer staatlicher Organismus (im Sinne von § 4) einen niedern zum praktischen Zweck der Teilung politischer Thätigkeiten umfasst und doch selbst unmittelbar auf die Bürger des Gesamtgebiets einwirkt. So entsteht die Frage, ob in anderer Beziehung die Stellung des Bundesstaats über den Gliedstaaten und die des dezentralisierten Staats (Gliedstaats oder Einheitsstaats) über den Selbstverwaltungskörpern verschieden ist. — Ein Gegensatz liegt:

a) nicht darin, dass jeder Staat, auch der Gliedstaat, seine Aufgabe kraft eigenen Rechts erledigt, die Gemeinde kraft abgeleiteten, d. h. kraft einer ihr vom Staat erst übertragenen (Stellvertretungs-) Befugnis (Laband). Vielmehr liegt in der scheinbaren gesetzlichen Schaffung der Selbstverwaltung seitens moderner Rechte in Wahrheit gerade eine Anerkennung der natürlichen Fähigkeit der Gemeinden, selbständig thätig zu werden (vgl. ob. § 13), d. i. eben des eigenen Rechts. Dass die Entwicklung der Selbstverwaltung meist von oben nach unten, durch „Dezentralisierung“ vor sich geht (auch nicht immer; vgl. o. § 14

über England), — die der modernen Bundesstaaten dagegen durch Zusammenschluss von unten nach oben erfolgt ist, ist historische Zufälligkeit. Auch ein Bundesstaat kann so entstehen, dass sich aus einem Einheitsstaat formell bisher unselbständige, aber geschichtlich, national, geographisch eigenartige Teile durch Gesetzgebungsakt loslösen und zu Gliedstaaten innerhalb eines Staatenstaats werden. Dies ist das Ziel der beiden von Gladstone 1886 und 1893 eingebrachten Gesetzentwürfe zu Gunsten einer „eigenen Verwaltung und Regierung“ („home rule“) von Irland (insbes. eines eigenen Parlaments mit besonderer Kompetenz; ebenso die entsprechenden Bestrebungen in Böhmen, Spanien).

b) Ein Gegensatz liegt auch nicht darin, dass der Staat (event. geteilt in Bundes- und Gliedstaat) die nationalen, dem Interesse des ganzen Volks gemeinsamen Bedürfnisse, — die Gemeinde die lokalen (aus dem Zusammenleben der Bürger und der Nachbarschaft der Grundstücke sich ergebenden) Interessen befriedigt. (Rosin). Auch an staatlichen Aufgaben (Rechtspflege) besteht zunächst ein Interesse der Gemeindeangehörigen, auch die Gemeindeangelegenheiten (z. B. Armenpflege) werden im Hinblick auf die Volksgesamtheit geordnet. Die Funktionenteilung zwischen Gemeinde und Staat ist ebensowenig prinzipiell wie die zwischen Gliedstaat und Bundesstaat, hängt von der Frage ab, ob einheitl. Durchführung wünschenswert, ob sie bei dem vorhandenen kommunalen etc. Beamtenpersonal möglich.

c) Auch darin liegt endlich kein sicherer Gegensatz, dass Bundesstaat und Gliedstaat eine souveräne Staatsgewalt, wenn auch unter einander geteilt, die Gemeinde keine Souveränität besitzen (Waitz.). Der Begriff der Souveränität ist in dem urspr. Sinn seines Schöpfers (des Franzosen Bodinus 1576) als *puissance absolue et perpétuelle*, also als einzige unbeschränkte Vollgewalt (im Gegensatz zur verfassungsmässigen Beschränkung, zu Selbstverwaltung und Staatenverbindung), angesichts der modernen Entwicklung jedenfalls nicht mehr verwertbar. Sie kann also nur noch bedeuten eine Gewalt, die im Verhältnis zu einer andern die höhere ist, d. h. diejenige, welche in ihrer Thätigkeit nur durch ihren eigenen Willen, nicht durch einen andern staatlichen Willen bestimmt wird, und zeigt sich hauptsächlich in der Fähigkeit, das

eigne staatliche Wirkungsgebiet gegen andere staatliche Organismen zu erweitern und zu beschränken (sog. Kompetenz - Kompetenz). Die Souveränität in diesem Sinne besitzt zwar die Gemeinde nie. Aber auch im Bundesstaat könnte sie nur entweder der Gesamtstaat besitzen (so in Amerika mit dem Sklavenkrieg 1862—1865 zum Durchbruch gekommen: Dekretierung der allgem. persönlichen Freiheit durch die Union im Widerspruch mit den Südstaaten, obwohl dies in der urspr. Bundesverfassung nicht als Gesetzgebungsgegenstand anerkannt war, — in Deutschland, — in der Schweiz [?]) oder die Einzelstaaten (so in Oesterreich-Ungarn), wo überhaupt keine Bundesgesetzgebung vorgesehen ist; hier wäre Kompetenzerweiterung des Bundes nur durch neuen Vertrag der Staaten möglich. Insoweit ist also die Souveränität keine Eigenschaft, die jedem Staat allgemein zukommt. Nur haben freilich die Gliedstaaten vor der selbstverwaltenden Gemeinde und Provinz das voraus, dass sie selbst durch ihre Organe an der Bildung der obersten Bundesstaatsorgane teilnehmen, also Teilhaber der Regierungs-, bzw. Gesetzgebungsgewalt des übergeordneten Staatenstaats sind; denn der deutsche Bundesrat, der amerikanische Senat besteht aus Abgeordneten der Gliedstaaten als solcher. In diesem Sinn kann man sagen, dass die Souveränität des Reiches indirekt und anteilig auch den Gliedstaaten zusteht.

d) Im übrigen kann ein Gegensatz zwischen Gliedstaat und Gemeinde nur in der Beziehung zu auswärtigen Staaten gefunden werden, — nämlich darin, dass ein „Staat“ mit auswärtigen Staaten selbständigen, völkerrechtlichen Verkehr (Gesandtenbestellung, Vertragsschluss etc.) übt. Der Begriff Souveränität hat also im Sinn einer völkerrechtlichen Souveränität andere Bedeutung als im staatsrechtlichen Sinn. Die amerikanischen Staaten haben beispielsweise diese Souveränität nicht. Der Souveränitätsbegriff ist somit überhaupt vieldeutig und wissenschaftlich unbrauchbar (vgl. auch § 18).

---

### 3. Kapitel: Monarchie und Demokratie.

#### § 18. Die Staatsformen.

I. Die ältere Staatslehre pflegte die Verschiedenheit der Staaten, abgesehen von ihrer Gliederung, aus der Verschiedenheit ihrer „Staatsformen“ zu erklären und verstand unter Staatsform die Gestaltung des „Trägers der Staatsgewalt.“ Sie nannte die Staatsform monarchisch, aristokratisch oder demokratisch, je nachdem die Staatsgewalt in der Hand eines Einzigen, einer rechtlich abgeschlossenen Gruppe oder einer aus der Gesamtheit des Volks (in weiterer oder engerer Abgrenzung) hervorgehenden Person oder Personenmehrheit lag. Daneben werden (nach Vorgang des Aristoteles) Zwischenstufen oder Ausartungen angenommen: Tyrannis oder „Absolutmonarchie“, — Oligarchie oder „Klassenherrschaft“, — Ochlokratie oder Pöbelherrschaft, „Demokratie“ (im Sinn des Aristoteles, da dieser die geordnete Demokratie als „Politie“ bezeichnet). Für kompliziertere Verhältnisse wird eine aus monarchischen etc. Elementen „gemischte“ Staatsform aufgestellt.

Aus Teil I und Teil II Kap. 2 geht jedoch hervor, dass dem Begriff der Staatsform die falsche Vorstellung zu Grunde liegt, als ob regelmässig ein einheitlicher Träger der gesamten Staatsgewalt vorhanden sei. In Wahrheit ist dies aber eine anomale Gestaltung des Staatslebens, die des Absolutismus, der im Gegenteil immer ausserordentliche Störungen des internationalen Lebens zur Voraussetzung hat (o. § 7). Im regelmässigen Falle dagegen sind die verschiedenen obersten Funktionen an eine Mehrheit verschiedener oberster Organe (verfassungsmässig) verteilt. Die Frage nach den Staatsformen vermengt also zwei scharf zu trennende Gegensätze, die beide für den Charakter eines individuellen Staatsgebildes bestimmend sind:

1. den Gegensatz der verschiedenen Grade der Verfassungsbildung, d. h. der Garantien für die rechtliche Sicherheit des Staatslebens (Gegensatz von Verfassungsstaat und Absolutismus).

2. den Gegensatz der verschiedenen Formen, in denen die obersten Organe, insbes. die Regierungsorgane, verkörpert sind. (Gegensatz von Monarchie, Aristokratie, Demokratie.)

Hierbei stellt sich, wie die Geschichte (Kap. 1) beweist, die Verfassungsfrage als die eigentlich prinzipale und bewegende des Staatslebens dar. Die grössere Verwandtschaft oder Verschiedenheit der Staaten hängt in erster Linie von der Frage ab, ob sie durch Verteilung der Funktionen an mehrere oberste Organe in grösserem oder geringerem Grade das Recht im Staat zu sichern fähig sind oder ob sie die gesamte (absolute) Staatsgewalt in einem Organ zu konzentrieren streben. Die verfassungsmässige Monarchie, Aristokratie, Demokratie (z. B. die Gruppe der westeuropäischen Grosstaaten) sind sich näher verwandt als die verfassungsmässige und die absolute Monarchie (Deutschland und Russland). Nachdem die Gegensätze der Verfassungsformen schon früher (Kap. 1) festgestellt worden sind, interessiert hier nur noch der der Regierungsformen, Staatsformen im engeren Sinn.

