

Competenz des Norddeutschen Bundes aus
Artikel 78 der Bundesverfassung. Von einem
Mitgliede des constituirenden Reichstags

;Prosch Prosch

 Springer

Die Kompetenz

des

Norddeutschen Bundes

aus Artikel 78 der Bundesverfassung.

Von

einem Mitgliede des constituirenden Reichstags.

Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH
1870

ISBN 978-3-642-51933-8 ISBN 978-3-642-51995-6 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-642-51995-6

Inhalt.

	Seite
I. Einleitendes	1
II. Thronreden und diplomatische Acte	20
III. Verhandlungen im constituirenden Reichstage	48
IV. Juristische Erörterung	79
V. Politisches	105
VI. Nachtrag. Professor H. A. Zachariae als Interpret der Bundesverfassung	117

I.

Einleitendes.

Das Zerrbild eines nationalen Staatswesens, worin der deutsche Bund von 1815 ausgeartet war, als die politischen Ereignisse des Jahres 1866 seiner Existenz ein Ziel setzten, eine Institution, die sich selbst bei mehr als einer Gelegenheit prostituiert hatte, deren das deutsche Volk nur noch in Hohn und Spott gedachte, und die zuletzt sogar in den Augen der österreichischen Regierung nur noch als „ein Zustand vollständiger Zerklüftung und allgemeiner Zerfahrenheit, als die hohle Form abgelebter, lediglich in dem Vorgefühl einer unvermeidlichen nahen Catastrophe fortdauernder Vertragsverhältnisse“ dastand, — das war der Bund nicht von Hause aus und das verdiente er auch nach der ursprünglichen Absicht seiner Gründer niemals zu werden.

Es ist wahr, daß die Bundesacte, wie sie aus dem Wiener Congresse nach langen Berathungen und schließlich doch mit notorischer Uebereilung, unter dem Einflusse zwingender äußerer Nothwendigkeit hervorgegangen war, im Grunde von Anfang an Niemanden zu voll befriedigte. Während sich mehrere Regierungen nur mit großem Widerstreben darin fügten, weil sie durch das Bundesverhältniß ihrer Selbstständigkeit zu viel vergeben meinten, blieben doch die Berechtigungen auf die „Rückkehr der Freiheit und Unabhängigkeit“ und auf die „Wiederkehr eines ehrwürdigen Reichs, hervorgehend aus dem urreigenen Geiste der Nation“, womit die Fürsten das deutsche Volk zum Kampfe gegen die Napoleonische Herrschaft aufgefordert hatten, unerfüllt und die Erwartungen getäuscht, die im Volke hierauf gebauet waren. Gewiß ist, daß im Laufe der Congressverhandlungen das Streben nach Befriedigung dynastischer Selbstsucht mehr und

mehr die Oberhand gewann über das Streben nach einer den vorausgegangenen fürstlichen Kundgebungen entsprechenden Gesamtverfassung Deutschlands, und daß durch eine sorgfältigere und hingebendere Berücksichtigung großer nationaler Interessen, die auch schon zu damaliger Zeit erkennbar waren und von patriotischen Männern vernehmlich genug vertreten wurden, großen Nebelständen, die sich nachfolgend ergaben, hätte vorgebeugt werden können. Längst aber wurde erkannt, daß, so viel den Gesamtzustand betrifft, jene Verheißungen doch nur darum unerfüllt blieben, weil sie unerfüllbar waren, und diese Erwartungen nur darum getäuscht wurden, weil sie sich auf Ziele richteten, die unter den gegebenen Verhältnissen unerreichbar waren. Insofern die neue Ordnung der Dinge den gedoppelten Zweck erfüllen sollte, daß dadurch ebensowohl Alles, was bis zur Auflösung des alten Deutschen Reiches Bestandtheil desselben gewesen war, zu einem einheitlichen, organisch verbundenen und somit lebenskräftigen, weiterer selbstständiger Entwicklung fähigen, politischen Gesamtkörper zu erheben, als auch den einzelnen Bestandtheilen, wenn auch nicht die volle autonomische Machtstellung, wozu sie sich seit dem Verfall und dem endlichen Untergange der alten Reichsverfassung ausgestaltet hatten, doch immer dasjenige Maas politischer Unabhängigkeit und Selbstständigkeit zu gewährleisten war, deren Zerstörung die geschichtliche Grundlage des socialen und wirthschaftlichen Lebens in ihnen hätte untergraben müssen, mithin auch die nationale Kraft des Ganzen nur hätte schwächen können, litt eine solche Aufgabe an einem innern unlöslichen Widerspruche und traten ihr aus der Natur realer Verhältnisse Schwierigkeiten entgegen, größer, als daß auch der redlichste Wille Derer, die sie zu lösen berufen waren, sie zu überwinden vermocht hätte. Dieser Wille aber mußte seine Spannkraft in dem Grade mehr verlieren, als, im Hinblick auf die tausendjährige Geschichte des deutschen Reichs und die aus ihr hervorgegangenen Bildungen, die Zweifel sich mehrten, ob jenes einheitliche deutsche Staatsganze, wie es einer in Noth und Kampf aufgeregten Phantasie im Ideal vorgeschwebt hatte, dem ureigenen Geiste des deutschen Volkes auch wirklich entsprach. Was sich hiernach, von den ältesten Zeiten her, als dem ureigenen Geiste desselben entsprechend ergab, wies viel weniger auf die Neigung zur Ordnung seiner gesellschaftlichen und politischen Zustände nach einem einheitlichen Systeme, als auf die Vorliebe für die Ordnung derselben nach partikularen Verhältnissen hin und der Versuch einer völlig freien Bewegung der partikularen Souveraine-

täten war noch nicht gemacht. Patriotische Männer, welche die ganze Richtung der Zeit tiefer durchschauten und das Verderben, wohin Deutschland durch die Zerrissenheit seiner politischen Zustände gerathen war, tiefer empfunden hatten, mochten auch nach wiedererkämpfter Unabhängigkeit von der Idee eines einheitlichen deutschen Gesamtstaats begeistert sein; die Masse des Volks hatte aber für sie zu jener Zeit noch kein Verständniß, und nicht ihr, sondern der Befreiung deutscher Erde von der Fremdherrschaft hatte der Kampf gegolten. Sie zielte nach einem Werke, das nur durch gewaltfame Unterdrückung dessen, was sich geschichtlich entwickelt hatte, wirklich bestand und im Allgemeinen den damaligen Bedürfnissen des Lebens genügte, realisirbar war. Kein Zweifel, daß rücksichtsloses Drängen nach diesem Ziele, welches die Beseitigung der dualistischen Präponderanz der beiden mächtigsten Fürstenhäuser und die Mediatisirung aller partikularen Machtstellungen voraussetzte, in Deutschland den Bürgerkrieg entzündet haben würde, der, bei dem sich bald erneuernden Kampfe mit Frankreich, viel wahrscheinlicher es abermals zur Beute fremder Herrschaft gemacht, als ihm dauernden Frieden und in seinem Endergebnisse dem deutschen Volke eine Gesamtverfassung eingetragen hätte, die es befähigte, bei wachsendem Wohlstande unter den freien Nationen den Rang zu behaupten, worauf seine Größe, Geschichte und Bildungsstufe ihm den natürlichen Anspruch geben. Die Wahrheit ist, daß durch die Gründung des Deutschen Bundes eine thatsächliche Entwicklung von Jahrhunderten, die allerdings durch die Folgen der französischen Invasiön eine undeutsche Färbung gewonnen hatte, ihren naturgemäßen Abschluß fand. Die Bundesacte war keine Verfassung und sollte auch nach der Absicht ihrer Gründer dies nicht sein, sondern nur die Grundzüge einer später darauf zu bauenden Verfassung feststellen. Diese Grundzüge aber entsprachen dem Charakter des deutschen Staatslebens, wie es sich im Laufe der Zeiten entwickelt hatte, und in sofern dabei die Absicht leitete, daß in allen von dem Bunde umschlossenen Gebieten das Staatswesen, wenn gleich territorienweise der Form nach verschieden und der Selbstbestimmung möglichst wenig abbrüchig, doch in einem und demselben Geiste dahin geordnet werden sollte, daß das Volk, nachdem es sich die Freiheit von fremdem Joche erkämpft hatte, auch daheim in seinem Hause der Freiheit theilhaftig werde und die politischen Zustände allenthalben in der Richtung der Zeit, den wahren und lebendigen nationalen Bedürfnissen folgend, sich frei zu entwickeln ungehindert blieben, so war durch den Bundesvertrag, wenn er in diesem Geiste

gehandhabt blieb, für die endliche Verwirklichung der deutschen Einheitsidee in dem Grade, als das nationale Gesamtinteresse sie verlangte, nichts verloren.

Was den Deutschen Bund in Mißcredit brachte und nach und nach allgemeiner Mißachtung preisgab, war viel weniger der specifische Inhalt des Grundvertrags, woraus er hervorgegangen war, als vielmehr die ungetreue, willkürliche und selbstsüchtige Auslegung und Handhabung, die er nur allzubald bei denen fand, die dadurch zum Auf- und Ausbau des deutschen Staatswesens berufen waren. Das arge Mißverhältniß, worin die Bundesinstitution nachfolgend zu den wahren nationalen Bedürfnissen trat, war kein ihr angebornes, sondern erzeugte vornemlich sich daraus, daß, während eine so rapide Culturentwicklung, wie keine frühere Zeit sie kannte, die territoriale Verschiedenheit der socialen und wirthschaftlichen Interessen mehr und mehr verwischte und für eine politische Einigung die Ideen und realen Verhältnisse des Lebens mehr und mehr reifen ließ, grade diejenigen Bestimmungen der Bundesacte, welche eine freie volksthümliche Entwicklung der politischen Zustände in dem gesammten Bundesgebiete sichern sollten, statt offen und ehrlich in dem Sinne, wie sie ursprünglich gemeint waren, befolgt und zu einer entsprechenden Verfassung herangebildet zu werden, theils völlig ignorirt blieben, theils in ihrem Sinne und Wortlaut gefälscht und verdreht zur Anwendung kamen. Erst von dem Augenblick an war sie gerichtet, wo eine unglückselige Verblendung die Regierungen verleitet hatte, sie als Werkzeug zu gebrauchen, um die Zeitbewegung zu hemmen, der deutschen Nation die Theilnahme an der culturhistorischen Entwicklung des Jahrhunderts zu erschweren und das geistige und materielle Leben des Volkes in der alten provinziellen Abgeschlossenheit zu bannen, während doch die Zeit in ihm neue Ideen geweckt hatte und unaufhaltjam neue Bildungen zu treiben begann, welche die alten hergebrachten Grundlagen desselben und das auf sie gestützte politische Sonderleben tiefer erschütterten, als äußere Gewaltthat und Drangsale des Krieges dies jemals zuvor vermocht hatten.

Von der Wiege bis zum Grabe war der alte Bundestag von diesem illoyalen Treiben beherrscht, zu dem er zwar im Jahr 1848 in seiner Todesstunde reumüthig sich selbst bekannte, doch nur um nach erfolgter Resurrection desto ausgelassener darin zu versinken. Kaum hatte die Bundesinstitution ihre Wirksamkeit begonnen, als schon die berufenen Carlsbader Beschlüsse sie in ihrem Grundwesen

vergifteten. Darauf Ministerialconferenzen mit Beschlüssen, angeblich zur Ausbildung und Befestigung des Bundes, die jeder Bestimmung, die hiezu hätte dienen können, eine andere zur Seite stellten, die ihren Sinn verunklarte und einer Auslegung nach entgegengesetzter Richtung fähig war. Als bald füllten sich die Protokolle der Bundesversammlung mit Ausnahme-Gesetzen aller Art, methodisch dahin trachtend, Volkssfreiheit und nationalen Sinn, wo nur immer sie sich regten, im Keime zu ersticken. In dem Kampfe der partikularen Stellungen mit den nationalen, in dem Ringen traditioneller Zustände mit den, durch die Zeitrichtung getragenen, modernen Einrichtungen, siegten überall die ersteren. Statt der verheißenen gemeinsamen Maßregeln zur Ordnung der Handels- und Verkehrsverhältnisse zwischen den verschiedenen Bundesstaaten, entstand unter ihnen ein gegenseitiger Verkehrskrieg und ein Zustand der Verkehrsabsperrung, die nur durch separate Uebereinkünfte, welche dem Bunde fremd waren, theilweise und zeitweilig beseitigt wurden und auch da, wo dies geschah, periodisch immer von Neuem hervorbrechen drohten. Statt der religiösen Toleranz, welche die Bundesacte vorschrieb, trat vielfach die krasseste Intoleranz hervor. Das in der Bundesacte ausgesprochene Princip der Pressfreiheit ward in das Princip der willkürlichsten Censur gekehrt. Am Schlimmsten aber erging es dem Vollzuge des Art. XIII der Bundesacte und den darauf bezüglichen Bestimmungen der Wiener Schlußacte von 1820, die in Wort und Absicht verbrocht wurden, je nachdem sie dem Bundestage dienen mußten, um eine ächte landständische Verfassung in Correctur oder mittelalterliches Ständewesen in schonende Pflege zu nehmen.

Welche hervorragende Rolle hierbei die Competenzfrage spielen sollte, ist aller Welt noch in frischer Erinnerung. Man weiß es, mit welchem Geschicke der Bundestag seine Competenz in die organischen Gesetze des Bundes überall da hinein zu interpretiren verstand, wo es darauf ankam, über das politische Thun und Treiben des deutschen Volkes die polizeiliche Controlle zu üben und die Regierungen in der Hervorkehrung ihrer Macht zur Niederhaltung freiheitlicher Regungen zu unterstützen; man weiß es aber auch, daß er mit viel größerem Geschicke noch seine Competenz aus jenen Gesetzen jedesmal dann hinaus zu interpretiren verstand, wenn es galt, das Volk in seinen auch noch so wohl verbrieften Rechten gegen die Bedrückung der Regierungen zu schützen, dem Absolutismus zu wehren oder auch gemeinsame Einrichtungen ins Leben zu rufen, die geeignet sein konnten, nationalen Sinn zu wecken und

den Schäden zu begegnen, an denen die deutsche Nation durch ihre politische Zerrissenheit in stetig wachsendem Grade zu leiden hatte.

Die Geschichte hat über dies verwegene Spiel mit den heiligsten Rechten und Interessen des deutschen Volks gerichtet und an denen, die zumeist ihre Hand dazu geboten hatten, sich schwer gerächt. Indem sie den Stab über Bundestag und seine Werke brach, wies sie, unter gründlichster Zerstörung der vornehmsten Ursache bisheriger Entzweiung, die Arbeit der politischen Einigung Deutschlands in völlig neue Bahnen; und dennoch scheint die Lehre, die sie gab, nicht stark genug zu sein, daß die Interpretationskunst, der es gelang, die Fundamenteinrichtungen des hiebevorigen deutschen Bundes gründlich zu corrumpiren, ablassen möchte, sich zu gleicher Absicht an der neuen Ordnung der Dinge zu versuchen, die sich auf seinen Trümmern erhob.

Bestrebungen dieser Art traten, freilich nur noch vereinzelt, nicht nur aus den jüngsten Verhandlungen des Reichstags hervor, zu erkennbarem Beifall derer, denen an dieser neuen Ordnung gerade dasjenige nicht gefällt, worin allein die Bürgerschaft ihres Erfolges liegt, sondern es begann auch schon die Publicistik an dieser Aufgabe ihren Scharfsinn zu üben. Es zeigt sich, daß das Geschlecht der Genß, Jarcke und Genossen noch nicht ausgestorben ist; die Vorbeeren, die sie erndteten, als sie vor 50 Jahren das deutsche Volk um den Lohn für die schweren Opfer betrogen, die es seinen Fürsten in den Befreiungskriegen gebracht hatte, lassen ihre Nachkommen nicht schlafen. Das Stärkste aber, was in dieser Richtung bisher geleistet wurde, liegt uns in einer jüngsthin anonym erschienenen, dem Vernehmen nach aus der Feder eines Mecklenburgischen Rechtsgelehrten hervorgegangenen Schrift vor, die unter dem spöttelnden Titel: „Competenz=Competenz?“ den Art. 78 der Verfassung des Norddeutschen Bundes einer Erörterung unterziehet, zu keiner geringeren Folge, als daß sie den Organen des Bundes Recht und Beruf abspricht, ihre Competenz über diejenigen Punkte hinaus zu erweitern, welche sich primitiv durch die Verfassung der Oberaufsicht und Gesetzgebung des Bundes ausdrücklich zugewiesen finden. Nichts Geringeres ist damit behauptet, als daß dem Norddeutschen Bunde das rechtliche Vermögen fehle, über die Halbheit und Unfertigkeit seiner staatlichen Wirksamkeit, in der die Verfassung ihn zunächst ins Leben rief, aus eigenem Willen und durch eigene Kraft sich jemals um einen Fingerbreit zu erheben, daß er also impotent geboren sei, auch nur in seinen gegenwärtigen territorialen Grenzen einem wach-

senden Bedürfnisse einheitlicher Gestaltung und Entwicklung des Staatswesens zu genügen, und viel weniger noch durch ihn zu einer politischen Einigung des gesammten Deutschlands der feste Grund gelegt sei.

Es handelt sich also wesentlich um die Frage, ob die Organe des Norddeutschen Bundes für berechtigt gehalten werden dürfen, die Wirksamkeit der Bundesgewalt, wie letztere durch die am 1. Juli 1867 ins Leben getretene Verfassung gestaltet ist, unter Beobachtung der darin vorgeschriebenen Formen über die in der Verfassung festgestellten Grenzen hinaus, mithin zu weiterem Abbruche der territorialen Hoheitsrechte der verbündeten Staaten, zu erweitern. Die Frage ist, ob diese Grenzen durch die Verfassung für alle Zeiten unabänderlich bestimmt worden sind, dergestalt, daß der Gesamtwille der Gemeinschaft immerdar nur innerhalb derselben zur Geltung zu gelangen vermag, oder aber, ob der Bund, d. i. die Persönlichkeit, welche die verbündeten Staaten in ihrer Gesamtheit einheitlich repräsentirt, nach ihrer Eigenart das rechtliche Vermögen in sich schließt, ihre Machtphäre darüber hinaus zu erheben.

Die Bundesverfassung giebt im Eingange den Zweck des Bundes, wesentlich verschieden von dem Inhalte des Art. II der Bundesacte vom 8. Juni 1815, wonach der Zweck des Bundes auf „die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten“ gerichtet war, eine Definition, die sich auch in der Wiener Schlußacte vom 15. Mai 1820 nur wörtlich wiederholte, dahin an, daß derselbe

zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes

geschlossen sein sollte. Sie bestimmt dann

im Art. 1. Den Umfang des Bundesgebiets durch Benennung der einzelnen an dem Bunde theilnehmenden Staaten.

Im Art. 2. Das Recht des Bundes zur Ausübung der Gesetzgebung innerhalb des Bundesgebiets nach Maassgabe der Verfassung und mit der Wirkung, daß die Bundesgesetze den Landesgesetzen vorgehen.

Im Art. 4. Unter 15 Nummern die verschiedensten Gegenstände, welche der Beaufsichtigung Seitens des Bundes und der Gesetzgebung desselben unterliegen sollen.

Sie bestimmt ferner,
im Art. 5. Daß die Bundesgesetzgebung durch den Bundesrath und den Reichstag ausgeübt werde und daß zu einem Bundesgesetze die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich und genügend sei,

und nachdem in den folgenden Abschnitten die Organisation und Attribute des Bundesraths, des Reichstags und des Bundespräsidiums im Einzelnen festgestellt sind, dem Präsidium im Art. 16 die Aufgabe, die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesraths an den Reichstag zu bringen, und im Art. 19 die Pflicht, nöthigenfalls die Bundesglieder zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Bundespflichten im Wege der Execution anzuhalten, beigelegt, dem Reichstage aber im Art. 23 das Recht, innerhalb der Competenz des Bundes Gesetze vorzuschlagen, zuerkannt ist, dann Zwecks einheitlicher Handhabung verschiedener, der Bundesgesetzgebung unterstellter Zweige des Staatswesens theils nähere Bestimmungen getroffen, theils aber dieselben, und unter ihnen vornehmlich das gesammte Land- und Marinekriegswesen, für Bundesfache erklärt und mit Ausnahme einiger untergeordneter Functionen, von den Attributen der einzelnen Staaten abgelöset, auch dem Bunde die Mittel und Wege zur Deckung seiner Geldbedürfnisse eröffnet sind, folgt endlich

im Art. 78 die Allgemeine Bestimmung: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung, jedoch ist zu denselben im Bundesrathe eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erforderlich.“

Damit ist der Text der Bundesverfassung wiedergegeben, soweit derselbe bei Beurtheilung der aufgeworfenen Frage in Betracht zu nehmen ist. In den XIII vorausgehenden Abschnitten sind besondere Bestimmungen gegeben und ist einem jeden derselben die den Inhalt bezeichnende Ueberschrift hinzugefügt; dann folgt im Abschnitt XIV der soeben hervorgehobene Art. 78 mit der Ueberschrift: Allgemeine Bestimmung, zur Evidenz darthuend, daß der Inhalt desselben nicht etwa nur auf gewisse Theile und Abschnitte der Verfassung bezogen und ein anderer Theil davon ausgenommen sein, sondern zu Allem, was in den vorausgehenden Abschnitten angeordnet, in Beziehung stehen, daß also nach formalem Rechte unterschiedslos Alles, was in der Verfassung bestimmt wurde, einer Aenderung unterworfen sein soll, sofern die dafür vorgeschriebenen Bedingungen

erfüllt sind. Ausgenommen ist hiervon auch dasjenige nicht, was sich in einem besondern nachfolgenden Abschnitte im Art. 79 über das Verhältniß zu den süddeutschen Staaten gesagt findet; es war nur Forderung logischer Ordnung, daß in der Urkunde zunächst die auf die innern Beziehungen des Bundes in seinem gegenwärtigen Bestande bezüglichen Anordnungen zum Abschluß gelangten, bevor von seinen Verhältnissen nach außen geredet werden konnte. Insbesondere aber enthält der Wortlaut der Bundesverfassung nicht die mindeste Andeutung einer Unterscheidung zwischen solchen Verfassungsänderungen, die eine Erweiterung der im Art. 4 begrenzten Competenz des Bundes in sich schließen, und anderen Verfassungsänderungen, bei denen dies nicht der Fall ist. Aus den bloßen Worten der Verfassung und aus der äußeren Ordnung, worin die verschiedenen Bestimmungen derselben zu einander gestellt sind, ist daher keine andere Absicht zu folgern, als daß auch das Verhältniß der Bundesgewalt zu den einzelnen Bundesstaaten, namentlich das Recht der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Bundes nicht unabänderlich auf das in der Verfassung ausdrücklich bestimmte Maaß beschränkt, sondern hierin nach Zeit und Umständen jegliche Aenderung, möge sie auf Erweiterung oder Verengung der Competenz des Bundes hinausgehen, zulässig sein und folgeweise den einzelnen Bundesstaaten, wie immer auch ihre partikulare Machtstellung sich dadurch ändern möge, ein Widerspruchsrecht dagegen nicht zustehen soll, vorausgesetzt nur, daß die im Bundesrathe vertretenen Regierungen mit zwei Dritteln ihrer Stimmen der Aenderung zugestimmt haben und diese im Reichstage mit einfacher Majorität beschlossen ist.

Diese Auffassung ist denn auch, wie weiter unten näher gezeigt werden soll, im constituirenden Reichstage vorherrschend und bestimmend gewesen, und wie sie allein es war, die, weil eine methodische Vervollständigung und Vervollkommnung des Verfassungswerkes statuierend, dieses letztere in der Gestalt, wie es zur Berathung und Beschlußnahme stand, trotz aller seiner Lücken und Mängel der großen Majorität des Reichstags annehmbar machte, so wurde damals, wo es an der Zeit war, eine entgegengesetzte Ansicht zur rechtlichen Geltung zu bringen, auch von Seiten der Regierungen nicht der leiseste Widerspruch dagegen erhoben, aus der Mitte der Versammlung aber nur von einigen wenigen Stimmen der völlig erfolglose Versuch gemacht, die Tragweite der bezüglichen Verfassungsbestimmung durch ein temperirendes Amendement einigermaßen abzuschwächen. Wie der rothe Faden zieht sich durch die Verhand-

lungen des constituirenden Reichstags der Gedanke, daß durch die Einrichtungen, welche der demselben von den Regierungen vorgelegte Verfassungsentwurf in unmittelbare Aussicht stellte, ein in sich abgeschlossener, dauernder Zustand nicht zu schaffen, sondern nur den ersten bringenden Erfordernissen zu genügen, dadurch aber auch auf festem Grunde die Veranstaltung zu treffen sei, die das Werk der politischen Einigung Deutschlands, frei von partikularistischer Einsprache, nach Maaßgabe weiter erkannten effectiven Bedürfnisses größerer Vollkommenheit entgegenführe; und gerade dies, daß man nicht jählings mit allen bestehenden Verhältnissen brach, sondern der Zukunft in besonnenen Schritten weiter zu ordnen überließ, was augenblicklich nicht drängte, während doch Vorkehr getroffen wurde, daß das Nöthige zu seiner Zeit geschehe, gerade diese Mäßigung war es, die manch ängstliches Gemüth, das schon den straffen Einheitsstaat auf dem Schlachtfelde von Sadowa besiegelt glaubte, mit dem Entwurfe versöhnte. Damit ist freilich nicht constatirt, daß ein so weit tragender Sinn des Art. 78 der Verfassung den Wünschen aller 22 Regierungen entsprach, die mit dem Reichstage compaciscirten, noch auch, daß nicht manche unter ihnen vielleicht schon damals auf die Wiederkehr einer reactionären Atmosphäre rechneten, die Raum gewähren dürfte, gegen die rechtlichen Consequenzen desselben zu operiren; allein unter dem frischen Eindrucke der gewaltigen That, die die mächtigste Stütze des Partikularismus und der Kleinstaaterci so eben zerstört hatte, wagte man es nicht mit Aeußerungen hervorzutreten, die über die Bedeutung der in Rede stehenden Verfassungsbestimmung auch nur einen Zweifel hätten hervorrufen können. Man durfte gewiß sein, daß Zweifel der Art, falls sie wirklich in der Versammlung aufkamen, durch die allerpositivsten Versicherungen hätten beseitigt werden müssen, wenn anders überhaupt eine Verständigung mit dem Reichstage zu Stande kommen sollte, woran doch den kleinen Staaten, deren Existenz einstweilen völlig in der Luft schwebte, nicht weniger gelegen sein mußte, als Preußen, welches im Gefühle seiner Kraft der Zukunft ruhiger ins Auge schauen konnte.

Die folgenschwere Bedeutung einer Verfassungsclausel, welche den Organen der Bundesgewalt das Recht gab, ihre Attribute, wenn auch nur unter gewissen formellen Bedingungen, nach freier Selbstbestimmung zu erweitern und folgeweise den einzelnen verbündeten Regierungen, auf deren Unkosten dies nur möglich ist, dadurch, daß sie dieselben den Majoritätsbeschlüssen unterwirft, das freie Zustimmungrecht entzog, ist nie verkannt. Mit vollem Rechte wurde jene

Clausel die Schraube genannt, die es möglich mache, die einzelnen Bundesglieder nach und nach aller staatlichen Selbstständigkeit zu entkleiden und das Bundesverhältniß zu einem Einheitsstaate hinaufzuschrauben, ohne daß einmal über formale Verletzung wohlervorbener Rechte Klage geführt werden könnte. Gewiß war dies ein großes und schweres Opfer, welches dem nach so harter und langer Arbeit zur Souverainetät gelangten Fürstenthum angesonnen und auferlegt wurde. Aber die Größe desselben entsprach doch nur der Wucht der Thatfachen, die sich in Deutschland ereignet hatten und das Verlangen desselben entsprang nicht einem willkürlichen Belieben, sondern war nur die natürliche Folge eines Umschwungs der Verhältnisse, worin, wie viel wohlverbrieft Rechte und wie zahlreiche Interessen dadurch auch verletzt sein mochten, die deutsche Nation in ihrer Gesamtheit doch eine gnädige Fügung des Geschickes erkannte.

Heute, nachdem seit jener Catastrophe ein Triennium verflossen, tritt der Partikularismus mit den Versuchen, sich den natürlichen Consequenzen derselben zu entziehen, schon kecker hervor. Das Verdienst, Sinn und Bedeutung, die ein nüchternen Verstand aus dem Art. 78 der Verfassung nur herauszulesen vermag, zuerst mit offener Stirn parlamentarisch bestritten zu haben, gebührt den Abgeordneten Wagener-Neustettin, von Zehmen und Windthorst. Die Stelle, wo diese Herren die Einsprache erhoben, war die 22. Sitzung des Reichstags vom 19. April 1869 und die Veranlassung dazu gab ihnen die erste Berathung des von den Abgeordneten Miquel und Lasker eingebrachten Gesetzesvorschlags, der die Ausdehnung der Competenz des Bundes auf das gesammte Civilrecht bezielte, ein Antrag, der trotz dieser Einsprache demnächst vom Reichstage in 2. und 3. Lesung mit sehr großer Majorität angenommen wurde. Bei dieser Gelegenheit hielt der Abgeordnete Wagener eine Rede, worin er die vorliegende Frage in einem Sinne beurtheilte, der den Ansichten, zu welchen er sich im constituirenden Reichstage bekannt hatte, diametral entgegenstand; während er im Jahre 1867 behauptet hatte, daß schon der von den Regierungen vorgelegte Verfassungsentwurf die Befugniß der Bundesgewalt, ihre Competenz nach ihrem Ermessen zu erweitern, außer allen Zweifel stelle, insbesondere auch der Reichstag dahin zielende Anträge zu stellen befugt sein werde, nachdem er damals sogar verheißten hatte, daß die große conservative Partei, in deren Namen er redete, hiezu seiner Zeit in liberaler Weise mitarbeiten werde, bestritt er im Jahre 1869 nicht nur dem Reichstage diese Initiative, sondern auch überhaupt dem Bunde das Recht der

Competenzerweiterung. Besonders aber war es der Abgeordnete Windthorst, der im Reichstage bei dieser und bei anderen Gelegenheiten, namentlich auch in der Debatte über die Errichtung eines Bundes-Oberhandelsgerichts, für das Verständniß und die Auslegung der Bundesverfassung Principien zur Geltung zu bringen sich bemühte, wonach dem Bunde und seinen Organen die rechtliche Facultät aberkannt wird, nach freier Selbstbestimmung die ihnen durch die Verfassung zugewiesene Machtosphäre jemals auch nur im Geringsten zu erweitern. Der Bund steht in seinen Augen als eine Schöpfung da, der das rechtliche Vermögen abgeht, sich durch eigene Kraft aus der ihr angeborenen Halbheit herauszuarbeiten und das von ihr erkannte Bedürfniß erhöhter und erweiterter Staatsthätigkeit zu befriedigen. Die Argumentation geht von dem Satze aus, daß die Bundesverfassung, obgleich selbst kein Vertrag, doch ihrem Entstehen nach auf einem Vertrage beruhe und dadurch in ihrem eigensten Wesen bestimmt und gebunden sei. Sie setzt voraus, daß die im Bunde vereinigten Staaten sich gegenseitig vertragsmäßig verpflichtet haben, im nationalen deutschen Interesse auf den privaten Besitz und die selbstständige Ausübung gewisser Theile der Staatsgewalt zu verzichten und dieselben als solidarisches Besitzthum auf den Bund zu übertragen, um von den Organen desselben als Bundesgewalt in den durch die Verfassung bestimmten Formen ausgeübt zu werden. Als solches vertragsmäßiges Abkommen gilt dem Abgeordneten Windthorst, da ein formeller Vertrag der Art nicht existirt, dasjenige, was in der Bundesverfassung über die Competenz des Bundes ausdrücklich bestimmt ist. Den Umfang der durch die Verfassung ausdrücklich und speciell dem Bunde übertragenen politischen Rechte betrachtet er als die scharf begrenzte Domaine der Bundesgewalt, worüber sie in den verfassungsmäßigen Formen frei zu schalten und innerhalb deren sie auch bezügliche Verfassungsvorschriften in den gleichen Formen zu ändern vermag; darüber hinaus aber ihre Macht auszudehnen ist sie unvermögend, alle Theile der Staatsgewalt, die ihr nicht primitiv übertragen wurden, sondern bei erster Gründung des Bundes im Besitz der Einzelstaaten verblieben, sind ihr immerdar unantastbare Gebiete. Jegliche Erweiterung ihrer Attribute über diese Grenze hinaus, jegliche Aenderung der Verfassung, die diese Wirkung in sich schließt, stellt sich dem Abgeordneten Windthorst als rechtlich möglich nur dar, wenn sie in gleicher Weise erfolgt, wie die Verfassung entstand und zum Abschluß kam, d. h. nach seiner Auffassung, wenn jede einzelne Bundesregierung

im Einvernehmen mit der Landesvertretung ihre freie Zustimmung dazu giebt und der Reichstag sie nachfolgend acceptirt. Das Veto jeder, auch der kleinsten Landesregierung, der Widerspruch jeder, auch der kleinsten Landesvertretung, ist genügend, um sie zu hindern.