II. Der Gegensatz der Regierungsformen hängt davon ab, welcher Willensträger im Staat die Initiative hat, d. h. die massgebenden Entschliessungen der Zentralverwaltung (bes. durch Einsetzung der obersten Behörden, Minister o. § 4) trifft. Diese verantwortliche Stellung ist nicht nur eine „Exekutive“, sondern eine schöpferische Befriedigung der nationalen Kulturinteressen; von ihr hängt in erster Linie das historische Schicksal eines Staats ab. Je nachdem die Regierung an einem einzelnen privilegierten Geschlecht, an einer Vielheit privilegierter Geschlechter oder an Personen hängt, die aus dem ganzen Volk oder doch aus einer Volksgruppe, die sich beliebig aus dem ganzen Volk ergänzt, hervorgeht, redet man von Monarchie, Aristokratie oder Demokratie. Im absoluten Staat vereinigt diese Willensmacht mit der Regierung auch die Gesetzgebung und Kontrolle eigener Handlungen. Im Verfassungsstaat dagegen entsteht die weitere Frage, wie das Gesetzgebungs- und Kontrollorgan beschaffen ist. Auch dieses kann wieder monarchisch, aristokratisch, demokratisch sein. Insoweit

ist richtig, dass eine Mischung der Elemente möglich ist (o. I. z. Anf.). Nur ist zu bedenken, dass in solchem Fall die Bedeutung der verschiedenen Machträger grundsätzlich getrennte Ausübung verschiedenartiger Funktionen, nicht gemeinsame Ausübung einer einzigen (der „Staatsgewalt“) ist.

Es lässt sich jedoch für die drei Regierungsformen weder ein festes Kennzeichen noch ein allgemeiner Wertmasstab gewinnen:

a) Jede der drei Formen kann wieder in soviel verschiedenen Schattierungen auftreten, dass die Grenzen oft ineinander übergehen. Die Monarchie ist am stärksten entwickelt da, wo sie auf Erbrecht innerhalb eines Geschlechts gegründet ist (Erbmonarchie). Wird jedoch die Sukzession der Auswahl des Fürsten aus mehreren Angehörigen des Geschlechts (Fendalstaat) oder gar aus mehreren Geschlechtern (Deutschland seit 13. Jh.) durch die Magnaten überlassen (Wahlmonarchie), so geht sie in die Aristokratie über, wie bei Auswahl durch das Heer (Militärmonarchie) in die Demokratie. Umgekehrt kann sich die Demokratie der Monarchie nähern, wenn ihr Organ erblich wird (Statthalterschaft der Oranier) oder seinen Nachfolger designiert (Cromwells-Protektorat, römischer Princeps),— ebenso die Aristokratie, wenn die herrschende Klasse immer engere Ausschüsse produziert (venezianische Staatsinquisitoren). Entsprechende Zwischenstufe zwischen Aristokratie und Demokratie ist die Oligarchie, die Herrschaft der zwar beliebig vermehrbaren, aber faktisch abgeschlossnen Reichen. Ueberhaupt ist in der Demokratie die regierende Klasse ausserordentlicher Abstufung fähig. Mittelbar wird sie auch da verengt, wo nicht alle Vollbürger selbst in der Volksversammlung die Regierung ausüben (autokratische Demokratie), sondern durch einen von ihnen gewählten engern Ausschuss, Volksvertretung (representative Demokratie).

b) Ebenso wenig verdient eine Regierungsform unbedingt den Vorzug vor den andern. Auf die Dauer unhaltbar oder, wenn sie doch dauernd wird, ruinierend für einen Staat ist nur eine absolute Regierung, gleichviel ob sie monarchisch (Orient, Rom), aristokratisch (Sparta) oder demokratisch (Athen) ist. (Ueber die periodische Notwendigkeit eines Absolutismus § 7). Die Gestaltung des Regierungsorgans dagegen kann in jeder Form heilsam oder unheilvoll wirken.

Man kann nicht der Monarchie allgemein grössere Stetigkeit im Gegensatz zur Demokratie, der Demokratie grössere Volkstümmlichkeit (Gleichheit) gegenüber der Monarchie beilegen. Nur von der strengen Aristokratie lässt sich sagen, dass sie ausschliesslich in solchen Verhältnissen möglich ist, wo eine obere Klasse auch die überwiegenden Lasten des Staatslebens trägt (homerisches, germanisches Mittelalter). Im übrigen kann man nur mit Rücksicht auf die verschiedenen Aufgaben, Parteigruppierungen eines Volks im gegebenen Zeitpunkt aussagen, dass eine Regierungsform vor einer andern gewisse Vorzüge in ganz bestimmten Richtungen voraus haben würde, ohne dass man dadurch eine Regierungsform schaffen oder erhalten kann. Thatsächlich ist denn auch niemals eine bestimmte Regierungsform das Produkt der Reflexion. Sie erwächst vielmehr stets aus den politischen Leistungen einer bestimmten gesellschaftlichen Macht. In neu entstehenden Staaten gewinnt die Regierung die Persönlichkeit oder Klasse, die den Staat (meist durch Militärorganisation) gegründet hat. In bestehenden behält die traditionell regierende Macht die oberste Staatsleitung solange sie ihre Funktion erfüllt, denn erfahrungsgemäss widerstrebt jeder Staat dem Wechsel der Regierung, da die Fortdauer der bisherigen Form der obersten Leitung der Geschäfte an und für sich ein Vorteil ist. (Grosser Vorzug der monarchischen Entwicklung der neueren Staatenwelt gegenüber der Antike: richtiger Kern des „Königtums von Gottes Gnaden“). Ein Wechsel der Regierungsform findet durchgehends nur da statt, wo der bisherige Regent längere Zeit hindurch überhaupt unthätig wird (Merowinger, Bourbonen des 18. Jh.) oder wo er in ganz besonders andauernder und empfindlicher Weise dem Interesse grosser Volksgruppen zuwiderhandelt (Staufer in Italien, Stuarts). Regelmässig wird dann der Wechsel in der Weise stattfinden, dass ein andres Staatsorgan, vor allem das bisher nur kontrollierende, sei es friedlich, sei es gewaltsam die Regierung an sich zieht, vorausgesetzt, dass es hierzu Verständnis und Macht findet (Adelsrat, Senat neben dem antiken Stadtkönig, Kurfürsten neben dem deutschen König, englisches Parlament im 18. Jh.). Der bisherige Regent kann dann beseitigt werden, kann aber auch zum bloss repräsentierenden Staatshaupt herabsinken (o. § 4) oder seinerseits Kontrollorgan werden. (Der Areopag,

urspr. regierende Körperschaft, nach Solon nur Wächter der Gesetze, Staatsgerichtshof neben der regierenden Volksversammlung).

Diese Erwägungen ergeben insbesondere auch das Verständnis und die Beurteilung der modernen Regierungsformen.

### § 19. Monarchie und Demokratie im modernen Staat.

I. Der Vergleich der modernen Grosstaaten zeigt (gemäss § 18) eine Reihe von Regierungsformen, die (abgesehen von der absoluten Monarchie Russlands) den Verfassungsstaat teils in monarchischer, teils in demokratischer Form zu verwirklichen suchen, aber so, dass die Extreme durch zahlreiche Zwischenstufen verbunden werden.

1. Am stetigsten aus dem ständischen Königsstaat der germanisch-romanischen Staatenwelt entwickelt ist die konstitutionelle Monarchie, ein regierendes Erbfürstentum, in Gesetzgebung und Rechtskontrolle (vgl. § 20) gebunden an eine Volksvertretung (von einer oder zwei Kammern). Diese zuerst von England ausgebildete und bis zu Jacob II. (1688) konservierte Regierungsform, in Frankreich 1789 (—1792) und 1814 (Ludwig XVIII), verwirklicht, verkörpert jetzt nur noch die Gruppe der deutschen Gliedstaaten und das deutsche Reich (im Verhältnis von Kaiser und Bundesrat einerseits, — dem Reichstag andererseits), ferner Oesterreich, Italien, Schweden, Holland.

2. Andererseits ist die Demokratie am radikalsten in der Schweiz durchgeführt: Regierung die zusammenwirkenden zwei Vertretungskörper der Bundesversammlung (Ständerat u. Nationalrat; die 7 Bundesräte nur geschäftsführender Ausschuss), überwacht durch die Wählerschaft. Als besonderes Mittel der Kontrolle dient das Referendum, die Volksabstimmung, der ein nicht-dringlicher Beschluss der Bundesversammlung unterworfen wird, wenn binnen gewisser Frist der Antrag hierauf von 8 Kantonen oder 30000 Bürgern gestellt wird. (Da dies nicht nur über Gesetzesakte, sondern auch über Regierungsakte möglich, nähert sich damit die repräsentative Demokratie der autokratischen, also absoluten). Entsprechend ist die Verfassung der Kantone.

3. In der nordamerikanischen Union nähert sich die Demokratie der Monarchie durch die Stellung des Präsidenten, der von Wahlmännern der Einzelstaaten auf 4 Jahre gewählt und mit bedeutend selbständigen Regierungsrechten: Ernennung der Ressortchefs (Staatssekretäre), Gesandten mit Beirat des Senats, Oberbefehl — über alle Streitkräfte ausgestattet ist.

4. Andererseits hat sich die konstitutionelle Monarchie Englands ohne Aenderung ihrer äussern Organe in eine parlamentarische Monarchie, in Wahrheit eine Demokratie dadurch umgewandelt, dass die Volksvertretung die Minister aus der jeweiligen Majoritätspartei bildet. Das Ministerium wird dadurch der geschäftsführende Ausschuss des Parlaments (wie die Archonten der des Rats, die römischen Magistrate der des Senats). Nach englischem Muster ist die Verfassung Griechenlands und Belgiens (1831) eingerichtet worden. Ihm ist aber auch:

5. Frankreich vorübergehend schon 1848—51, definitiv 1870 (Verfassung von 1876) gefolgt. Das Verhältnis des französischen Präsidenten, des Senats und Abgeordnetenhauses (chambre des députés) entspricht nicht dem zwischen den drei dem Namen nach entsprechenden amerikanischen Organen, sondern dem von englischem König, Oberhaus und Unterhaus; m. a. W. Senat und Abgeordnete regieren durch das Ministerium je nach ihren Parteien; der Präsident, selbst gewählt von der Nationalversammlung (der beiden Kammern) ernennt die Minister nur formell, nicht thatsächlich (wie der Präsident der vereinigten Staaten); er hat nur die *puissance modérateur*, d. h. das Recht (wie der englische König) durch Ausschreibung von Neuwahlen die Parlamentsmajorität auf die Probe zu stellen („ans Volk zu appellieren“).

Hiernach rechnen alle modernen Verfassungsstaaten mit der äusserlich gleichen Organisation: einem Staatshaupt (Ausn. die Schweiz) und einer Volksvertretung in zwei Körperschaften. Verschieden ist nur die Rechtsstellung des Staatshaupts (Erbfürst, Präsident § 21), die Zusammensetzung der Häuser (§ 22) und vor allem die rechtliche Verteilung der Machtverhältnisse zwischen den drei Organen. Letzteres wird am deutlichsten an dem Gegensatz der beiden europäischen Hauptformen: des Konstitutionalismus und Parlamentarismus.

## § 20. Konstitutionalismus und Parlamentarismus.

I. Die konstitutionell monarchische Regierungsform (insbes. in den deutschen Einzelstaaten, dem Reich und Oesterreich) und die parlamentarisch - demokratische Regierungsform, die wiederum als Scheinmonarchie, Erbfürstentum (England) und als Republik (Frankreich) auftritt, unterscheiden sich nur durch die verschiedenen Grundsätze, nach denen die gleichen Organe politisch thätig werden. Entscheidend ist der überall mehr gewohnheitsrechtlich, als ausdrücklich durch Verfassungsgesetz anerkannte Grundsatz, dass der deutsche Monarch die Minister nach Gutdünken auswählt und sie beibehält oder entlässt, je nachdem sie seinen Regierungstendenzen entsprechen oder nicht (wenn er hierbei auch durch freiwillige Rücksichtnahme auf die Volksstimmung beeinflusst werden mag), während das französ., engl. Staatshaupt die Minister aus den durch die Parteien gewählten Parteiführern und zwar aus der jeweiligen Majoritätspartei entnehmen muss (also Pflicht zur Entlassung, wenn das Parlament dem am Ruder befindlichen Ministerium ein Misstrauensvotum ausstellt).

In der Verschiedenheit äusserer Einrichtungen kommt dieser Gegensatz jedoch nicht zum Ausdruck, da die Ausübung der Regierung in beiden Fällen in der Hand des Ministeriums (§ 23) liegt. Ausnahmsweise kann ein Parlament die sog. Kabinettsfrage wohl bei einem einzelnen Regierungsakt aufwerfen. Aber auch im monarchischen Staat kann ein einzelner Regierungsakt (des Monarchen) Gegenstand einer Interpellation werden. Im Uebrigen beschränkt sich der Regel nach die Mitwirkung des Parlaments auf die Akte der Gesetzgebung und auf die Feststellung des Budgets, Etats, Staatshaushaltplans, die für eine gewisse Zeitdauer (Etatsperiode) erforderlichen Einnahmen und Ausgaben, welche Gelegenheit giebt, alle einzelnen Zweige der Zentralverwaltung (Militär, Aeusseres, Inneres, Justiz etc.) mit dem Ministerium durchzusprechen. Insbesondere das Budgetrecht hat allerdings je nach der Regierungsform verschiedene Bedeutung.

1. Im konstitutionellen Staat ist es (wie im altenglischen Staat o. § 9) so auch heute im deutschen an sich eine Ausnahme, insofern das sonst nur gesetzgebende Parlament bei einem Ver-

waltungsakt mitwirkt, (der freilich äusserlich auch in Gesetzesform gekleidet zu werden pflegt); hier ist es nur Mittel zum Zweck, die Kontrolle der monarchischen Minister auszuüben. Hier trifft es also mit dem für die kritischsten Fälle (des Verfassungsbruchs) vorgesehenen Kontrollmittel der Ministeranklage zusammen. Ebenfalls im ältern (konstitutionellen) engl. StR. ausgebildet (Ankl. des Ministers durch das Unterhaus vor dem Oberhaus wegen Verletzung des Staatsrechts an sich, zuerst gegen Strafford 1640, — später allgemein wegen Verstoss gegen justice and utility gegen Danby 1679, vgl. § 10, III.) ist sie in das deutsche Staatsrecht in der Weise übernommen, dass (nur wegen Verfassungsverletzung) ein eigener Staatsgerichtshof (von höheren Richtern, Abgeordneten etc.) entscheidet — (in Preussen und demgemäss im Reich nicht ausgebildet).

2. Im parlamentarischen Staat, wo das Parlament jede Regierungsfrage an sich ziehen kann (vgl. o.), ist die Aufstellung des Etats nur einer von vielen Verwaltungsakten. Die Ministeranklage (jetzt noch in England vom Unterhaus vor dem Oberhaus zu erheben) sinkt, da die Minister ohnehin vom Parlament abhängig sind, zu einer blossen Disziplinaruntersuchung des Vorgesetzten über den Untergebenen herab.

Eine verschiedene Ausdehnung hat jedoch das Budgetrecht je nach der Regierungsform nicht. Es wäre unrichtig, anzunehmen, dass das parlamentarische Parlament das Recht habe, durch allgemeine „Budgetverweigerung“ einen widerrechtlich im Amt verbleibenden Minister zur Abdankung zu nötigen, während der monarchische Minister berechtigt sei, bei Ablehnung des ganzen Etats ohne verfassungsmässig genehmigtes Budget zu regieren. Vielmehr würde in jedem Fall die Volksvertretung durch Verhinderung eines Staatshaushaltplans, der Minister durch nicht genehmigte Einnahmen und Ausgaben die Verfassungspflichten verletzen. Allerdings ist je nach der technischen Behandlung des Etats der Einfluss der Volksvertretung bei seiner Aufstellung ein mehr oder minder unbeschränkter: in manchen Staaten werden für jede Etatsperiode sämtliche Einnahmen und Ausgaben nur periodisch bewilligt (so im parlamentarischen Belgien), — in anderen können

manche Staatseinnahmen durch besondere Gesetze dauernd geregelt werden, so dass dieselben forterhoben und nur die überschüssenden Einnahmen sowie die Ausgaben periodisch genehmigt werden (so im konstitutionellen Preussen). Durch die letztere Behandlung wird die Volksvertretung zweifellos mehr beschränkt. Aber dieselbe gilt auch im parlamentarischen England, — die erstere auch in konstitutionellen Staaten, z. B. in Frankreich nach der Verfassung v. 1814. Die Verschiedenheiten des Budgetrechts stellen sich demgemäs als quantitative Verschiedenheiten in den Machtvollkommenheiten des Parlaments, nicht als Kriterien der konstitutionellen oder parlamentarischen Funktion desselben dar.

Sonach zeigt sich das verschiedene Rechtsprinzip der parlamentarisch beschränkten Monarchie und der parlamentarisch regierenden Demokratie nur in der — allerdings sehr tiefgreifenden — Konsequenz praktisch, dass die Ministerien und deshalb die Verwaltungsbestrebungen des Staats in allen Ressorts dort mit den Bestrebungen des Monarchen konstant bleiben, bezw. wechseln, hier unmittelbar von den bleibenden oder wechselnden Parteigruppierungen und Volksstimmungen abhängig werden. Eine formale Garantie für das eine oder andre giebt es nicht; sie ist aber auch unnötig, solange das eine oder andre System, auf historischer Kontinuität beruht und einerseits dem Monarchen (Deutschland, Oesterreich), andererseits dem Parlament (England) das Heer, bezw. das Offizierskorps unbedingt ergeben ist. Eben deshalb bleibt für die Regierungsform eines Staats eine Revolution, wenn sie einmal infolge einer irgendwelchen Spannung zweier Volksklassen ausgebrochen ist, dauernd unheilvoll, weil sich nach einem solchen die einmal gestörte Kontinuität schwer wieder herstellt. Dies zeigt sich besonders an Frankreich nach den Vorgängen von 1789. 1792. 1798. 1799 [1804]. 1814/15. 1830. 1848. 1851 1852]. 1870. 1875. 1882. 1898, aber auch an den heutigen Zuständen Italiens etc. England hat die üblen Folgen der Revolutionen nur wegen der über alle Grenzen gehenden Missbräuche der Monarchie im 17. Jh. überwunden.

II. Ein allgemeines Urtheil über die grösseren Vorzüge der einen oder andern modernen Staatsform lässt sich hiernach ebensowenig abgeben wie über die irgend einer älteren Regierungsform (o. § 19). Dass die Monarchie ein für allemal die Demokratie an Stetigkeit überbietet, kann angesichts der stetigen Politik der englischen und amerikanischen Demokratie gegenüber der spanischen, der preussischen Monarchie Friedrich Wilhelms IV. nicht zugegeben werden; — ebensowenig dass die Demokratie grössere „Gleichheit“, d. h. Fähigkeit habe zwischen den Volksklassen auszugleichen (Roscher; s. dagegen die geringe Ausbildung der modernen Sozialpolitik in Frankreich, den vereinigten Staaten) oder dass sie grössere Volkstümlichkeit (Verständnis für die jeweiligen Volksinteressen) oder grössere Oeffentlichkeitbesitze. Sonach kann auch hier nur darüber ein Urtheil abgegeben werden, welche Vorzüge und Nachteile eine Regierung im Hinblick auf die verschiedenen Kultur- und Verfassungsaufgaben eines Staatslebens und unter den jeweiligen verschiedenen Bedingungen des Gesellschaftslebens einer Nation besitzt. Hierbei stellt sich als Bedingung eines stetigen Funktionierens der Parlamentsherrschaft vor allem heraus, dass eine einfache, wenig zersplitterte Parteibildung besteht, — so nach der ganzen Tradition in England (keine agrarisch-industriellen, keine monarchisch-demokratischen, keine konfessionellen Gegensätze, ausser neuerdings infolge der Irländerbewegung). Die Parteiverhältnisse des Festlands, spez. Deutschlands und Frankreichs bieten diese Bedingung nicht und können nur durch eine über den Parteien stehende Monarchie in stetiger Entwicklung erhalten werden, da die Zersplitterung der Parteien, wie Frankreich beweist, einen unausgesetzten Wechsel der Parteiministerien herbeiführen müsste. Hierzu kommt, dass die fortdauernde Gefahr kriegerischer Bedrohung unter den Festlandstaaten für den Fall ausserordentlicher Umstände das Bedürfnis nach einer raschen militärischen Konzentration, event. Neuorganisation begründen kann; eine solche kann am sichersten die Monarchie (etwa nach Art der römischen Dictatur) unter Zurückdrängung der konstitutionellen Elemente, also im absolutistischen Sinne, bewirken (Bismarck's „Konflikt“ 1862—66).