Diese Windthorst'sche Theorie spinnt nun der anonyme Verfasser der vorhin genannten Schrift: Kompetenz=Kompetenz? zu gleichem Endresultat gelangend, weiter aus, in gewandter Form und mit einem Aufwande von Scharfsinn, die eines bessern Zwecks werth gewesen wären. Dabei kommt freilich der Wortlaut der Verfassung ihm wenig zu statten; er selbst ist geständig und trägt kein Bedenken, sich dieses charakteristischen Zuges seiner Taktik zu rühmen, daß er „den einzelnen Artikeln der Verfassung auf eine gewisse feine, inquisitorische Art zu Leibe gegangen sei“, um durch das Mittel juristischer Interpretation ihnen den Sinn zu vindiciren, der für seine Absicht paßt. Wirklich findet man in der Schrift diese Methode mit äußerstem Fleiße bis zu kleinlicher Sylbenstecherei ausgenutzt, seltsam contrastirend mit den großen Momenten, die bei der in Zweifel gezogenen Frage pro et contra in Betracht kommen. Aber bei dem Mangel aller positiven Grundlagen der Beweisführung sind es hauptsächlich doch nur Indicien, allgemeine staatsrechtliche und philosophische Reflexionen, irrige thatsächliche Voraussetzungen und s. g. Vernunftgründe, worauf die Schlußfolge gebaut wird. Der Verfasser giebt sich den Anschein, als ob es ihm nur um die Feststellung des Rechts zu thun sei und als ob er eben darum mit seinem Urtheile auf einem Standpunkte stehe, der sich weit über das gewöhnliche Treiben der politischen Parteien erhebe, und dennoch sind seine Deductionen durchweg politisch gefärbt, seine Gedanken leidenschaftlich selbst durch das kleinlichste Parteigezänke bewegt. Er erklärt sich erfüllt von dem nationalen Gedanken, erfüllt von der deutschen Mission des Hauses Hohenzollern, erfüllt von den hohen Thaten, die das preußische Schwert und preußische Staatskunst auf dem Wege zur Verwirklichung jenes Gedankens schon vollbracht und ferner zu vollbringen berufen sei, und dennoch geht sein ganzes Streben dahin, durch künstliche, spitzfindige Interpretation einer an sich unzweideutigen Verfassungsbestimmung den Niegel zu finden, den doch nur ein verblendetes Auge stark genug halten kann, um den durch ein viel höheres Gesetz bestimmten Lauf der Dinge zu hemmen. Er zollt der Loyalität, dem Gerechtigkeitsfinne und der Offenherzigkeit des großen Staatsmanns, unter dessen Leitung Preußens deutsche Politik ihre jüngsten Erfolge errang, die gebührende Anerkennung und schmückt

seine Schrift, zwar nicht mit dem geflügelten Worte, daß die politische Einigung Deutschlands nur durch Blut und Eisen zu erwirken, aber doch mit einem dem Munde desselben entfallenen Motto, und dennoch fällt alles, was der Verfasser hieraus für seine Absicht argumentirt, über den Haufen, wenn nicht angenommen werden müßte, daß Graf Bismarck in dem Augenblicke, der über die Protokollirung jener Erfolge entschied, durch Zurückhaltung seiner wahren Meinung die Repräsentanten des deutschen Volkes, zu denen er sprach, in unerhörter Weise habe täuschen wollen.

Große und nachhaltige Gefahren scheinen zwar dem auf die Verfassung des norddeutschen Bundes gegründeten, folgerichtigen Ausbau des deutschen Staatswesens daraus nicht zu drohen, daß der Partikularismus geschäftig bleibt, durch parlamentarische und publicistische Rührigkeit ihm entgegen zu wirken und die rechtliche Tragweite der Verfassung möglichst zu beschränken. Dafür bürgt viel weniger der Buchstabe der Verfassung, als der mächtige Trieb, der in den Dingen selber ist, denen sie ihr Entstehen verdankt. Nicht, daß die finsternen Gewalten, welche sich lange Zeit hindurch ins Mittel legten, um die freie Entwicklung der geistigen Kraft des deutschen Volkes zu hindern, völlig erstorben sind; nicht, daß nicht immer noch aus allen Winkeln unsers großen Vaterlandes zahlreiche Stimmen den nationalen Gedanken als die Frucht und den Hebel der Revolution verschreien; nicht, als ob die moralische Kraft dieses Gedankens und das im Volke allgemein geweckte Bewußtsein und Verlangen seiner politischen Zusammengehörigkeit schon soweit erstarrt wären, um für sich allein den Widerstand zu überwinden. Der wesentliche Grund, weshalb Auflehnung gegen die Kompetenz des Bundes, selbst wenn ihr, was geläugnet werden muß, das formale Recht zur Seite stände, den weiteren Ausbau des deutschen Staatswesens im einheitlichen Sinne zwar erschweren und verzögern, aber nicht hindern kann, liegt in Verhältnissen, deren Dasein und Wirken nicht durch die Bundesverfassung bestimmt sind. Deutschland gleich vor 1866 einer rein mechanischen Figur, deren größere und kleinere Theile, organisch nicht mit einander verbunden, um eine leere Mitte kreisten. Erst die Ereignisse des Jahres 1866 gaben der Figur den Schwerpunkt wieder, indem in ihre Mitte ein in sich fest gegliederter politischer Körper trat, der an Macht alle Theile weithin überragte, der aber diese seine Macht und das Vermögen, Kern- und Schwerpunkt des deutschen Staatswesens zu sein, aus dem Princip staatlicher Einheit geschöpft und unabweisbar auch ferner darauf zu gründen

hat. Schon nach dem natürlichen Gesetze der Gravitation mußte das Einheitsprincip, worauf Preußens Macht und Stärke ruhte, sich mehr oder weniger jeder organischen Verbindung mittheilen, worin es mit den kleineren Staaten trat und in soweit die Selbstständigkeit der letzteren paralyfieren. Die Bundesverfassung bestimmt allerdings formell den Charakter dieser Verbindung, sowie die Competenz des Hauptes derselben und ihrer Glieder, und gewiß ist die Competenzfrage als eine Rechtsfrage zu betrachten. Wie aber auch die Verfassung den Charakter des Bundes bestimmen, was sie auch über die Competenz feststellen und in welche Formen sie auch den Organismus derselben einfügen möge, bei Beurtheilung der Verhältnisse nach ihrer Wirklichkeit wird die natürliche Beschaffenheit der Dinge und der Materie, die den Formen Inhalt giebt, nicht außer Berücksichtigung bleiben dürfen. Oder wäre wirklich das Gewicht der preußischen Stimme im Bundesrathe lediglich nach ihrem arithmetischen Werthe zu beurtheilen? Niemand kann es leugnen, daß dem norddeutschen Bunde eine starke Indoles zur einheitsstaatlichen Entwicklung ureigen ist, dergestalt, daß die Bundesverfassung sie durch keinerlei Sautelen völlig zu neutralisiren vermocht hätte.

Die Behauptung, daß der Art. 78 der Bundesverfassung nicht auch auf solche Verfassungsänderungen zu beziehen sei, die auf eine Erweiterung der Competenz der Bundesgewalt hinzielen, kann nur von denen versucht werden, die für den ureigenen Charakter des Bundes, für die Eigenschaften, welche aus seinem innersten Wesen zu folgern sind und seine Existenz bedingen, entweder kein Verständniß haben oder, wenn sie es haben, ihre bessere Ueberzeugung einer den Zwecken des Bundes feindlichen Politik zum Opfer bringen, immer noch die Hoffnung nährend, daß irgend eine intervenirende Gewalt den Grund, der durch die Emporhebung der preußischen Machtstellung für die politische Einigung Deutschlands gelegt wurde, noch rechtzeitig wieder zerstören werde. Mit den letztern, deren es aller Orten Viele giebt und denen es in ihrer Illusion nur darauf ankommt, einstweilen jegliches Vorschreiten nach diesen Ziele möglichst zu erschweren, läßt sich nicht rechten; groß ist aber auch die Zahl derer, die den Umschwung der Dinge, der sich in Deutschland vollzog, nicht richtig zu würdigen verstehen und zu Trugschlüssen gelangen, weil sie von irrigen, der Wirklichkeit widersprechenden Vorstellungen ausgehen. Die große Mehrzahl der Menschen ist geneigt und gewohnt, sich in ihrem Urtheile durch die oberflächliche Erscheinung der Dinge leiten zu lassen. Man beurtheilt, wie Vorkommenheiten des alltäg-

lichen Lebens, so auch große politische Ereignisse und gewaltige Störungen der gewohnten gesellschaftlichen Ordnung viel seltener nach ihrer inneren Bedeutung, nach den Ursachen, woraus sie entstanden und nach den Folgen, die sich aus ihrer specifischen Natur ergeben, als nach äußeren Erscheinungen, nach den Formen, worin sie sich dem Auge des Einzelnen darstellen, und nach den unmittelbaren und nächsten Wirkungen, die sie auf seine individuelle Lage äußern. Diesem Schicksale konnten auch die Ereignisse des Jahres 1866 nicht entgehen. Zwar gab schon die Mächtigkeit des Kampfes an sich vollwichtiges Zeugniß von der hohen Bedeutung und großen Tragweite der Fragen, die dadurch zum Austrage kamen, und ließ die Vollständigkeit des Erfolges der preußischen Waffen, wodurch in dem Dualismus die mächtigste Stütze deutscher Kleinstaaterie gründlich vernichtet dastand, keinen Zweifel übrig, daß damit wirklich für die Ordnung des öffentlichen Rechtszustandes Deutschlands eine neue Aera angebrochen war. Kaum aber war das Geräusch der Waffen verstummt und kaum war dann ein Theil der Verhältnisse, die sie zerstörten, in neue Formen gefügt, als auch das Verständniß für die Gewalt der Momente, die eine so hohe That vollbrachte, und für das, was folgerecht davon weiter zu erwarten, wieder mehr der Neigung wich, die Zukunft Deutschlands lediglich aus den Buchstaben der Urkunde zu deuten, die als Verfassung des Norddeutschen Bundes in Wirksamkeit trat. Darnach faßte denn auch der Partikularismus wieder Muth. Freilich sah er einen harten Schlag gegen sich vollführt, eine Reihe kleinerer Staaten war von der preußischen Monarchie aufgesogen und existirten nicht mehr; aber nicht nur, daß Baiern, Württemberg, Baden und sogar auch noch das halbe Hessen als selbstständige Staaten mit ziemlich heiler Haut davon gekommen waren, figurirten auch im Norddeutschen Bunde alle Glieder desselben, wengleich nicht mehr völlig in der hiebevorigen Unabhängigkeit, doch in den meisten Beziehungen als gleichberechtigte souveräne Staaten. Formelles Recht bestätigte sie als solche. Dem äußeren Scheine nach war in der Stellung und den Verhältnissen, selbst der kleinsten Staaten keine wesentliche Aenderung eingetreten, wenigstens keine solche, die es völlig klar legte, daß sich an ihnen ein Proceß zu vollziehen begonnen hatte, der unter Umständen, unter aller Form Rechtsens, mit ihrer vollständigen Mediatisirung enden konnte.

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes hat mit der Bundesacte von 1815 und den spätern organischen Gesetzen des Deutschen Bundes die Untugend gemein, daß sie die Verhältnisse, worüber sie

bestimmt, keinesweges durchweg beim rechten Namen nennt und sich in Formen bewegt, die mit der Wirklichkeit wenig harmoniren und über den eigensten Charakter des Staatswesens, welches sie in's Dasein rief, zu täuschen in hohem Grade geeignet sind. Bis dahin wurde der föderative Charakter betont für partikulare Verhältnisse, die in der That doch nur durch ein äußerst looses Band, dessen Wirkungen ein jedes Glied sich nach Belieben zu entziehen vermochte, zu einem Ganzen verbunden waren; jetzt verbirgt sich hinter föderativen Formen der Unitarismus. Ein Menschenalter ist darüber vergangen, während, angesichts der Misere des alten Bundestags, das Streben aller Patrioten, das zuletzt auch die Regierungen als berechtigt anerkannten, dahin gerichtet war, daß das, was das bestehende Bundesverhältniß nur dem Schein nach gewährte, sich zur Wirklichkeit gestalte. Auf die Umgestaltung eines bisher völkerrechtlichen Vereins der souverainen deutschen Staaten in einen wirklichen deutschen Bundesstaat blieb immer nur die Aufgabe gerichtet, und welche Anstrengungen wurden nicht zu ihrer Lösung, und dennoch stets nur vergeblich gemacht! Auch bei der sich mehr und mehr befestigenden Ueberzeugung von der Unhaltbarkeit der bestehenden Verhältnisse und von der Unerreichbarkeit ihrer Reform in der projectirten Weise, fiel es doch nicht leicht Jemanden ein, an einen deutschen Einheitsstaat zu denken. Als man aber dann durch die Catastrophe von 1866 freiere Bahn gewonnen und das wesentlichste Hinderniß, welches sich bis dahin der Verwirklichung des Ideals entgegen gestellt hatte, hinweggeräumt sah, was war da natürlicher, als daß alle Welt erwartete, aus der Krisis werde jetzt endlich der lange ersehnte Bundesstaat hervorgehen. Daß jene Catastrophe, indem sie dies Hinderniß hinwegräumte, in ihrem Ausgange ein anderes schuf von kaum geringeren Gewichte, wurde dabei um so leichter übersehen, als trotzdem sodann die Verfassung des Norddeutschen Bundes ihre Schöpfung in Formen kleidete, die sie mit dem äußeren Scheine des Bundesstaates umgaben.

Mundus vult decipi! Durch diesen Schein, durch die glatte Schale, welche den rauheren Kern der Bundesinstitution umhüllt, stehen nicht nur hohe Potentaten, sondern auch viel andere gelehrte und ungelehrte Leute über die wahre Bedeutung derselben geblendet da. Es hat dem constituirenden Reichstage Mühe gekostet, sich in die wunderlichen Formen der Verfassung zurecht zu finden; doch gaben die Verhandlungen Zeugniß davon, daß derselbe in seiner großen Mehrheit die Gründe, durch welche die Preussische Regierung dabei

geleitet war, richtig zu würdigen und darum nicht weniger das Wahre von dem bloßen Scheine zu unterscheiden verstand. Aber nicht nur, daß die Menge dadurch fortwährend in ihrem Urtheile irre geleitet wird, die Erfahrung zeigt, daß auch die Publicistik dadurch bereits mehrfach auf die falsche Fährte gebracht wurde und von der Voraussetzung ausgehend, daß sie es mit einem wirklichen Bundesstaate zu thun habe, die Entwicklung des Norddeutschen Bundes durch die Einzwängung desselben in ein der Theorie vom Bundesstaate abstrahirtes staatsrechtliches System, dem die reale Basis fehlt, zu beeinflussen sucht.

Der Verfasser der „Competenz-Competenz?“ versirt, bewußt oder unbewußt, in dieser Täuschung. Noch bevor er seine Auffassung von der rechtlichen Natur und der Kompetenz des Bundes durch geschichtliche Momente zu unterstützen versucht und dann, zur Untersuchung des eigentlichen Rechtspunktes übergehend, sein feines inquisitorisches Talent an den bezüglichen Artikeln der Verfassung übt, ergeht er in der Einleitung seiner Schrift sich in eine Betrachtung, die diesen seinen Standpunct vorweg kennzeichnet. Der vorhin bereits erwähnte Miquel-Lasker'sche Antrag wegen Ausdehnung der Kompetenz des Bundes auf das gesammte Civilrecht ist, seiner Ansicht nach, wie jegliche Kompetenzerweiterungsversuche dieser Art, für die künftige Entwicklung der Norddeutschen Bundesverfassung präjudiciell. Die Annahme desselben Seitens des Bundesraths gemäß Art. 78, d. h. mit einer Mehrheit von zwei Drittel der vertretenen Stimmen, würde das Eingeständniß enthalten, daß der Bund eine Vereinigung sei, welche grundsätzlich als ihren Zweck Alles anzuerkennen habe, was im Staatszwecke begriffen sei. Der Norddeutsche Bund sei, falls der Antrag Gesetz werde, principiell Einheitsstaat, der Bundespräsident nicht bloß die monarchische Spitze eines monarchischen Bundesstaats, sondern einfach Staatsoberhaupt, der Bundesrath Oberhaus, die norddeutschen Kleinstaaten wären, wie es die Preussischen Provinzen sind, Provinzen des deutschen Staats. Die in der dormaligen Bundesverfassung niedergelegten Beschränkungen der Bundescompetenz sinken zu der Bedeutung eines vorläufigen Programms für die nächsten Actionen des Bundes hinunter. Jenes Eingeständniß, schon an und für sich wichtig, würde aber geradezu von weltgeschichtlicher Bedeutung sein, wenn es, wie der Verfasser dies darlegen zu können vermeint, mit dem ursprünglichen und bisher bewahrten Charakter des Bundes nicht im Einklang stände; denn es läge in dem Vorgange ein Fortschritt vom Bunde zum Einheitsstaate, der, ohne Ge-

räusch, ohne Kampf, ohne irgend welches Opfer erzielt, selbst die ungeduldigsten Anhänger des nationalen Einheitsstaats überraschen würde.

Darauf ist an dieser Stelle nur zu erwiedern, daß es sich weder logisch noch grammatikalisch rechtfertigen kann, von einem politischen Zustande, der die rechtliche Möglichkeit in sich schließt, sich zu einem Einheitsstaate auszugestalten, auszusagen, „er sei principiell Einheitsstaat.“ Es ist ein Anderes, ob der Bund eine Vereinigung sei, welche grundsätzlich alles, was im Staatszwecke begriffen, als ihren Zweck anzuerkennen hat, die also dem systematischen Ausbau des Einheitsstaats gewidmet ist und nur durch die Vollendung desselben ihre Bestimmung erfüllt; oder ob der Bund eine Vereinigung sei, dem es grundsätzlich nur rechtlich unbenommen sein soll, unter gewissen erschwerenden Bedingungen, aus dem vollen Umfange des Staatswesens alles dasjenige, was sie als ihren Zwecken dienend anerkennt, in ihre Competenz einzubeziehen und dadurch einheitlich zu gestalten. Nur diese letztere Eigenschaft des Norddeutschen Bundes ist aus dem Art. 78 der Verfassung zu folgern. Principiell ist dadurch nicht die rechtliche Nothwendigkeit, sondern nur die rechtliche Möglichkeit seiner Fortbildung zum Einheitsstaat statuirt. Diese aber folgte mit gebieterischer Nothwendigkeit aus der natürlichen Lage der Dinge. Der darin liegende natürliche Drang zum Einheitsstaat ist dadurch nicht sowohl befördert, als vielmehr temperirt und an gesetzliche Regeln gebunden. Von den in argen Hyperbeln geschilderten Consequenzen wird weiter unten zu reden sein. Wie übertrieben sie auch vom Verfasser geschildert sind, so dürfen sie doch auch nicht unterschätzt werden. Wenn und sobald den verfassungsmäßigen Bedingungen genügt sein würde, stehet kein rechtliches Hinderniß entgegen, daß das Bundespräsidium auch äußerlich den Charakter eines Staatsoberhauptes trage, und daß auch die Stellung und äußere Bezeichnung des Bundesraths und der Einzelstaaten sich mehr demjenigen conformiren, was sie ihrem Wesen nach sind. Und daß diesem allen so ist, das knüpft sich allerdings an Vorgänge von weltgeschichtlicher Bedeutung; es ist aber nicht erst zu bewirken durch die geräuschlose Annahme dieses oder jenes Reichstagsbeschlusses, sondern es ist bewirkt durch die Ereignisse, welche sich im Jahre 1866 mit großem Geräusch, nach hartem Kampfe und mit schweren Opfern in Deutschland vollzogen. Ganz Europa wurde durch diese Ereignisse überrascht; seitdem aber kann Alles, was sich aus den vollendeten Thatfachen folgerecht weiter entwickelt, allenfalls nur noch diejenigen

überraschen, die sich darin gefallen, über die Bedeutung derselben sich selbst und andere zu täuschen.

Der Verfasser hat darin vollkommen Recht, daß der Strom des nationalen Gedankens, einmal in das Bett verfassungsmäßiger Entwicklung geleitet, nicht revolutionärer Natur sei; gründlich aber irrt er sich in seiner Vorstellung von dem Inhalte des nationalen Gedankens, gründlich täuscht er sich über die Natur der Momente, die ihn in das Bett verfassungsmäßiger Entwicklung leiteten und ebenso gründlich täuscht er sich über die Richtung, welche dadurch dieser Entwicklung eingegeben ist und über das natürliche Gesetz, welches durch die Verfassung nur seinen Ausdruck finden konnte.

II.

Thronreden und diplomatische Acte.

Daß der Verfasser vollständig von dieser Täuschung beherrscht ist, davon giebt der zweite Abschnitt seiner Schrift das redendste Zeugniß. Gegenstand seiner Betrachtung sind dort verschiedene diplomatische Acte, Thronreden *z.*, welche der Gründung des Norddeutschen Bundes vorausgingen, anhebend von dem Programm vom 10. Juni 1866, worin Preußen zuerst bestimmte Vorschläge zu einer Reform der bestehenden Bundesverhältnisse im nationalen Sinn vorgelegt hatte, bis zu der Erklärung von 16. April 1867, wodurch die Regierungen die vom Reichstage beschlossene Verfassung einstimmig annahmen. Ausgehend von der unzweifelhaft richtigen Ansicht, daß der Inhalt dieser Verfassung den legitimen Vertragswillen der Bundesgenossen darstelle, meint er, daß für die Beurtheilung des Charakters der Verfassung im Allgemeinen sowohl als für das richtige Verständniß einzelner Bestimmungen derselben, falls und insoweit Zweifel darüber entstehen, doch auch demjenigen, was in Beihalt jener Voracten vernünftiger Weise nur in der Absicht der Regierungen gelegen haben könne, ein entscheidender Einfluß einzuräumen sei. Der Bund habe rechtlich nicht anders zu Stande kommen können und sei auch thatsächlich nur dadurch zu Stande gekommen, daß die einzelnen Regierungen im Vorwege auf einen bestimmten Theil ihrer partikularen Souverainetätsrechte zu Gunsten des Bundes verfassungsmäßig verzichtet hätten; die Voracten bezeugten, daß immer nur die Entäußerung eines gewissen, bestimmt begrenzten Theils dieser Rechte

als für den vorhabenden Zweck erforderlich und ausreichend angenommen sei und daß ein allgemeiner Verzicht darauf, der nicht präsumirt werden könne, weder den Regierungen schon jetzt angeschlossen, noch auch ihnen zugemuthet sei, in Verhältnisse einzutreten, die es mit sich brächten, daß in Zukunft ein jeder von ihnen nicht mehr frei in der Entschließung dastünde, ob er dem Bunde weitere Opfer an seinen Hoheitsrechten bringen wolle oder nicht. Aus den Daten und Urkunden, welche der Verfasser einer nähern Prüfung unterwirft, ergiebt sich für ihn das Resultat,

daß die Einung, welche der Entwurf einer Verfassung für den Norddeutschen Bund auf Grund völkerrechtlicher Verträge geplant und zu regeln versucht habe, ein Organismus zu bestimmt begrenzten einzelnen Zwecken, ein Organismus ad hoc, nicht ein Organismus von staatsrechtlich-allgemeiner Potenz sei.

Diesen Charakter habe die Verfassung auch in den Etadien, die der Entwurf bis zu seiner endlichen Feststellung weiter durchlief, nach den An- und Absichten der Regierungen nicht verloren. Indem er die Bundesverfassung als das Werk des freien Willens der im Bunde vereinten Regierungen betrachtet, will er für die richtige Auffassung der Bedeutung derselben und für die richtige Auslegung ihrer einzelnen Bestimmungen in erster Linie solche Kundgebungen und Momente berücksichtigen wissen, die erkennen lassen, was von den Regierungen dabei gewollt sei und vernünftiger Weise auch nur habe gewollt sein können.

Der Verfasser geht also von der irrigen Voraussetzung aus, daß die übrigen norddeutschen Regierungen aus völlig freier Entschließung mit Preußen die Verträge abschlossen, wodurch sie verpflichtet wurden zur Herstellung der Bundesverfassung mitzuwirken. Er sieht nicht, daß sie hierin nur dem Gesetze der Nothwendigkeit folgten, das ihnen keine Wahl ließ. Er weiß die Wirklichkeit von dem, was doch nur leere Formalität war, nicht zu unterscheiden. In seinen Augen repräsentirten diese Regierungen völlig unabhängige, souveraine Staaten, deren jeder in seinen selbstständigen Rechten dem Preussischen Staate ebenbürtig gegenüber stand und dem, was letzterer wollte, sein Veto mit Effect entgegen stellen konnte, während es doch nur Staaten waren, deren Existenz nach dem Art. IV des Prager Friedens vom 23. Aug. 1866 in der Luft schwebte und die, wenn sie überhaupt diese fristen wollten, sich in das engere Bundesverhältniß, welches Preußen, so wie es ihm gefiel, nördlich

von der Linie des Main's zu begründen ermächtigt worden war, zu fügen hatten. Zudem er nicht bedenkt, daß zweifellos die Mehrzahl dieser Staaten, wäre sie Herr ihres Willens gewesen, das Bundesverhältniß in der Gestalt, wie Preußen es ihnen proponirte, von sich gewiesen haben würden, übersieht er, wie wenig unter solchen Umständen die Absicht ins Gewicht fallen kann, die sie mit ihrer Zustimmung verbunden haben mögen, da doch allein die Absicht Preußens die leitende war.

Daß nun letzteres nicht nur vor der Catastrophe von 1866, als es unterm 10. Juni mit gewissen Grundzügen für eine neue politische Einigung Deutschlands hervortrat, sondern auch noch später, als es durch glänzende Siege auf den Schlachtfeldern für die Verfolgung seiner deutschen Politik, wenngleich vorerst auf Norddeutschland beschränkt, doch innerhalb desselben freie Bahn gewonnen hatte, einigermaßen an den Formen des Bundesstaats festhielt, ist in Beihalt der vorläufigen Bündnißverträge vom August 1866 und des Verfassungsentwurfs, der sodann dem Reichstage zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt wurde, ebenso wenig zu verkennen, als über die Gründe, die es trotz der gewichtigsten Bedenken hierzu bestimmen mußten, eine Täuschung möglich ist. Dennoch ist, was von keiner Seite geläugnet wird, ein fertiger Bundesstaat mit den Attributen, welche Theorie und Praxis ihm beilegen, mit einer von den einzelnen Bestandtheilen des Bundes ressortirenden, aber von ihnen abgelösten und die Gesamtheit gleichmäßig umschließenden Staatsgewalt, ein wirklicher Oberstaat, der sich über die gleichberechtigten Glieder des Bundes, als Unterstaaten, erhebt, aus der Krisis nicht hervorgegangen und mußten es daher sehr triftige Gründe sein, die diese Bildung verhinderten. Der Widerspruch erklärt sich dadurch, daß ein föderatives Verhältniß, welches, obgleich an sich ohne Berechtigung auf dauernden Bestand, Jahrhunderte hindurch, bei stetig sinkender centraler Macht, für die methodische Kräftigung des territorialen Fürstenthums und für die Ausbildung der Landeshoheit zur Souverainetät gedient hatte, vorzugsweise geeignet befunden werden mußte, um, nachdem eine freilich auf neuen Grundlagen ruhende Kernmacht wieder emporgekommen, als Werkzeug zu dienen für den Wiederabbau der territorialen Souverainetät und für die methodische Zurückführung des Fürstenthums in die hiebevorige abhängigere Stellung. War ein bundesstaatlicher Organismus, worin die alte Reichsverfassung entartete, die Form gewesen, welche die auf feudaler Grundlage ruhende Reichseinheit nach und nach zerstörte, so konnte er jetzt das Medium

sein, welches in ferneren Jahrhunderten die zersplitterten Theile in die Einheit des modernen Staats zurückleitete.

So und nicht anders war von Anfang an die Intention Preussens zu verstehen, als es trotz der Gründe, die von einer Wiederholung des bis dahin stets erfolglos gemachten Versuches einer Reform des Bundesverhältnisses im bundesstaatlichen Sinne dringend abmahnten, dennoch darauf zurückgriff. Mochte es sich auch die Fähigkeit zutrauen, den Widerstand Oesterreichs und den sich auf den Dualismus stützenden Widerstand der kleineren deutschen Staaten zu überwinden, so waren dadurch doch nicht die seit den Experimenten von 1849 und 1850 stetig gewachsenen Zweifel überwunden, ob sich das Problem, einen aus Monarchien zusammengesetzten Bundesstaat zu bilden, der Aussicht und Garantie der Dauer und Festigkeit in sich trage, jemals werde lösen lassen. In Deutschland blieb zwar das oberflächliche Urtheil der Menge davon präoccupirt, wissenschaftliches Studium und staatsmännische Einsichten verneinten aber die Frage, je näher sie ihr getreten waren, desto bestimmter und allgemeiner. Je schärfer man die natürlichen Bedingungen gedeihlicher Existenz einer bundesstaatlichen Institution ins Auge faßte und je tiefer man die Blicke in die bestehenden nicht wegzudecretirenden, auch nicht gewaltsam zu ändernden Verhältnisse senkte, desto mehr ward die Bezugnahme auf das Vorbild der Schweiz, der nordamerikanischen Union und des vormaligen niederländischen Staatenverbandes ihrer Berechtigung entkleidet. Man erkannte, daß, wenn von einem aus Monarchien zusammengesetzten Staate geredet, entweder der Bundesstaat oder die Monarchie in seinen Bestandtheilen eine Lüge sei. Es ward erkannt, daß die Grundidee der Föderation ein demokratischer Gedanke sei, der sich mit dem der Monarchie eigenen stolzen Bewußtsein ihrer souverainen Würde nicht vertrage, daß der alle Schichten der Gesellschaft durchdringende Glaube an die Herrschaft der Mehrheit und der eidgenössische Sinn, welcher in der Republik die freien Gemeinden fester an einander kettet, hier fehlen, und daß wirklich an Herstellung und Dauer einer wahren bundesstaatlichen Ordnung hier nur zu denken wäre, wenn das deutsche Staatsleben von der ihm durch die Geschichte der Jahrhunderte tief eingepägten Färbung dynastischer Politik vorgängig gereinigt sein würde. Es wurde erkannt, daß, wenn auch diese Staatsform sich bewährt habe in republikanischen Staatenvereinen, wo wenig regiert wird und bei geringen Ansprüchen an die centrale Staatsthätigkeit das öffentliche Regiment mehr den einzelnen Vereinsgliedern

zur selbstständigen Führung zu überlassen, namentlich von militairischen Organisationen in Friedenszeiten kaum die Rede ist, darum sie noch nicht übertragbar sei auf ein großes nationales Gemeinwesen, das an eine umfassendere Staatsthätigkeit gewohnt sei, deren auch ohne Gefährdung seiner höchsten Interessen nicht zu entbehren vermöge und gerade den Mangel einer einheitlichen centralen Leitung desselben bei den bestehenden Verhältnissen am schwersten empfunden habe. Man erkannte auch, daß bei allen frühern auf die Herstellung eines Bundesstaats gerichteten Projecten das in der großen Ungleichheit der einzelnen Staaten liegende Hinderniß lange nicht genügend gewürdigt wurde. Man mußte sich überzeugen, daß nach Lage der Dinge die Bildung einer von dem Organismus der Einzelstaaten abgetrennten höchsten Bundesexecutivgewalt unthunlich, vielmehr die executive Gewalt des Bundesstaates, wie es auch bei der Reichsverfassung von 1849 beabsichtigt war, immer nur Einer und zwar der mächtigsten Dynastie zu übertragen sein würde, wodurch die Grundprincipien des Bundesstaates, nemlich die rechtliche Gleichheit aller Einzelstaaten und der Grundsatz, daß die Centralgewalt niemals mit einer partikularen Staatsgewalt concurrirend wirken dürfe, von vorne herein verletzt wären. Unverkennbar läge in einer solchen, nothwendig erblichen Hegemonie, möchte sie Kaiserthum, Protectorat oder wie sonst titulirt werden, der Keim, aus dem sich unter permanenten Reibungen mit den kleineren Dynastien schließlich doch nur der Einheitsstaat entwickeln könnte. Bei einer Theilung der Staatsgewalt zwischen der Gesamtheit und den einzelnen Gliedern würden aber nicht bloß die executiven, sondern auch die repräsentativen Organe beider Seiten ganz unvermeidlich mit einander in Conflict gerathen und daher an ein harmonisches Zusammenwirken der nationalen Kräfte für die einheitliche Gestaltung des Staatslebens kaum zu denken sein.