Andrerseits ist aber unter normalen Umständen die konstitutionelle Monarchie für die festländ. Verhältnisse auch der Durchführung des verfassungsmässigen Lebens zuträglich —; denn die ständig neben dem monarchischen Ministerium thätige Volksvertretung ist selbstverständlich eine viel wirksamere Rechtskontrolle, als es die Wählerschaft neben dem regierenden Parlament und seinem abhängigen Ministerium ist, da sie ihren korrigierenden Einfluss auf die Politik, eben nur in längerem Zeitraume, bei Neuwahlen, ausüben kann, während in der „Legislaturperiode“ das Parlament unbeschränkt ist. In England sind auch diese beiden Bedürfnisse, die für eine Monarchie sprechen, bis jetzt nicht vorhanden (keine kriegerische Bedrohung, — entspr. aber auch die englische „Kriegsscheu“ in den beiden ersten Dritteln des 19. Jh.; — jahrhundertlange Tradition des Staatslebens, die eine fortgesetzte Kontrolle weniger erforderlich macht, — Verhältnisse, die sich natürlich jetzt jederzeit (vgl. § 11 a. E.) ändern können. Jedenfalls ist hiernach für England der Parlamentarismus ganz anders zu beurteilen, als für Frankreich (mindestens für jetzt). Dies um so mehr, als England durch Konservierung des Erbfürstentums an Stelle eines gewählten Präsidenten eine Stütze für die ideelle Autorität des Staats als Ganzes und damit eine nicht hoch genug zu schätzende Garantie für die Stetigkeit der Empfindungen der Unterthanen im Verhältnis zum Staat besitzt. Hierin begegnet sich England mit Deutschland.

## § 21. Das Staatshaupt.

Aus § 20 geht bereits hervor, dass die Einzelausgestaltung der Rechtsstellung des Staatshaupts von dessen staatsrechtlicher Hauptfunktion wesentlich unabhängig ist. Insbesondere ist nicht von dieser bedingt, ob das Staatshaupt:

a) durch Wahl einer Volksgruppe auf Zeit, bzw. lebenslänglich oder auf Grund gesetzlichen Titels durch Erbfolge aus einer verfassungsmässig, event. gewohnheitsrechtlich mit der Staatsvertretung betrauten, bevorzugten Familie berufen wird. Mit diesem Gegensatz deckt sich in den modernen Staaten meist, wenn auch nicht mit innerer Notwendigkeit der Gegensatz des Ehrenprädikats: das gewählte Staatshaupt ist „Präsident“ der „Republik“,

— das erbliche ist „Landesherr“ (Fürst, König etc., — Absterben des — früher vermittelnden — Wahlkönigtums, — vgl. o. § 22, II). Dagegen deckt sich der Gegensatz nicht mit dem der Funktion: ein gewählter Diktator kann Monarch sein (Präsidentschaft Louis Napoleons 1851), wenn dieses Verhältnis auch meist die Tendenz hat, in ein Fürstentum überzugehen, — ein erblicher Fürst, König kann ohne Regierungsgewalt neben dem herrschenden Parlament stehen: englischer, belgischer, griechischer König. Erst recht hat die Art der Berufung keine Bedeutung für die im einzelnen dem Staatshaupt übertragenen Machtvollkommenheiten (z. B. bedeutende militärische Vollmachten des amerikanischen Präsidenten im Gegensatz zu dem offiziell ganz machtlosen französischen). Weitere Unterschiede bestehen in der Frage, ob Wahl auf Zeit oder lebenslänglich oder mindestens Wiederwahl auf neue Zeit möglich ist. (In Frankreich einmalige Wiederwahl auf 7 Jahre).

b) Ungefähr fällt mit dem Gegensatz in der Berufung der Gegensatz in der Rechtsstellung des Berufenen insofern zusammen, als gegen den Präsidenten eine mit formellen Massregeln geltend zu machende Verantwortlichkeit begründet ist, gegen den Landesherrn nicht. Der amerikanische, französische Präsident unterliegen der Ministeranklage (amer.: impeachment), — der franz. allerdings nur wegen Hochverrats. Nur bleibt auch hier zu bedenken, dass thatsächlich eine Verantwortlichkeit auch gegenüber dem Landesherrn, sogar dem monarchisch regierenden, häufig in Form der Verfassungsänderung, insbes. einer revolutionären, geltend gemacht worden ist. (Absetzung Jacob II., Karls X., Louis Philippe, — ebenso in Griechenland, Spanien).

c) Eine weitere Modifikation erfährt das Staatshaupt in den bundesstaatlichen Gemeinwesen. Hier gestaltet es sich auf der Grundlage monarchischer Gliedstaaten zu einem kollegialen Organ: deutscher Bundesrat mit einzelnen Regierungsrechten (militärischen Oberbefehl, Ministerernennungsrecht) des Kaisers. In demokratischen Bundesstaaten (Schweiz, Nordamerika), wo die Regierungsgewalt in der Hand eines Volksorgans liegt, kann dies das Staatshaupt in Verbindung mit dem Kollegium der Staatenvertreter (Präsident und Senat in Amerika) oder das Kollegium

der Staatenvertreter in Verbindung mit dem Abgeordnetenhaus (Ständerat und Nationalrat in der Schweiz) sein. Im letzteren Falle fehlt ein Staatshaupt ganz.

## § 22. Die Volksvertretung.

Auch auf die Zusammensetzung und Berufung der Volksvertretung, des Parlaments ist im wesentlichen seine konstitutionell-kontrollierende oder demokratisch-regierende Hauptfunktion ohne Einfluss. Bei beiden Funktionen muss es im modernen Volksstaat eine zur Wahrung aller Interessen der Volksgesamtheit befähigte Körperschaft sein und es widerstreitet deshalb sowohl seiner gesetzgebenden, wie seiner kontrollierenden oder regierenden Thätigkeit die Gestaltung des Parlaments zu einer blossen Ständevertretung d. h. zu einer aus den Vertretern geschlossener Interessenkreise zusammengesetzten Körperschaft. Allerdings ist die Volksvertretung aus der Vertretung der drei Stände (états) — Geistlichkeit, Adel, Stadtbürgertum — hervorgegangen. (Rest der ständischen Verfassung die heutige Verfassung der beiden Mecklenburg, die auf Grund der Union v. 1523 ein Kontrolorgan für beide Regierungen gemeinsam nur in dem „Korps“ der ca. 700 Ritterschaftsvertreter und dem Korps der 48 Städte besitzen). Für die moderne Zeit aber wäre eine solche Ständevertretung (auch als vervollkommnete, d. h. auch die Bauern und den sog. „vierten“ Stand der Industrie-, bezw. Landarbeiter berücksichtigende) nicht durchführbar. Denn im vollentwickelten politischen, wirtschaftlichen, geistigen Leben durchkreuzen sich die Interessengruppen so sehr, dass sich eine Gliederung des Volks zum Zweck der Wahlen für eine Repräsentation in bestimmte Stände nur ganz willkürlich und nur für gewisse Fragen, bes. die volkswirtschaftlichen, vornehmen liesse, also für Fragen, die wohl gelegentlich, aber nicht immer das öffentliche Leben beherrschen.

Hienach hat sich ernstlich für die Zusammensetzung der Volksvertretung nur eine grundsätzliche Verschiedenheit der Anschauungen geltend gemacht:

a) Teilweise wird nur eine Versammlung ausgewählter, politisch erfahrener, durch Alter, Charakter, Bildung vertrauenswürdiger Männer verlangt, gleichviel welchen Schichten des Volks sie angehören,

b) teils dagegen ist als das für die Zusammensetzung leitende Prinzip die Forderung aufgestellt worden, die Volksvertretung müsse genau die Verteilung der Bevölkerung in Geschlechtern, Wirtschaftsgruppen, Religionsgruppen etc. widerspiegeln, — sie müsse nicht nur eine Vertretung der Volksinteressen, sondern des Volkswillens sein.

Auch dieser Gegensatz steht in keinem notwendigen innern Zusammenhang mit dem Gegensatz des konstitutionellen und des demokratischen Prinzips. Doch ist die letztgenannte Forderung mit besonderm Nachdruck von den besonders für die Demokratie eintretenden Angehörigen der grossen untern Volksschichten (Kleinbürgertum, Kleinbauerntum, Arbeiterproletariat) erhoben worden. Der Gegensatz wird praktisch darin, dass bei der Frage nach der Zusammensetzung des Parlaments von der einen Seite in erster Linie die politische Reife und Leistungsfähigkeit der Mitglieder, bes. die Bildung, — von der andern in erster Linie die Volkstümlichkeit, bes. die Uebereinstimmung mit den Stimmungen und Parteirichtungen der Bevölkerungsgruppen gefordert wird. Im Einzelnen lässt sich nur von hier aus Stellung nehmen zu der Frage:

I. welche Bedeutung die Organisation des Parlaments im Zwei- oder im Einkammersystem besitzt. Während das letztere auf eine einzige geschlossene, durch Wahlen aller wahlberechtigten Bürger geschaffne parlamentarische Körperschaft hinweist, verlangt das Zweikammersystem im Anschluss an den historisch entstandnen Rechtszustand Englands neben dieser zweiten oder „Volkskammer“ (Unterhaus, house of commons, in Preussen „Abgeordnetenhaus“, französisch: chambre de députés etc.) noch eine engere Körperschaft, welche getrennt von der andern tagt und beschliesst und insbes. zu Gesetzgebungsakten und zur Budgetgenehmigung mit ihr zusammenwirken muss, — die „Erste Kammer“ oder „Ständekammer“ (englisch: house of peers, Oberhaus, — in Preussen „Herrenhaus“, — in Frankreich, Italien, Belgien: „Senat“). Historisch aus der mittelalterlichen Ständevertretung (s. o.) zu erklären, wird sie, vom modernen Staatsrecht auf Grund des Gedankens beibehalten, dass eine bevorzugte Vertretung der oberen, gebildeteren

Stände neben der allgemeinen Volksvertretung die stetigere, an den überlieferten Zustand anknüpfende (konservative) Fortentwicklung der Gesetzgebung und Politik verbürgen soll, so zweifellos auch diese Einrichtung der Einheit des zu repräsentierenden Volks und der abstrakten Gleichberechtigung seiner Teile und Glieder widerspricht. Ein Missbrauch des Vorrechts der ersten Kammer wird dadurch verhütet, dass sie in parlamentarischen Staaten jedenfalls keinen Einfluss auf die „Kabinettsfrage“ übt und dass sie erfahrungsmässig auch sonst einem geschlossenen Vorgehen der zweiten Kammer auf die Dauer keinen Widerstand leisten kann, vielmehr nur als Rückenhalt einer nicht unbeträchtlichen Minorität des Unterhauses dient (so bei Ablehnung der Home-rule-Frage in England 1894, bei dem französischen Konflikte im Febr. 1896). Ausserdem muss bei der Zusammensetzung der ersten Kammer selbst die Gefahr einseitig-klassenegoistischer Bestrebungen vermieden werden. Deshalb besteht mit Recht in den modernen Staaten Opposition gegen die Erbllichkeit der Mitgliedschaft (so bei den englischen Peers). Nur besteht andererseits in den festländischen Staaten ein doppeltes System der Berufung je nach dem demokratischen oder monarchischen Charakter des Staats: in Frankreich, Belgien etc. erfolgt die Berufung der Mitglieder des Senats durch periodische Wahl, — in den deutschen Staaten durch lebenslängliche oder periodische Ernennung des Landesherrn, wozu häufig gewählte Mitglieder aus gewissen Bevölkerungskreisen (Grossgrundbesitzer, Universität) und Inhaber gewisser Aemter (Bürgermeister der grossen Städte) hinzukommen.

[NB. mit der ersten Kammer sind nicht zu verwechseln die Kollegien der Bevollmächtigten von Gliedstaaten eines Bundesstaats: amerik. „Senat“, schweiz. „Ständerat“, deutscher „Bundesrat“; — nur verrichten dieselben durch ihre kollegiale Handhabung der Regierungsgewalt zum Teil die korrigierende Funktion einer ersten Kammer mit, so dass eine solche innerhalb der Volksvertretung (deutscher Reichstag etc.) wegfällt.]

II. Speziell für die Zusammensetzung des Hauptteils der Volksvertretung, der Volkskammer (des Unterhauses, Repräsentantenhauses, Reichtags etc.) ist die Beschränkung der

Wählbarkeit (das sog. „passive Wahlrecht“), welche früher zur direkten Beförderung besserer Auslese der Mitglieder in Gestalt eines Vermögenszensus aufgestellt wurde, meist fallen gelassen (in England 1858, in Frankreich, den deutschen Territorien seit 1848). Die als Surrogat eingeführte Versagung von Tagegeldern (Diäten) für die Abgeordneten (deutscher Reichstag), welche proletarische Mitglieder ausschliessen sollte, hat sich wegen der Parteiorganisation gerade der proletarischen Parteien als erfolglos erwiesen. Hiernach fragt sich allein, inwiefern eine indirekte Beförderung der Auslese, nämlich eine Einschränkung oder sonstige Regelung des Kreises der zur Wahl von Mitgliedern berufenen Bürger (des „aktiven Wahlrechts“) möglich ist. Während hier die demokratische Strömung zur Organisation bzw. Reform des Parlaments folgerichtig ein allgemeines, direktes, gleiches Wahlrecht aller männlichen und weiblichen Bürger einer gewissen Altersstufe verlangt, ohne Rücksicht auf die Parteigruppierungen etc., innerhalb des einzelnen Staats, streben die an die bisherige historische Entwicklung anknüpfenden Gesetzgebungen nach einer solchen Einschränkung:

a) durch Einschränkung der Wahlrechtsinhaber im Gegensatz zur Anerkennung eines „allgemeinen Wahlrechts“ und zwar mittelst Aufstellung eines Vermögenszensus (urspr. Recht Englands) oder eines Bildungsminimums (Absolvierung gewisser elementarer Schulprüfungen bzw. -studien: sog. Kapazität; Italien 1882). Abgesehen jedoch davon, dass die letztere Massregel nur in Nationen von durchschnittlich noch sehr geringem Bildungsstand durchführbar ist, ist auch der Zensus überall merklich in der Richtung auf das allgemeine Wahlrecht im Rückschreiten. Er ist in England allmählich 1830, 1867, 1885 durch den Nachweis eigener Wohnung ersetzt worden, — in den deutschen Einzelstaaten ganz gesunken; — ganz beseitigt ist er in Amerika, der Schweiz, Frankreich (1848), Belgien (1894), im deutschen Reich (1867). Aehnlicher Erfolg wurde erstrebt

b) durch Einschränkung der Ausübung des Wahlrechts mittels des Prinzips, dass die Bürger (sog. Urwähler) zunächst nur einen engern Kreis vertrauenswürdiger, gereifter

Männer als Wahlberechtigte (sogen. Wahlmänner) bestimmen sollen, aus denen nun erst in einer zweiten Anslese der Abgeordnete des Wahlbezirks selbst durch Wahl hervorzugehen hat. Dieses System — eingef. bes. in den deutschen Territorien für die Landtagswahlen nach 1848 — hat sich jedoch mit dem Augenblick als zwecklos erwiesen, wo die Urwähler den Anspruch erheben, dem Wahlmanne die nachfolgende Wahl des Kandidaten von vornherein vorzuschreiben. Endlich kann:

c) durch Abstufung des Wahlrechts im Gegensatz zur gleichen Verteilung des Wahlrechts unter alle an sich Wahlberechtigten dem Gedanken Rechnung getragen werden, dass den durchschnittlich einsichtigeren Bürgern ein grösserer Einfluss auf die Abstimmung über den oder die Kandidaten einzuräumen ist, als den weniger reifen und einsichtigen. Eine solche Abstufung wird:

1. lediglich auf das Vermögen begründet (kombiniert mit der indirekten Wahl), ein Klassen- oder Stufensystem, — nach dem Muster des preussischen Systems von 1849 in allen grösseren deutschen Staaten eingeführt (neuerdings auch von Sachsen 1896, obwohl dasselbe schon ein beschränktes gleiches Wahlrecht besass). Meist wird dasselbe so gestaltet, dass in jeder Gemeinde drei Klassen der Höchst-, Mittel- und Mindestbesteuerten gebildet werden, deren jede (als Urwähler: vgl. lit. b) je ein Drittel der Wahlmänner wählt, die ihrerseits den Abgeordneten zu bezeichnen haben, so dass die Wohlhabenderen einen grösseren Einfluss auf die Wahl üben, als die minder Wohlhabenden.

2) Der Uebelstand der Vermögensklassen liegt, abgesehen von dem plutokratischen Charakter des Systems, darin, dass in den verschiedenen Gemeinden (Grosstädten, Provinzialstädten etc.) die Abgrenzung der Klassen und der in ihnen verteilten Bevölkerungsschichten ganz verschieden ist. Neuerdings wird deshalb eine Abstufung durch andere Faktoren angestrebt, sei es so, dass den älteren Wählern ein doppeltes Stimmrecht verliehen wird — sei es so, dass ein solches doppeltes bzw. dreifaches Stimmrecht an Grundbesitz, Erwerb von Zeugnissen über Absolvierung gewisser Studien etc. (vgl. o. lit. a) angeknüpft wird (Belgien).

Von Einfluss auf die Vertretung des gewählten Vertretungskörpers ist ferner die Art der Ausübung des Wahlrechts, bes. die Organisation des Wahlakts. Die ältere Anschauung führte naturgemäss zum Majoritätsprinzip, welches für die Wahl je eines Abgeordneten in verhältnismässig kleinen Wahlbezirken die absolute Mehrheit aller im Bezirk abgegebenen Stimmen entscheiden lässt. Obwohl dieses System einfach und übersichtlich ist, rügt an ihm diejenige Richtung, welche genaue Uebereinstimmung des Parlaments mit der Zusammensetzung des Volks verlangt, folgerichtig als Nachteil, dass die unterlegenen (überstimmten) Minoritäten jedes Wahlkreises im Parlament unvertreten bleiben (bes. auffallend da, wo die relativ stärkste vertretene Partei durch ein „Kartell“ der beiden oder mehreren schwächeren geschlagen worden). Als Abhilfe hiergegen wird vorgeschlagen:

a) teilweise die Abschwächung, Modifikation des Majoritätssystems in Form der Listenwahl (Listenskrutinium): Wahl mehrerer Abgeordneten in je einem vergrösserten Bezirk in der Weise, dass jeder Wähler seine Stimme nur für weniger Abgeordnete als im Bezirk überhaupt zu wählen sind, abgeben darf (sog. beschränkte Stimmgebung, *vote limité*) — oder in der Weise, dass die Wähler ermächtigt sind, ihre (der Zahl der Abgeordneten entsprechenden) mehreren Stimmen, statt sie auf verschiedene Kandidaten zu verteilen, auf einen oder wenige zu vereinigen (gehäuften Stimmgebung, *vote cumulatif*).

b) Zur Abhilfe im Prinzip wird das Proportionalsystem vorgeschlagen. Dasselbe erreicht die Minoritätenvertretung durch das allgemeine Prinzip, dass alle Parteien der Bevölkerung innerhalb des Parlaments im Verhältnis (in der Proportion) derjenigen Stärke vertreten sein sollen, wie sie im Volk nebeneinander stehen. Jede Partei kann soviel Abgeordnete in die Kammer schicken, als sie Vielfache der Stimmenzahl aufbringt, welche dem Verhältnis aller stimmberechtigten Wähler zu der Zahl aller zu wählenden Abgeordneten entspricht (des sog. Wahlquotienten); sind z. B. im Wahlbezirk 300000 Wähler und 15 Abgeordnete, so kann jede Partei so viel Kandidaten designieren, als sie über je 20000 Stimmen verfügt.