Alle diese Bedenken waren sicherlich der preussischen Regierung nicht entgangen, als sie mit dem Reformprojecte vom 10. Juni 1866 hervortrat, und schon damals konnte sie unmöglich in dem Wahne befangen sein, daß eine auf die Basis desselben ins Leben zu rufende Bundesverfassung Anspruch auf ewige Dauer haben würde. Aber die Verhältnisse lagen damals anders, als wenige Monate später. Präponderirte die preussische Macht in dem Staatencomplex, welcher das Bundesverhältniß umfassen sollte, zwar immer schon in sehr erheblicher Weise, so standen ihr doch darin vier Königreiche und zwanzig kleinere Staaten gegenüber, deren Gesamtbevölkerung der

ihrigen annähernd gleichsam. Das Mißverhältniß der einzelnen Glieder des projectirten Bundes war daher ein weniger schroffes. Die Absicht des Projectes blieb übrigens in vielen wichtigen Beziehungen völlig im Dunkeln und sollte namentlich die Umgestaltung des alten Bundestags erst noch weiter unter den theilnehmenden Regierungen und mit dem zu berufenden Parlament vereinbart werden. Eine ausschließliche Prærogative war in Bezug auf die vollziehende Gewalt der Krone Preußen nur durch den Oberbefehl der Kriegsmarine zugebacht; bei der Landmacht sollte mit ihr die Krone Baiern auf gleichem Fuße concurriren. Wie sich sonst die executive Bundesgewalt personificiren sollte, war unbestimmt gelassen. In der Berufung eines Parlaments als gesetzgebenden Factors, wenn auch nur auf bestimmt begrenzten Gebieten, lag jedenfalls schon der Bruch mit den Principien eines bloßen Staatenbundes; im Uebrigen aber hielten sich die Anforderungen, die in bestimmter Weise an die Opferwilligkeit der einzelnen Regierungen gestellt waren, in moderateren Grenzen und dennoch mochte Preußen selbst schwerlich auf die freiwillige Annahme seiner Vorschläge von irgend einer Seite her rechnen. Ja, es kann bezweifelt werden, ob durch die Annahme derselben der preußischen Politik selbst gedient gewesen wäre. Wenn gleich die Verhältnisse, objectiv betrachtet, zu damaliger Zeit einem bundesstaatlichen Organismus mehr zusagten, als nach ihrer Umgestaltung im Jahre 1866, so blieb die projectirte Institution doch immer noch weit davon entfernt; ein eigentliches pactum subjectionis war in ihr nicht zu erkennen und es war auch nicht zu erwarten, daß die vorbehaltenere weitere Verständigung, wäre es dazu gekommen, sie in dieser Richtung wesentlich ergänzt hätte. Dazu war die ganze Anlage des Projectes nicht angethan; sie bestärkte viel mehr von neuem die Ueberzeugung von der Unmöglichkeit eines monarchischen Bundesstaats, als daß sie Aussicht gewährte, das Project werde jemals eine Wahrheit werden. Auch der Kern desselben, die in Aussicht genommene einheitliche Volksvertretung, blieb ein leeres Wort, so lange nicht abzusehen war, wie das absolut nothwendige Surrogat derselben, die einheitliche Executive, ins Dasein treten sollte. Dafür war weder durch den Text des Programms noch durch die Erklärungen, womit Preußen dasselbe begleitete, als es in der denkwürdigen Sitzung der Bundesversammlung vom 14. Juni 1866 sich darauf zurückbezog, ein bestimmter Anhalt gewonnen. Denn, ob Preußen mit dem Erlöschen des bisherigen Bundes zugleich die nationalen Grundlagen, auf denen der Bund aufgebaut gewesen, als

zerstört betrachtete oder nicht, war gleichgültig; zerstört waren sie damit nicht und konnten es nicht sein. Und wenn es weiter hieß, daß Preußen an diesen Grundlagen und an der über die vorübergehenden Formen erhabenen Einheit der deutschen Nation festhalte, und es als eine unabweissbare Pflicht der deutschen Staaten ansehe, für die letztere den angemessenen Ausdruck zu finden, so war dies doch vorläufig nichts mehr als eine bloße Phrase, die vorausgehend unzählige Male in allen Tonarten gebraucht war, über die Unge- wissheit, welcher Ausdruck eben der angemessene sei, nicht hinweghob und immer erst praktische Bedeutung gewinnen konnte, wenn sich eine Macht erhob, die jene unabweissbare Pflicht in eine Zwangspflicht vertirte und den einzelnen Staaten die Facultät nahm, den Inhalt derselben nach ihrem Belieben zu deuten. Gesah aber dieses, war es nicht mehr freier Wille, sondern gebieterische Nothwendigkeit, welche die einzelnen Staaten zu einem Bunde vereinigte und sie bestimmte, rücksichtlich der Formen, wodurch der nationalen Einheit darin Ausdruck gegeben werden sollte, sich dem Willen einer einzigen einheitlichen Macht zu fügen, so war dieser Bund schon nach der Art seines Entstehens, wie man ihn auch nennen mochte, in seinem Wesen weder ein monarchischer Bundesstaat noch auch überhaupt ein Bundesstaat, sondern war schon durch seine Geburt viel mehr ein Keim des Einheitsstaats in ihn gelegt.

Vediglich der Thatfache, daß Preußen sich zu jener bestimmenden Macht erhob, verdankt der norddeutsche Bund sein Dasein. Streiten läßt sich über den sittlichen Werth der That, nicht aber darüber, daß sie allein es war, aus deren treibender Kraft die Institution geboren ist. Vermöge der Ereignisse von 1866 war die vollständige Durchführung des preußischen Reformplanes vom 10. Juni vorerst eine Unmöglichkeit geworden. War zwar der Widerstand Oesterreichs gebrochen, die Auflösung des bisherigen Deutschen Bundes von Oesterreich anerkannt, und eine neue Gestaltung Deutschlands ohne Be- theiligung des österreichischen Kaiserstaats von dessen Zustimmung nicht mehr bedingt, so zog doch der Prager Friede zwischen den übrigen deutschen Staaten eine Scheidewand, wodurch es in eine völlig ungewisse Zukunft gestellt ward, wann und in welcher Form dieselben in ihrer Gesamtheit zu einem politischen Ganzen wieder verbunden werden möchten. Der Zeitpunkt, wo der über die vor- übergehenden Formen erhabenen Einheit der deutschen Nation der angemessene Ausdruck zu geben, war daher noch nicht gekommen. Dagegen hatte Preußen für die Durchführung seines Planes, auf

Norddeutschland beschränkt, freiere Bahn gewonnen, nachdem Oesterreich sich durch den Friedensvertrag verpflichtet hatte, das von Preußen nördlich von der Linie des Mains zu begründende engere Bundesverhältniß, so wie die von demselben dort herzustellenden neuen Einrichtungen, einschließlich der Territorialveränderungen anzuerkennen. Nur der Fortbestand des Königreichs Sachsen in seinem bisherigen Territorialbestande war ausdrücklich vorbehalten. Aber in Norddeutschland selbst hatten sich die Verhältnisse einer bundesstaatlichen Bildung viel ungünstiger gestaltet. Preußen schaltete jetzt über den nach Areal und Volkszahl weitaus bedeutenderen Theil desselben, soweit es bis dahin seinem Scepter nicht unterworfen war, nach dem Rechte des Siegers. Mehr als die Hälfte des nichtpreussischen Norddeutschlands ward der preussischen Monarchie incorporirt zu einheitlichem Staatswesen. Verhielt sich Preußen nach seiner Größe und Bevölkerung zu dem übrigen Theile Norddeutschlands bis dahin wie 2:1, so war das Verhältniß jetzt wie 5:1, und von diesem einem nicht preussischen Sechstheile hatte mehr als die Hälfte (Königreich Sachsen, Hessen, Sachsen-Meiningen und Neuß älterer Linie) mit Preußen im Kriege gestanden und, darin besiegt, sich jetzt den Anordnungen des Siegers zu fügen. Nur die 17 übrigen Staaten von kleineren und den kleinsten Dimensionen hatten sich in dem Kampfe *bongré*, malgré auf preussische Seite gestellt und im Voraus den Einrichtungen unterworfen, die eine Reconstruction des Bundes, wie solche von Preußen vor dem Kriege beabsichtigt war, mit sich bringen würde.

Das waren keine Verhältnisse, aus denen ein wirklicher Bundesstaat geboren werden konnte. War der bundesstaatliche Gedanke schon vorher, als es sich um einen das gesammte Deutschland mit Ausnahme Oesterreichs umschließenden politischen Organismus handelte, auf die größten Schwierigkeiten und Bedenken gestoßen, so stellten sich diese jetzt, da das Bundesverhältniß zunächst nur Norddeutschland umfassen konnte, als vollends unüberwindlich dar. In dieser Sphäre war das preussische Element dergestalt hervorragend und bestimmend, daß der Gegensatz zwischen nationalem und preussischem Wesen zu einer verschwindend geringen realen Bedeutung herabsank. Eine Bundesgewalt, zu deren Constituirung die einzelnen Staaten nach Verhältniß ihrer Machtstellung mitwirken sollten und die in ihren Entschlüssen durch die Summe der Interessen der verbündeten Staaten geleitet sein sollte, identificirte sich so gut als vollständig mit der preussischen Staatsgewalt. Es war absolut unmöglich, ein ächtes repräsentatives

Organ herzustellen, in dem sich Interessen der übrigen verbündeten Staaten, wenn und soweit sie den Interessen des preußischen Staates widersprechen, geltend zu machen vermocht hätten. Welchen Namen man daher auch dem von Preußen in Norddeutschland zu begründenden engeren Bundesverhältnisse beilegen, in welche Formen man dasselbe kleiden mochte, vorausgesetzt, daß es mehr als ein bloßer völkerrechtlicher Verein sein, daß vielmehr eine, wenn auch immer noch in ihren Attributen begrenzte, einheitlich öffentliche Macht die Gesamtheit umschließen sollte, so war dies sachlich nach der Natur der Dinge nicht anders möglich, als daß, soweit sie von dieser Macht umschlossen wurden, sämtliche übrige norddeutsche Staaten in, mochte man es auch den Bund nennen, effectiv und reell, wenn auch nicht völlig in Preußen aufgingen, doch in soweit in eine mediatisirte Stellung zum preußischen Staate traten, und zwar nicht etwa zu einer Gewalt, die demselben erst durch das Bundesverhältniß und durch die Notmäßigkeit über die Bundesgenossen überkam, sondern zu einer Gewalt, die ihm selbst materiell zu eigen war und zur Ueberschreitung der preußischen Grenzen nördlich von der Mainlinie nur noch der formellen Berechtigung bedurfte, worauf die Artikel IV und VI des Prager Friedens ihm die Anwartschaft gaben. Folge der Catastrophe von 1866 war daher, daß nicht nur die preußischen Grundzüge vom 10. Juni in ihrer Ausdehnung auf die süddeutschen Staaten hinfällig geworden waren, sondern daß sie auch für die Ordnung des Bundesverhältnisses in Norddeutschland noch viel weniger paßten, als zuvor. Hier war, bei der Gestalt, in welcher Preußen aus der Catastrophe hervorgegangen war, seine Hegemonie völkerrechtlich anerkannte Thatsache geworden und mußte demnach jede politische Verbindung übriger Staaten mit ihm nothwendig mehr oder weniger die Färbung des Einheitsstaates annehmen.

Daß Preußen auf die Ausbeutung dieser Consequenzen seiner Siege verzichten werde, war nicht zu erwarten und es hätte dies, wenn es dazu geneigt gewesen wäre, nicht einmal vermocht. War die politische Einigung des gesammten Deutschlands unter seiner Führung zur Zeit noch unerreicht geblieben, so mußte es ihm nur um so mehr am Herzen liegen, seine Machtstellung in Norddeutschland noch mehr zu consolidiren. Nur zu möglichster Erweiterung seiner Macht über deutsche Erde, nicht zu dem geringsten Opfer oder zu einem Verzicht auf die Mittel und Wege, die dahin führten, konnte es disponirt sein. Was Preußen aus den alten reichsständischen Verhältnissen, worin einstens ihm andere Reichsstände überlegen

waren, zu einer, auf deutscher nationaler Kraft beruhenden, europäischen Machtstellung emporgehoben und, durch Schicksalsschläge zwar mehrmals gebeugt, aber niemals vernichtet, endlich zur ausschließlichen Führerschaft der nationalen Sache geschickt gemacht hat, ist, daß es seit nunmehr 200 Jahren unbeirrt in trüben, wie in guten Zeiten an dem Ausbaue seines Staatswesens nach dem Princip der Einheit festhielt. Ob seine Macht durch einen das gesammte Deutschland umfassenden Bundesstaat, der seine geschlossene Staatseinheit allemal mehr oder weniger beeinträchtigte, erhöht worden wäre, konnte in Zweifel gezogen werden; doch war es denkbar, daß es zu Gunsten einer solchen Institution zu einigen Concessionen an jenem Prinzip bereit sein mochte und das oft gedachte Juniprogramm begründete eine solche Vermuthung. An eine Chimäre glauben aber heißt es, vorauszusetzen, daß Preußen zu Gunsten eines norddeutschen Bundesstaats an dem Princip, worauf seine Stärke ruhet, nur einen Titel hätte aufgeben wollen. Der Preussische Einheitsstaat konnte durch ein solches Bundesverhältniß nicht zerstört werden; bestand er aber fort, so waren die übrigen norddeutschen Bundesstaaten, sobald sie mit ihm in politische Gemeinschaft traten, immer mehr oder weniger durch das von ihm ausstrahlende einheitliche System afficirt, und war dieses der Fall, wurden diese Staaten, wenn auch zunächst nur in gewissen Beziehungen, mit Preußen einheitlich verbunden, so folgte schon aus der Solidarität des Staatswesens, daß eine so geartete einheitliche Bundesgewalt nicht für alle Zeiten an im Voraus bestimmte Grenzen ihrer Wirksamkeit zu binden war. Folgte aus den natürlichen Verhältnissen der Dinge die Nothwendigkeit, in die zu gründenden Bundesverhältnisse auch nur Keime des Einheitsstaats zu legen, so konnten die gewählten Formen dazu dienen, diesen Charakter äußerlich zu verhüllen, auch sehr wohl eine weitere Entwicklung derselben zu erschweren, zu hindern aber war sie nicht.

Nähe liegende Gründe mußten Preußen bestimmen, in dem von ihm zu begründenden Bundesverhältnisse den einheitsstaatlichen Charakter so wenig als nur immer möglich zur Schau zu stellen. Was bestimmen mußte, in der Form, wie in der Sache Mäßigung zu üben, war nicht bloß die Rücksicht auf die südlich von der Linie des Mains belegenen deutschen Staaten, deren künftiger Anschluß an den Nordbund dadurch begünstiget scheinen mochte; auch davon abgesehen, sprachen Gründe der Zweckmäßigkeit dafür sowohl im nationalen als im partikularen Interesse der norddeutschen Staaten. Wie hohe Zeit es auch geworden war, im deutschen Staatsleben

mit dem Systeme partikularer Souverainetäten zu brechen und für die politische Einigung der Nation mit Einsicht und Energie zu wirken, so war hierbei doch Ueberstürzung zu vermeiden. Nur das jeweilige praktische Bedürfniß durfte bei der Aufgabe leitend sein; nur darauf kam es an, diejenigen organischen Einrichtungen zu schaffen, die eine Garantie dafür gewährten, daß dynastische Formen oder engherziger Partikularismus das nationale Staats- und Volksleben in seiner freien Entwicklung nicht mehr hemmten; nur für diese Zwecke sollten alle Sonderexistenzen durch einheitlichen Willen bestimmbar sein, während im Uebrigen der Fortbestand derselben in ihrer Eigenart selbst im nationalen Interesse geboten und zu schützen war. Es muß vermuthet werden, daß an eine vollständige Vernichtung politischer Selbstständigkeit derjenigen norddeutschen Staaten, die sich dem preussischen Programm nicht unterworfen hatten, vor dem Kriege von Preußen selbst nicht gedacht war und es darf bezweifelt werden, daß sie, als sie nach dem Kriege dennoch in großem Maaßstabe geschah, der nationalen Sache förderlich war; hatte aber der Lauf der Dinge es mit sich gebracht, daß der größere Theil dieser Staaten dem Preussischen Staate annexirt wurde, so war letzterem in dem, was zur Ausgleichung und Versöhnung divergirender Interessen und Stimmungen geschehen mußte, ein Pensum harter Arbeit gestellt, das sich wahrscheinlich zum Uebermaaß gesteigert hätte, wenn die Annexionen noch viel weiter ausgedehnt worden wären. Gleichwohl hatten Königreich Sachsen und die drei kleineren Staaten, welche mit ihm renitirend geblieben waren, die ihnen erwiesene Schonung weniger dem guten Willen der preussischen Regierung als andern Einflüssen zu danken. Die Erhaltung Sachsens in seinem bisherigen Territorialbestande und die Aufnahme dieses Königreichs in den Bund mußten dann aber auf die Bestimmung der Formen desselben einen kaum geringeren Einfluß üben, als die Rücksichten, die Preußen den kleineren Staaten schuldig war, welche schon vor dem Kriege sich bereit gezeigt hatten, sich seinen Reformplänen zu fügen. Wäre Sachsen von dem Bunde ausgeschlossen geblieben oder hätte es gar das Schicksal Hannovers getheilt, so hätte ein norddeutscher Bundesstaat vollends sich nur als eine Caricatur darstellen lassen. Dem Hinzutritte eines Königreichs, das eine mediatisirte Stellung am wenigsten vertrug, hatten die kleineren Staaten zumeist es zu verdanken, daß wenigstens der Schein ihrer Unabhängigkeit auch in solchen Beziehungen gerettet blieb, wo sie in der That nicht mehr zu retten war. Es ist bekannt genug, daß die Mehrzahl der Fürsten der preussischen

Fahne keinesweges aus Begeisterung für die nationale Sache, sondern nur mit äußerstem Widerstreben gefolgt war. Sie erkannten sehr wohl, was sich durch die nachfolgenden Ereignisse bewahrheitete, daß bei der von ihnen zu wählenden Parteilstellung ihre Existenz auf dem Spiele stand. Nachdem ihnen die Pistole auf die Brust gesetzt war, gebot es die Klugheit, gute Miene zu dem bösen Spiele zu machen, und man weiß, daß dennoch mehrere von ihnen nicht einmal hiezu sich zu entschließen vermochten, und, während sie für Preußen rüsteten, ihre Sympathien für seine Gegner doch nur schlecht verbargen. Auch lag die Gefahr, von Preußen im Falle seines Sieges annectirt zu werden, ihnen ungleich näher als die Besorgniß, daß im Falle seiner Niederlage österreichische Feldherrn mit ihren Staaten von Kaiser und Reich belehnt werden möchten. Auf große Dankbarkeit von Seiten Preußens, auf zarte Rücksichtnahme auf ihre dynastischen Interessen hatten daher diese Fürsten keinen Anspruch. Einige andere freilich waren muthiger für die Zwecke der Bewegung eingetreten, durften aber auch schon darum auf Unkosten dieser Zwecke einen Lohn nicht erwarten. Selbstverständlich blieb unter allen Umständen, daß die Resultate des Kampfes auf die Modalitäten der Umgestaltung des politischen Zustandes, die in dem Programm vom 10. Juni nur roh skizzirt waren, wesentlichen Einfluß üben mußten, und daß, wer zu Preußen stand, auch diese Folgen über sich ergehen zu lassen hatte. Kein Rechtstitel half dagegen, daß die Souverainetät factisch ein Ende fand, wo das Vermögen fehlte, nach freier Entschließung zu handeln. Aber der Abstand zwischen einer, wenn auch nur nominellen Souverainetät und einer autonomen Machtstellung, welche im Einheitsstaate der höchsten Gewalt gegenüber nur Raum findet, ist sehr groß. War für eine vollständigere politische Einheit der norddeutschen Staaten die Zeit noch nicht gekommen, sollte der politische Zustand sich in einem Bundesverhältnisse darstellen, so hatte Preußen guten Grund, hiefür solche Formen zu wählen, die die dynastische Empfindlichkeit möglichst schonten. Das fortiter in re, suaviter in modo war hier ganz an seiner Stelle.

Darum nahm Preußen auch noch von der Höhe der Macht, worauf es seine Siege gehoben hatten, für das von ihm in Norddeutschland zu gründende Bundesverhältniß den Ausgangspunkt von dem Juniprogramme. Nach den im August 1866 abgeschlossenen Bündnißverträgen und nach den Friedensverträgen mit Sachsen, Hessen, Sachsen-Meinungen und Neuß schlossen sämmtliche norddeutsche Staaten ein Offensiv- und Defensivbündniß zur Erhaltung der

Unabhängigkeit und Integrität, so wie der inneren und äußeren Sicherheit ihrer Staaten, und traten sofort zur gemeinschaftlichen Vertheidigung ihres Besitzstandes ein, welchen sie sich gegenseitig durch das Bündniß garantirten. Die Zwecke des Bündnisses sollten definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 sichergestellt werden, unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments. Während nach den Grundzügen anscheinend alle Verhältnisse im Vertragswege geordnet werden sollten, ward jetzt zuerst eine Verfassung vorgesehen und damit das Existentwerden eines wirklichen Staatswesens vorausgesetzt. Ferner ward stipulirt, daß die Truppen der Verbündeten unter dem Oberbefehle des Königs von Preußen stehen sollten und ward die Dauer des Bündnisses bis zum Abschluß der neuen Bundesverfassung, eventuell auf ein Jahr festgesetzt, wenn der neue Bund nicht vor Ablauf eines Jahres geschlossen sein sollte. Mit Ausnahme des der Krone Preußen vorbehaltenen militärischen Oberbefehls, welcher Vorbehalt ja auch den Grundzügen entsprach, stellte dieselbe in diesen Verträgen sich mit einem jeden der übrigen 21 Staaten auf völlig gleiche Linie; ja Preußen trieb die Condescendenz so weit, daß die beiden Mecklenburgischen Großherzoge in einer besonderen Clausel die Zustimmung ihrer Landstände zu der Theilnahme Mecklenburgs an dem Bunde und an den Maasregeln zur Herstellung der Bundesverfassung reserviren durften, als ob man sich überhaupt in der Lage befunden hätte, diese Zustimmung zu versagen oder von Bedingungen abhängig zu stellen. Uebrigens lag in dem allerwichtigsten Punkte der Inhalt der Verträge mit sich selbst im Widerspruch. Eine gegenseitige Garantie der Unabhängigkeit und des Besitzstandes der einzelnen Staaten vertrug sich wohl mit dem Deutschen Bunde von 1815, nicht aber mit den Zwecken des gegenwärtigen Bündnisses, die eben dahin gerichtet waren, die einzelnen Staaten zu einem guten Theile ihrer Unabhängigkeit zu entkleiden und sie der zu constituirenden Bundescentralgewalt unterzuordnen. Je mehr Preußen sich bewußt war, daß die Entscheidung über die zu ordnenden Verhältnisse in seiner Hand lag, desto weniger ängstlich brauchte es zu sein in der Zulassung von Formen, die dazu dienten, daß dasjenige, was in Wahrheit doch nur im Wege der Gewalt möglich geworden war und nur unter dem Drucke seines politischen Uebergewichts weitere Gestalt gewann, in den Augen der Welt sich als ein in Continuität des Rechts, nach freier Entschlie-ßung aller Betheiligten, sich vollziehendes Werk darstellte.

Als man dann aber an diese Arbeit ging, fielen denen, die sich durch das äußere Gewand hatten täuschen lassen, die Schuppen gar bald von den Augen. Nachdem Preußen den Entwurf der Bundesverfassung, der dem zu berufenden Parlament zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden sollte, den Bevollmächtigten übriger verbündeten Regierungen bekannt gegeben hatte, sahen diese schwarz auf weiß, was es mit dem Festhalten an den Grundzügen vom 10. Juni 1866 als Basis der Bundesverfassung auf sich hatte und es ist bekannt, welche Bestürzung dies an manchem kleinen Hofe erregte. Immer noch waren zwar für die durch das Bundesverhältniß herzustellende politische Einigung die mildeste, dynastische Empfindlichkeit und partikulare Selbstständigkeit möglichst schonende Formen gebraucht; aber, wie sorgfältig versteckt er auch war, als charakteristischer Zug der Verfassung offenbarte sich doch eine Tendenz, die mit dem Begriffe einer bloßen Bundesgenossenschaft schlechthin nicht zu vereinigen war, immer trat die preußische Monarchie als der Kern hervor, mit welchem sich, soweit nur immer ein tatsächliches Bedürfniß dafür erkennbar sein möchte, die kleineren Staaten zu einem einheitlichen Staatskörper verbinden sollten. Selbst von dem Ausdruck „Bundesgewalt,“ worauf in dem Juniprogramm als auf die höchste Staatsgewalt im Bunde hingewiesen war, hatte der Entwurf sorgfältigst Umgang genommen. Die Stelle einer von der individuellen Qualität der einzelnen Staaten abgelöseten, die Gesamtheit repräsentirenden höchsten executiven Gewalt erfüllte ein Bundespräsidium, das der Krone Preußen zugetheilt und mit Attributen bedacht war, worauf das Juniprogramm auch nicht entfernt hingedeutet hatte und die vielmehr den Charakter der Monarchie als den eines Bundesstaats verriethen. Sie drückten, soweit sie als Prärogative der Krone Preußen hervortraten, alle übrigen Bundesstaaten in eine mediatisirte Stellung zu ihr herab. Von einer Souverainetät derselben, nach dem engeren Begriffe, welchen das heutige Staatsrecht damit verbindet, konnte schon deshalb nicht mehr die Rede sein. Völlig abweichend von den Grundzügen fanden sich für mehrere wichtige Gebiete des Staatswesens Gesetzgebung und Verwaltung im Umfange des Bundes einheitlich diesem zugewiesen und der Autonomie der Einzelstaaten so gut als ganz entzogen. Insbesondere gilt dies vom Militairwesen, welches von letzterem abgelöset und integral zur Bundes Sache erklärt wurde, so zwar, daß die preußische Militairgesetzgebung auch auf alle nicht preußischen Gebietstheile des Bundes Ausdehnung fand und die Verpflichtung des Militairs zum Gehor-

sam gegen den König von Preußen, als Bundesfeldherren, überall in den Fahneneid aufzunehmen war. Es war im ganzen Umfange des Bundes ein gemeinsames Indigenat und Staatsbürgerrecht eingeführt, wovon sich in den Grundzügen keinerlei Andeutung fand und der Umfang der öffentlichen Angelegenheiten, die nach letzteren der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Bundes unterliegen sollte, fand sich erheblich erweitert. Während die Grundzüge dem Bunde, als solchem, keinerlei eigne, selbstständige Vermögensrechte zuschrieben und selbst auch alle Militairlasten nur durch Matrikularbeiträge der einzelnen Staaten aufgebracht werden sollten, trat jetzt der Bund als eine Persönlichkeit hervor, der nicht nur bestimmte eigene Einnahmen überwiesen waren, sondern die auch mit der vollen Autorität ausgerüstet war, ihren eigenen Haushalt zu führen, für Bundeszwecke das Besteuerungsrecht zu üben, Anleihen zu contrahiren und Garantien zu übernehmen. Aus dem Parlament, welches die gesetzgebende Gewalt des Bundes auf den derselben zugewiesenen Gebieten und in Gemeinschaft mit einem seiner Organisation nach unbestimmt gelassenen Bundestage ausüben sollte, war ein Reichstag geworden, vollbürtiger Faktor der gesetzgebenden Gewalt im Bunde und ausgestattet mit den weitestgehenden Rechten einer Volksvertretung. Die Mitglieder des Reichstags sollten Vertreter des gesammten Volkes sein, dessen einheitliche Existenz also durch dieses Organ bezeugt ward. Der so eben erwähnte Bundestag aber hatte sich in einen Bundesrath entpuppt, bestehend aus Vertretern der einzelnen Regierungen, deren jeder eine gewisse Anzahl von Stimmen zugetheilt war, die regelmäßig ihre Beschlüsse mit einfacher Majorität fassen sollten. Der Verfassungsentwurf charakterisirte den Bundesrath als den einen Faktor der gesetzgebenden Gewalt, ließ es aber einigermaßen dunkel, wie weit derselbe daneben auch Träger vollziehender Gewalt und zur Ausübung der obersten Verwaltung in Bundesfachen competent sein sollte. Darin, daß an dieser Stelle die einzelnen Regierungen ihr Stimmrecht nach ihrem freien Belieben zu üben und mit dem ihnen zugetheilten Stimmgewichte zu den Beschlüssen mitzuwirken vermochten, lag allerdings einiger Ersatz für die Aufgabe der Stellung, wonach sie bis dahin über denselben Gegenstand, soweit er ihre respectiven Gebiete betraf, mit souverainem Willen beschließen konnten; und es ist anzuerkennen, daß Preußen in dem Abmaaße des Stimmgewichts, das es den verbündeten Regierungen überließ, keineswegs ängstlich, sondern mit großer Liberalität verfuhr. Wenn die Stimmen nach gleichem Maasstabe, wie im Plenum des ehemaligen Deutschen Bun-

des vertheilt waren, so blieb die Vertheilung darum nicht weniger eine rein willkürliche. Sollte diese nach Verhältniß der Größe und Bevölkerung der Staaten geschehen, so wären von den 43 Stimmen, die der Entwurf statuirte, nicht weniger als 35 allein auf Preußen gefallen, auf die übrigen Staaten zusammen genommen aber höchstens 8 Stimmen, und dennoch wäre das reale Uebergewicht der preussischen Machtstellung durch dies Zahlenverhältniß noch lange nicht scharf genug ausgedrückt gewesen. Daß in dieser Weise die reale Ohnmacht der kleinen Staaten in ein helleres Licht trat, daß das dynastische Selbstgefühl noch stärker verletzt ward und die Institution äußerlich sich dann kaum anders als eine absurde darstellte, konnte Preußen um so mehr vermeiden, als es dadurch dem Einfluß, der ihm als die natürliche Folge seines Uebergewichts gebührte, wenig oder nichts vergab. Es ist wahr, wenn die Grundzüge vom Juni und die Bündnißverträge vom August 1866 eine einheitliche Nationalvertretung im Bunde postulirten, so setzte schon dies in den Sphären, worin sie wirksam sein sollte, die Existenz einer einheitlichen Exekutivgewalt voraus; daß aber diese letztere jetzt in einer Gestalt hervortrat, die sich trotz ihrer Umhüllung doch nur als eine specifisch preussische Macht erwies, daß von einem Bundesvertrage Abstand genommen war und alle Verhältnisse ausschließlich durch eine Verfassung bestimmt werden sollten, die überdies die Organe des Bundes autorisirte, darin Aenderungen herbeizuführen, denen ein jus singulare der Bundesglieder nicht mehr entgegen treten konnte, das war nicht in jenen Grundzügen geplant, sondern erst die Folge des gewaltigen Umschwunges der Dinge, der sich in der Zwischenzeit vollzogen hatte.

Zu manchem Schmerzensschrei mochte der preussische Verfassungsentwurf bei den Regierungen der kleinen Staaten Veranlassung gegeben haben, Versuche wurden mehrseitig gemacht, einzelne Bestimmungen desselben, die man allzu drückend fand, zu mildern, auf ernstlichen und hartnäckigen Widerstand stieß er nirgends. Decennien hindurch war früher hin und her verhandelt worden, ohne daß den territorialen Machtstellungen auch nur das geringste Opfer zu Gunsten einer staatlichen Einigung entlockt werden konnte; jetzt genügten wenige Wochen und ein Paar Conferenzen der Regierungsbevollmächtigten, und der Entwurf war, nur in wenigen unerheblichen Punkten modificirt, allseitig genehmiget, um als Grundlage der Berathung und Vereinbarung mit dem Reichstage zu dienen. Hier, im Reichstage, wurden dann allerdings eine Reihe von Beschlüssen gefaßt, die den Verfassungsentwurf in wesentlichen Punkten und zwar

alle im unitarischen Sinne, alle auf Unkosten des Partikularismus änderten. Kaum eine der kleinen Regierungen würde diesen Aenderungen ihre Zustimmung ertheilt haben, wenn sie Herr ihrer Entschlüssen gewesen wäre und ihrer Neigung hätten folgen können; aber nur wenige von ihnen wagten es im Reichstage, wo sie doch zu reden eben so gut als die preussische Regierung befugt waren, Einwendungen dagegen zu erheben, sie alle folgten regungslos dem preussischen Winke und nachdem das Verfassungswerk in der Reichstagsversammlung durchberathen war, erhielt dasselbe in der von ihr amendirten Gestalt am 16. April 1867 die unbedingte Genehmigung sämmtlicher theilnehmer Regierungen, welcher dann auch die Zustimmung aller Landesvertretungen nachfolgte, soweit nicht letztere in der richtigen Erkenntniß, daß ihr Zuthun nichts mehr als eine leere Formalität bedeutete, sich schon im Voraus mit demjenigen einverstanden erklärt hatten, was die Regierungen mit dem Reichstage vereinbaren würden.

Schon aus dieser Darstellung der Ereignisse, welche dem Abschlusse der Norddeutschen Bundesverfassung vorangingen und denselben möglich machten, erhellt, daß dadurch keineswegs ein im Voraus gefaßter bestimmter Plan, der durch die verschiedenen Phasen, die er durchlief, sich folgerecht weiter entwickelt hätte, zur Ausführung kam, daß vielmehr durch die im Laufe der Zeit in den Verhältnissen der mitwirkenden Faktoren eingetretenen Veränderungen der ursprüngliche Plan unmöglich ward und daß, wenn allemal nur ein Werk zur Reife kommen konnte, welches sich wesentlich davon unterschied, bei der Beurtheilung desselben es wenig darauf ankommen kann, was zuvor von dem einen oder dem andern Theile beabsichtigt und gewollt sein mochte. Der Verfasser der Schrift über die Kompetenz-Competenz? des Norddeutschen Bundes beginnt daher die Argumentation, wodurch er die von ihm versuchte Auslegung der B.-V. auf die Vorgeschichte derselben zu stützen bemüht ist, mit einer Entstellung der Wahrheit, wenn er behauptet, daß Preußen den Plan, welchen es in Beziehung auf die Einrichtung der an die Stelle des Deutschen Bundes zu setzenden Einigung Anfangs offen entwickelte, bis zur Stunde festgehalten habe. Es läßt sich nur sagen, daß zwar Preußen an demjenigen, was ihm von seinem Plane unter den veränderten Verhältnissen noch brauchbar schien, formell festhielt; aber die Materie, worauf es Anwendung finden sollte war nicht mehr die alte, es traten neue Dinge hinzu, die dem ursprünglichen Plane fremd waren und der geplanten Institution einen wesentlich verschiedenen Charakter gaben.

Der Verfasser geht sodann auf die vorhin schon erwähnte Er-

klärung zurück, womit der preußische Gesandte am 14. Juni 1866 die Bundesversammlung verließ und zieht daraus gar wunderbare Folgerungen. Er siehet den viciösen Cirkel nicht, worin sich die Worte dreheten, „daß Preußen an den nationalen Grundlagen und an der über die vorübergehenden Formen erhabenen Einheit der deutschen Nation festhalte und es als eine unabweißbare Pflicht der deutschen Staaten ansehe, für die letztere den angemessenen Ausdruck zu finden.“ An und für sich, abgesehen von den gleichzeitig vorgelegten „Grundzügen“, blieben die Worte eine bloße Phrase, da sie den Kern der Frage, in welchen Formen der angemessene Ausdruck der nationalen Einheit zu erkennen sei, unentschieden ließen. Immer aber sprachen sie den Gedanken aus, daß die deutsche Nation als solche, das unveräußerliche und unverjährbare Recht habe, durch den politischen Zustand einheitlich verbunden zu sein, daß die bestehenden Formen, wenn sie zu irgend einer Zeit in Unangemessenheit zu diesem nationalen Rechte gerathen, ihm zu weichen und daß die deutschen Staaten in diesem Falle die unabweißbare Pflicht haben, zu seiner Befriedigung jedes, mithin nöthigenfalls auch das Opfer ihrer Selbstständigkeit und Unabhängigkeit zu bringen. Aus der thatsächlich vorhandenen nationalen Einheit wurde der rechtliche Anspruch auf politische Einheit gefolgert, diese aber schließt die politische Selbstständigkeit der einzelnen Staaten aus. Schwer ist es daher zu ermessen, wie aus den Worten das grade Gegentheil, daß nämlich dadurch der Gedanke an einen einheitlichen deutschen Staat als unberechtigt bezeichnet sei, hat gefolgert werden können.