Das Proportionalsystem, obwohl logisch von dem Standpunkt der „demokratischen“ Parlamentsreform aus gerechtfertigt, erweist doch an den Konsequenzen die Unrichtigkeit dieses Standpunkts. Es ist schwer oder gar nicht durchführbar, denn es liesse sich folgerichtig durchführen nur, wenn die Wahl nicht in Wahlkreisen, sondern im ganzen Wahlgebiet (dem ganzen Staat) zugleich vorgenommen würde, da nur so das Uebrigbleiben von Stimmkomplexen, die der Wahlquotienten nicht erreichen und deshalb unvertreten bleiben, möglichst vermieden würde. Eine derartige Wahl durch den ganzen Staat aber wäre mit unüberwindlichen technischen Schwierigkeiten verknüpft, falls das Staatsgebiet nicht sehr klein ist (Schweizer Kantone). Sie würde das Band zwischen Wählern und Kandidaten lockern und die Tyrannei der Parteileitung über den Wähler in bedenklicher Weise steigern. Selbst wenn aber die Proportionalwahl sich durchführen liesse, würde sie auf die politische Thätigkeit des Parlaments unheilvoll wirken; denn sie würde ein kontinuierliches Gleichgewicht aller Parteien im Parlament befördern, das seinerseits zu einer Stagnation der politischen Massnahmen führen, den heilsamen Wechsel des Uebergewichts bald der einen, bald der andern Partei, — das naturgemässe Mittel des Fortschritts — verhindern müsste.

Ganz entsprechend wie auf die Abgrenzung und auf die Art der Ausübung des aktiven Wahlrechts wirkt die verschiedene Grundauffassung des Parlaments auch auf das Verhältnis zwischen Wählern und Gewählten, Abgeordneten, ein. Ist die Volksvertretung ein selbständiger Ausschuss des Volks, so handhaben die Abgeordneten ihr Mandat selbständig nach pflichtnässigem Ermessen (so ausdr. ausgespr. von der deutschen Reichsverfassg.). Ist dagegen für das Parlament der Gedanke massgebend, dass dasselbe wie ein Vertreter des Volkswillens wirksam werden soll, so wird durch die Wahl das Mandat als ein imperatives mit der Massgabe erteilt, dass der Abgeordnete bei Erfüllung seines Amtes nur das Parteiinteresse der Wähler im Auge haben soll. Auf diese Befestigung der Herrschaft der Wähler, bezw. der Partei über den Abgeordneten ist vor allem die Entwicklung der englischen Parlamentspraxis gerichtet. Als Mittel hierzu dient vor allem die möglichste

Abkürzung der sog. Legislaturperioden, d. h. der Zeiträume, innerhalb welcher das Mandat des Abgeordneten bis zur Neuwahl Bestand hat. Noch mehr wird die Abhängigkeit der Abgeordneten befördert durch das Institut der Volksabstimmung über einzelne Fragen der Gesetzgebung (bes. Verfassungsänderungen) oder Verwaltung (z. B. Staatsankauf von Eisenbahnen), das sog. Plebiszit oder Referendum (für die Schweizer Eidgenossenschaft 1876 eingeführt), welches eintreten muss, wenn eine bestimmte Zahl von Wählern es verlangt (o. § 19). Hierdurch nähert sich in demokratischen Staaten die repräsentative Demokratie der autokratischen wieder an.

### § 23. Die Minister.

Nicht nur oberste Beamte, sondern unlöslicher Bestandteil der modernen Regierungsform sind nach § 19. 20 die Minister. Sie sind im Prinzip die für die verfassungsmässige Ausübung der Regierung rechtsverantwortlichen Personen, nur dass sie entweder auch gegenseitig eine „Gesamtbürgschaft“ für ihr Verhalten übernehmen (Kabinetttministerium unter einem Ministerpräsidenten) oder sämtlich durch die Verantwortlichkeit eines ersten Ministers gedeckt werden (Staatssekretäre unter dem deutschen Reichskanzler). Die Verantwortlichkeit ist jedoch so lange unvollkommen durchgeführt, als ein abgeschlossenes Organ fehlt, das die Funktion eines rein rechtsprüfenden Staatsgerichtshofes erfüllt. Ein solches ist sinngemäss nur in den deutschen Mittelstaaten vorhanden, während es in Preussen ganz fehlt, in England, Frankreich, Italien etc. unklar in den politischen Funktionen des Parlaments aufgeht (vgl. o. § 20, I).

## 4. Kapitel: Verwaltung und Rechtsprechung.

### § 24. Das Verhältnis des Staats zu den Bürgern.

Abgesehen von Gliederung und obersten Organen der Staaten zeigt sich unter den letzteren eine Verschiedenheit mit Rücksicht auf die Thätigkeiten, die der Staat unmittelbar dem Volke gegenüber zu verrichten hat. Auch hier ist die Frage, welche Kultur-

aufgaben der Staat überhaupt in das Bereich seiner Wirksamkeit ziehen soll und in welchem Umfang, von der weiteren Frage zu unterscheiden, wie der Bürger gegenüber der staatlichen Thätigkeit in seinen Befugnissen und in den Beschränkungen, die ihm im allgemeinen Interesse auferlegt werden, rechtlich zu sichern ist. Sonach erhält das Staatsleben sein Gepräge durch die rechtliche Regelung der Verwaltung, der staatlichen Kulturthätigkeiten (§ 25) insbes. im Verhältnis zu den Interessensphären der Einzelbürger (§ 26) — sowie durch die Regelung der Garantien, welche die Einhaltung der staatlichen Pflichten und Schranken sichern sollen, vor allem der zu diesem Zweck eingerichteten Rechtspflege, Justiz (vergl. o. § 4 u. § 27).

#### § 25. Die Ausdehnung der Kulturaufgaben des Staats.

Das Verhältnis der Verwaltungsthätigkeit des Staats zu den Bürgern zeigt gemäss den historischen Ausgangspunkten eine wesentlich verschiedene Gestalt in England einerseits, in den Festlandstaaten andererseits. Während die absolute Monarchie bes. in Deutschland, also auch in Frankreich (weniger in Italien) eine weitgehende, allseitige Staatsfürsorge in Sicherung und Wohlfahrtspflege entfaltet, bleibt in England bei Betonung des Verfassungslebens die staatliche Kulturthätigkeit eine eng begrenzte, vor allem die Förderung der leiblichen (kommerziellen) und geistigen Wohlfahrt in grösstem Umfang den Einzelnen, der freien Vereinsthätigkeit überlassen. Im 19. Jh. hat sich hierin die englische Entwicklung vielfach der festländischen angenähert. Doch ist auf manchen Gebieten der Gegensatz noch jetzt zu bemerken. Nur die Folge dieses Gegensatzes ist es, dass auf dem Festland, wo der Staat mehr leistet, auch der Bürger in grösstem Umfang mit Beitragsleistungen belastet ist.

In England ist das Verhältnis des Staats zum Bürger vor allem dadurch charakterisiert, dass neben der Last der direkten und indirekten Abgaben den Bürger eine weitere allgemeine öffentliche Last nicht trifft, da ein stehendes Heer, gegründet auf allgemeine Wehrpflicht, nicht organisiert ist (nur Milizen, — im Grundstock ist das — kleine — stehende Heer Soldheer.) Die staatliche Hauptaufgabe der Sicherung (vgl. § 2) wird vorwiegend



## § 26. Die Rechtsstellung der Bürger, insbes. die Grundrechte.

Nächst der rechtlichen Gestaltung der staatlichen Leistungen und der dadurch bedingten Leistungen des Bürgers (§ 13) hängt das rechtliche Verhältnis zwischen Staat und Bürger wesentlich davon ab, in welchem Grade durch das Staatsrecht eines Staats die sog. Grund-, Menschen- oder Freiheitsrechte anerkannt und ausgebildet sind. (Erklärung der Menschenrechte durch franz. Nationalvers. 1789/90 im Anschluss an Amerika, Grundrechte der Frankfurter Nationalvers. 1848). Die Grundrechte bedeuten nicht die Rechte gewisser Bürger, sich an den staatlichen Thätigkeiten oder wenigstens mittelbar an der Bildung staatlich thätiger Organe zu beteiligen (wie bes. das Wahlrecht, — oft sog. Rechts- oder Volksfreiheit). Vielmehr bedeuten sie sämtlich die rechtlich gewährleistete Möglichkeit des Bürgers, sich in der Gestaltung der individuellen Existenz frei zu entfalten und die entspr. Pflicht des Staats, den Einzelnen hierin nicht oder wenigstens nur aus den rechtlich fixierten Gründen zu beschränken. Da diese rechtliche Macht, wenn überhaupt, jedenfalls nicht nur bestimmten Personen unter Ausschluss anderer zuerkannt wird, sondern schlechthin jedem Bürger, so lässt sich korrekt nur von rechtlichen Beziehungen, nicht von subjektiven Rechten im e. S. reden, da der Begriff des subj. Rechts stets einen Vorzug vor andern einschliesst.

Die rechtlich gewährte Freiheit des Einzelnen umfasst überlieferungsgemäss:

1. die Unverletzlichkeit der Person, — des Lebens, der Bewegungsfreiheit (keine willkürliche Freiheitsentziehung), des Hausfriedens, des Brief- u. Schriftengeheimnisses (keine willkürliche Durchsuchung etc.),
2. die Freizügigkeit, — im einzelnen: die Auswanderungs- u. Niederlassungsfreiheit u. die Berufs- u. Gewerbefreiheit (m. a. W. die wirtschaftl. Bewegungsfreiheit),
3. die Gedankenfreiheit, — im einzelnen: die Bekenntnisfreiheit und die Freiheit der Meinungsäusserung (Versammlungs- und Pressfreiheit).