Mit mehrerem Rechte beziehet sich der Verfasser auf die Grundzüge vom Juni und auf die Verträge vom August 1866, sofern es darauf ankommen kann, nachzuweisen, durch welche Formen man damals der nationalen Einheit den angemessenen Ausdruck geben zu können vermeinte. Von beiden Urkunden und von ihrer ephemeren Bedeutung war im Vorstehenden bereits die Rede. Der Zweck, der nach den begleitenden Umständen kein anderer sein konnte, als der deutschen Nation in soweit zu politischer Einigung zu verhelfen, als dies zu ihrer Wohlfahrt für nothwendig erkannt wurde, fand sich gleichwohl darin nicht präcisirt; sie handelten nur von Mitteln und Wegen, deren man sich zur Erfüllung derselben zu bedienen gedachte. Die Verträge bestimmten im Art. II.: „Die Zwecke des Bündnisses sollen definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 sichergestellt werden unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlamentes,“ was

so viel heißt, daß man in der bevormorteten Weise eine Bundesverfassung herstellen wollte, um dadurch die Zwecke des Bündnisses definitiv sicher zu stellen. Das Wort „definitiv“ läßt sich nach der Stellung und Verbindung, worin es gebraucht ist, eben nur auf diese Zwecke beziehen, keineswegs aber auf die Bundesverfassung und auf dasjenige, was aus den „Grundzügen“ darin Aufnahme finden würde, in dem Sinne, daß der Inhalt der Verfassung definitiv i. e. unabänderlich für alle Zeiten feststehen sollte, was die Zwecke des Bundes nicht sichergestellt, sondern sie geradezu gefährdet hätte, weil die Mittel zur Erfüllung derselben nicht zu allen Zeiten dieselben sind. Alle die Einrichtungen, deren in den „Grundzügen“ besonders gedacht war, tragen ihren Zweck nicht in sich selber, sondern sie waren nur die dormalen geeignet und ausreichend befundenen Mittel für den durch eine Bundesverfassung, von der früher keine Rede gewesen war, sicher zu stellenden Zweck, der seiner Natur nach es verbot, die Anwendung anderer nicht im Voraus bedachter Mittel von vornherein definitiv auszuschließen. Wichtig ist, daß in den Grundzügen dem Parlament die Vereinbarung über die Kompetenzgrenzen des Bundes ausdrücklich nicht zugewiesen war; aber indem demselben jetzt die Vereinbarung über eine Verfassung des Bundes zugewiesen wurde, schloß dieses die Vereinbarung nicht nur über die Kompetenzgrenzen, sondern über Alles, was den Zwecken des Bundes dienen konnte, in sich und läßt sich nur durch manifeste Wortverdrehung des Art. II. des Vertrags die Absicht desselben dahin deuten, daß die unter Mitwirkung des Parlaments sichergestellten Kompetenzgrenzen des neuen Bundes definitive sein sollten.

Uebereinstimmend hiermit hieß es denn auch in dem preußischen Wahlgesetz vom 15. Oct. 1866 ganz allgemein, daß zur Verathung der Verfassung und der Einrichtungen des norddeutschen Bundes ein Reichstag gewählt werden solle, und ist auch aus den Wahlgesetzen der übrigen Staaten die Absicht, daß diese Einrichtungen, wie die Grundzüge sie bezeichnet hatten und sie als in die Verfassung übergehend gedacht waren, unabänderlich feststehen sollten, nicht erkennbar. Allerdings fand sich in der Erklärung, womit die preußische Regierung am 15. Octbr. 1866 den Verfassungsentwurf den Bevollmächtigten übriger Regierungen vorlegte, die Absicht betont, die Bundesverfassung auf die Berücksichtigung der allseitig erkannten Bedürfnisse zu beschränken, ohne über dieselbe hinaus die Bundesgewalt in die Autonomie der einzelnen Regierungen eingreifen zu lassen; daß aber die preußische Regierung diese Berücksichtigung für erschöpft erklärt

habe, wenn neben einheitlicher Leitung des Kriegswesens und der auswärtigen Politik die Gesetzgebung des Bundes die im Art. 4. des Entwurfs genau bezeichneten Gebiete der gemeinsamen nationalen Interessen umfaßte, beruht lediglich in der Phantasie des Verfassers. Die Erklärung faßte den Zweck des Bundes allgemeiner auf. Sie hob die Mängel des frühern Deutschen Bundes hervor, der die Zwecke, für welche er geschlossen war, unerfüllt gelassen habe, insofern er seinen Mitgliedern die versprochene Sicherheit nicht gewährte und die Entwicklung der nationalen Wohlfahrt nicht von den Fesseln befreite, welche die historische Gestaltung der innern Grenzen Deutschlands ihr anlegten. „Soll“, so hieß es dann weiter, „die neue Verfassung diese Mängel und Gefahren, welche sie mit sich bringen, vermeiden, so ist es nöthig, die verbündeten Staaten durch Herstellung einer einheitlichen Leitung ihres Kriegswesens und ihrer auswärtigen Politik fester zusammen zu schließen, und gemeinsame Organe der Gesetzgebung auf dem Gebiete der gemeinsamen Interessen der Nation zu schaffen.“ Also nicht genau bezeichnete Gebiete, sondern ganz allgemein das Gebiet der gemeinsamen Interessen war dabei in's Auge gefaßt. Diesem Bedürfniß, heißt es, sei in dem vorliegenden Entwurf abzuhelpfen versucht, wobei es nicht verhehlt wurde, daß derselbe den einzelnen Regierungen wesentliche Beschränkungen ihrer partikularen Unabhängigkeit zugemuthet, wie ja dies selbstverständlich und bereits in den allgemeinen Grundzügen vorgesehen sei. Die unbeschränkte Selbstständigkeit, zu welcher im Laufe der Geschichte Deutschlands die einzelnen Stämme und dynastischen Gebiete ihre Sonderstellung entwickelt hätten, bilde den wesentlichen Grund der politischen Ohnmacht, zu welcher eine große Nation bisher verurtheilt gewesen, weil ihr wirksame Organe zur Herstellung einheitlicher Entschließungen fehlten und die gegenseitige Abgeschlossenheit, in welcher jeder der Bruchtheile des gemeinsamen Vaterlandes ausschließlich seine lokalen Bedürfnisse ohne Rücksicht für die des Nachbarn im Auge behalte, ein wirksames Hinderniß der Pflege derjenigen Interessen bilde, welche nur in größeren nationalen Kreisen ihre legislative Förderung finden könnten.

Bestimmter konnte kaum die Absicht ausgedrückt werden, dem zu gründenden neuen Bunde die fundamentale Einrichtung zu geben, daß die Befriedigung gemeinsamer nationaler Bedürfnisse nicht durch den Widerspruch einer jeden einzelnen Regierung gehindert werden könne. Gewiß war es nicht die Absicht, unmittelbar durch die Verfassung ein einheitliches Staatswesen von genereller, allumfassender Competenz ins Dasein zu rufen, aber im Princip war auch dieses

durch die erklärte Absicht nicht ausgeschlossen; nicht bloß ein dringendes, oder gar, wie der Verfasser meint, nur das dringendste Bedürfniß, sondern das Bedürfniß schlechtweg, also eine faktische Frage, die ihrer Natur nach nicht im Vorwege definitiv für alle Zeiten erledigt werden konnte, sollte darüber entscheiden, in wie weit das Einheitsprincip im Bunde sich zu verwirklichen und welches Maaß von Selbstständigkeit den einzelnen Staaten zu verbleiben habe. Der von der preußischen Regierung vorgelegte Verfassungsentwurf hätte mit ihrer erklärten Absicht im Widerspruch gelegen, wenn er nicht jenes Princip gewahrt hätte, was, wenn er die Einrichtungen speciell bestimmte, die von vornherein der Kompetenz des Bundes zugewiesen sein sollten, nur dadurch geschehen konnte, daß er daneben die Mittel und Wege statuirte, diese Kompetenz nach Maaßgabe des jeweiligen Bedürfnisses zu erweitern und den Bundesorganen die Autorität zuschrieb, über das thatsächliche Vorhandensein dieses Bedürfniß zu befinden.

Nichts berechtigt, aus den Worten der Thronrede, womit der König Wilhelm von Preußen am 24. Febr. 1867 den constituirenden Reichstag eröffnete, auf eine andere Absicht zu schließen. Wenn im Eingange derselben die „Nothwendigkeit“ betont war, „die Einigung des deutschen Volkes an der Hand der Thatfachen zu suchen und nicht wieder das Erreichbare dem Wünschenswerthen zu opfern“, so kann es einem unbefangenen Blicke in die Verhältnisse nicht entgehen, daß der preußischen Regierung seit dem Prager Frieden innerhalb Norddeutschlands dasjenige, was ihr in dieser Richtung wünschenswerth erschien, auch erreichbar war und mit den Worten nichts anderes gesagt sein konnte, als daß die an der Hand der Thatfachen möglich gewordene politische Einigung Norddeutschlands darum nicht zu versäumen sei, weil die Einigung des gesammten Deutschlands zur Zeit sich nicht erreichen ließ. Dem Verfasser der Kompetenz-Competenz? scheint es entgangen zu sein, daß bei einer Auslegung der königlichen Worte in seinem Sinne damit geradezu auf den deutschen Einheitsstaat als das wünschenswerthe Ziel hingedeutet worden wäre, was doch sicherlich nicht seine Meinung ist. Wenn es dann in der Thronrede heißt, in jenem Sinne hätten die verbündeten Regierungen im Anschlusse an gewohnte frühere Verhältnisse sich über eine Anzahl bestimmter und begrenzter, aber praktisch bedeutamer Einrichtungen verständigt, welche ebenso im Bereiche der unmittelbaren Möglichkeit wie des zweifellosen Bedürfnisses lägen, — daß der Verfassungsentwurf der Selbstständigkeit

der Einzelstaaten nur die zur Sicherung des Zweckes unvermeidlichen Opfer zumuthe, — daß, bei den Schwierigkeiten, eine volle Uebereinstimmung zwischen so vielen unabhängigen Regierungen zu erzielen, trotz ihres gegenwärtigen, unter dem Eindrucke der gewaltigen Ereignisse des letzten Jahres bethätigten Entgegenkommens, es bedenklich sein würde, durch überspannte Anforderungen an ihre Opferwilligkeit und zu weit greifende Aenderungen an dem Verfassungsentwurfe den günstigen Moment zu verpassen, — daß heute es vor Allem darauf ankomme, diesen zur Errichtung des Gebäudes nicht zu versäumen, da alsdann der vollendetere Ausbau desselben getrost dem ferneren vereinten Wirken der deutschen Fürsten und Volksstämme überlassen bleiben könne, — so war hiermit die Situation klar und unzweideutig gezeichnet. Utopischen Gelüsten, die mit den realen Verhältnissen nicht zu rechnen verstehen, entsprachen die Thronrede und der Verfassungsentwurf allerdings nicht; den Einen ging er mit seiner unitarischen Tendenz zu weit, den Andern lange nicht weit genug. Besonnenem Sinne aber mußte es zusagen, daß Preußen sich von einer Ueberstürzung fern hielt, bestehenden Verhältnissen thünlichste Schonung erwies, von seiner Uebermacht moderaten Gebrauch machte und trotz derselben bei Verfolgung seiner Zwecke die Formen des Rechts zu wahren bestrebt war. Aus der vollen Tragweite derselben machten jedoch Thronrede und Verfassungsentwurf kein Hehl. Der König wies nachdrücklich darauf hin, daß die in dem Entwurfe präcisirten Einrichtungen eben solche waren, die als im Bereiche der unmittelbaren Möglichkeit, wie des zweifellosen Bedürfnisses liegend angesehen waren; nur diese, nicht aber ein Mehreres, was sich nicht unmittelbar möglich oder praktisch nothwendig erwies, präcisirend, sollte die Bundesinstitution vor Allem erst perfect werden; einmal existent, werde dann schon das fernere vereinte Wirken der deutschen Fürsten und Volksstämme für den vollendetern Ausbau sorgen. Damit aber auch dabei Ueberstürzung vermieden bleibe, sollten Beschlüsse über Verfassungsänderungen — so bestimmte es der Art. 7 des Entwurfs — im Bundesrath eine Mehrheit von zwei Drittel der Stimmen erfordern.

So und nicht anders rechtfertigt sich das Vertrauen, welches sich in den königlichen Worten rücksichtlich der Entwicklungsfähigkeit der Bundesinstitution aussprach, so und nicht anders rechtfertigt sich auch die so eben gedachte Bestimmung im Art. 7 des Verfassungsentwurfs. Es ist unmöglich, mit dem Verfasser anzunehmen, daß jenes Vertrauen sich lediglich auf ein spontanes Zusammenwirken

aller im Bunde vereinigten Staaten habe richten, daß unter der Thätigkeit, welcher getrost der vollendetere Ausbau des neuen Bundes überlassen werden sollte, keine andere verstanden war, als diejenige, welche ein halbes Jahrhundert hindurch den früheren Bund unausgebaut gelassen hatte. Ja, im Princip stände die Entwicklungsfähigkeit der neuen Schöpfung sogar noch zurück gegen diejenige des frühern Bundes, dessen Grundgesetze im Plenum der Bundesversammlung Majoritätsbeschlüsse, wodurch dem Selbstbestimmungsrechte der Einzelstaaten Abbruch geschah, rechtlich möglich machten. Auch läßt der Wortlaut der Thronrede eine solche Auslegung nicht zu. Vereintes Wirken der deutschen Fürsten und Stämme kann nicht Wirken derselben in gesonderten Stellungen zu übereinstimmenden Zwecken, sondern nur organische Wirksamkeit im Bunde bedeuten, wo die Fürsten im Bundesrathe, die Volksstämme im Reichstage sich als wirkame Organe zur Herstellung einheitlicher Entschliessungen vereint finden sollten. Für die spitzfindige Unterscheidung zwischen „Verfassung“, „Verfassungsurkunde“ und „Einrichtungen“ des Bundes zu der Folge, daß der Art. 7 des Entwurfs, der ganz allgemein von Verfassungsänderungen redete, auf die Einrichtungen des Bundes, die doch den wesentlichen Inhalt der Verfassung bildeten, nicht zu beziehen sei, gewährt weder die Thronrede den mindesten Anhalt, noch auch ist zu ermesfen, was dann die Clausel des Art. 7 überhaupt noch bedeuten sollte. Solche versteckte Gedanken der Präsidialmacht des Bundes zu imputiren, stimmt schlecht zu der hohen Verehrung, die der Verfasser für dieselbe sonst zur Schau zu tragen bemüht ist. Gerade über solche unwürdige Insinuationen sind König Wilhelm und der Staatsmann, der von ihm mit der Leitung der Verhandlungen betraut war, hoch erhaben. Niemand ist durch den illimitirten Vorbehalt von Verfassungsänderungen in den Hinterhalt geführt, alle Theile waren sich der immensen Tragweite desselben wohl bewußt. Den gewiegten Juristen, die an den Verhandlungen theilhaftig waren, konnte es nicht entgehen und ist es nicht entgangen, daß dem Partikularismus dadurch eine unheilbare Wunde geschlagen war, aber sie begriffen es auch, daß diesem Schlage nicht abzuwehren war. Es ist schon darum ungerecht, die kleinen Regierungen einer unüberlegten Politik anzuklagen, weil sie doch nur geschehen ließen, was abzuwenden nicht in ihrer Macht stand. Im Interesse ihrer Selbstständigkeit mochten sie es versuchen und haben sie versucht, Opportunitätsgründe geltend zu machen, um die primitiv durch die Verfassung zu bestimmenden Grenzen der Competenz

des Bundes auf das mindeste Maaß zu beschränken, aber das Princip, daß im Bunde das partikulare Interesse allezeit dem gemeinsamen nationalen zu weichen habe und die organische Bestimmung, welche dieses letztere gegen die Neigtenz des ersteren sicherstellte, vermochten sie aus der Verfassung nicht zu eliminiren, und unmöglich konnten sie sich doch auch der Einsicht verschließen, daß, soweit der unificirenden Tendenz der Bundesinstitution durch formelle Verfassungsbeschlüsse entgegenzuwirken überhaupt möglich war, dies Gegengewicht vermöge der für Verfassungsänderungen vorbedungenen Zweidrittel-Majorität im Bundesrathe zu ihren Gunsten in ungleich größerem Maaße statuirt war, als sich nach den realen Verhältnissen rechtfertigen ließ.

Wie es hiernach keinem Zweifel unterliegt, daß die preußische Regierung mit dem Verfassungsentwurfe, welchen sie zunächst den Bevollmächtigten übriger Regierungen und dann mit deren Einverständnisse, in einigen Punkten modificirt, dem constituirenden Reichstage zur Berathung vorlegte, die bestimmte Absicht verband, daß die Bundesgewalt mit dem Rechte zur Beschließung von Verfassungsänderungen ohne Unterschied, ob selbige die Grenzen ihrer Competenz erweiterten oder nicht, aus gestattet sein sollte, und daß übrige Regierungen sich hinein fügten, so wurde auch durch die Amendirung des Entwurfs im Reichstage, welcher sämmtliche Regierungen ihre Zustimmung ertheilten, hieran nicht nur nichts geändert, sondern stellten die Reichstagsverhandlungen jene Absicht nur noch in ein helleres Licht. Schon in diesem die Gründung des Bundes vorbereitenden Stadium zeigten sich die in Art. 4 des Entwurfs gezogenen Grenzen der Competenz ungenügend; sie wurden in einem nicht unerheblichen Umfange erweitert, die Clausel aber, daß es zu Beschlüssen über Verfassungsänderungen im Bundesrathe einer Mehrheit von zwei Drittel der Stimmen bedürfen sollte, nicht geändert, sondern nur an eine richtigere Stelle der Verfassungsurkunde verwiesen und hier durch die Bestimmung ergänzt, daß in dieser Modalität Verfassungsänderungen im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen haben. So bildete die Clausel fortan den Art. 78 der Verfassung. Die Tragweite desselben ist groß und dennoch statuirt er, mit Ausnahme der singularen Vorschrift über die Beschlußziehung im Bundesrathe, nichts anderes, als was sich aus dem Zwecke des Bundes und aus dessen Organismus folgerichtig ergab. Ein politischer Körper, errichtet zu dem Zwecke, damit die Förderung der nationalen Wohlfahrt nicht mehr durch den Widerstand des Partikularismus gehemmt werde,

ausgerüstet mit den Organen, die von dem Gesamtwillen der im Bunde vereinten Fürsten und Volkstämme Zeugniß und ihm Nachdruck zu geben vermochten, trug die rechtliche Fähigkeit, über die zur Erfüllung seines Zwecks jederzeit geeigneten Mittel zu befinden, in sich selber. Der Art. 78 der Verfassung ist weniger da, um ihn erst mit dieser Fähigkeit zu bewidmen, als vielmehr um ihn für die Ausübung derselben an gewisse beschränkende Formen zu binden. Das Opfer, welches die kleinen Staaten an ihrer Selbstständigkeit der nationalen Sache brachten oder vielmehr zu bringen durch die Verhältnisse genöthigt waren, lag darin, daß sie integrirende Theile eines so organisirten Bundes wurden, nicht darin, daß sie geschehen ließen, was sich als die natürliche Folge der Existenz des letztern ergab; der Art. 7 der ursprünglichen und der Art. 78 der amendirten Verfassungsurkunde limitirten vielmehr diese Folge in einer ihnen günstigen Weise, daher denn auch dagegen ein Widerspruch von ihnen niemals erhoben wurde. Im constituirenden Reichstage bestand darüber kein Zweifel, daß die Bundesgewalt allerdings auch mit dem Rechte ausgestattet sein werde, ihre Competenz im verfassungsmäßigen Wege zu erweitern; die Regierungen aber mußten begreifen, daß eine ausdrückliche Verfassungsvorschrift, wonach eine solche Kompetenzerweiterung nur möglich sein sollte, wenn sich im Bundesrathe zwei Drittel der Stimmen dafür aussprechen würden, im Hinblick auf ihre Stellung im und zum Bunde ihnen nützlicher war, als das Recht jeder einzelnen Regierung, die Kompetenzerweiterung durch ihren Widerspruch zu verhindern. Es mußte ihnen einleuchten, daß dieses Recht die praktische Bedeutung nicht mehr hatte, als zu den Zeiten des früheren Bundes, wo es seinen Werth auch dann zu behaupten vermochte, wenn es mit dem gemeinsamen nationalen Interesse im schreiendsten Widerspruche lag. Eine Majorisirung Preußens im Bundesrath zum Zwecke einer Erweiterung der Bundescompetenz war undenkbar; kam es aber darauf an, letztere gegen den Willen Preußens abzuwenden, so durften sie, dafern sich die Opportunität der Maßregel überhaupt in Zweifel stellen ließ, mit Sicherheit erwarten, daß dann allemal auch im Bundesrathe mehr als ein Drittel der Stimmen sich dagegen erheben und der so verfassungsmäßig eingelegte collective Widerspruch von größerem Gewichte und nachhaltigerer Wirksamkeit sein würde, als das Widerstreben einzelner Regierungen.

Wie daher die Absicht der Regierungen oder auch nur einer derselben, daß die Bundesverfassung in ihren die Competenz des Bundes

betreffenden Bestimmungen nicht anders als mit ihrer allseitigen Zustimmung geändert werden sollten, aus den Vorgängen vor dem 16. April 1867 nicht zu folgern ist, so läßt sich dieselbe auch aus späteren Vorgängen nicht erkennen. Die Thronrede, womit der constituirende Reichstag geschlossen wurde, rühmte den patriotischen Ernst, womit derselbe die Größe seiner Aufgabe erfaßt, mit freier Selbstbeherrschung die gemeinsamen Ziele im Auge behalten habe. Sie sprach hohe Befriedigung darüber aus, daß es Regierungen und Reichstag gelungen sei, auf sicherem Grunde ein Verfassungswerk aufzurichten, dessen weitere Entwicklung mit Zuversicht der Zukunft überlassen werden könne. Gewiß war bei diesen Worten unter „Verfassungswerk“ nicht bloß der Organismus, welcher den in der Verfassung speciell angeordneten Einrichtungen des Bundes dient, sondern es waren der gesammte Inhalt und diese Einrichtungen selbst darunter verstanden; gewiß war bei den königlichen Worten nicht daran gedacht, daß es der Regierung eines jeden, auch des kleinsten Bundesstaats zustehen sollte, eine Erweiterung dieser Einrichtungen, wie sehr auch das nationale Interesse sie erheischen möchte, durch ihren Widerspruch zu hindern. Allerdings rühmte es auch die Thronrede, daß die Bundesgewalt mit den Befugnissen ausgestattet sei, welche für die Wohlfahrt und die Macht des Bundes unentbehrlich, aber auch ausreichend seien, daß den Einzelstaaten, unter Verbürgung ihrer Zukunft durch die Gesamtheit des Bundes, die freie Bewegung auf allen den Gebieten verblieben sei, auf welchen die Mannigfaltigkeit und Selbstständigkeit der Entwicklung zulässig und ersprießlich sei. Aber zu den Befugnissen, womit die Bundesgewalt ausgestattet war, gehörte auch diejenige, welche der Art. 78 der Verfassung in sich schloß und sie war darunter nicht die geringste, und sie vornehmlich war es, auf welche sich die Ansicht nur stützen konnte, daß die weitere Entwicklung des Verfassungswerkes mit Zuversicht der Zukunft zu überlassen sei. Die Zukunft der Einzelstaaten war allerdings durch die Gesamtheit des Bundes verbürgt, verbürgt aber doch nur in der Gestalt und mit dem Maße von Selbstständigkeit, wie beide sich mit den höheren Zwecken des Bundes vertrugen. Eine Bestimmung, wie sie an die Spitze der Bündnißverträge vom August 1866 gestellt war, daß nemlich das Bündniß von den Regierungen zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität ihrer Staaten, sowie zur gemeinschaftlichen Vertheidigung ihres Besitzstandes geschlossen sei, war in die Verfassung nicht übergegangen und konnte darin nicht übergehen, weil sie me-

thodisch ihre Unabhängigkeit schmälerte und ihren Besitzstand alterirte. Alles dieses scheint denn auch der Verfasser der „Competenz-Competenz?“ sehr wohl begriffen zu haben, da er sonst sich wohl kaum zu der absurden Behauptung verstiegen hätte, daß dasjenige, was die Thronrede von der Zukunft des Bundes sagte, schon um deswillen auf den Art. 78 nicht bezogen werden könne, weil dieser damals nicht noch in der Zukunft geschwebt habe, sondern bereits vorhanden gewesen sei!

Wenn endlich der Verfasser noch gewisser Aeußerungen gedenkt, die im Jahre 1867 im preußischen Landtage gefallen sind und worin die Ansicht festgehalten war, daß irgendwelche Erweiterungen der Competenz des Bundes, ja selbst irgendwelche anderweitige Aenderungen der Bundesverfassung nur unter Zustimmung aller einzelnen Regierungen und Landesvertretungen erfolgen könnten, so sind dies keine Momente, denen selbst dann, wenn die Namen von Twisten und Heffter damit in Verbindung stehen, ein bestimmender Einfluß auf die Auslegung der Bundesverfassung beigegeben werden kann. Es sind dies eben nur persönliche Ansichten, denen die entgegengesetzten Ansichten anderer juristischer Autoritäten gegenüberstehen. Selbst wenn die beiden Häuser des Landtags, was nicht geschah, sie sich durch Beschlüsse zu eigen gemacht hätten, würden sie nicht beweisend und, vorausgesetzt, daß gleichwohl von ihnen der Bundesverfassung zugestimmt wurde, für die Bundesgewalt nicht bindend sein. Selbst aber die mecklenburgischen Stände bedachten sich, einen derartigen Beschluß zu fassen; sie begnügten sich, ihrer Zustimmung die Bedingung hinzuzufügen, daß die mecklenburgischen Regierungen in eine Kompetenzerweiterung des Bundes, wenn etwa die Befugniß dazu aus Art. 78 der Bundesverfassung hergeleitet werden möchte, durch Abgabe ihrer Stimmen im Bundesrathe niemals ohne vorausgegangene ständische Zustimmung willigen sollten. Selbst sie also, die gewiß unter allen Landesvertretungen mit dem größten Widerstreben sich in die Bundesverfassung fügten, sahen die Eventualität vor, daß aus dem Art. 78 die Befugniß des Bundes zu einer Erweiterung seiner Competenz werde gefolgert werden und suchten sich nur einen Einfluß zu sichern auf die darüber im Bundesrathe vorzunehmende Abstimmung. Es sind aber inzwischen jene Ansichten auch bereits durch die Praxis widerlegt, indem mehrmals Bundesbeschlüsse gefaßt wurden, die über die im Art. 4 der Bundesverfassung festgestellten Kompetenzgrenzen hinausgriffen. Nicht nur das Gesetz vom 1. Juli 1868 wegen Verbots der öffentlichen Spielbanken und verschiedene Geld-

bewilligungen zu wissenschaftlichen Zwecken, sondern auch die Einrichtung des Bundesoberhandelsgerichts sind dahin zu rechnen und es ist ein Irrthum des Verfassers, wenn er meint, daß bei Gelegenheit der Verhandlungen über diesen letztern Gegenstand die Frage dadurch umgangen sei, daß sämmtliche Bundesregierungen sich damit einverstanden erklärt hätten. Das sächsische Mitglied des Bundesraths, Staatsminister von Friesen erklärte in der Sitzung vom 10. April 1869 ausdrücklich, daß der bezügliche Gesetzentwurf im Bundesrathe mit einer weit über zwei Drittel der Stimmen hinausgehenden Stimmenmehrheit angenommen sei und daß infolge dessen auch diejenigen Mitglieder, die anfänglich einige Zweifel gegen die Competenz hegten, diese Zweifel hätten fallen lassen. Auch fiel es den Regierungen nicht ein, über diese Kompetenzerweiterung erst die Landesvertretungen zu befragen. Wie geringe der praktische Nutzen nur wäre, welcher den einzelnen Regierungen das Widerspruchsrecht, wenn sie solches besäßen, gewähren würde, tritt aber gerade in diesem Falle deutlich hervor, wo es bekanntlich die mecklenburgischen Regierungen waren, welche der Ansicht, daß sich die Competenz des Bundes zu der beabsichtigten Gesetzgebung aus dem Art. 4 der Verfassung herleiten lasse, mit vollem Rechte widersprachen, während andererseits behauptet wurde, daß die Competenz darin schon begründet sei, eine Vorfrage, die eventuell der Bundesrath schon durch einfache Majorität zu entscheiden gehabt hätte. Uebrigens wird vermuthlich das Resultat des in Bezug auf die Bundesgesetze wegen des Oberhandelsgerichts und wegen Gewährung der Rechtshülfe von dem Grafen zur Lippe im Preussischen Herrenhause gestellten Antrags sehr bald es klar machen, ob diese Körperschaft sich über das Verhältniß der Einzelstaaten zum Bunde eben so täuscht, als das vorhin genannte berühmte Mitglied desselben, dessen Autorität der Verfasser zu Hülfe rief.

III.

Verhandlungen im constituirenden Reichstage.

Niemals wird es gelingen und gewiß ist es dem Verfasser der „Competenz-Competenz?“ nicht gelungen, auf die Vorgeschichte der Verfassung des Norddeutschen Bundes die Behauptung zu begründen, daß die Absicht der norddeutschen Regierungen, zumal Preußens, dessen Absicht für diejenige aller übrigen Regierungen bestimmend war, auf die Gründung eines Bundes gerichtet gewesen, dessen Organe zwar gewisse, im voraus fest begrenzte Sphären des Staatswesens im Umfange des Bundesgebietes mit ihrer Gewalt einheitlich durchdringen, aber des rechtlichen Vermögens baar sein sollten, nach freier Entschließung ihre Wirksamkeit über diese Grenzen hinaus zu erweitern. Niemals wird es gelingen, aus der Vorgeschichte der Bundesverfassung den Nachweis zu führen, daß die Regierungen derselben nur in der Ueberzeugung zustimmten, daß die von ihnen vermöge ihrer Stellung im Bunde den Zwecken desselben an ihren partikularen Rechten und Interessen zu bringenden Opfer durch die in der Verfassung speciell angeordneten gemeinsamen Einrichtungen für alle Zeiten erschöpft, und daß auf allen den Gebieten des Staatswesens, worauf diese Einrichtungen sich nicht bezogen, die Selbstständigkeit und freie Bewegung ihnen durch die Gesamtheit des Bundes für alle Zukunft verbürgt seien. Aber gesetzt auch, es gelänge, in der evidentesten Weise darzuthun, daß eine oder die andere Regierung sich wirklich einer solchen Täuschung hingegeben habe, so wäre damit nicht zu widerlegen, was sich in der von allen Regierungen bedingungslos genehmigten Verfassung durch klare und unzweideutige Worte ausgedrückt findet. Der Verfasser selbst räumt ein, daß unter anderen Umständen der Art. 78 der Verfassung der Ausdruck eines Verzichts der Regierungen auf das singuläre Widerspruchrecht gegen Erweiterungen der Bundescompetenz sein könnte. Er giebt auch zu, daß da, wo die Verfassung nicht unterscheidet, auch die Interpretation nicht unterscheiden soll. Aber er behauptet, daß der rechtliche Charakter, welcher durch den Vertragswillen der Regierungen der Bundesinstitution eingegeben sei, die rechtliche Möglichkeit ausschließe, daß der Art. 78 jenen Verzicht ausdrücke und unter Verfassungsänderungen, wovon derselbe redet, auch Kompetenz-erweiterungen begriffen werden.

Es setzt diese Argumentation die Existenz eines zwischen den Regierungen bestehenden Vertrags, welcher der Bundesverfassung zum Grunde liege, voraus. Ein solcher besonderer Vertrag existirt jedoch nicht. Es können dabei nur entweder die dem Abschlusse der Bundesverfassung vorangegangenen Verträge bezielt, oder aber gemeint sein, daß diese selbst als Vertrag zu betrachten sei. In beiden Fällen ist damit für die Behauptung des Verfassers nichts gewonnen.

Die Bündnisse und Friedensverträge vom August und den folgenden Monaten des Jahres 1866, die allein hiebei in Betracht zu nehmen sind, enthielten zwar einige sofort in Kraft tretende Stipulationen, verpflichteten aber die contrahirenden Regierungen im Uebrigen nur zu den Schritten, die erforderlich erachtet wurden, um einen neuen Bund zu schließen, dessen Zwecke und Verhältnisse nicht durch anderweitigen Vertrag, sondern durch eine Bundesverfassung definitiv festgestellt werden sollten. Der Weg des Vertrags unter den Regierungen wurde hierdurch für das Definitivum geradezu ausgeschlossen, die Bundesverfassung sollte mit dem zu berufenden Parlamente vereinbart werden; die Modalität derselben blieb daher vorerst eine offene Frage, die Verträge bezeugten nur das Einverständnis der Regierungen darin, daß dem dem Parlament vorzulegenden Verfassungsentwurfe die preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 zum Grunde gelegt würden. Die Bündnißverträge bestimmten daher keinesweges im Voraus die rechtliche Natur der zu gründenden neuen Bundesinstitution, wengleich sie durch den Hinweis auf die Grundzüge vom Juni 1866 eine Institution in Aussicht stellten, die jedenfalls der Souverainetät der einzelnen Staaten erheblichen Abbruch that. Hätten sie aber auch in dieser Beziehung in bestimmterer Weise, als es wirklich geschah, die Absichten der Regierungen kund gegeben, so wäre doch weder daraus ein Schluß auf den Charakter des neuen Bundesverhältnisses zu rechtfertigen, noch auch wären dadurch überhaupt nur bleibende Rechtsverhältnisse begründet gewesen. Denn sie bezielten lediglich die Feststellung eines Provisoriums und die Verständigung über vorbereitende Schritte, um zu einer definitiven Ordnung der Verhältnisse zu gelangen; die Dauer des Bündnisses, welches durch sie abgeschlossen war, ward ausdrücklich beschränkt auf den Zeitraum bis zum Abschluß des neuen Bundesverhältnisses. Sobald die Bundesverfassung zum Abschluß gekommen war, derogirte sie nicht nur als die spätere Willensmeinung der Regierungen der früheren, die in den Verträgen Ausdruck

gefunden hatte, sondern sanken letztere zur reinen Antiquität herab von nur noch historischem Werthe. In der That ergab sich dies aus der leitenden Idee mit nothwendiger Consequenz. Durch eine mit der Volksvertretung vereinbarte Bundesverfassung waren bundesvertragsmäßige Verhältnisse, wie sie zur Zeit des früheren Deutschen Bundes unter den Regierungen bestanden hatten und auch jetzt wieder, jedoch ausdrücklich nur für die Dauer des Uebergangsstadiums in die neue Ordnung wieder unter ihnen aufgerichtet waren, ausgeschlossen; wie die Verfassung im Reichstage nicht etwa curienweise von den Abgeordneten aus den verschiedenen Staaten, sondern von der Versammlung als einheitlichem Organ des Volkes im gesammten Bundesgebiete beschloffen wurde, so ward auch die acceptirende Erklärung der Regierungen als eine collective abgegeben. Die einzelnen Staaten hörten mit dem Momente, wo die Bundesverfassung perfect ward, in allem, was ihr Verhältniß zum Bunde betraf, auf, selbstständige Staaten zu sein und konnten, wenn sie sich in diesen Beziehungen neben einander stehend zu einem Ganzen verbanden, und als solches einem Dritten, dem Volke, solidarisch gegenübertraten, nicht mehr auf Grund von Staatsverträgen in denselben Beziehungen einzeln einander gegenüber stehen.

Es kann daher, nach dem Vorbemerkten, wenn von Vertrag die Rede ist, immer nur die Bundesverfassung selbst bezielt sein, und zwar dies in doppeltem Sinne. Man könnte sie, nach Anleitung der Associationstheorie, als einen Vertrag ansehen, wobei als vertrags-schließende Theile einerseits das solidarisch verbundene Consortium der Regierungen, andererseits die Volksvertretung, der Reichstag, und als die durch den Vertrag berechtigten und verpflichteten Theile Bundesregierung und Volk hervortreten würden. Daran ist jedoch nicht gedacht. Vielmehr wird die Verfassung selbst als dasjenige Instrument angesehen, worin der Vertragswille der Regierungen in Bezug auf das Bundesverhältniß niedergelegt sei. Der Verfassungs-urkunde wird demnach eine Doppelnatur zugeschrieben; sie ist vor Allem der Vertrag, welcher die Einwilligung der Regierungen in die Gründung des Bundes documentirt, den rechtlichen Charakter desselben bestimmt und die aus dem Vertragsverhältnisse für die Contractanten sich ergebenden gegenseitigen Rechte und Verbindlichkeiten feststellt; sie ist zugleich aber auch die Urkunde, wodurch, auf Grund dieses Vertrags, die Zwecke, die Rechtsphäre, der Organismus und alle Einrichtungen des Bundes festgestellt sind. Nun ist zwar dies nicht zu läugnen, daß der Norddeutsche Bund nicht anders als auf

Grund eines Vertrags der Regierungen zu Stande kommen konnte und wirklich so zu Stande gekommen ist. Es ist vollkommen richtig, daß nicht nur Bund und Bundesverfassung aus einem Vertrage entsprungen sind, sondern daß auch die Bundesverfassung selber dieser Vertrag war. Der Bund ist aus der Bundesverfassung, als einem Vertrage geboren, aber — die Geburt kostete ihrer Eigenschaft als Vertrag das Leben. Läßt sich zwar die Bundesverfassung sehr wohl auch Grundvertrag des Bundes nennen, so wird hiedurch doch nur die geschichtliche Entstehung desselben, nicht der ihm inwohnende rechtliche Charakter bezeichnet. Es trifft hier wieder zu, was vorhin schon bemerkt wurde über die rechtliche Unmöglichkeit, daß die Regierungen ihre Eigenschaft als Contrahenten bewahrten, nachdem und insoweit ihre Eigenschaft als Vertreter selbstständiger Staaten, die allein sie zu dem Vertrage legitimirte, durch die bundesgenössische Eigenschaft absorbiert war. Von dem Augenblicke an, wo die Verfassung in Kraft trat, konnten in Allem, was die Beziehungen der einzelnen Staaten zum Bunde angehet, Bundesvertragsrecht und Bundesverfassungsrecht nur ein und dasselbe bedeuten und widerstreitet es der Natur der Dinge, aus dem ersteren die Directive entnehmen zu wollen, um letzteres richtig zu verstehen.

Dem berühmten Publicisten Herm. Adalb. Zachariae, auf welchen der Verfasser der „Competenz-Competenz?“ sich mehrfach bezieht, ist das Zeugniß zu geben, daß er im constituirenden Reichstage nach Kräften bemüht war, den Bundesverfassungsentwurf seiner einheitsstaatlichen Ingredienz zu entkleiden. Einen andern Erfolg hatten seine Bemühungen freilich nicht, als daß er die in dem Entwurfe liegenden, den Bundesstaat negirenden Momente nur noch zu klarerem allseitigen Bewußtsein brachte. Zachariae, indem er vor der „schiefen Ebene“ warnte, auf welcher man zum Einheitsstaate „herabrutsche,“ und deshalb es betonte, daß die vorausgegangenen Verträge hiegegen nicht schützten, sondern daß, wenn wirklich der Bund, wie die Verfassung ihn charakterisire, auf die darin bestimmt begrenzte Rechtssphäre beschränkt bleiben sollte, dies in der Verfassung selbst ausdrücklich ausgesprochen sein müsse, sprach bei dieser Gelegenheit das eben so einfache als wahre Wort: „Wo die Verfassung anfängt, da hört der Vertrag auf.“ Wahr war und ist der Ausspruch aus dem gedoppelten Grunde, einmal weil die vorausgegangenen Verträge ausdrücklich bestimmten, daß sie da aufhören sollten, wo die Verfassung anfange, dann aber auch, weil beides, Vertrag und Verfassung im innern Widerspruch mit einander lag und daß

Substrat des erstern durch die letztere absorhirt war. Die Bündnißverträge von 1866 enthielten nichts, was sich nicht auf das neu zu gründende Bundesverhältniß bezog und dieses eben ward durch die Verfassung festgestellt. Nach dem Zusammenhange, in welchem der Ausspruch gethan war, konnte damit auch nichts anderes gemeint sein, als daß nach dem Zustandekommen der Verfassung die Verträge aller und jeder praktischen Bedeutung und aller rechtlichen Wirkung entbehren würden; er wäre ein völlig zweckloses Wort gewesen, wenn, nach der Ansicht des Verfassers, damit nur gemeint wäre, daß, in sofern und soweit der Vertragsinhalt in die Verfassung übergegangen, die Verfassung und nicht mehr der Vertrag gelte. Mit einer so leichtfertigen Deutung beseitigt man nicht das Gewicht, womit das Urtheil eines berühmten Publicisten, wenn auch vielleicht wider seine Intention, die Ansicht unterstützt, daß die Bundesverfassung nicht aus ihrer Vorgeschichte, sondern lediglich aus ihr selbst und aus den Vorgängen, die in unmittelbarem Zusammenhange mit ihrer Entstehung stehen, zu interpretiren ist.

Diesen Vorgängen sind außer den vorhin schon besprochenen Thronreden, womit der constituirende Reichstag eröffnet und bzw. geschlossen wurde, zweifellos auch die im Reichstage selbst stattgehabten Verhandlungen beizuzählen, soweit dieselben Zeugniß davon geben, in welchem Sinne der Charakter der Bundesverfassung im Allgemeinen sowohl als der Inhalt der einzelnen Artikel derselben von der Versammlung aufgefaßt wurden, und welche Stellung die mit ihr compaciscienden Regierungen dieser Auffassung gegenüber einnahmen. Der Eindruck der Ereignisse von 1866 war zu der Zeit als der Reichstag zusammentrat, noch frisch, Preußen war sich der Fülle seiner Macht, die kleinen Staaten waren sich ihrer Ohnmacht voll bewußt, die Reaction hatte noch nicht die Muße gefunden sich zu sammeln und der esprit d'escalier war noch nicht in die Köpfe eingezogen; man betrachtete die Dinge vielleicht mit weniger gründlichem Vorbedacht, aber mit offnerem Auge und der Meinungs- aus- tausch nicht nur im Schooße der Versammlung, sondern auch mit den Vertretern der Regierungen war rückhaltloser. Als den geeig- netsten Commentar zur Vermittelung eines richtigen Verständnisses der Bundesverfassung, wo der Wortlaut ihres Inhalts Zweifel über die Absicht zuläßt, konnte unser Verfasser die Verhandlungen des constituirenden Reichstags — welchem er die constituirende Eigen- schaft vornehm abspricht, obwohl sie ihm unter selbstverständlichem Hinzutritt der Regierungen unverkennbar zukommt — nicht völlig

ignoriren, wie schlecht sie auch seinen Argumentationen zu statten kommen, da ein gesundes Urtheil doch nur das grade Gegentheil seiner Behauptungen dadurch bestätigt sehen kann. In dieser Verlegenheit wurden von ihm, um die Wahrheit hinter Allotrien zu verstecken, statt einfacher Relation des thatsächlichen Hergangs, Dinge in die Betrachtung gezogen, die für die Beurtheilung der Frage ohne alles Interesse sind. Eine Charakteristik der im Reichstage hervorgetretenen Parteien, die überdies so, wie die Schrift sie versucht, viel weniger dazu dient, diese nach ihrem wahren Wesen, als vielmehr den subjectiven Standpunct des Verfassers zu kennzeichnen, war hier nicht an ihrer Stelle. Sollte sie ihm zur Folie dienen, um die Motive der Thatsachen zu verdächtigen und da, wo doch ein Jeder präsumtiv nur nach seiner Ueberzeugung handelte und redete, ein illoyales Hänkespiel zu constatiren, so hätte er sich selbst sagen mögen, daß selbst im Falle des gerechten Zweifel unterliegenden Gelingens einer solchen Taktik den Thatsachen ihre beweisende Kraft keinesweges dadurch genommen war. In keinem Abschnitt seiner Schrift wurde der objective Standpunct, wie dieser sich zumal für eine rechtliche Abhandlung geziemt, weniger gewahrt als in der Betrachtung, die der Verfasser den Reichstagsverhandlungen widmete.

Letztere bieten in Fülle die Beweise dar, daß es weder der großen Majorität des Reichstags noch auch den seinen Berathungen assistirenden Vertretern der Regierungen auch nur entfernt in den Sinn kam, in dem durch die Verfassung zu gründenden Bunde eine Institution zu erkennen, wie der Verfasser sie aus derselben heraus zu deuten bemüht ist. Es gehet vielmehr mit Evidenz daraus hervor, wie die An- und Absichten beider vereinbarenden Theile vollkommen darin übereinstimmten, daß der Bund ein einheitliches, mithin wirkliches Staatswesen sein sollte, dessen Competenz zwar, den einzelnen Staaten gegenüber, auf die dormalen als dem gemeinsamen nationalen Bedürfnisse entsprechend erkannten Grenzen beschränkt sein, das aber Recht und Beruf in sich tragen sollte, diese Grenzen nach Maaßgabe weiter hervortretenden nationalen Bedürfnisses, unter Beobachtung der vorgesehenen Formen, zu erweitern.

Hievon gab schon die Generaldebatte über den von den Regierungen vorgelegten Verfassungsentwurf, die sich durch vier Sessionen des Reichstags hindurch zog, redendes Zeugniß. Es ist richtig, daß die Ansichten, welche über den Werth und den Charakter der beabsichtigten Institution laut wurden, sehr von einander abwichen und keinesweges durchweg eine klare Anschauung der Dinge verriethen.

Es ist richtig, was der Verfasser erzählt, daß man nicht recht gewußt habe, mit welchem Namen dieselbe zu belegen sei, da weder „Staatenbund,“ noch „Bundesstaat,“ noch „Einheitsstaat“ darauf passen wollte. Aber darin war Alles einig, daß dieselbe nicht bloß extensiv (in Beziehung auf die draußen stehenden Südstaaten), sondern auch intensiv (ihrem innern Wesen nach) als ein unfertiges, unabgeschlossenes, späterer Ergänzung und Vervollständigung nothwendig bedürftiges Werk zu betrachten sei. Daß es sich nur darum handele, einen Organismus zu bestimmt begrenzten einzelnen Zwecken, einen Organismus ad hoc zu errichten, daran dachte Niemand. Man würde es für eine Absurdität gehalten haben, wenn Jemand es sich hätte einfallen lassen, die Ansicht auszusprechen, daß keinerlei Ausdehnung der Wirksamkeit des Bundes über die in der Verfassung gezogenen Kompetenzgrenzen anders statthaft sein sollte, als wenn die Regierung und die Ständeversammlung jedes einzelnen Bundesstaates darin zugestimmt haben würden.

Der Verfasser beziehet sich mehrfach auf Aeußerungen, die von dem Abgeordneten Miquel im constituirenden Reichstage gemacht, und auf Anträge, die von ihm gestellt wurden, um daraus für seine Zwecke Folgerungen zu ziehen, die freilich logisch nicht gerechtfertigt erscheinen. Daß aber grade dieser Abgeordnete schon am ersten Tage der Generaldebatte es veranlaßte, daß die Versammlung darüber authentisch belehrt ward, daß der Verfassungsentwurf, so wie der Verfasser ihn interpretirt, nicht zu verstehen sei, dieses verschweigt er. Wie auf Seite 113 der stenographischen Berichte zu lesen ist, sagte Miquel, nachdem er gewisse Vorzüge des Verfassungsentwurfs hervorgehoben hatte, das Folgende:

„Ich würde allerdings in Einzelheiten weiter gehen. Ich würde verlangen, daß nicht bloß die Civilprozeßordnung, sondern auch das bürgerliche Recht überhaupt als untrennbar von der volkswirthschaftlichen Einheit, das Criminalrecht, daß die Criminalprozeßordnung, daß selbst das Hypothekenwesen, ein unbedingtes Erforderniß der wirthschaftlichen Einheit des Bodencredits, der Kompetenz des Bundes mit unterworfen werden. Das sind aber Fragen der einzelnen Debatten, auf die ich hier nicht weiter eingehen will. Es stehen aber in der Bundesverfassung zwei Wörtchen, die von einer eminenten Bedeutung sind, die aber nach beiden Seiten hin zur Mißdeutung Anlaß geben und daher neu formulirt werden müssen. Es heißt in der Bundesverfassung:

„Ueber Verfassungsänderungen beschließt der Bundesrath mit zwei Drittel Majorität.“ Meine Herrn! Was heißt das? Auf der einen Seite scheint mir darin die Befugniß des Bundes ausgesprochen zu sein, sich selber zu entwickeln. Wir sind nicht, wie in der seligen Bundesverfassung, auf Gewalt und Bundesbruch angewiesen, wenn es sich darum handelt, unerläßliche Fortschritte nationaler Art zu machen. Es kann das Bedürfniß in verfassungsmäßiger Weise sich geltend machen. Es ist dies eine außerordentliche und höchst heilsame Bestimmung für die Zukunft, deren Tragweite wir jetzt vielleicht noch nicht genug übersehen. Auf der andern Seite bleibt aber unklar, ob der Bundesrath sich das Recht beilegt, allein über Verfassungsänderungen zu entscheiden, ob er nicht geradezu beabsichtigt, dabei die Zustimmung des Parlaments auszuschließen. Wenn das wäre, würden wir natürlich darauf nun und nimmermehr eingehen können.“

„Ich freue mich, aus der Miene des Herrn Präsidenten der Bundesexecutive

(Heiterkeit)

zu erschen, daß diese Interpretation falsch sein würde und ich kann mich daher mit diesen Worten begnügen. Ich freue mich darüber, wenn derartige Befürchtungen nicht zutreffen. Denn ich, meine Herrn, stehe nicht als ungünstiger Kritiker und nörgelnder Politiker zu dieser Verfassung, sondern ich freue mich, als Deutscher berufen zu sein, an einem solchen Werke Theil zu nehmen.“

(Lebhafte Bravo!)

„Was also die Einheit betrifft, so glaube ich, können wir vorerst mit diesem Entwurf im Wesentlichen uns begnügen. Im Einzelnen mag Manches auszusetzen sein, im Wesentlichen entspricht aber der Entwurf den vorhandenen Bedürfnissen und er gewährt Raum für die Befriedigung der zukünftigen Bedürfnisse.“

Deutlicher, als es durch diesen Vorgang geschehen, konnte die Auffassung, mit welcher der Reichstag, in völligem Einverständnisse mit den Regierungen, an die Prüfung des Verfassungsentwurfs herantrat, daß nemlich den Organen des Bundes die Autorität zu Verfassungsänderungen Zweckß Erweiterung seiner Wirksamkeit unbeschränkt beizubehalten sollte, kaum dargelegt werden. Die Frage war demnach von vornherein außer Zweifel gestellt und war kein Grund vorhanden, tiefer in dieselbe einzudringen; es wurde vielmehr im weitern Verlaufe der Generaldebatte als eine unbestrittene Voraussetzung be-

trachtet, daß durch das vorliegende Verfassungswerk die Aufgabe der politischen Einigung Deutschlands keinesweges vollständig gelöst, sondern zu solcher Lösung dadurch nur die erste, aber eine feste und die weitere Entwicklung verbürgende Grundlage zu legen sei. So sagten:

der Abgeordnete von Gerber (S. 117 der St. B.):

„Ich glaube nicht, daß es unsere Aufgabe hier sein kann, alle Arbeit unserer Nachfolger zu antecipiren. Es ist eine erste elementare Grundlage! Bringen wir sie rasch zum Abschluß und geben wir es getrost unsern Nachfolgern anheim, sie auszubauen und gedeihlich zu entwickeln.“

(Bravo!)

der Abgeordnete Michaelis (St. B. S. 149.):

„Damit, m. H., bin ich indeß weit entfernt, zu verlangen, daß wir nun einen gelekten, systematisch durchgebildeten Verfassungsentwurf ausarbeiten sollen. M. H., alle unsere Arbeit ist und bleibt Stückwerk, wir können es nicht unternehmen, die Geschichte abzuschließen und aller Zukunft ihre Bahnen anzuweisen zu wollen. Wenn wir nicht Vertrauen haben auf die politische Bildungskraft unseres Volkes: m. H., dann müssen wir unsere Arbeit als eine vergebliche ansehen. Die Cultur, die Einsicht, die Großherzigkeit, die in unserem Volke lebt, — das sind die Elemente, denen wir unter allen Umständen die Zukunft anvertrauen müssen; unsere Aufgabe ist es, Keime, bildungsfähige Keime zu schaffen. Trauen wir unseren Volke nicht die Kraft zu, diese Keime zu entwickeln im Sinne der Freiheit und nationalen Einheit, — m. H., dann verstehe ich nicht, wie wir uns überhaupt für parlamentarische Verhandlungen interessiren können!“

Der Abgeordnete von Bennigsen (St. B. S. 163):

„Ich will in diesem Augenblicke bei der Generaldiscussion nicht auf die einzelnen Bedenken und Schwierigkeiten eingehen, welche von vielen Seiten dem Entwurfe entgegen gestellt worden sind. Wir werden über diese Schwierigkeiten hinwegkommen können, einmal, weil manche von den gewünschten Bestimmungen in diesem Augenblicke doch noch nicht unbedingt nothwendig sind, da ja das Ver. K., welches begründet werden soll, entwicklungsfähig ist. Auf der andern Seite werden wir darüber hinwegkommen, weil die Erläuterungen des Hrn. Ministerpräsidenten hinsichtlich der Aus-

legung oder der Zusätze, welche er für möglich hält, einen Theil dieser Bedenken wirklich beseitigen.“

Alle diese Aeußerungen bezeugen, daß man im Reichstage die zu vereinbarende Verfassung nicht als eine Acte ansah, mit deren Abschluß die politische Einigung Deutschlands vollbracht sei, und daß man darauf, welche Einrichtungen die Verfassungsurkunde von Hause aus als zur Competenz des Bundes gehörig bestimmte, um deswillen weniger Gewicht legte, weil man den Organismus des Bundes so gedacht und angelegt fand, daß derselbe aus und durch sich selbst nach Maafgabe des Bedürfnisses sich zu weiterer Wirksamkeit zu entwickeln vermöchte. Eben dahin, daß der Bund als ein politischer Körper so organisirt dastehe, um im nationalen Interesse das Nöthige wirken zu können, blieb zunächst das Augenmerk der Versammlung gerichtet. Die einzelnen Staaten sollten von ihrer Selbstständigkeit kein größeres Opfer bringen, als nöthig war, um ein lebens- und entwicklungsfähiges Ganze zu schaffen, dieses Opfer aber ward ihnen zugemuthet und deshalb war es an eine bestimmte Grenze im voraus nicht zu binden. Darin bestärkte denn auch der Präsident der Regierungskommissarien die Versammlung, als er während der Generaldebatte, sich ausdrücklich auch auf die von dem Abgeordneten Miquel vorgebrachten Motive beziehend, Namens der Regierungen die Worte sprach: „Wir haben es für unsere Aufgabe gehalten, ein Minimum derjenigen Concessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen auf deutschem Gebiete der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig werden soll; mögen Sie das Globorat, das dadurch zu Stande gekommen ist, mit dem Namen einer Verfassung belegen oder nicht: das thut zur Sache nichts. Wir glauben aber, daß, wenn es hier angenommen wird, für das deutsche Volk die Bahn frei gemacht worden ist, und daß wir das Vertrauen zum Genius unsers eigenen Volks haben können, daß es auf dieser Bahn den Weg zu finden wissen wird, der zu seinen Zielen führt.“ (St. B. S. 136.) Auch die Worte, womit der Graf Bismarck diese seine Rede schloß: „N. H., arbeiten wir rasch! Setzen wir Deutschland, so zu sagen, in den Sattel! Reiten wird es schon können,“ sind nur in diesem Sinne, nicht aber zu verstehen, wenn es nach wie vor jedem partikularen Machtinhaber zustehen sollte, dem Reiter in die Zügel zu fallen.

War somit die Absicht der Regierungen, daß Verfassungsänderungen Zweckß Erweiterung der Competenz des Bundes zulässig,

aber von einem mit der Majorität von zwei Drittel der Stimmen gefaßten Beschlusse des Bundesraths abhängig sein sollten, schon durch die Generaldebatte über den Verfassungsentwurf constatirt, so ergab sich hieraus, als man sodann in die Specialberathung trat, für diejenigen, die den Bund mit dieser Facultät ausgerüstet sehen wollten, die Aufgabe, auf eine solche Amendirung des Entwurfs, welche diese Absicht in möglichster Klarheit hervortreten ließ, und ihre Erfüllung von der Beobachtung unnöthiger Formalitäten entband, hinzuwirken, während es denen, die hieran Anstoß nahmen, weil allerdings einer Fortbildung des Bundes zum Einheitsstaate dadurch Raum gelassen war, überlassen blieb, diese Wirkung durch entsprechende Amendirung des Entwurfs thunlichst zu neutralisiren. In beiden Richtungen wurde bei der Specialdebatte operirt. Für den ersteren Zweck traten die national-liberalen, für den letzteren aber nur die wenigen partikularistischen Elemente, die im Reichstage den Standpunkt des Bundesstaats zur ausschließlichen Geltung zu bringen bemüht waren, als Vorkämpfer auf.

Es ist nützlich, zunächst die Anträge dieser letzteren Färbung zu besprechen, nicht nur weil sie thatsächlich den Reigen eröffneten, sondern auch weil durch das negative Resultat, welches sie hatten, die aus der Generaldiscussion gewonnene Anschauung in der evidentesten Weise Bestätigung fand. Dieselben gipfelten in den vom Abgeordneten Zachariae zu dem zweiten Abschnitt des Verfassungsentwurfs und zwar zu den §§ 2 und 5 gestellten Amendements, die folgendermaßen lauteten:

1) dem Abschnitt II. anstatt der Ueberschrift „Bundesgesetzgebung“ die Ueberschrift „Bundesgewalt“ zu geben;

2) dem Art. 2 unter Vorbehalt seines Inhalts für Art. 5 hier zu streichen und dafür als Art. 2 zu setzen:

„Die Bundesgewalt wird durch die ihr in dieser Verfassung zugewiesenen Competenzen bestimmt und begrenzt. Die im Bunde begriffenen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, soweit sie nicht durch diese Verfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit sie nicht der Bundesgewalt ausdrücklich übertragen sind.“

3) den Art. 5 des Entwurfs, unter Hinzunahme des Inhalts von Art. 2 dahin zu fassen:

„Die Bundesgewalt wird durch die verfassungsmäßigen Organe derselben ausgeübt; die Bundesgesetzgebung insbesondere nach

Maafgabe des Inhalts dieser Verfassung, durch die übereinstimmende Beschlußfassung des Bundesraths und des Reichstags.“

„Die verfassungsmäßigen Bundesgesetze gehen den Landesgesetzen vor und erhalten ihre verbindliche Kraft durch u. s. w.; das Folgende wie im Art. 2 des Entwurfs bis zu den Schlußworten „ausgegeben worden ist“.

Der Abgeordnete Zachariae legte bei Motivirung dieser Anträge (St. B. S. 239 folg.) das Bekenntniß ab, daß er darnach strebe und dafür wirken wolle, daß die Verfassung dem Charakter des bundesstaatlichen und des constitutionellen Princips gemäß möglichst amendirt werde. Er meinte, daß, wie sehr man sich auch auf den praktischen Standpunkt stellen möge, doch allemal, wenn man ein neues Bundesstaatsgebäude aufrichten wolle, die Principien und Begriffe, auf denen es erbaut werden sollte, nicht ganz fehlen dürften. Von den bisherigen theoretischen Schulbegriffen passe keiner auf den vorliegenden Entwurf. Nur das Eine scheine ihm in der Absicht sowohl der Regierungen als der Mehrheit des Reichstags festzustehen, daß der Entwurf nicht die Verfassung eines Einheitsstaates sein, und daß er auch die verbündeten Staaten nicht auf die schiefe Ebene setzen solle, auf welcher sie allmählig in den Einheitsstaat herabrutschen würden. Der Verfassungsentwurf sei theils staatenbundlichen, theils bundesstaatlichen Charakters; aber sowohl die Centralgewalt im Staatenbund, die keine eigentliche Staatsgewalt, sondern nur eine Societätsgewalt sei, als die Bundesstaatsgewalt, die allerdings den Charakter einer wirklichen Staatsgewalt trage, hätten ihre bestimmt begrenzte Sphäre, und eben dieses, daß und wie nämlich die Bundesgewalt in ihren Competenzen begrenzt sein, und daß Alles, was ihr nicht zugewiesen sei, der Souverainetätssphäre der einzelnen Staaten verbleiben solle, müßte an der Spitze der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen werden, wie das Gleiche auch in der Nordamerikanischen und in der Schweizerischen Verfassung geschehen sei. Hier folgte dann die vorhin schon besprochene Aeußerung, daß dies darum, weil man auf dem Boden des Vertrags stehe, für überflüssig nicht zu halten sei, indem der Vertrag da aufhöre, wo die Verfassung anfangt.

Die Schwächen dieser Argumentation lagen auf der Hand. Es waren dabei Zustände vorausgesetzt, die der Wirklichkeit nicht entsprachen. Gewiß leitete bei dem Verfassungsentwurfe nicht die Absicht, einen fertigen Einheitsstaat zu schaffen, noch auch die ein-

zeln Staaten auf eine schiefe Ebene zu stellen, um sie in den Einheitsstaat herabrutschen zu lassen. Gewiß aber statuirte der Entwurf neben bundesstaatlichen und staatenbündlichen Einrichtungen auch ein gutes Stück Einheitsstaat und gewiß herrschte dabei die Absicht vor, den Bund auch noch weiter, freilich nicht rutschweise, sondern besonnenen Schritts nach demselben Systeme, worauf er gegründet, also nicht nur im bundesstaatlichen, sondern, soweit von Nöthen, auch im einheitsstaatlichen Sinne auszugestalten, sobald und soweit die Zwecke desselben dies erheischen würden. Gerade in dem gemischten Charakter der Institution lag ihre Originalität, welche die Herstellung einer dem bundesstaatlichen Princip entsprechenden Bundesgewalt unmöglich machte. Daß der Entwurf die Bundescentralgewalt selbst nicht einmal mehr mit diesem Namen belegte, dem man in dem Programme vom Juni 1866 begegnete, war nicht bloßer Zufall, sondern die Consequenz der inzwischen veränderten Sachlage, welche die einheitsstaatliche Tendenz stärker hervortreten ließ.

Darum ward er Zachariae'sche Antrag im Voraus gerichtet. Fünf Redner ließen sich im Reichstage dagegen vernehmen; für denselben sprach sich außer dem Antragsteller, keine Stimme aus. Die anwesenden Regierungskommissarien und an ihrer Spitze der Graf Bismarck verhielten sich schweigend dazu. Selbst von zwei sehr pronuncirten Partikularisten, die der Bundesstaatsidee im Uebrigen das Wort redeten, wurde derselbe als unpassend oder unnöthig verworfen. Der Abgeordnete Wagener (Neustettin), der im Namen der äußersten Rechten, auch zweifellos im Sinne der preußischen Regierung sprach, hob hervor, daß der Antrag völlig nutzlos sei und auch das, was er bezwecke, nur erreicht werde, wenn ihm die Bestimmung hinzugefügt wäre, daß an dem durch die Verfassung etablirten Verhältnisse der Bundesgewalt zu den Befugnissen und der Autonomie der verbündeten Staaten nichts mehr geändert werden dürfe, da ohne solchen Zusatz die Bundesgesetzgebung doch in jedem Augenblick sich in der Lage befinden würde, auf dem ihr vorgezeichneten Wege das Verhältniß zu ändern und eine Entwicklung desselben herbeizuführen, wie solcher durch den Antrag vorgebeugt werden solle. Am schärfsten wurde aber die Verwerflichkeit desselben, unter constanten Beifallsbezeugungen des Hauses, von dem Abgeordneten Miquel beleuchtet. Letzterer stimmte zwar dem bei, daß, sobald die Verfassung in's Leben getreten, die Souverainetät der einzelnen Staaten nicht mehr durch Vertrag garantirt sein werde, sondern allein noch auf der Verfassung beruhe.

Die Grundlage der Verfassung sei allerdings ein Vertrag gewesen, der aber eben dahin gegangen sei, einen neuen Staat zu gründen, diesem eine Verfassung zu geben und sich dann dieser Verfassung zu unterwerfen. (Auch der Abgeordnete von Wächter bekannte sich nachfolgend zu dieser Ansicht.) Es müsse gerade dieser Punkt betont und entschieden festgehalten werden, da darin die alleinige Garantie einer friedlichen Entwicklung der Zukunft liege. Der natürlichen Entwicklung einer Nation lasse sich durch derartige formale Versprechungsparagraphen nur auf die Gefahr hin Schranken setzen, daß diese, gerade so wie es im Jahre 1866 geschehen, sobald der Entwicklungstrieb eine weitere Ausbildung der politischen Einigung verlange, durch Gewalt gesprengt würden. Bei verfassungsmäßiger Ordnung des Weges, in dem diese Fortbildung zu ermöglichen, bleibe man in Deutschland von der Gefahr einer unnöthigen Centralisirung immer noch weit entfernt; nicht die partikularistische Richtung, sondern die Einheitsrichtung sei es, die einer Stärkung und Beschützung bedürfe. Wenn der Sinn des Antrags dahin gehe, daß in Zukunft die Selbstständigkeit der einzelnen Staaten nicht weiter beschränkt werde, als in der Verfassung bereits ausdrücklich geschehen sei, so würde dies eben die verfassungsmäßige Weiterentwicklung der Kompetenz und die Aufgabe des Bundes völlig ausschließen und einen permanenten Krieg zwischen den partikularen Stellungen und der die nationalen Bedürfnisse vertretenden Action des Bundes formuliren. Habe aber der Antrag nicht diesen Sinn, wollte er durch den Ausdruck: „soweit die Selbstständigkeit nicht durch diese Verfassung beschränkt ist“, nicht das Recht des Bundes alteriren, seine Verfassung selbst zu erweitern, sich selbst in dem verfassungsmäßigen Wege zu reformiren, dann sei der Antrag völlig bedeutungslos.

Unter dem Eindruck dieser Rede, deren vollständige Billigung Seitens der im Reichstage vertretenen Regierungen von Niemandem in Zweifel gezogen werden konnte, schritt man zur Abstimmung und das Resultat war, daß nach der Verkündigung des Präsidenten sich nur wenige Stimmen für die Anträge des Abgeordneten Zachariae erhoben hatten.