Besonders in der neueren Zeit ist aber als weitere Forderung auch die der Vereins-, und Organisationsfreiheit hinzu-

gekommen, — als ein für die sozial schwächeren unentbehrliches Mittel, die übrigen Freiheitsrechte zu schützen.

Naturgemäss liegt jedoch die Anerkennung dieser rechtlichen Freiheiten nicht schon in ihrer abstrakten Fixierung, bes. in der Verfassungsurkunde. Vielmehr ist hiezu eine planmässige Normierung aller Gebiete erforderlich, auf denen der Einzelne mit dem Staat in Berührung tritt, — des Civilprozesses, des Strafprozesses, der Militär-, Steuer-, inneren Verwaltung, — insbesondere:

- zu 1. Regelung der Befugnisse des Militärs, von der Schusswaffe Gebrauch zu machen, Bestimmung der Gründe und des Verfahrens der gerichtlichen und polizeilichen Verhaftung, Wohnungsdurchsuchung, Sachbeschlagnahme, — des Entmündigungsverfahrens (keine willkürl. Unterbringung in Irrenanstalten etc.)
- zu 2. Regelung der persönlichen Abhängigkeitsverhältnisse (keine freiwillige Begebung in Leibeigenschaft), die Gründe einer staatl. Konzessionierung u. Ueberwachung gewisser Gewerbe (des Apotheker-, Schankgewerbes),
- zu 3. Regelung der Bedingungen des Grundstückserwerbs, der amtlichen Anstellung (ohne Rücksicht auf das Bekennntnis), der Gründe, aus denen Versammlungen aufgelöst, Schriften, bes. Zeitungen u. Zeitschriften verboten oder beschlagnahmt werden können (Zensur).

Fasst man diese einzelnen praktischen Massnahmen ins Auge, so zeigen sich unter den verschiedenen Staatsrechten erhebliche Verschiedenheiten. Vollkommen durchgeführt sind dieselben auch in England nicht (z. B. ungenügendes Rechtsmittel gegen willkürliche Verhaftung, writ of habeas corpus [nur bei Vergehen, nicht bei Verbrechen]; — weitgehende Strafverfolgung gegen den Drucker und Buchhändler [auch ohne Nachweis der bösen Absicht]). Im Allgemeinen ist jedoch England hierin gegenüber den Festlandstaaten fortgeschritten (bes. vollkommene Freiheit der Versammlung und fast unbeschränkte Organisationsfreiheit). Nur bleibt zu bedenken, dass auch diese Verschiedenheiten mindestens zum Teil natürlich bedingt sind durch die verschiedene Ausdehnung der staatlichen Aufgaben. Denn im Allgemeinen wird ein Staat, der

den Einzelnen möglichst viele Befugnisse zu befriedigen überlässt, wie England (vgl. o. § 13), dafür dem Einzelnen möglichste Bewegungsfreiheit gewähren müssen, während ein vielseitig thätiger Staat (wie die deutschen Staaten) grössere Neigung haben muss, sich durch Beschränkung der Einzelnen die Thätigkeit zu erleichtern.

### § 27. Die Rechtsgarantien der Bürger und die Behördenorganisation.

Die Grundsätze, welche die Abgrenzung der staatlichen Pflichten sowie andererseits die politischen Lasten und Beschränkungen des Bürgers feststellen, werden erst dadurch in ihrer Durchführung gesichert, dass bestimmte äussere Veranstaltungen getroffen werden, die die Geltung der verfassungsrechtlichen Normen verbürgen (vgl. § 4). Die Rechtsgarantien liegen:

1. in der Behördenorganisation. Soweit die Behörden, vor allen die Verwaltungsbehörden, der Bürgergesamtheit gegenüber Kulturaufgaben zu erfüllen haben, kann ihrer Pflichtvernachlässigung nur durch Dienstüberwachung oberer zentraler Behörden, vor allem der Ministerien gesteuert werden; diese „Disziplinierung“ des Beamtentums ist eine der Leistungen des absoluten Staats, und für die führenden Staaten der neuen Zeit die selbstverständliche Grundlage. In der ungenügenden Organisation der Disziplin besteht eine der Hauptschwächen der südeuropäischen Staaten.

Vor allem aber bedarf es der Garantien gegen zu sehr gesteigerte Belastung des Einzelnen durch die Behörden, sei es durch übermässige Heranziehung zu Leistungen (Steuer-, Strassenbauleistungen etc.), sei es durch Eingriff in die Grundrechte bei Gelegenheit der Amtsthätigkeit im öffentlichen Interesse. Hier kann wirksam nur in der Weise geholfen werden, dass neben die Exekutivorgane eine rechtsprüfende, rechtskontrollierende Behörde, Gericht, Justizorgan gestellt wird, von deren Entscheidung der Verwaltungsakt abhängig gemacht ist. Die Anfänge dieses „Dualismus der Organe“ in der unteren Behördenorganisation liegen schon in der äusseren Trennung der Funktionen der Strafverfolgung und Strafgerichtsbarkeit. Sie

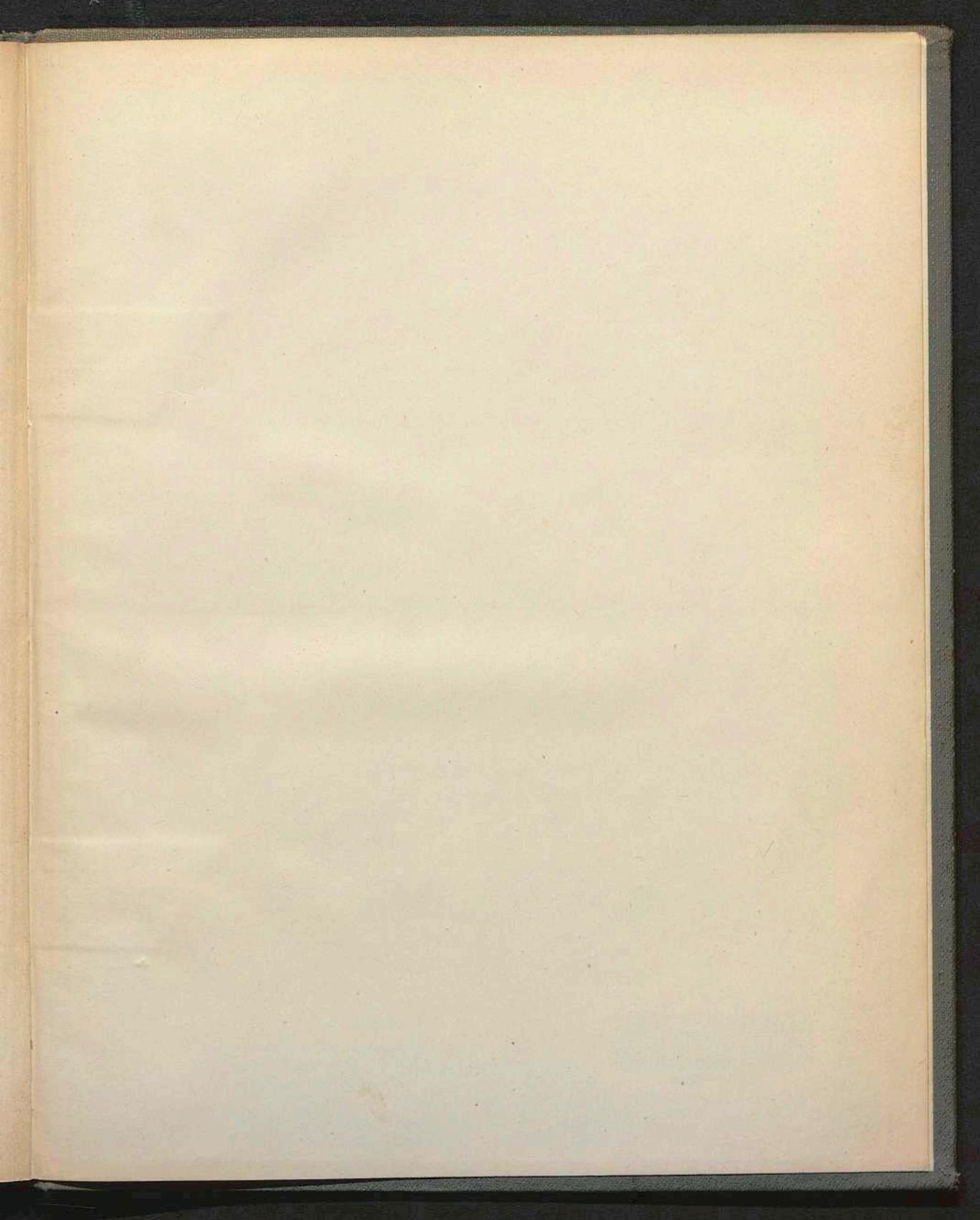
wurde unvollkommen schon bei Ausbildung der öffentlichen Strafverfolgung seit der Renaissance (Untersuchungsrichter und Spruchgericht) angestrebt — vollkommen trat sie in England auf, wo seit dem Mittelalter der urteilenden Behörde (Geschworenengericht) der Bürger als Privatkläger gegenüberstand, — infolgedessen allerdings hier hinter der Rechtskontrolle die Energie der Strafverfolgung zurücktrat. Unter Verschmelzung beider Systeme hat der moderne Staat Energie und Rechtskontrolle im Zusammenwirken von Staatsanwalt und Strafgericht vereinigt. Doch ist dieses System voll nur auf dem Festland entwickelt, während England noch mit den Resten des Privatklagesystems ringt.