Nicht mehr Glück hatte derselbe Abgeordnete mit dem Antrage, wodurch er den Art. 5 des Verfassungsentwurfes also amendiren wollte:

„Die Bundesgewalt wird durch die verfassungsmäßigen Organe derselben ausgeübt, die Bundesgesetzgebung insbesondere, nach

Maafgabe des Inhalts dieser Verfassung, durch die übereinstimmende Beschlußfassung des Bundesraths und des Reichstags.“ ein Antrag, der nach der mündlichen Motivirung des Antragstellers in erster Linie wiederum bezweckte, wenigstens die Existenz einer Bundesgewalt zu constatiren. Es war dem Herrn nicht möglich, von dem Bestreben abzulassen, nach seinem theoretischen Ideale vom Bundesstaate in die Verfassung eine Bundesgewalt einzuführen, die, so wie sie von ihm gedacht war, mit dem wesentlichsten Theile der Verfassung in Widerspruch stand. Auch dieser Antrag ward nach kurzer Debatte abgelehnt, woraus sich ergab, daß selbst von den wenigen Mitgliedern der Versammlung, die denselben unterstützten, die Ansicht des Antragstellers, die abermals von ihm betont war, daß nemlich Bundesgewalt und Bundesgesetzgebung dauernd immer nur innerhalb der durch die Verfassung gegenwärtig gestellten Grenzen auszuüben seien, nicht getheilt ward. So sagte der Abgeordnete Grxleben: „Wir sind der Meinung, daß die Verfassung, so lange sie besteht, ein Schutz sein soll für ein weiteres Umsichgreifen des einen oder des anderen ihrer Organe, wir sind aber durchaus nicht der Meinung, daß die Verfassung stationär gemacht werden soll, im Gegentheil sind wir der Meinung, daß sie sich nach den Bedürfnissen und Verhältnissen ändern muß, aber nicht auf dem leichten Wege der Gesetzgebung, sondern auf demjenigen Wege, welcher in dem Entwurf angedeutet, wenn auch nicht klar ausgesprochen ist. Es ist für den Bundesrath die Zustimmung von zwei Drittel Majorität zu Verfassungsänderungen bestimmt, für den Reichstag ist gar nichts gesagt.“ Auch hier wieder, wo doch nur von einer künftigen, durch Verfassungsänderung zu bewirkenden Ausdehnung der Competenz des Bundes die Rede war, nahm der Präsident der Bundescommissarien Veranlassung wiederholt zu bestätigen, daß dies in den Absichten der Regierungen liege, indem er hinzufügte: „Die verbündeten Regierungen haben keinen Zweifel darüber gehabt, daß eine Verfassungsänderung mindestens doch ein Act der Gesetzgebung sei, und zwar ein ganz eminenter und einschneidender, der deshalb in Bezug auf den Bundesrath an die Erschwerung, die zwischen $\frac{1}{2}$ und $\frac{2}{3}$ liegt, geknüpft ist. Im Uebrigen sind bei der Berathung wir stets von der Voraussetzung ausgegangen, daß, wie zu jedem andern Acte der Gesetzgebung, ein Votum des Reichstags, bei dem aber nach einfacher Mehrheit beschlossen werde, auch für eine Verfassungsänderung erforderlich sei.“

Hiernach war durch die Anträge des berühmten Publicisten ziemlich das Gegentheil von dem bewirkt, was sie beabsichtigten. Der

Versuch, den Charakter des Bundes als Bundesstaat prädominirend in dem Verfassungsentwurf hervortreten zu lassen und denselben in solcher Weise zu amendiren, daß die Organe des Bundes die Competenz desselben nicht durch Verfassungsänderung zu erweitern vermöchten, war mißlungen; die Absicht aber, daß dies statthast sein sollte, war noch bestimmter constatirt. Dies letztere gilt in noch höherem Grade von dem Antrage des Abgeordneten Miquel, der zwischen Art. 4 und 5 einen neuen Artikel folgenden Inhalts eingeschoben wissen wollte:

„Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung auch solche Einrichtungen zu treffen und Maßregeln anzuordnen, welche auf andere als die im Art. 4 bezeichneten Gegenstände sich beziehen, wenn dieselben im Gesamtinteresse nothwendig werden. Der Erlaß solcher Gesetze ist an die für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen gebunden.“

Der Antragsteller ging in seiner mündlichen Motivirung (St. B. S. 316 folg.) von der Voraussetzung aus, worin die Versammlung mehr als einmal durch die anwesenden Regierungskommissarien bestätigt worden war, daß dem Bunde die Befugniß zu Verfassungsänderungen unbeschränkt zustehen sollte. Denen entgegen, welche die Zwecke des Bundes in engere Grenzen zu ziehen bemüht waren, betonte er, wie er und seine Freunde es wohl erkannten, daß, um nur überhaupt den Bund zu gründen und eine Verfassung zu Stande zu bringen, es sich nicht vermeiden lasse, die Competenz des ersteren in der Verfassung zu begrenzen, daß es aber darauf ankomme, einen wahren Staat zu gründen, der befähigt sein solle, die Aufgaben eines solchen möglichst vollständig zu erfüllen, daher denn dem Bunde die Fähigkeit, sich nach allen Seiten hin zu entwickeln, nicht fehlen dürfe. Der Antrag bezwecke nichts anderes, als die Lücke auszufüllen, die zwischen einfacher Gesetzgebung innerhalb der schon bestehenden Gesetzgebungscompetenz und der unbegrenzten Befugniß der Verfassungsänderung bestehe; derselbe verlasse keineswegs den Boden, auf welchem der Verfassungsentwurf stehe, er dehne auch an sich die Machtbefugnisse, die der Entwurf dem Bundesrathe und dem Parlament beilege, nicht weiter aus, sondern er bezwecke nur, das Verfahren, wenn von diesen Machtbefugnissen Gebrauch zu machen, für eine Wirksamkeit, die nicht schon durch die Verfassung in ihre Competenz gestellt sei, in zweckmäßigere Form zu kleiden. Nur dahin sei der Antrag gerichtet, daß es in allen Fällen dieser Art, auch wenn

es sich um einen minder wichtigen Gegenstand handle, nicht jedesmal einer formalen Verfassungsänderung bedürfe, sondern im Wege der Gesetzgebung, wenn auch unter Wahrung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen, verfahren werden könne.

Dieser Antrag ward in thesi nur von einer einzigen Stimme vom partikularistischen Standpunkte aus bekämpft, der sofort entgegengehalten wurde, wie es sich nicht rechtfertigen könnte, denselben seiner unitarischen Tendenz wegen zu verwerfen, da er in solcher Richtung nichts anderes bestimme, als was schon in dem Verfassungsentwurfe enthalten sei. Angefochten wurde er von anderen Seiten nur, weil man ihn für überflüssig erklärte. Hier eben war es wieder der Abgeordnete Wagoner (Neustettin), der diese Ansicht in der entschiedensten Weise kund und damit ebenso entschieden den Vertragscharakter der Verfassung leugnete. Er sagte u. A.: „daß die Verfassungsurkunde, wie sie uns vorgelegt worden ist und von uns, wie ich hoffe, beschlossen werden wird, Anträge und Beschlüsse auf Abänderung dieser Verfassung nicht ausschließt; darüber, glaube ich, kann wohl in diesem hohen Hause kein Zweifel herrschen. Es ist auch außerdem die Form, in der dies geschehen soll, mit ganz unzweideutigen und klaren Worten vorgeschrieben. — Wir haben die Verfassungsbefugniß zur Abänderung der Verfassung, wir brauchen sie uns nicht durch Amendements beizulegen, und ich glaube, es ist ein Irrthum von dem Herrn Antragsteller, wenn er meint, daß zwischen einer Verfassungsänderung und dem, was er uns hier vorschlägt, irgend ein sachlicher und durchgreifender Unterschied vorhanden ist. Man hat früher wohl die Anschauung gehabt, daß eine Verfassungsurkunde so etwas Unverletzliches sei, daß noch ein ganz besonderer Apparat und eine ganz besondere Proceedur nöthig wäre, um an dieser Verfassungsurkunde irgend etwas zu ändern. Wir haben uns auch im preussischen Abgeordnetenhause eine Zeitlang mit dieser Frage herumgeschlagen, wir sind aber endlich zu der Auffassung gekommen, daß man eine Verfassung abändern kann, wie jedes andere Gesetz, selbstredend unter Beobachtung der Cautelen und Maßgaben, welche diese Verfassungsurkunde selbst vorschreibt. — Es ist also in der That zwischen einer Verfassungsänderung und einer Gesetzgebung in den Formen und Modalitäten der Verfassungsänderung gar kein sachlich durchgreifender Unterschied und deshalb möchte ich Sie bitten, das Amendement abzulassen. Es kann eben nur den Eindruck machen: wir haben zwar beschlossen, wir wollen die Competenz einstweilen festhalten, aber auch zugleich wieder in Frage stellen, weil die Mög-

lichkeit vorhanden ist, daß noch neue Dinge hinzukommen können. Kommen diese neuen Dinge, meine Herren, dann bietet die Verfassungsurkunde einen vollkommen ausreichenden und, wie mir scheint, durchaus nicht schwerfälligen Anhalt, um diese Dinge durchaus nach den Wünschen des Reichstags erledigen zu können."

(Beifall.)

Waren hiermit Ansichten ausgesprochen, die unzweifelhaft die große Majorität der Versammlung beherrschten, so constatirte alsbald der großherzogl. hessische Commissarius das Einverständnis der Regierungen, indem er sagte: „Es scheint mir, daß der Antrag des Hrn. Abgeordneten Miquel gewissermaßen ein Gegenstück bildet zu dem Antrage, welcher zu Art. 2 von dem Hrn. Abgeordneten Dr. Zachariae gestellt worden war und welchen die hohe Versammlung nicht angenommen hat. Während in dem Antrage von Zachariae gesagt worden war, daß alle Rechte, welche nicht der Bundesgewalt ausdrücklich übertragen seien, den Einzelstaaten verbleiben, wird hier gesagt, daß alle Rechte, die nicht der Bundesgewalt schon jetzt ausdrücklich eingeräumt sind, ihr für die Zukunft auf dem Wege der Verfassungsänderung eingeräumt werden können. Meine Herren, man hat damals zu dem Antrage von Zachariae bemerkt: entweder bedeute derselbe nichts oder er bedeute den Partikularismus; ich glaube, daß man mit demselben Recht von dem Antrage des Hrn. Abgeordneten Miquel sagen kann: entweder bedeutet derselbe nichts oder er bedeutet die Centralisation.

(Ruf: Ja wohl!)

Ein Bedürfniß, weitere Materien als die im Art. 4 genannten auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu regeln, kann sich im Laufe der Zeit allerdings herausstellen; aber wenn dies Bedürfniß wirklich dringend ist, wird sich auch wohl die Zweidrittel-Majorität im Bundesrath finden, welche nöthig ist, um die gesetzgeberische Thätigkeit des Bundes auf solche Materien auszudehnen. Daß dann die Verfassungsurkunde selbst jedesmal durch Aufnahme des betreffenden Gegenstandes in den Art. 4 erst amendirt werden müßte, scheint mir doch eine zu formale Auffassung der Sache zu sein. Man wird im Eingange des betreffenden Gesetzes darauf Bezug nehmen können, daß derselbe eine Verfassungsänderung enthalte und daß die hiebei nöthigen Formen gewahrt seien. Man wird das Gesetz erlassen können, ohne daß man deshalb in die Verfassungsurkunde eine Aenderung des Textes hineinträgt."

Man begreift, daß die unter solchen Umständen erfolgte Ableh-

nung des Miquel'schen Amendements nur zur Bekräftigung der Ansicht zu dienen vermag, daß nach der bei der Vorlage leitenden Ansicht auch ohne dasselbe den Organen des Bundes das Recht zustehen sollte, Verfassungsänderungen zu beschließen, die eine Erweiterung der Competenz mit sich bringen würden. Und ganz ähnlich verhält es sich mit dem Antrage des Abgeordneten Lasker, wonach in dem vom Bundesrath handelnden Abschnitt der Verfassung über Verfassungsänderungen nichts gesagt, dagegen aber am Schlusse der Verfassung ein besonderer Artikel (der jetzige Art. 78) hinzugefügt werden sollte, des Inhalts:

„Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung, jedoch ist zu denselben im Bundesrath eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erforderlich,“

gegen welchen Antrag keinerlei Einwendungen erhoben wurden, nachdem der Antragsteller bemerkt hatte, daß derselbe bestimmt sei, einmal, um durch bessere Redaction die Auffassung auszuschließen, als ob, durch einseitige Beschlüsse des Bundesraths eine Verfassungsänderung zu bewirken sei, dann und besonders aber auch, um dem Bedenken zu begegnen, ob nach den Worten des Art. 23 des Entwurfs:

„der Reichstag hat das Recht, Gesetze innerhalb der Competenz des Bundes vorzuschlagen,“

dem Reichstage auch bei Verfassungsänderungen die Initiative zustehen. Der Zusatz „innerhalb der Competenz des Bundes“ könne zu verschiedenen Deutungen Veranlassung geben. Man könnte behaupten, daß zur Competenz des Bundes nur diejenigen Gegenstände gehörten, welche der Gesetzgebung ausdrücklich überwiesen worden, daß aber Verfassungsänderungen im strikten Sinne nicht dahin gehörten. Darum sei es besser, ausdrücklich zu bestimmen, daß Verfassungsänderungen im Wege der Gesetzgebung bewirkt werden könnten, d. h. also, daß auch dem Reichstage die Initiative zustehen. (St. B. S. 352).

Auch die Ablehnung des von dem Abgeordneten Kraß eingebrachten Amendements, das Verfassungsänderungen, wie im Bundesrath, so auch im Reichstage durch eine Zweidrittel-Majorität bedingen wollte, um eine unzuträgliche und vorzeitige Erweiterung der Competenz des Bundes mehr zu erschweren, zeugt davon, daß an sich die Berechtigung desselben zur Competenzerweiterung außer Zweifel stand.

Nur eine Stimme ließ sich für dies Amendement vernehmen und diese Stimme gehörte dem Abgeordneten Windthorst, der aber damals diese Berechtigung, als an sich in der Verfassung begründet, auch nicht verkannte, wie folgende Worte beweisen: „Gerade die Unsicherheit in der Kompetenz der Reichsgewalt (sic) und der Reichsgesetzgebung (sic) gegenüber der Gewalt der Einzelstaaten und der Gesetzgebung der Einzelstaaten, die dem Reichstage eingeräumte Initiative, machen es meines Erachtens durchaus erforderlich, daß es stets klar und bestimmt zum Bewußtsein kommt, wenn eine Abänderung der Verfassung beschlossen wird. Sehr häufig werden in den einzelnen Gesetzesvorlagen Bestimmungen enthalten sein, von denen man nicht gleich weiß, ob sie Aenderungen der Verfassung enthalten oder nicht und in solchen Fällen ist es wichtig, durch Hinstellung solcher Formen die Nothwendigkeit zu begründen, Klarheit in der angegebenen Richtung herbeizuführen. — Ich bin freilich der Meinung, daß, mögen wir uns drehen und wenden, wie wir wollen, wir nicht leugnen können: der Einheitsstaat ist in der Verfassung gegeben. Es ist alles Andere darin nur Beiwerk. Inzwischen lege ich doch auf dieses Beiwerk noch einiges Gewicht, und zur Sicherung dieser Dinge und der noch bestehenden Einzelstaaten wünsche ich, daß man die Verfassungsänderung nicht so leicht beschließen könne, vielleicht wird dadurch diese gewaltige Strömung nicht sowohl zur Einigung, als zur Einheit Deutschlands einigermaßen eingedämmt.“

Freilich ist es dem Abgeordneten Windthorst später doch möglich geworden, sich so zu drehen und zu wenden, daß er einen Standpunkt gewann, von wo aus er den staatlichen Charakter des Norddeutschen Bundes läugnete und demselben die rechtliche Facultät absprach, seine Kompetenz zum Abbruch partikularer Hoheitsrechte über das in der Verfassung ausdrücklich festgestellte Maas hinaus zu erweitern. Er hatte auf diesem veränderten Standpunkte kein Gedächtniß mehr für die Vorgänge, wodurch unter seinem eigenen Zuthun im constituirenden Reichstage die entgegengesetzte Absicht der Verfassung constatirt worden war; er hielt sich jetzt an dem Buchstaben der letzteren, daraus behauptend, daß der Bund durch eigenes Vermögen über die im Art. 4 bestimmte gesetzgeberische Kompetenz niemals hinaus, Verfassungsänderungen also auch nur innerhalb dieser Kompetenz vornehmen könne, was kaum etwas Anderes heißen würde, als daß es ihm unbenommen bliebe, sich dieser Attribute ganz oder theilweise zu Gunsten des Partikularismus wieder zu ent-

lebigen. Auch in dem Abgeordneten Wagener (Neustettin) hat sich inzwischen bei wieder steigendem Drucke einer reactionären Atmosphäre die Wandelung vollzogen, daß er, der, wie wir gesehen haben, im constituirenden Reichstage noch viel mehr beflissen war, jeden Zweifel an der Competenz des Bundes zu beliebiger Ausdehnung seiner legislatorischen Thätigkeit abzuwehren, es jetzt über sich zu gewinnen vermochte, der Verfassungsurkunde, ähnlich wie der Abgeordnete Windthorst, inquisitorisch zu Leibe zu gehen, um zu sehen, ob nicht irgendwo ein Wörtchen zu entdecken, das dazu diene, daraus das Gegentheil zu interpretiren. Dasjenige aber, was die Verhandlungen des constituirenden Reichstags für die richtige Interpretation der Verfassung beweisen, wird durch diese vereinzeltelten Tergiversationen nicht abgeschwächt.

Die Schrift über „Competenz=Competenz?“ läuft im Wesentlichen auf eine Paraphrase der Reden hinaus, worin die beiden letztgenannten Herren, im Laufe der Reichstagsession von 1869, unterstützt durch die Abgeordneten von Zehmen, Schwarze, Gr. von Bassewitz und Ackermann, es unternahmen, den oben bereits erwähnten Miquel=Lasfer'schen Antrag, wegen Erweiterung der Competenz des Bundes auf das gesammte Civilrecht, zu bekämpfen, ein Antrag, welchen der Abgeordnete Miquel schon im constituirenden Reichstage sich ausdrücklich für den Fall vorbehalten hatte (St. B. v. 1867, S. 286), daß das Civilrecht nicht schon durch die Verfassungsurkunde in die Competenz des Bundes einbezogen werden möchte. Die Reden pro et contra, die sich theils über die Competenz-, theils über die Opportunitätsfrage ergingen, sind in den Stenographischen Berichten v. 1869, S. 445 folg. und S. 647 folg. zu lesen. Es wurde den beiden Herren ihre Inconsequenz in scharfen Zügen vorgehalten, der Reichstag blieb seiner Auffassung von der Competenzfrage consequent und nahm den Antrag mit einer weit überwiegenden Majorität an. Auch jetzt erfolgte gegen die bei solchem Beschlusse vorausgesetzte Berechtigung des Bundes von Seiten der anwesenden Vertreter der Regierungen keinerlei Einsprache, und erklärte nur der Präsident des Bundeskanzleramtes, daß die Regierungen über die unzweifelhaft eine Verfassungsänderung involvirende Frage noch nicht in Berathung getreten und er sich daher noch nicht in der Lage befinde, die Stellung zu bezeichnen, die Bundesrath und Bundespräsidium zu derselben würden nehmen wollen.

Der Verfasser jener Schrift ist auch darin den Herren Wagener und Windthorst gefolgt, daß er zur Rechtfertigung seiner Ansichten

sich auf den Abgeordneten Twesten bezog und es ist wahr, daß letzterer im Reichstage sowohl als auch noch später über die Kompetenzerweiterungsfrage sich in einem Sinne äußerte, der von der Auffassung seiner Parteigenossen abwich. Er sagte in der Sitzung vom 21. März 1867: „Es ist ein allgemeiner rechtlicher Grundsatz, geltend im Privatrecht, wie im Staatsrecht, Niemand kann sich selbst seine Kompetenz erweitern. Eine Kompetenz, die nicht durch die Verfassung dem Bundesrathe und dem Reichstage beigelegt wird, können sich diese Körperschaften niemals später selbst beilegen, wenn es nicht ausdrücklich vorbehalten wird, daß dies im Wege einer Verfassungsänderung geschehen kann, und das würde ich doch für höchst bedenklich halten, denn das wäre allerdings der Weg, durch welchen im Wege Rechtsens geradezu die kleineren Staaten mediatisirt werden könnten. Ich weiß nicht, ob die Herrn Vertreter der Bundesregierungen sich dem unterwerfen wollen. Will man das aber nicht, so muß man den Grundsatz festhalten: der Reichstag und der Bundesrath werden sich künftig nie eine Kompetenz beilegen können, die ihnen nicht im Wege der Verfassung ausdrücklich zugewiesen ist.“ An einem andern Orte, wo es sich darum handelte, ob dem Bunde durch die Verfassung ausdrücklich die Befugniß beizulegen sei, gewisse Grundrechte in Bezug auf bürgerliche, persönliche und politische Freiheit festzustellen, äußerte der Abgeordnete Twesten, der dies befürwortete, nur, daß, wenn dies nicht geschehe, dem Bunde künftig die Kompetenz zu solchen Festsetzungen mit einigem Rechte bestritten werden könnte (St. B. S. 257). Schon hieraus ergibt sich, daß die Twesten'sche Behauptung von ihm selbst nicht für so zweifellos angesehen wurde, als es nach den erst recitirten Worten den Anschein hat. Daß sie in der Allgemeinheit, wie sie sich dort ausgesprochen findet, unhaltbar sei und daß namentlich der Staat, als Individuum gedacht, davon nicht ergriffen werde, ist einleuchtend und wird auch von dem Verfasser der Schrift eingeräumt. Unverkennbar war dabei eben der staatliche Charakter des Bundes ungenügend gewürdigt. Der Abgeordnete Twesten selbst sagte später, als man im Reichstage über den von ihm und dem Grafen Münster gestellten Antrag auf Errichtung von Bundesministerien berieth, in der Sitzung vom 16. April 1869: „Die Bundesgewalt umfaßt zwar nicht alle Ziele des Staatszwecks, aber eine Reihe der wichtigsten Hoheitsrechte übt die Bundesgewalt selbstständig und aus eigenem Rechte. Nach dem Verfassungsrechte, wie es bereits feststeht, beruhet der Bund nicht mehr auf dem freien Willen der einzelnen ursprüng-

lichen Contrahenten, sondern er bildet ein wirkliches Staatswesen. Die erste Grundlage jedes Staatswesens ist eine geordnete Regierungsgewalt und diese gerade ist bei uns durchaus fragmentarisch geblieben.“ Auch trat Twisten (St. B. v. 1869, S. 94) als warmer Fürsprecher für eine die Redefreiheit der Landtagsabgeordneten statuierende Bundesgesetzgebung hervor, obwohl diese doch sicherlich nicht zu den Gegenständen gehört, die verfassungsmäßig der Bundesgesetzgebung ausdrücklich überwiesen wurden. Wenn aber auch derselbe alles, was er am 21. März 1867 sagte, noch heute zu vertreten bereit sein sollte, so wäre doch die Thatsache dadurch nicht widerlegt, daß Regierungen und Reichstag zu der Zeit, wo sie sich über die Verfassung einigten, die entgegengesetzte Ansicht und Absicht kund gaben.

Noch weniger, als auf die Autorität Twistens, durfte der Verfasser sich auf die Autorität des Abgeordneten von Gerber berufen, der in der Generaldiscussion über den Verfassungsentwurf zwar bemerkte, daß nicht alle Anforderungen, die im constitutionellen Sinne an die Ausstattung eines Parlaments im Einzelstaate gerichtet werden, zugleich an das Parlament eines zusammengesetzten Staates, der von vornherein eine vertragsmäßige Grenze seiner Wirksamkeit und seines Machtgebiets habe, gestellt werden könnten, der aber, als dann über den Art. 4 des Entwurfs debattirt und die darin enthaltene schmale Begrenzung der Competenz auf dem Rechtsgebiete bemängelt wurde, sich folgendermaßen äußerte: „Warum, habe ich mich gefragt, bietet nun unser Entwurf nicht mehr? Ich habe mir folgende Antwort zu geben gesucht. Ich habe mir gesagt: es liegt in der ganzen Oekonomie, in dem ganzen Plane des Entwurfs, nur diejenigen Punkte als Gegenstände der gemeinen Gesetzgebung hinzustellen, welche sich unmittelbar und direct auf die politische und wirtschaftliche Einigung des Volks beziehen; man hat aber, indem man sich auf diese Gegenstände beschränkte, keineswegs etwa jenem Bestreben nach Einigung des Rechts entgentreten, man hat es damit nicht verneinen wollen, man hat es nur nicht für nöthig erachtet, darüber etwas Besonderes aufzunehmen, und ich habe mir gedacht, wenn dies die richtige Vorstellung ist, dann würden die Wege, die künftig zu betreten wären, folgende sein: Einmal derselbe Weg, der zur Zeit des Deutschen Bundes beliebt wurde, nämlich der Weg der freien Vereinigung, ein Weg, von dem man vielleicht annimmt, daß er unter den gegenwärtigen Verhältnissen von einem weit größeren Erfolge begleitet sein werde, als ehemals. Sodann

könnte man mit einer leichten Taktik den Organismus des Bundes selbst für die gemeinschaftliche Gesetzgebung dienstbar machen, indem man überall, wo man ein gemeinsames Gesetzbuch zu Stande bringen will, nur einfach den Weg einzuschlagen hätte, der für eine Abänderung der Bundesverfassung mittelst Erweiterung ihrer Competenz in dem einzelnen Falle vorgeschrieben ist, d. h. Zustimmung des Bundesraths mit zwei Drittel Majorität und Zustimmung des Reichstags. Ich würde also, m. G., glauben, wenn diese meine Vorstellungen richtig sind, daß in der Omission unseres Entwurfs durchaus nicht eine Ablehnung der edlen und berechtigten Ziele unsers deutschen Volksgeistes in Beziehung auf die Herstellung eines gemeinen Rechts zu finden gewesen wäre. Gleichwohl aber halte ich es für nothwendig und wünschenswerth, daß wir weiter gehen, und daß wir der deutschen Bundesgewalt eine Einwirkung auf dieses bedeutende Gebiet unserer Volksittlichkeit direct und mit ausdrücklichen Worten sichern.“ Der berühmte Germanist erklärte sich deshalb für das eben dahin zielende Miquel'sche Amendement, das, wie wir gesehen haben, nur darum abgelehnt wurde, weil der Reichstag sich überzeugt hielt, daß diese Einwirkung auch ohnedies schon vermöge der allgemein vorbehaltenen Verfassungsänderung gesichert war. (St. B. S. 290.)

Merkwürdig ist endlich auch die Leichtfertigkeit, womit der Verfasser der Schrift über einige tendenziös excerpirte Aeußerungen der preußischen Commissarien hinweggeht, die doch in ihrer amtlichen Eigenschaft dem Reichstage gegenüber gethan waren und unzweideutig die Absicht der Regierung erkennen ließen.

In der 15. Sitzung des constituirenden Reichstags drehte sich die Discussion um die im Art. 3 des Verfassungsentwurfs über das Indigenat und dessen rechtliche Folgen enthaltenen Bestimmungen, zu denen mehrere, das kirchliche Gebiet berührende Amendements eingebracht waren. Ingleichen war die Frage aufgeworfen, ob, wenn der Art. 4 des Entwurfs

„die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Art. 3 dieser Verfassung erledigt sind“,

der Gesetzgebung des Bundes überweise, grade diese selben Gegenstände, also die im Art. 3 behandelten Verhältnisse des Indigenats,

von der zukünftigen Entwicklung durch die Bundesgesetzgebung als ausgeschlossen anzusehen seien. Ueber diese beiden durchaus von einander verschiedenen Punkte gab der Commissarius von Savigny Erklärungen ab.

Derfelbe beantwortete zunächst die letztgedachte Frage dahin, daß nach Ansicht der verbündeten Regierungen, welche den Entwurf vorgelegt hätten, der Bundesgesetzgebung die ferner Entwicklung auch auf diesem Gebiete nicht entzogen worden sei, sondern im Gegentheil vorbehalten bliebe. Die Antwort beseitigte also in authentischer Weise nur den Zweifel, ob der Zusatz „soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Art. 3 erledigt sind“ eine ausschließende Wirkung haben solle. Sie vindicirte nach Ansicht der Regierungen der Bundesgesetzgebung die Competenz in Indigenatsangelegenheiten, trotzdem daß der Art. 4 sie nicht nur nicht ausdrücklich statuirte, sondern eine Clausel enthielt, die an sich die entgegengesetzte Deutung zuließ. Welche Nußanwendung macht aber hiervon der Verfasser unserer Schrift? Er sagt: „Die Conferenzen hatten es also für nothwendig erachtet, an einem Punkte, wo die Competenz allenfalls zweifelhaft sein konnte, dieselbe ausdrücklich dem Bunde zu vindiciren. Eine Genauigkeit, welche alle Beachtung verdient!“

Noch absonderlicher ist aber die Nußanwendung, die der Verfasser von der Aeußerung des Commissarius über den erst erwähnten Punkt macht. Hier erklärte Herr v. Savigny, daß die preussische Regierung, als sie den Verfassungsentwurf den übrigen Regierungen vorlegte, das religiös-sittliche Gebiet der Autonomie den einzelnen Staaten entschieden nicht habe entzogen wissen wollen. Er bemerkte, daß Preußen hierbei seine Errungenschaften auf dem Gebiete religiöser Toleranz nicht in Frage gestellt wissen, vielmehr sie bewahren wolle und im Vertrauen auf die in diesen Principien liegende werbende Kraft nicht daran zweifle, daß dieselben baldmöglichst überall adoptirt werden würden, und er fügte dann hinzu: „Uebrigens wird es künftig an Gelegenheit nicht fehlen, diese Fragen von Neuem anzuregen, wenn Jemand solcher Aufforderung nicht nachkommen sollte. Dies bleibt eben der Legislative vorbehalten und grade ihrer Entfaltung auf diesem Gebiete.“ Daraus folgert nun der Verfasser die Absicht, daß, weil die Freizügigkeit in das Competenzgebiet der Bundesgesetzgebung gehöre, letztere zwar auch die Nichttoleranz als Hinderniß der Freizügigkeit solle beseitigen können, aber nur von einer künftig möglichen „Unregung“, nicht von „Erledigung“ der in den Amendements berührten Fragen, nicht von „Erweiterung des

Gebiets der Legislative, sondern nur von ihrer „Entfaltung auf diesem Gebiete“ sei die Rede gewesen. Der Sinn der Worte kann jedoch kein anderer sein, als daß nach der Auffassung der preußischen Regierung der Bund, dafern solches zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Bestimmung, insbesondere zur Completirung des rechtlichen Inhalts des Indigenats nöthig wäre, für wohl befugt zu achten sein würde, seine Gesetzgebung auch auf das religiös-sittliche Gebiet auszudehnen, trotzdem daß nach der ursprünglichen Absicht, letzteres der Autonomie der Einzelstaaten vorbehalten bleiben sollte und darum dem Bunde eine entsprechende Competenz durch die Verfassung ausdrücklich nicht beigelegt wurde. Das seitdem ergangene Bundesgesetz vom 3. Juli 1869 betreffend die Gleichberechtigung der Confessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung zeugt davon, daß diese letztere Ansicht die richtige ist.

Als ferner in der 16. Sitzung des constituirenden Reichstags über die Frage debattirt wurde, ob durch die Verfassung dem Bunde die Steuergesetzgebung ganz allgemein oder nur in Bezug auf indirecte Abgaben beizulegen sei, äußerte der preußische Bundescommissair von der Heydt: „Die Bundesregierungen haben geglaubt, der Gesetzgebung des Bundes vorläufig nur die Bestimmung über die indirecten Steuern vorbehalten zu sollen. — Sollte später das Bedürfniß sich herausstellen, darin weiter zu gehen, so würde die preußische Regierung es nicht unterlassen, bei den Bundesregierungen eine entsprechende Aenderung zu befürworten.“ In dem Zusammenhange, worin sie gesprochen waren, konnten diese Worte keinen andern Sinn haben, als daß damit eine künftige entsprechende Verfassungsänderung als zulässig bezeichnet werden sollte und gaben sie auch eben nur darum dem Abgeordneten Twisten zu der vorerwähnten widersprechenden Aeußerung die Veranlassung. Unser Verfasser ist allerdings so ehrlich, ihrer kurz zu erwähnen, doch aber auch nur, um eben so kurz sie als „unpräjudicirlich“ abzufertigen.