Entsprechend der Strafgerichtsbarkeit kommt in England seit dem Mittelalter auch eine justizielle Kontrolle der verwaltenden Exekutivorgane auf Beschwerde des beteiligten Bürgers, Verwaltungsgerichtsbarkeit, zur Ausbildung (vgl. o. § 10), auch sie jedoch bis heutigen Tags technisch unvollkommen und unter willkürlicher Beschränkung der Anwendungsfälle. Sie erfährt eine Nachbildung in Frankreich, in der Funktion des Staatsrats als obersten Verwaltungsgerichtshofs, der aber von der Regierung abhängig ist. In prinzipieller Ausbildung haben die deutschen Territorien im Lauf des 19. Jh. Verwaltungsgerichtshöfe (in Preussen als oberstes Organ: das Oberverwaltungsgericht) geschaffen, jedoch ebenfalls noch nach dem Grundsatz, dass die Fälle, wo Anrufung der Verwaltungsgerichtsbarkeit möglich ist, gesetzlich bezeichnet werden: Enumerationssystem. Sachsen hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit erst i. J. 1900 eingerichtet.

2. Auch die Einrichtung der Verwaltungs- und Strafjustiz allein genügt noch nicht, um die Herrschaft der generellen Rechtsregel im Staatsleben zu verbürgen. Meist wird verkannt, dass hierzu auch eine bestimmte technische Fassung der gesetzlichen Regeln selbst kommen muss, — nämlich eine die Rechte und Pflichten der amtlichen Akte genau zu vorzeichnende Fassung. Dieses Erfordernis wird vernachlässigt, wenn den Verwaltungsbehörden oder Gerichten allzuviel ins freie Ermessen gestellt wird. Ist auch besonders in der Verwaltung eine gewisse freie Bewegung

je nach der Natur des Einzelfalls um der Zweckmässigkeit und Individualisierungsfähigkeit der amtlichen Massregeln unerlässlich, so soll sie sich doch möglichst nur auf die untergeordneten Fragen erstrecken; in allen wichtigen Vorbedingungen und Formen der Amtsthätigkeit dagegen einen möglichst grossen Stamm von absoluten (zwingenden) Regeln aufstellen. Dieses Bedürfnis ist in England und Frankreich noch sehr unvollkommen, mit besonderer Klarheit von jeher von der deutschen Gesetzgebung erkannt worden.

---

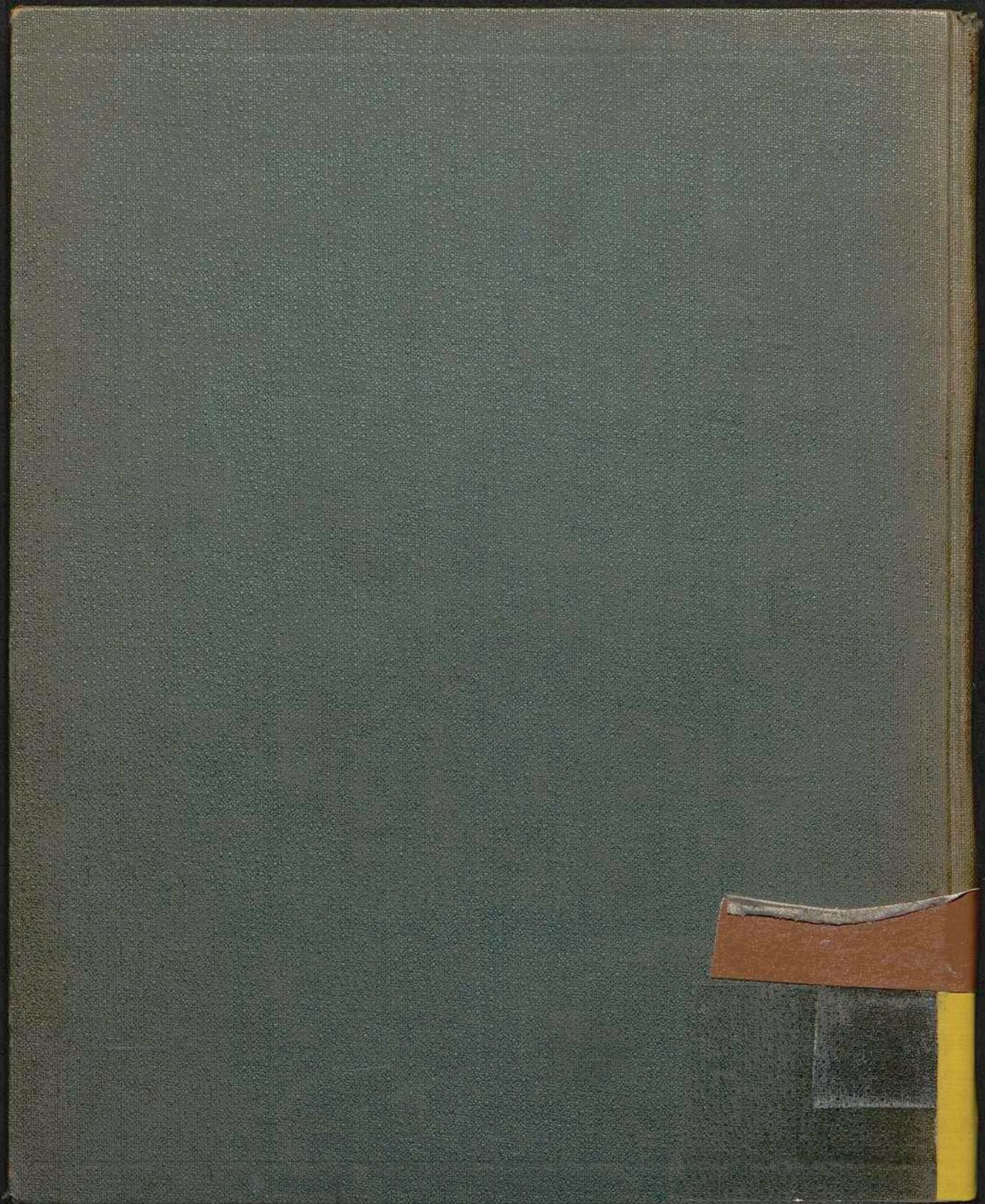


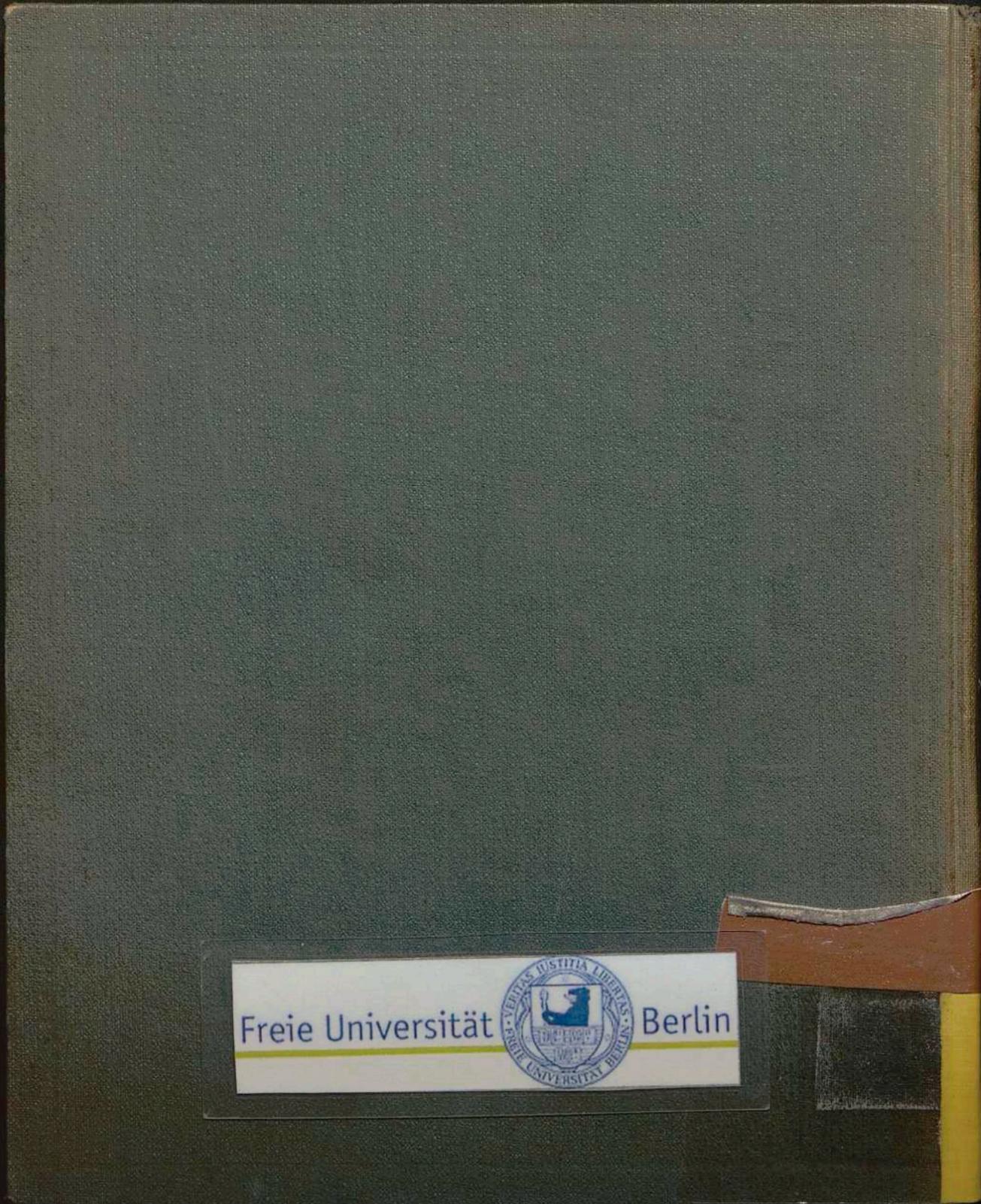
Handwritten text on the left edge of the page, likely bleed-through from the reverse side. The characters are vertically oriented and appear to be in a cursive or semi-cursive script, possibly Chinese or Japanese. The text is partially obscured by the binding and the edges of the page.

Freie Universität Berlin



5680123/188





Freie Universität



Berlin

x-rite

colorchecker CLASSIC

100mm