In der 17. Sitzung des constituirenden Reichstags endlich debattirte man über den Antrag des Abgeordneten Dr. Braun, der im Art. 4 der Verfassung auch

„Die Feststellung der Befugnisse, welche kein Bundesstaat in Bezug auf die Freiheit des religiösen Bekenntnisses und der Religionsübung, auf Preß-, Vereins- und Versammlungsrecht, so wie in Bezug auf die sonstigen persönlichen und staatsbürgerlichen Rechte den Bundesangehörigen vorenthalten darf“

der Kompetenz des Bundes überwiesen wissen wollte, ein Antrag, der schließlich mit einer Majorität von nur zwei Stimmen abgelehnt wurde. Mehrere Redner betonten es, wie es bei diesem Antrage eben nur darauf ankomme, den Bund zu befragen, hierüber im Wege der Gesetzgebung Feststellung zu treffen, damit es hierzu nicht erst einer Verfassungsänderung bedürfe. Es wurde also vorausgesetzt, daß in diesem letztern Wege die Kompetenz des Bundes jederzeit zu erweitern sein würde. Namentlich sagte der Abgeordnete Hr. Schwerin:

„Ich wiederhole also nun den Satz. Meiner Meinung nach kann die bestehende Gesetzgebung, wenn das Amendement angenommen wird, nicht geändert werden, wenn Preußen und die genannten Kleinstaaten, die die Majorität des Bundesraths vertreten, es nicht wollen. Wenn aber die Majorität des Bundesraths und der Reichstag damit einverstanden sind, dann soll etwas geändert werden können; es kann das aber nicht geschehen, wenn wir das Amendement nicht unter die Kompetenzen der Bundesverfassung mit aufnehmen. Dann bedarf es einer vorhergegangenen Veränderung der Bundesverfassung dazu, und diese ist immer ein viel bedenklicherer Gegenstand, als ein Gegenstand der Gesetzgebung. Hierbei steht auch der Einfluß der preussischen Regierung zurück, weil zu einer solchen Aenderung eine Majorität von zwei Dritteln nothwendig, während für ein Gesetz nur die einfache Majorität erforderlich ist.“

Diese Voraussetzung nun wurde von dem Vorsitzenden der Bundescommissare, der unmittelbar nach dem Grafen von Schwerin redete, in der bestimmtesten Weise durch folgende Worte bestätigt:

„Ich habe nur das Wort ergriffen, um mich gegen eine Ansicht des Hrn. Redners, der soeben die Tribune verläßt, auszusprechen, nemlich gegen dasjenige Argument, daß er nicht begreife, wie Jemand, der Preußens Führung auf dem Wege wolle, den ich mit ihm auch ferner gemeinschaftlich zu wandeln hoffe, dieser Sache widersprechen könne. Der Hr. Redner hat dabei, glaube ich, Ein Motiv unterschätzt, welches bei mir wenigstens als Minister — ich sage nicht als Abgeordneter — das stärkste ist bei demjenigen Widerspruch, den ich gegen irgend eines der vielen hier auftretenden Amendements erhebe, nemlich die mich nie lassende Sorge: werden wir dafür die Zustimmung der übrigen Regierungen erlangen? kann an dieser Sache die Zustimmung

scheitern? ist die Sache der Mühe werth, das Ventil der Maschine auf diese Probe zu stellen? Und in dieser Beziehung kann ich mich auf die Argumentation des Hrn. Vorredners berufen; ich glaube, er hat schon dazu beigetragen, die Ueberschätzung des Werthes dieses Amendements, wenn es angenommen würde, zu vermindern. Es handelt sich, wie schon vorher hervorgehoben worden ist, nur um den Unterschied der Gesetzgebung und der Verfassungsänderung,

(Sehr richtig!)

um die Frage: ist zur Einführung dieses oder jenes Grundrechts, dieser oder jener Garantie — es ist nicht ganz der richtige Ausdruck, aber die Herren verstehen mich — erforderlich, daß zwei Drittel der Stimmen im Bundesrath dafür vorhanden sind, oder reicht die größere Hälfte hin? Um uns einen Gedanken von dem praktischen Werthe dieses Unterschieds zu machen, fassen wir die Sache einmal nicht von der Seite des Druckes auf, der sich hinter das Durchbringen einer solchen Sache setzen läßt, sondern von der Seite der Widerstandskraft. Bei dem Erforderniß von zwei Drittel Majorität genügt Preußens Widerspruch mit 17 Stimmen, um das Zustandekommen unmöglich zu machen. Bei Ausnahme dieses Amendements müßte dem Preussischen Widerspruch mit 17 Stimmen etwa der Sächsische mit 4 Stimmen zu Hülfe kommen. Schon gegen diese beiden stärksten Regierungen im Bunde, wenn sie einig sind, ist es nicht wünschenswerth, eine Sache durchzudrücken; es würde dann nur noch eine der einzelnen Stimmen hinzutreten dürfen, dann wäre die Majorität von 22 da, die einen Widerspruch im Bundesrath erheben könnte, an dem die Sache scheiterte. Von dieser Seite betrachtet, meine Herren, glaube ich, hat die Sache für die Freunde des Amendements nicht den hohen Werth, daß sie darum das Ganze auf die Probe stellen sollten. Ich hoffe, daß, wenn der Fall der Entscheidung eintrete, auch auf Seiten der Bundesregierungen über solche Dinge unser Werk nicht gehindert werden würde; daß solche Anstände nicht ausreichen, um die Grundlage, die wir haben, zu zerstören, es in die Luft zu sprengen: — aber, meine Herren, sicher sind wir doch in dieser Sache nicht! Wenn ich hier als Abgeordneter spräche, so würde ich sagen: man kann es annehmen, man kann es ablehnen; ich sehe darum keine Gefahr für das Vaterland. Als Minister kann ich nur dazu rathen, es abzulehnen.

(Bravo!)

Auch bei dieser Gelegenheit zeigte es sich deutlich, wie sehr die preußische Regierung bemüht war, die Bundesverfassung unter Zustimmung aller norddeutschen Regierungen zu Stande zu bringen. Kein Zweifel, daß sie die Zustimmung selbst noch unter härteren Bedingungen zu ertrogen vermochte und daß, falls einer oder der andere der kleinen Staaten renitirend geblieben wäre, dies keine andere Folge hätte haben können, als daß derselbe später unter noch ungünstigeren Bedingungen dem Schicksal sich hätte unterwerfen müssen. Aber sie legte Werth darauf, daß der Schein der Vergewaltigung vermieden blieb, der leitende Staatsmann fand es immerhin bedenklich, durch Amendements des Reichstags der centralisirenden Tendenz des Verfassungsentwurfs einen stärkeren Ausdruck zu geben, so zwar, daß doch eine oder die andere der kleinen Regierungen sich hätte versucht fühlen können, ihre Zustimmung zu verweigern. Lediglich aus diesem Grunde widerrieth der Graf Bismarck das Braun'sche Amendement. Im Uebrigen geht, auch wenn es an jedem anderweitigen Beweise fehlte, schon aus dieser seiner Rede unwiderleglich hervor, daß nicht nur nach Ansicht der preußischen Regierung die Competenz des Bundes durch die in dem Entwurfe vorbehaltene Aenderung der Verfassung über die im Art. 4 bestimmten Grenzen hinaus sollte erweitert werden können, sondern daß Preußen sich hierin mit den verbündeten Regierungen vollkommen einverstanden wußte, so daß also in dieser Beziehung, wenn man dem Verfassungsentwurf den Charakter eines Vertrags beilegen will, durch die Umendirung des constituirenden Reichstags Wesentliches nicht geändert wurde.

Der Verfasser unserer Schrift versucht es aber dennoch zu bestreiten, daß die Worte des Ministers dasjenige bedeuten und hätten sagen wollen, was sonnenklar aus ihnen hervorgeht. Anscheinend, nur dies gesteht er bereitwillig zu, redeten sie sehr bestimmt. Wer aber, so meint er, den Zusammenhang, in welchen die Worte gesprochen, erwäge, und die Voracten nebst der ganzen damaligen zur Eile drängenden Situation berücksichtige, müßte zu dem Resultate kommen, daß entweder Graf Bismarck bei den Verhandlungen mit den, der Vertragstreue Preußens wiederholt und feierlich versicherten, also zur Forderung gegenseitiger bona fides in mehr als dem gewöhnlichen völkerrechtlichen Maaße berechtigten Bundesgenossen, diese Klienten Preußens in unerhörter Weise über die Tragweite des Bundes zu täuschen beabsichtigt habe, oder in der vorher excerpirten Rede gar nicht seine eigene Meinung über den

Art. 7 des Entwurfs habe aussprechen, sondern nur vom Standpunkte der Freunde des Grundrechts-Amendements aus dessen Unerheblichkeit habe discutiren wollen. Er, der Verfasser versichert, keinen Augenblick in Zweifel gewesen zu sein, „daß der vielleicht erste durchaus aufrichtige Diplomat, den die Welt gesehen hat, wol vom Standpunkt Anderer reden und seine eigene Ansicht von der Sache reserviren, durch eine obenein plumpe Täuschung aber Bundesgenossen zur bedingten Aufopferung ihrer Existenz verleiten wollen, nimmermehr konnte.“

Zu solchen extravaganten und frivolen Behauptungen verleitet den Verfasser die Abneigung, der einfachen Wahrheit der Dinge die Ehre zu geben, weil er durch die Anerkennung derselben sein Del und seine Mühe verloren sähe. Daran ist die Verehrung, die er dem ersten durchaus aufrichtigen Diplomaten zollt, zu erkennen, daß er ihn in die Alternative stellt, entweder einen Verrath oder eine Albernheit begangen zu haben und sich nicht scheut, ihm mit der Zumuthung der letzteren zugleich das Verdienst zuzuschreiben, in der unerhörtesten Weise den Reichstag hintergangen zu haben. Glücklicher Weise steht die Sache nicht so, und knüpfen sich auch an die Wahrheit der Dinge nicht die schweren Folgen, deren Besorgniß das Urtheil des Verfassers verwirrte. Nach keiner Seite hin hat ein Verrath stattgefunden, Niemand wurde getäuscht, als der sich darin gefiel, über die mit Händen zu greifende, in gegebenen Verhältnissen unabänderlich begründete und nicht verhehlte Wahrheit durch den Schein äußerer Förmlichkeiten sich selbst zu täuschen. Gewiß war der Bund, über den die Regierungen sich in dem Verfassungsentwurf verständigt hatten, wesentlich verschieden von der Institution, die das Programm vom Juni und die Bündnißverträge vom August 1866 im Auge gehabt hatten; aber der Entwurf war von allen Regierungen genehmigt und wer nicht mit völliger Blindheit geschlagen war, mußte schon an der Natur des politischen Körpers, der dadurch ins Leben gerufen werden sollte, die Tragweite des Art. 7 erkennen. Diese wurde im constituirenden Reichstage von den preußischen Commissarien offen und ehrlich bekannt, ohne daß irgend ein Widerspuch erfolgte Seitens der anwesenden Repräsentanten übriger Regierungen, die mit ihren Ohren vernahmen, wie der gedachte Artikel verstanden wurde, und theilweise denselben in dem gleichen Sinne erläuterten. Es ist absurd, von einem Vertragsbruche zu reden, wo eine Eventualität in Frage stand, die schon an sich eine natürliche Folge des neu zu gründenden Bundesverhältnisses war, der man aber sich auch allseits mit vollem Bewußt-

sein unterworfen hatte. Als Graf Bismarck in der Reichstags-
sitzung vom 20. April 1869 den Zweiten-Graf Münster'schen Antrag
wegen Errichtung von Bundesministerien bekämpfte, sagte er, daß
dagegen auch wohl der vertragsmäßige Standpunkt geltend gemacht
zu werden verdiene, da die Bundesverfassung in ihrer ersten Basis
auf Verträgen beruhe, von deren Geist man geglaubt habe, daß sie
durchbrungen bleiben werde. In diesem Sinne läßt sich allerdings
von einer Vertragstreue reden, welche die Regierungen auch noch
unter der Herrschaft der Bundesverfassung sich gegenseitig schuldig
blieben. Sie alle sind darauf eingegangen in dem Vertrauen, daß
jeder Theil den Zweck des Bundes vor Augen behalten und darnach
handeln werde; die kleinen Staaten in dem Vertrauen, daß Preußen
sein natürliches Uebergewicht nicht mißbrauchen, und keine anderen
Opfer an ihrer Selbstständigkeit erstreben werde, als durch die Rück-
sicht auf die nationale Wohlfahrt geboten würden; Preußen in dem
Vertrauen, daß die kleinen Staaten die Schonung, die es ihnen er-
wies, nicht würden durch Mißbrauch lohnen, und sich nicht einer
Hintertüre würden bedienen wollen, um sich diesen Opfern zu ent-
ziehen. Vertragstreue ist durch die Verfassung bundesgenössische Treue
geworden, die sich durch die Rechtfertigung dieses Vertrauens bewähren
soll und hoffentlich im Norddeutschen Bunde nie zu Schanden werden
wird; *fides punica* aber, deren nach der Ansicht des Verfassers der
Graf Bismarck sich dann hätte zu Schulden kommen lassen, wenn
er am 21. März 1867 die Wahrheit sprach, *fides punica* ist es,
einen vollbewußt eingegangenen Rechtszustand hinterher zu läugnen,
und an den klaren, unmißverständlichen Worten zu deuteln, die dem-
selben zur Zeugenschaft dienen.

Räumt der Verfasser selbst es ein, daß der Artikel 78 der Bun-
desverfassung den Sinn geben könnte, daß durch Verfassungsände-
rung auch die Kompetenz des Bundes sollte erweitert werden können,
insofern vermöge dieser Verfassungsbestimmung von den Einzelregie-
rungen auf ein desfallsiges Widerspruchsrecht verzichtet sei, so geben
die Verhandlungen des constituirenden Reichstags das unwiderlegliche
Zeugniß davon, daß nach der Absicht der vereinbarenden Theile dieser
Sinn und diese Wirkung dem gedachten Artikel wirklich beizulegen
sollten.

IV.

Juristische Erörterung.

Nachdem der Verfasser bei seiner geschichtlichen Prüfung, deren Methode wir so eben beleuchteten, mit Zuhülfenahme der exorbitantesten Conjecturen, zu einem Resultate gelangte, das mit der Wirklichkeit und offenkundigen Thatfachen im schreiendsten Widerspruch stehet, läßt er dann in einem vierten Abschnitt seiner Schrift eine rechtliche Würdigung oder, wie er es weiter nennt, die systematisch juristische Prüfung der Frage folgen, die als Probe und Bewährung des Ergebnisses seiner vorausgegangenen rechtsgeschichtlichen Deduction dienen soll. War seine geschichtliche Untersuchung eine fehlerhafte, führte sie ihn, weil er Thatfachen ignorirte oder falsch beurtheilte, zu unzutreffenden Voraussetzungen, so mußte folgeweise auch die rechtliche Beurtheilung des Falles, die er auf diese unzutreffenden factischen Voraussetzungen bauete, ihn zu falschen Schlüssen führen. Dennoch ist er anmaßend genug, sich nur dann des Irrthums für überführt halten zu wollen, wenn ihm nachgewiesen würde, beide Prüfungen wesentlich fehlerhaft angestellt zu haben, was allerdings zu der Wirkung, daß er selbst sich überzeuge, schwer halten mag, da er, wie wir gesehen haben, mit der Wirklichkeit nicht zu rechnen versteht und, wie er die geschichtliche Wahrheit nach seinem persönlichen Geschmack beugte, so die Rechtsfrage, bei schlecht verhüllter subjectiver Voreingenommenheit, durch die Applikation hoher Theorie lösen zu können vermeint. Nüchterner Verstand wird sich überhaupt nicht leicht verleiten lassen, die rechtliche Bedeutung eines gegebenen politischen Zustandes nach abstracten Regeln zu beurtheilen.

Der Verfasser formulirt das Resultat seiner juristischen Untersuchung, das freilich mit dem Endergebnisse seiner historischen Forschungen vollkommen übereinstimmt, dahin:

- 1) daß eine Kompetenz-Kompetenz des Norddeutschen Bundes an sich unmöglich sei,
 - 2) daß aber die Kompetenz-Kompetenz bei Abschluß des Bundes reservirt werden konnte,
 - 3) daß dieser Fall jedoch nicht vorliege,
- und zwar um deswillen nicht vorliege, weil er voraussetze, daß die Bundesgenossen Preußens bei Eingehung des Bundes auf die Existenz ihrer Staaten und zu Gunsten eines Norddeutschen Einheitsstaats

bedingt verzichtet hätten. Sie hätten sich, damit der Fall existent werde, vertragsmäßig einer Existenzbeschränkung über den Kompetenzkreis der Bundesverfassung hinaus und bis zur Existenzvernichtung für den Fall unterwerfen müssen, daß unter Zustimmung der Mehrheit des Reichstags zwei Drittel der im Bundesrath vereinigten Stimmen jene Beschränkung bzw. Vernichtung beschließen sollten. Ein derartiger vertragsmäßiger Verzicht habe aber nicht stattgefunden.

Jedem dieser Sätze ist eine gesonderte Betrachtung gewidmet, die alle bedauerlich wiederum durchweht sind mit hämischen Ausfällen gegen Mitglieder des Reichstags, welche den Standpunkt des Verfassers nicht theilten.

Im ersten Capitel bemüht derselbe sich, den Satz: „Eine Kompetenz=Competenz des Norddeutschen Bundes ist an sich ein Ding der Unmöglichkeit“, dadurch zu beweisen, daß Niemand, wie wenig über seine natürliche Macht und Fähigkeit, ebensowenig über sein Recht hinaus könne. Es ist eine rechtsphilosophische Explikation über die oben erwähnte Twisten'sche Behauptung, die ihre Berechtigung haben konnte, als es sich darum handelte, die Rechtssphäre des Norddeutschen Bundes durch die Verfassung festzustellen, die aber, sobald die Befugniß zur Kompetenzerweiterung als in seiner verfassungsmäßig bereits feststehenden Rechtssphäre liegend behauptet wird, doch nur auf eine *petitio principii* hinausläuft. Es läßt sich zumeist den theoretischen Ausführungen des Verfassers, keinesweges aber seinen daraus gezogenen Conclusionen beipflichten. Ließe sich die rechtliche Natur des Norddeutschen Bundes auch nur entfernt mit derjenigen eines Deichverbandes, einer Actiengesellschaft oder ähnlicher juristischer Personen in Vergleich stellen, so würde es sicher Niemanden einfallen, dem ersteren jene Befugniß als sein eigenes Recht zu vindiciren. Wer ihm diese vindicirt, vindicirt sie ihm nur, weil er dem Bunde die rechtliche Natur des Staates beimißt, der, einmal in's Dasein getreten, die Rechtfertigung seiner Existenz in sich selber trägt und keine Autorität als über sich stehend anerkennt; daß aber der Staat ebensowohl als der Einzelmensch von unbeschränkter Kompetenz sei, dies wird auch vom Verfasser nicht bestritten. Was er bestrittet, ist eben, daß der Norddeutsche Bund eine solche Machtvollkommenheit in sich trage, um als Staat gelten zu können. Der Streit drehet sich daher in Wirklichkeit nur um eine *quaestio facti*, die an anderer Stelle zur Erörterung gelangt, daher sich der Verfasser die Mühe seiner philosophischen Betrachtungen, wodurch derselbe seiner Erledigung um keinen Fingerbreit näher gebracht wird,

füglich hätte sparen können. Dies um somehr, als der charakteristische Unterschied zwischen Staat und Staatenvereinigung, worauf der Verfasser sich zu der Folge beruft, daß nur dem ersteren, nicht aber der letztern die s. g. Kompetenz-Kompetenz zu eigen sein könne, sich auch nur in der Theorie anerkennen läßt. Vom Katheder herab mag es immerhin gelehrt werden, daß die Schulunterschiede von Staatenbund, Staatenstaat, Bundesstaat und Einheitsstaat logische und darum unabänderliche Kategorien seien, denen sich die Praxis so wenig, als die Logik überhaupt, entziehen dürfe, — die Praxis des Norddeutschen Bundes macht diese Lehre dennoch zu Schanden. Niemand wird es zu bestreiten wagen, daß die Kriterien aller jener Kategorien in der Bundesverfassung bunt durch einander liegen. Sie vereinigt in sich Bestimmungen, wovon die einen ebenso bestimmt den Einheitsstaat, als die andern eine bloße Staatengemeinschaft ausschließen. In ähnlicher Weise trug auch die alte deutsche Reichsverfassung Jahrhunderte hindurch eine Zwitternatur. Wenn aber der Verfasser weiter sagt, eine Staatengemeinschaft mit Kompetenz-Kompetenz werde ihre Kompetenz naturgemäß immer mehr und bis zur äußersten Grenze d. h. bis zum Einheitsstaate erweitern, daher sie in Wahrheit nicht eine Staatengemeinschaft, sondern ein Einheitsstaat mit einer *conditio*, ja, da diese *conditio* als eine unzweifelhaft eintretende bezeichnet werden müsse, mit einem *dies sei*, so ist Alles dieses nur wahr, wenn die Staatengemeinschaft von vornherein vollständig als Einheitsstaat organisiert dastehet und dem dann natürlichen Drange nach Ausgestaltung des Einheitsprinzips ungezügelt folgen kann. Das ist jedoch ein Zustand, wovon der Norddeutsche Bund auch dann, wenn ihm sein volles Recht aus Art. 78 der Verfassung widerfährt, glücklicherweise immer noch weit entfernt bleibt. Dem Organismus des Norddeutschen Bundes ist in dem Bundesrath das *Correctiv* eingefügt, welches die Entwicklung des Einheitsprinzips nothwendig temperiren muß und, soweit menschliche Berechnung reicht, es hindert, daß es jemals bis zu seinen äußersten Consequenzen ausgetragen werde. Entweder läugnet man, daß die Einzelstaaten sich der Berechtigung auf irgendwelche selbstständige Existenz bewußt und überhaupt zu einem Widerstande gegen ihre integrale Absorption durch den Bund capabel sind, oder es ist eine Thorheit, die *conditio*, die zu erfüllen ist, damit letzterer Einheitsstaat werde, für eine unzweifelhaft eintretende zu halten, und von einem Einheitsstaat *cum die* zu reden.

Diese Entstellung der Wirklichkeit, wozu der Verfasser zu greifen

genöthigt war, um einen Zustand vorzubilden, der sich zur Applikation seiner theoretischen Lehre empfänglich erweise, wird dann im zweiten Capitel seiner Deduction fortgesetzt. Nachdem voran in scharfsinniger Weise dargethan ist, daß eine Kompetenz=Kompetenz des Norddeutschen Bundes an sich ein Ding der Unmöglichkeit sei, heißt es hier: „Allerdings läßt sich nun aber in abstracto die Möglichkeit nicht bestreiten, daß eine Reihe selbstständiger Staaten einen Einheitsstaat cum die eingehen.“ Das ist der Fall, wie der Verfasser ihn für sein Phantasiebild braucht und dessen Entstehung er sich denn als möglich in der Art vorbildet, daß die einzelnen bis dahin souverainen Staaten mit dem mächtigsten unter ihnen sich dahin vertragen:

„Wir sehen die Nothwendigkeit ein, im Interesse der Nation unsere Selbstständigkeit an Dich zu opfern; wir sind zu solchem Opfer bereit; der Uebergang vom bisherigen etwa staatenbundlichen Zustande zum Einheitsstaate würde aber ein zu jäher und schroffer Wechsel, als solcher der Nationalwohlfaht nicht förderlich sein; wir wünschen daher einen allmählichen Uebergang, der sich am einfachsten so bewerkstelligen lassen wird, daß wir vorerst nur einen Bundesstaat constituiren, uns aber gleichzeitig schon jetzt verpflichten, nach und nach eins nach dem andern von unsern Souverainetätsrechten und zuletzt unsere ganze Selbstständigkeit an die Centralgewalt abzugeben, ohne daß es erst eines Verzichts oder einer Uebertragung von unserer Seite bedarf; wenn jene weiteren Beschränkungen und wenn diese Vernichtung unserer Selbstständigkeit eintreten sollte, darüber mag die künftige Bundesgesetzgebung entscheiden.“

In etwas vernünftigerer Weise läßt sich aber doch auch der Fall denken, daß die kleineren Staaten mit demjenigen, der an Macht und Größe sie alle zusammen genommen noch weithin überragt, sich dahin verständigen:

„Wir sehen es ein, daß wir weniger durch unsere eigene Kraft und unser eigenes Verdienst als durch die Gunst der Umstände, zunnächst durch die allmähliche Erschlaffung und den endlichen Untergang des alten Deutschen Reichs, dann durch die Freigebigkeit einer Fremdherrschaft, die an der politischen Zerrissenheit und Ohnmacht Deutschlands ihr Interesse fand, nach und nach zu einer souverainen Stellung gelangt sind und schließlich völkerrechtlich darin anerkannt wurden, unter deren Regide neben vielerlei Unheil in partikularen Kreisen zwar auch manches Gute ge-

wirkt wurde, die aber, wie sie und die durch sie genährte Entzweiung des deutschen Volks mit dem Genius desselben von Anfang an in Widerspruch lagen, sich mit den höheren gemeinsamen Interessen der Nation in dem Grade weniger verträglich zeigte, als die gesammte moderne Culturentwicklung mehr und mehr auf die Nothwendigkeit politischer Einigung hinwies. Hätten wir diese Nothwendigkeit freilich schon längst erkennen sollen, so ward es uns doch gar schwer, uns von der liebgewonnenen Selbstständigkeit zu trennen; partikulare und zumal dynastische Interessen bestärkten uns in dem Widerstand und, Dank der Rivalität zweier deutscher Großmächte und den guten Diensten des Frankfurter Bundestags, ist es uns gelungen, trotz aller nationalen Reclame uns in unserer Souverainetät bisher zu behaupten. Nachdem nun aber Dein gutes Schwert diesem Zustande ein Ende gemacht und uns dieser Stützen beraubt hat, nachdem Du Deine Macht noch erheblich erweitert, Dich zu Deiner deutschen Mission abermals in glänzender Weise legitimirt und Dir, theilweise selbst unter unserer Mithülfe, die Befugniß erkämpft hast, den politischen Zustand in Norddeutschland nach Deinem Ermessen zu ordnen, anerkennen wir, wie schwer es uns auch fällt, daß nicht nur unsere bisherige souveraine Stellung eine absolut unhaltbare geworden, sondern überhaupt unsere selbstständige politische Existenz äußerst gefährdet ist, dafern es nicht gelänge, uns mit Dir über einen den veränderten Verhältnissen und den von Dir verfolgten nationalen Zwecken entsprechenden *modus vivendi* zu verständigen. Wir anerkennen daher dankbar das Entgegenkommen, welches Du uns in dieser Richtung bethätigst, daß Du nicht nur uns äußerlich Schonung erweisen, sondern auch, in richtiger Würdigung geschichtlich gewordenen Zustände und damit verwachsener zahlreicher Interessen, berechnigte Partikularitäten thunlichst erhalten wissen willst und nicht größere Opfer an unserer Selbstständigkeit begehrt, als durch das gemeinsame nationale Interesse geboten sind. Zu diesen Opfern sind wir jetzt bereit. Auch in Ansehung der Form acceptiren wir Deine Vorschläge. Wir sehen es ein, daß die Ordnung der Verhältnisse auf die Basis von Verträgen unter selbstständigen Staaten schon durch den Zweck des Abkommens ausgeschlossen ist, daß aber auch von einem eigentlichen Bundesstaate, dem alle Einzelstaaten als gleichberechtigte Glieder angehören würden, nicht die Rede sein kann. Wenngleich es angemessen sein mag, in manchen Beziehungen die Form des letz-

teren zu adoptiren, so sehen wir doch ein, wie Sachlage und Zweck es gebieterisch verlangen, daß der zu gründende Bund in den wichtigsten Zweigen des Staatswesens von vorn herein sich als ein einheitlicher politischer Körper mit weiter ausgedehnter Rechtssphäre darstelle, dessen Haupt und Schwerpunkt naturgemäß Niemand anders sein kann, als Du. Da es aber gleichwohl weder in Deiner noch in unserer Absicht liegt, daß der Bund ein Einheitsstaat im modernen Sinne des Worts sei oder auch nur ohne dringendes nationales Bedürfniß sich dazu jemals ausbilde, vielmehr die Einzelstaaten bei der ihnen im Bunde verbleibenden Selbstständigkeit thunlichst geschützt sein sollen, so ist zweierlei erforderlich: einmal die Kompetenzgrenzen des Bundes durch die Verfassung selbst möglichst genau festzustellen und dann durch die Verfassung selbst es vorzusehen, daß diese Grenzen nicht in schroffer Weise und ohne Noth zu weiterem Abbruch unserer Selbstständigkeit erweitert werden. Es ist uns eben so einleuchtend, daß eine künftige Fortbildung des Bundes im einheitlichen Sinne nicht zu vermeiden sein wird, als daß es dem Wesen und Zwecke desselben nicht entsprechen könnte, wenn jedem Einzelnen von uns ein Widerspruchsrecht dagegen zustehen sollte, daß vielmehr nur den Organen des Bundes selbst vorzubehalten ist, im geordneten Wege der Gesetzgebung darüber zu entscheiden; wir acceptiren aber die Garantie, die uns gegen Ueberstürzung dadurch gegeben wird, daß zu Verfassungsänderungen allemal zwei Drittel unserer Stimmen im Bundesrath erforderlich sein sollen.“

Freilich ist nur zu gewiß, daß nicht alle Bundesfürsten in dieser Weise über die Situation reflectirten; doch aber waren es die daraus hervorgehobenen Momente, die allein es möglich machten, daß der Norddeutsche Bund in der Eigenart, wie die Verfassung ihn hinstellt, wirklich zu Stande kam. Will man ihn darum einen sub die constituirten Einheitsstaat nennen, so liegt dem ein Gedanke zum Grunde, welchem zwar insofern nicht alle und jede Berechtigung fehlt, als damit ein Zustand bezeichnet werden soll, aus welchem sich unter gewissen Umständen, wenn auch in weiter unabsehbarer Perspective, doch rechtlich möglicher Weise ein Einheitsstaat entwickeln könnte. Immer ist aber damit vom Wesen des Bundes nur ein Etwas bezeichnet, wie man daran ein anderes Etwas bezeichnet, wenn man ihn „Bundesstaat“ nennt. Das Ganze trifft und erschöpft es nicht. Niemals ist die Gefahr, daß die Kleinstaaten weitere Einbußen an ihrer Selbstständigkeit zu machen haben werden, zu verkennen; sie

liegt nicht in dem Namen des Bundes, auch viel weniger in dem Vorbehalte einer Kompetenzerweiterung desselben, als in der Wucht der Verhältnisse, die dazu drängen, die aber doch auch wieder durch partikuläre Interessen, durch dynastisches Widerstreben und durch den der deutschen Nation eigenthümlichen Widerwillen gegen unnöthige Centralisation temperirt sein wird. Hat es tausend Jahre bedurft, bis die deutschen reichsständischen Territorien sich bis zur Souverainetät emporgehoben hatten und die alte Reichseinheit vollends zerstört war, so wird sich auch die Reunificirung nicht jählings, sondern nur stufenweise und in gemäßigtem Tempo vollziehen, und die kleinen Fürsten thun wohl daran, wenn sie, sich in das Nothwendige fügend, doch auch vorzeitiger oder unnöthiger Centralisation widersprechen. Auch bei vollster Befriedigung des nationalen Einheitsbedürfnisses, werden es immer noch weite Gebiete des Staatslebens sein, die besser der Autonomie der Einzelstaaten vorbehalten bleiben. Die Verhältnisse Deutschlands sind wahrlich nicht so angethan, daß sich mit einem Schlage ein definitiver Zustand herstellen ließe, sondern weisen auf Provisorien und Uebergangsstadien hin, über die sicher noch manche Generationen hinsterven werden. Darum ist es ein schlechter Rath, welchen der Verfasser der „Competenz-Competenz?“ den kleineren deutschen Fürsten ertheilt, daß sie lieber sogleich ihren Beruf ganz aufgeben möchten, statt sich dem Unvermeidlichen zu unterwerfen und das Geschick mit dem Bewußtsein zu tragen, daß die Opfer, die sie an ihren Hoheitsrechten der nationalen Wohlfahrt zu bringen haben, durch das, was die Bundesverfassung darüber speciell bestimmt, nicht für alle Zukunft erschöpft sein werden. Im eigenen Interesse der Kleinstaaten, soweit denselben durch thunliche Erhaltung ihrer Selbstständigkeit gedient sein kann, ist es heilsam, daß sie sich von dem Wahne lossagen, Recht und Macht zu besitzen, um sich bei Einrichtungen, die dem nationalen Gesamtinteresse widerstreiten, „bis an's Ende aller Dinge“ zu behaupten. Wenn aber der Verfasser meint, daß eine solche Resignation „nicht ein Zeugniß für die politische Fähigkeit und ebenso wenig ein Beweis für die Ehrlichkeit derjenigen sein würde, in deren Händen die Leitung der auswärtigen Politik der Kleinstaaten läge,“ so meinen wir, daß diese Herren ihre politische Fähigkeit und ihre Ehrlichkeit nicht besser bezeugen können, als wenn sie sich in die Zeitverhältnisse schicken und sich das Geständniß machen, daß die Stunde geschlagen hat, wo den Kleinstaaten es überhaupt nicht mehr vergönnt ist, auswärtige Politik zu betreiben.

In dem dritten Capitel seiner Betrachtungen sucht dann endlich

der Verfasser, wie er meint, in rechtlicher Art zu beweisen, daß der einzige Fall, in dem, seiner Ansicht nach, der Bund die Befugniß zur Erweiterung der Grenzen seiner Kompetenz besitzen könnte, nicht vorliege. Es ist eben hier, wo er mit seinem inquisitorischen Talente, wie er selbst sich brüstet, der Bundesverfassung „in seiner Manier zu Leibe geht.“ Dazu hält er sich gerüstet, nachdem er vorausgehend bewiesen zu haben glaubt, daß rechtlich möglicher Weise von der sog. Kompetenz-Kompetenz überhaupt nur dann die Rede sein könne, wenn der Norddeutsche Bund als ein Einheitsstaat cum die betrachtet werden müßte, was allerdings dann, aber auch nur dann der Fall sei, wenn unwiderlegbar feststehe, daß durch den Vertrag, worauf der Bund beruhe, demselben das Recht zur Erweiterung der Grenzen seiner Kompetenz übertragen sei. Indem er übersieht, daß für das Beweissthema mit der theoretischen Unterscheidung zwischen Staatenverein und Einheitsstaat überall nichts auszurichten ist, weil der thatsächlich vorliegende Fall sich ihrer Anwendung entzieht, daß also schon seine Prämisse eine völlig unhaltbare ist, richtet der Verfasser alsbald seine inquisitorische Aufgabe auf die Darlegung, daß, wenn der Art. 78 der Bundesverfassung von Verfassungsänderungen rede, dadurch doch allemal eine von allen einzelnen Regierungen gewollte Uebertragung der Kompetenz-Kompetenz auf den Bund, noch keineswegs in einer völlig unmißverständlichen Weise nachgewiesen sei; und da diese Uebertragung niemals präsumirt werden könne, so sei, falls die Uebertragung aus dem Art. 78 nicht erhelle oder der Sinn desselben auch nur zweifelhaft bleibe, der Bund nicht als Einheitsstaat cum die, sondern nur als ein Staatenverein zu betrachten, der seiner rechtlichen Natur nach keinerlei Kompetenz-Kompetenz in sich tragen könne.

Hiegegen findet nun zunächst wieder die Bemerkung Platz, daß die Worte des Art. 78 an sich nicht im Mindesten unklar und mißverständlich sind. Wenn derselbe ganz allgemein von Verfassungsänderungen redet, so können an sich darunter nur Aenderungen des Inhalts der Verfassung verstanden werden und dazu gehören zweifellos auch die in ihr enthaltenen Bestimmungen über die Kompetenzgrenzen des Bundes. Verständiger Sinn begreift überdies sogleich, daß mit der vorgeschriebenen Zweidrittelmajorität des Bundesraths recht eigentlich die Fälle einer Aenderung der Kompetenz bezieht sind. Zweifel werden in den Sinn der Worte erst hineingetragen durch eine Reflexion, wozu ihr laut keine Veranlassung giebt. Der classische Jurist Paulus sagt: Quum in verbis nulla ambiguitas est,

non debet admitti voluntatis quaestio. Enthält der Art. 78 ein jus in thesi certum, liegt dasjenige, was er disponirt, auf flacher Hand, so erscheint es, um ihn richtig und nicht mißzuverstehen, an sich völlig überflüssig, auf die Absicht zurückzugehen, die bei Vereinbarung der Verfassung von den vereinbarenden Factoren, d. h. einerseits dem Consortium der Regierungen und andererseits dem Reichstage, damit verbunden wurde. Man steht hier in der That an der Grenzlinie, welche Vernunft von Unvernunft scheidet. Unternimmt es aber dennoch inquisitorische Lust, an dem klaren Wortsinne zu deuteln, werden theoretische Maximen und sophistische Unterscheidungen zu Hülfe genommen, um denselben zu verunklaren und seine Tragweite zu schmälern, so findet ein solches sittlich verwerfliches Bestreben in der erklärten Absicht der Autoren der Verfassung auch seinen rechtlichen Eckstein. Dieses, daß nemlich aus den Verhandlungen des constituirenden Reichstags der auf die Einräumung einer Kompetenz=Competenz gerichtete Wille der Regierungen nachzuweisen ist und daß es darauf, ob eine oder die andere derselben der Verfassung in diesem Punkte nur mit einer Mentalreservation zugestimmt habe, nicht ankommen kann, scheint denn auch der Verfasser sehr wohl zu begreifen. Er sagt darum: „Wäre der Wille anderweit zwar nachweisbar, hätte aber in der Verfassungsurkunde keinen Ausdruck gefunden, so wäre jene Belleität“ — nämlich seine sog. Kompetenz=Competenz — „nicht zum Vertrage geworden, wäre, um ein Bismarck'sches Wort zu gebrauchen, ein Glaubensbekenntniß ohne Worte geblieben.“ Die Wahrheit aber ist, daß für den, der die Dinge mit offenen Augen und ehrlichem Sinne betrachtet, Werk und Glaubensbekenntniß hier in voller Uebereinstimmung neben einander hergehen.

Böllig unbegreiflich ist der Eigensinn, womit der Verfasser bei seiner juristischen Beurtheilung an der, wie er meint, logischen Unterscheidung zwischen Staatenverein und Einheitsstaat festhält und mit derselben logischen Nothwendigkeit den Norddeutschen Bund in einen oder den andern dieser Schulbegriffe einzuzwängen sucht, um darnach zu bestimmen, ob derselbe zur Erweiterung seiner Kompetenzgrenzen rechtlich fähig sei oder nicht. Wie schon wissenschaftliches Studium ihn hievon hätte abmahnen sollen, da auch in der Wissenschaft jene Begriffe sich keineswegs absolut von einander abheben, so hätte auch das Studium der stenographischen Berichte des constituirenden Reichstags, dessen er sich doch beleißigte, ihm sagen müssen, daß auf dem praktischen Wege, den man mit der Bundesverfassung zur Ordnung

der politischen Zustände betrat, damit gar nichts auszurichten sei. Darüber, daß der Norddeutsche Bund, wie ihn die Verfassung ins Leben rief, sich weder als bloßer Staatenverein noch als Einheitsstaat definiren lasse, war man schon damals sich vollkommen einig. Der Abgeordnete Miquel sagte: „Der Entwurf nun, welcher uns vorliegt, entspricht der politischen Basis, auf der er entstanden ist. Der Entwurf tritt bei der ersten Beschauung rauh und eckig entgegen; er befriedigt weder ein politisches Ideal, noch ein theoretisches Ideal, noch entspricht er einem historischen Vorgange; der Entwurf ist nicht zu vergleichen mit der amerikanischen, noch mit der schweizerischen Bundesverfassung, noch auf eine Linie zu stellen mit der Reichsverfassung; der Entwurf gewährt keinen Einheitsstaat, keinen Bundesstaat und keinen Staatenbund; der Entwurf ist völlig originell, wie die politische Lage neu und originell ist, die er formuliren soll. Große Völker kopiren nicht, große Völker in großen Umständen sind immer neu. Ich lehne daher von vorn herein den Versuch ab, den Entwurf zu kritisiren aus historischen Reminiscenzen oder theoretischen Idealen. Der Entwurf ist ein praktisches Werk und ich für meinen Theil kann an dem Entwurf nur die Kritik der praktischen Brauchbarkeit legen.“ Diese, mit ungetheiltem Beifall aufgenommenen Worte, hätte der Verfasser beherzigen sollen, dafern er nicht im Stande war, sie zu widerlegen. In der That enthält die Bundesverfassung eine ganze Reihe von Bestimmungen, die es absolut verbieten, den Begriff eines bloßen Staatenvereins auf den Bund anzuwenden, um damit seine Eigenart correct zu bezeichnen. Die Bundesmilitairverfassung allein schon verbietet dieses gründlich, da darnach die einzelnen Bundesländer wirklich nur als Provinzen eines und desselben Staates, des Bundes, hervortreten. Aber nicht nur im Militairwesen, sondern auch in anderen schwer wiegenden Beziehungen des Staatswesens überholt der unitarische Charakter der Bundesverfassung weitaus selbst die Reichsverfassung von 1849. Es ist unmöglich, von einem Staatenverein zu reden, wo und so weit die als vereint gedachten Staaten nicht sowohl als solche zu einem organischen Ganzen verbunden sind als vielmehr in ein Ganzes aufgingen, indem sie sich der bezüglichen Attribute entäußerten, nicht an eine von ihnen ressortirende centrale Macht, sondern an eine Macht, die aus eigenem Recht über das Ganze gebieten soll. Andererseits tritt aber auch die Idee eines Einheitsstaats cum die als eine *contradictio in adjecto* hervor, da die damit bezeichnete Institution, so lange der dies nicht wirklich eingetreten ist, alles Andere

sein kann, nur kein Einheitsstaat. Die der Bundesverfassung zum Grunde liegende Idee, so sorgfältig sie auch verhüllt wurde, ist offenbar, daß die dereinstige Entwicklung des Bundes zum Einheitsstaat, falls wirklich das nationale Gesamtinteresse dies jemals erheischen möchte, absolut nicht ausgeschlossen sein soll. Indem die Verfassung dem Bunde das Vermögen zutheilt, sich jederzeit in soweit zu verjüngen, als die Nationalwohlfahrt dies erheischt, beschäftigt der dispositive Inhalt derselben sich nur mit den präsenten großen gemeinsamen Anliegen der Nation und will es, daß der Bund zunächst seine ganze Kraft darauf concentrirte und beschränke, alles übrige aber der Autonomie der Einzelstaaten überlasse. Eine absolute Garantie, daß der Bund jederzeit die nöthige Selbstbeherrschung übe und die centrale Macht nicht über das präsepte Bedürfniß erweitere, ist nicht gegeben und nicht zu schaffen; jedoch sind seine Organisation, die Institution des Bundesraths im Allgemeinen sowohl als das für Verfassungsänderungen vorgeschriebene höhere Stimmenmaß desselben insbesondere, darauf berechnet, das Moderamen soweit zu gewährleisten, als dies möglich ist, ohne das eigenste Wesen des Bundes zu zerstören.

Dieses eigenste Wesen des Norddeutschen Bundes, das ihn über jede Art von Staatenverein erhebt und ihn mit Eigenschaften eines wirklichen, einheitlich organisirten Staatswesens ausrüstet, ohne gleichwohl ihn lange noch nicht zum Einheitsstaat im modernen Sinne des Wortes zu erheben, das, während es das gesonderte Staatsleben der einzelnen Staatsgebiete durch ein gemeinsames Band mit einander verbindet, aus Opportunitätsgründen einzelne und zwar die weittragendsten Sphären desselben in ein einheitliches nationales Staatsleben völlig aufgehen läßt, — diesen eigenthümlichen Charakter des Bundes hat der Verfasser wie bei seiner rechtsgeschichtlichen, so auch bei seiner systematisch-juristischen Prüfung der vorliegenden Frage verkannt. Präoccupirt von der irrigen Auffassung, daß kein Tertium, sondern nur entweder Einheitsstaat, licet cum die, oder Staatenverein möglich sei, sucht er zunächst durch Widerlegung der in den Reichstagsdebatten für die entgegengesetzte Behauptung vorgebrachten Gründe negativ zu deduciren, daß die Bundesverfassung die sogenannte Kompetenz-Kompetenz nicht statuirt, dann aber positiv zu deduciren, daß die Bundesgenossen keineswegs einen, wie er ihn nennt, betagten Einheitsstaat, sondern positiv einen Staatenverein haben eingehen wollen. In seiner Voreingenommenheit durch eine rein theoretische Anschauung der Dinge nimmt er die Einwilligung der Bundesgenossen, daß die Kompetenz des Bundes im verfassungsmäßigen Wege, der

ihnen gestattet, sich nach Maaßgabe ihres Stimmgewichts zu widersetzen und auch die geringste Erweiterung rechtlich unmöglich macht, falls mehr als der dritte Theil desselben widerspricht, überhaupt erweiterungsfähig sei, für gleichbedeutend mit dem Willen, einen Einheitsstaat einzugehen, und richtet er so sein Bemühen auf die Widerlegung einer Behauptung, die vernünftiger Weise nicht aufzustellen ist und auch bisher von Niemandem aufgestellt wurde.

In beiden, sowohl in der negativen als in der positiven Deduction begegnet man kaumhin neuen Argumenten, die der Verfasser nicht in vorausgegangenen Abschnitten seiner Schrift zur Unterstützung seiner Ansichten schon vorgeführt hätte und die nicht auch unsererseits vorausgehend schon beleuchtet wären, nur daß er jetzt noch mit mehr Dreistigkeit darauf pocht, nachdem er aus der Tiefe der Wissenschaft die Formel hervorholte, womit er die rechtliche Fähigkeit des Bundes zur Erweiterung seiner Competenz in untrüglicher Weise messen zu können vermeint. Wohl aber begegnet man darin einer überaus erbitterten Stimmung gegen die nationalliberale Partei des Reichstags, der er Schuld giebt, den von den Regierungen vorgelegten Verfassungsentwurf im einheitsstaatlichen Sinne amendirt zu haben, in demselben Athem, worin er beschäftigt ist systematisch zu beweisen, daß sie zwar in listiger Weise dies versucht habe, der Versuch ihr aber völlig mißlungen sei! Die negative Deduction bezieht sich hauptsächlich auf die Gründe, die in der Reichstagsdebatte vom 19. April 1869 über den Miquel-Lasker'schen Antrag wegen Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf das gesammte Civilrecht für die Befugnisse des Bundes zu einer entsprechenden Verfassungsänderung, zur Abwehr der dagegen erhobenen Zweifel vorgebracht wurden.

So wird nachzuweisen versucht:

- a) daß der Abgeordnete Braun-Wiesbaden damals sich mit Unrecht auf das Beispiel der Schweizer- und Nordamerikanischen Bundesverfassung berufen habe, weil, wenn zwar diese Verfassungen Aenderungen Zweck Erweiterung der Competenz der Bundesgewalt zuließen, doch die einschlagenden Verhältnisse so grundverschieden seien, daß dadurch der Vergleich hinkend und die Analogie ausgeschlossen werde. Es ist wahr, daß der Verfasser diese letztere Ansicht in treffender Weise begründet; allein er übersieht, daß er damit mehr gegen, als für seine Behauptung argumentirt. Wenn er aus dem Umstande, daß in jenen Bundesstaaten Verfassungsänderungen an schwerere Bedingungen geknüpft

sind, den Schluß ziehet, daß solche Aenderungen im Norddeutschen Bunde nur unter gleichen oder doch ähnlichen Bedingungen statt haben können, so übersieht er, daß letzterer eben kein gleichartiger Bundesstaat, sondern eine von dem Nordamerikanischen und dem Schweizerischen Bundesstaat grundverschiedene Institution ist. Er übersieht es, daß man in der Reichstagsdebatte nicht bloß mit rechtlichen, sondern auch mit factischen Gründen stritt, und daß es dem Abgeordneten Braun nicht in den Sinn gekommen sein wird, die Berechtigung des Norddeutschen Bundes aus analogen Berechtigungen anderer Bundesstaaten herzuleiten. Ueberdies war die Berufung nur geschehen, um durch die genannten Beispiele die Unhaltbarkeit der von dem Abgeordneten Windthorst aufgestellten Theorie nachzuweisen, daß eine jegliche Verfassung nur auf demselben Wege geändert werden könne, auf welchem sie primitiv entstanden sei. Nichts kann einleuchtender sein, als daß auf die rechtliche Beurtheilung der vorliegenden Frage es keinen Einfluß haben kann, was in der Schweiz und in Nordamerika Rechtens ist, und ist es daher kaum zu begreifen, was den Verfasser bestimmt haben mag, sich hierüber in weitläufige Erörterungen zu ergehen, wenn nicht etwa bloß der Hang zur Verunglimpfung der ihm so verhaßten Partei, wovon ein hervorragendes Mitglied grade hier die Absurdität der versuchten Interpretation der Bundesverfassung recht anschaulich machte, welche in der That nichts anderes als die Negation des Norddeutschen Bundes bedeute, „den man, da man ihn nicht zu zerstören vermöge, unter die Territorialgewalten mediatisiren und auf den Standpunkt des alten Bundestags zurückführen möchte.“ Gleiches gilt:

- b) von der Betrachtung, die der Verfasser den von dem Abgeordneten Lascker im Reichstage gesprochenen Worten widmet: „Gibt es denn irgend eine Verfassung, welche nicht zur Fortentwicklung die Wege angibt? Gibt es denn irgend eine Bundesverfassung, welche nicht über die Erweiterung der Competenz Vorschriften enthält? Die Staaten lösen die Frage verschieden; aber ungelöst läßt sie kein Staat... Und wir sollten bei Schaffung des Norddeutschen Bundes über diese wichtigste Bestimmung ein Gesetz zu erlassen, gänzlich vergessen haben?“ Man darf wohl fragen, was der Verfasser für die rechtliche Begründung seiner Interpretation dadurch zu gewinnen denken mochte, wenn er es unternahm, an diesen Worten eine kleinliche

Kritik zu üben. Auch sie waren nicht gesprochen, um dadurch erst die Berechtigung des Bundes zur Erweiterung seiner Competenz zu begründen, sondern der Redner fügte sie nur adminicueirend hinzu, nachdem er vorausgehend diese Berechtigung durch die schlagendsten Gründe dargelegt hatte, dies ausdrücklich durch die einleitende Redewendung markirend: „M. H., nun sehe ich einen Augenblick von den Bestimmungen unserer Verfassung gänzlich ab.“ Sie heben in ihrem ersten Theile ein thatsächliches Moment von unbestreitbarem Gewicht hervor und zeugen dann von einem Selbstgefühl, daß der Redner dem constituirenden Reichstage heimißt und woran Niemand, der die Geschichte des letzteren kennt, Anstoß nehmen wird, das aber das Blut des Verfassers ganz besonders in Wallung gebracht zu haben scheint. Es ärgert ihn, den Norddeutschen Bund einem Staate, die Bundesverfassung einer Staatsverfassung verglichen zu sehen. Er ist entrüstet über die Rolle, welche er dem Reichstage, als dem Organe des Volkes, bei Schaffung des Norddeutschen Bundes zugeschrieben siehet. „Wir,“ ruft er aus, „heißt doch wohl die verbündeten Regierungen mit ihren Landtagen, Kammern und Ständen? heißt nicht der Reichstag, heißt nicht die Nation?“ Nach seiner Auffassung käme es für die Interpretation der Bundesverfassung nicht sowohl darauf an, was das Consortium der Regierungen und der Reichstag, die sich darüber vereinbarten, dabei bedacht oder vergessen, als vielmehr darauf, was jede einzelne Regierung und jede einzelne Ständeversammlung, und wäre es auch die hochansehnliche Mecklenburgische Ritterschaft, dabei bedacht oder vergessen haben mögen! Fürwahr, von diesem Standpunkte aus ließe sich eine artige Interpretation der Verfassung nicht nur in dem hier zur Frage stehenden, sondern auch in andern Punkten, die irgendwo lästig würden, zurecht deduciren.

Es ist hiernach erklärlich, daß der Verfasser auf die Benutzung parlamentarischer Verhandlungen als Interpretationsmittel seinerseits geringen Werth legt; doch kommt er

c) auf die Vorgänge im Reichstage zurück, um abermals zu bestreiten, daß daraus für die Auslegung des Art. 78, welche unter die dort vorbehaltenen Verfassungsänderungen auch Competenzänderungen einbegriffen wissen will, irgend etwas bewiesen sei. Es wiederholen sich die Entstellung dieser Vorgänge, die verkehrte Auffassung des Sinnes der im constituirenden Reichstage

von liberaler Seite zu dem Verfassungsentwurfe eingebrachten, auf die streitige Frage bezüglich des Amendements, die Abläugnung irgend welcher Bedeutung der regierungsseitig damals erfolgten positiven Erklärungen, — was Alles oben bereits gerügt wurde. Daß für die von einigen bundesstaatlich gesinnten Mitgliedern des Reichstags (Zachariae) eingebrachte Amendements, wodurch in der Verfassung eben dasjenige ausdrücklich bestimmt werden sollte, was man jetzt aus ihr heraus interpretiren möchte, nur ein paar Stimmen zu gewinnen waren, ist natürlich hier verschwiegen. Wie aber hilft sich der Verfasser, um den Einwand zu entkräften, daß die Verfassung des Norddeutschen Bundes nirgends zwischen Kompetenz und Verfassung innerhalb der Kompetenz unterscheide, daß, da Art. 78 ganz allgemein von Verfassungsänderungen rede, auch Kompetenzerweiterungen, die doch allemal eine Aenderung der Verfassung in sich schließen, von dem Wortsinne des Artikels ergriffen würden, daß das Wort „Verfassungsänderung“ auch sprachlich auf „Kompetenzänderung“ zu beziehen und mithin eine Ambiguität, die nöthige, künstliche Interpretation zu Hülfe zu nehmen, hier überhaupt nicht vorhanden sei? Die Aufgabe wird dem Verfasser nicht ganz leicht, aber er hält sich doch ihr gewachsen. Er stellt der Rechtsregel: *Ubi lex non distinguit, non nostrum est distinguere*, aus dem *corpus juris* die andere zur Seite: *In ambigua voce legis ea potius accipienda est significatio, quae vitio caret, praesertim cum etiam voluntas legis ex hoc colligi possit*, und dann hilft ihm abermals die aus der Theorie abstrahirte Formel weiter aus. Sie schafft ihm die ambiguitas und das vitium, die ohne sie Niemand zu erspähen vermag, sogleich herbei. Zwar wird anerkannt, daß sich gegen die urgirte Auffassung der Tragweite des Art. 78 nichts erinnern ließe, wenn der Norddeutsche Bund ein constitutioneller Staat wäre; dann wären die wesentlichen Bestandtheile der Verfassung in der Verfassungsurkunde enthalten und beide Ausdrücke ließen sich in demselben Sinne gebrauchen. Allein in jedem zusammengesetzten Staate verhält sich dies, nach der Meinung des Verfassers, einigermassen anders und, was die Bundesverfassung betrifft, so ist für das richtige Verständniß ihres Inhalts nicht der an sich unmißverständliche Wortlaut, sondern die bundesstaatliche Natur des Bundes maßgebend. Darnach könne nun einmal die vertragsmäßig feststehende Kompetenz nur im Wege des Vertrags erweitert werden und

könne also auch eine entgegenstehende Bestimmung nicht Theil der Verfassung sein; die Begriffe von Verfassung und Verfassungsurkunde gingen hier auseinander und wäre es ein sprachlicher Schmeißer gewesen, wenn im Art. 78 der Verfassungsurkunde, in der die Kompetenzgrenzen eines Bundesstaates festgestellt wurden, mit dem Ausdrucke „Verfassungsänderung“ auch „Kompetenzerweiterung“ hätte bezeichnet werden wollen! Die Bestimmung der Kompetenz des Bundes sei ja eben Zweck der ganzen Verfassung gewesen, es würden daher, wenn man sie zur Verfassung rechnen wollte, Mittel und Zweck in der heillossten Weise mit einander verwirrt werden! Zwar sei durch die Sitte, die Kompetenzgrenzen in die Verfassungsurkunde aufzunehmen, der Unsitte Vorschub geleistet, die Kompetenz als Theil der Verfassung anzusehen. Aber eine Unsitte sei dies, ein vitium, das man dem Gesetzgeber nicht zutrauen dürfe, da daneben eine interpretatio vitio carens möglich sei.

Wiederum ist bei dieser Argumentation in naiver Weise von der Voraussetzung ausgegangen, daß der bundesstaatliche Charakter des Norddeutschen Bundes dergestalt feststehe, daß ohne Weiteres die rechtlichen Eigenschaften desselben darnach zu beurtheilen und demgemäß auch die Verfassung nur zu interpretiren sei. Ein bloßes Theorem, das der Wirklichkeit baar ist, bildet die Basis des Beweisverfahrens. Die Absicht ist, die Bundesstaatsidee, soweit ihr bei Gründung des Bundes der Eingang versagt wurde, hinterher durch künstliche Interpretation einzuschwärzen. Indem der Verfasser aber von Begriffsverwirrung redet, die allein veranlassen könne, unter Verfassungsänderungen auch Kompetenzänderungen zu verstehen, und auf Rechtsunsicherheiten hinweist, die davon die Folge sein würden, bedenkt er nicht, welche Rechtsunsicherheiten entstehen würden, wenn der Art. 78 auf Kompetenzänderungen nicht bezogen, an der Kompetenz des Bundes also durch Verfassungsänderungen niemals gerüttelt werden dürfte. Was ist denn Kompetenz? Wo finden sich denn die unüberschreitbaren Grenzen der Bundeskompetenz vorgezeichnet? Steht denn der Begriff dergestalt fest, daß sich daran erkennen ließe, welche Verfassungsänderungen rechtlich statthaft wären und welche nicht? Die Bundesverfassung bestimmt darüber nichts. Soll dabei das Princip leiten, daß durch die Verfassungsänderung die Selbstständigkeit der Einzelstaaten nicht weiter, als durch den dispositiven Inhalt der Verfassungsurkunde geschehen, beschränkt werden

dürfe, so wäre damit nicht bloß jede Ausdehnung der Gesetzgebungsgrenzen ausgeschlossen sein, da auch andere Verfassungsänderungen diese Folge haben können. Von dem Verfasser selbst sind beispielsweise Aenderungen der Verfassung, wodurch Bundesministerien eingeführt oder wodurch den Reichstagsabgeordneten Diäten zugestanden würden, als ausgeschlossen bezeichnet, obwohl Graf Bismarck in der Reichstags Sitzung vom 16. April 1869 einräumte, daß die Verfassung formell dahin zielenden Beschlüssen des Reichstags nicht entgegen stehe. Es sind auch Verfassungsänderungen denkbar, wodurch die eine Regierung sich in ihren selbstständigen Rechten verletzt erachten könnte, eine andere aber nicht. Meint denn der Verfasser, daß jedesmal die Organe des Bundes erst im Collegium von Professoren zu berufen haben, um darüber zu erkennen, ob eine beabsichtigte Verfassungsänderung etwa der Natur des Bundesstaats zuwider laufe und darum ein *Noli me tangere* sei? oder von woher soll sonst die nähere authentische Interpretation des Art. 78 kommen, die doch jedenfalls nöthig wäre. In der That ist nicht abzusehen, wie, wenn sich überhaupt den Ansichten des Verfassers beipflichten ließe, anders als durch eine Revision der Bundesverfassung aus der Rechtsunsicherheit herauszukommen wäre.

Zwar nicht auf seine theoretische Formel fußend, aber doch auch nicht mit besserem Erfolge

d) eifert der Verfasser gegen das von den Abgeordneten Bähr und Friedenthal für die Berechtigung des Bundes zur Erweiterung seiner Competenz den Eingangsworten der Bundesverfassung entnommene Argument, die den Zweck des Bundes dahin bezeichnen, daß derselbe „zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“ geschlossen sei. Natürlich war auch diese Aeußerung nicht gemacht, um die Berechtigung des Bundes darauf zu begründen, sondern nur darzuthun, weshalb ihre Begründung in der Verfassung nicht habe fehlen dürfen. Nur zu Ehren des ruhmvollen Namens, den der zuerst genannte Abgeordnete in der juristischen Welt behauptet, glaubt der Verfasser, außer einer Antwort *ad absurdum*, mit der Widerlegung derselben überhaupt noch weiter sich beschäftigen zu sollen. Und wie widerlegt er sie? Durch die Behauptung, daß die allegirten Worte lediglich als eine formelhafte Vorrede ohne alle Bedeutung für den Inhalt der nachfolgenden Urkunde anzusehen seien; höch-

stens ließe sich sagen, daß darin die Zwecke des Bündnisses sich angegeben fänden, während die Zwecke des diesem Bündnisse entsprungenen verfassungsmäßig organisirten Bundes andere und engere seien, woraus dann allenfalls eine gegenseitige persönliche, nach Völkerrecht zu beurtheilende Verpflichtung der Bundesgenossen, die Competenz des Bundes durch Zusatzverträge zu erweitern, zu folgern wäre, für die rechtliche Stellung der Organe des Bundes sich aber nichts ergeben würde. In der That ein eigenthümliches Phantasiebild, das die Bundesverfassung in zwei Theile zerlegt und den ersteren zu einem internationalen Vertrage stempelt, der den Norddeutschen Bund sonst nichts angehe, als daß nur vermöge desselben es den Regierungen vorbehalten wäre, durch Zusatzverträge ihn nach ihrem Gefallen zu maßregeln! Angesichts solcher kühnen Auffassung ist es nöthig, dem Verfasser zu sagen, daß er hier abermals Zweck und Mittel mit einander verwirrt, daß ein die Verhältnisse des Norddeutschen Bundes normirendes Bündniß außer demjenigen, welches sich mit der Bundesverfassung identificirt, nirgends existirt, daß die Eingangsforniel der Bundesverfassung integrierender und zwar ein sehr wesentlicher Theil derselben ist, und daß insbesondere die vorgedachten Worte für sie um so mehr von hoher Bedeutung sind, als die Verfassung ausdrücklich und allein für den Bund, den sie definiren, vereinbaret und sanctionirt und der Zweck des Norddeutschen Bundes allein durch sie bestimmt wurde. Wenn der Verfasser meint, die Zwecke des Bundes seien andere und engere, so irrt er darin gründlich. Alles, was in den 79 Artikeln der Verfassung festgestellt wurde, ist nur Mittel für den Eingang bestimmten Zweck; keins der durch sie zu schaffenden Organe, keine der verfassungsmäßig herzustellenden Einrichtungen trägt ihren Zweck in sich selber, sie alle sind nur Mittel zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Während die Bundesacte von 1815 den Zweck des Bundes in ihrem Texte artikulierte, brachte die Deconomie der Verfassung des Norddeutschen Bundes es mit sich, daß die Bestimmung in den Introitus verlegt wurde, und der Abgeordnete Bähr hatte daher vollkommen Recht, wenn er hierdurch, ebenso wie sie es damals waren, die Zielpunkte festgestellt sah, wohin der Bund nach Maafgabe der Verfassung seine Wirksamkeit entfalten soll und daraus schloß, daß die Verfassung ihm unmöglich die recht-

liche Facultät hätte versagen wollen, seine Competenz entsprechend zu erweitern. Auch ist es bekannt, daß der Bundesrath einen Beschluß, der die mecklenburgische Verfassungsfrage betraf, ausdrücklich auf die vorgedachten Eingangsworte der Bundesverfassung stützte. Ob jener Beschluß durch diese Worte zu rechtfertigen war, kann hier dahingestellt bleiben; allemal erhellt hieraus, daß der Bundesrath letztere als integrierenden Theil der Verfassung und nicht als eine formelhafte Vorrede ansah.

Mehr Beachtung widmet der Verfasser

- e) der Frage, wie der Art. 78 und der Art. 23 der Bundesverfassung, welcher von der Initiative des Reichstags redet, und ihm solche innerhalb der Competenz des Bundes zuspricht, sich zu einander verhalten und ob darnach letzterer für befugt zu erachten sei, auch für Verfassungsänderungen, zumal wenn dieselben auf eine Kompetenzerweiterung hinausgehen, die Initiative zu ergreifen. Es leuchtet ein, daß dieser Punkt für die Frage, ob dem Bunde die s. g. Competenz-Competenz zustehe, nicht entscheidend ist und räumt auch der Verfasser ein, daß sich daran nur ein geringes Interesse knüpfe, da dem Reichstage, falls ihm formell die Initiative abzusprechen wäre, immer der Weg der Resolutionen zu demselben Zweck offen stehen würde. Was ihn dennoch bestimmt haben mag, länger bei dieser Frage zu verweilen, die im Reichstage auch nur in Bezug auf ihre eigentliche, geständlich untergeordnete Bedeutung ventilirt wurde, ist nicht recht erkennbar. Als im Reichstage behauptet worden war, daß, in Folge der Amendirung des ursprünglichen Verfassungsentwurfs, wodurch sich der ursprüngliche Art. 7 in den jetzigen Art. 78 verwandelte, die Worte des Art. 23 „innerhalb der Competenz des Bundes“ gegenstandslos geworden und nur aus Versehen stehen geblieben wären, bemerkte der Abgeordnete Planck: „Ich kann dies mit Sicherheit nicht nachweisen und ich nehme sie (die Worte) deshalb in voller Bedeutung. Zur Competenz des Bundes gehören nun aber nicht bloß die im Art. 4 bezeichneten Gegenstände, sondern nach Art. 78 ausdrücklich auch Verfassungsänderungen. Auch diese sollen im Wege der Gesetzgebung erfolgen können, also liegt doch auch ein Antrag auf Verfassungsänderung innerhalb der Competenz des Bundes.“ Der Abgeordnete Planck räumte ein, daß sich hiernach allenfalls die Ansicht aufstellen lasse, der Reichstag dürfe nicht unmittelbar ein Gesetz in Vorschlag bringen, welches über die im Art. 4 der Verfassung bestimmten

Competenzgrenzen hinausgriffe, sondern er sei gehalten, vorausgehend eine, den Bund hiezu ausdrücklich befugende Verfassungsänderung in Vorschlag zu bringen. Das ist eben die Auffassung, die, wie oben bereits bemerkt, im constituirenden Reichstage von dem hessischen Bundescommissar als eine zu formale und zu sehr wohl vermeidlichen Weiterungen führende bezeichnet wurde. So weit geht nun freilich unser Verfasser nicht; indessen gesteht er zu, daß sich allenfalls der *concentus* des Art. 78 mit dem Art. 23 behaupten und daraus dann ein Scheingrund nicht bloß für die Competenz-Competenz, sondern auch für die Initiative des Reichstags zu Kompetenzerweiterungen herleiten lasse. Dennoch trifft, nach seiner Ansicht, in Wahrheit dieser Grund um deswillen nicht zu, weil sich immer nur der Art. 78 auf den Art. 23 zurückbeziehen, nicht aber auch zugleich der Art. 23 auf den Art. 78 beziehen lasse und zwar letzteres darum nicht, weil dann Verfassungsänderungen überhaupt von der Competenz des Bundes ausgeschlossen sein würden. Kaum ist diese Conclusion anders zu erklären, als daß ihr die irrige Voraussetzung zum Grunde liegt, es sei im Art. 23 unter „Competenz des Bundes“ *stricte* nur der Inhalt des Art. 4 der Verfassung zu verstehen, logisch gerechtfertigt erscheint sie aber auch dann noch nicht und selbst dann, wenn Wahrheit in ihr läge, wäre von den für die Berechtigung des Bundes zur Erweiterung seiner Competenz in's Feld geführten Gründen keiner dadurch im Mindesten entkräftet.

Zur Behauptung dieser Berechtigung gegen die sie verläugnende Interpretation der Verfassungsurkunde war endlich

f. im Reichstage, ebenfalls durch den Abgeordneten Planck, nachdem er sich auf die oben ad e schon besprochenen Eingangsworte der Verfassungsurkunde berufen hatte, wörtlich das Folgende gesagt: „Ich bitte zu beachten, daß hier nicht gesagt ist: „die contrahirenden Staaten unterwerfen sich in Bezug auf die im Art. 4 bestimmten Angelegenheiten der Verfassung“ oder „sie schließen in Beziehung auf diese Angelegenheiten einen Bund“, sondern es heißt ganz unbedingt „sie schließen einen ewigen Bund, und dieser Bund wird folgende Verfassung haben.“ In dem Art. 4 dieser Verfassung — nicht etwa in einem außerhalb der Verfassung stehenden Vertrage — sind nun die Gegenstände bezeichnet, auf welche sich das Gesetzgebungs- und Aufsichtsrecht des Bundes zunächst bezieht. Dann heißt es aber im Art. 78: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung, nur

müssen zwei Drittel der Stimmen des Bundesraths dafür sein.“ — Einen Theil der Verfassung, die auf diesem Wege nach Art. 78 soll geändert werden können, bilden nun aber gerade die Bestimmungen des Art. 4 über die Kompetenz. Wenn Art. 78 vorschreibt und zwar ausnahmslos, daß jede Aenderung der Verfassung auf dem in diesem Artikel vorgeschriebenen Wege erfolgen kann, so müssen auch die im Art. 4 über die Kompetenz enthaltenen Bestimmungen auf diesem Wege geändert werden können. Wäre die Ansicht eine andere gewesen, so hätte der Art. 78 nothwendig anders lauten müssen, man hätte nothwendig eine Ausnahme hinzufügen, man hätte sagen müssen: „Aenderungen der Verfassung, jedoch mit Ausnahme der im Art. 4 enthaltenen Bestimmungen, können auf diesem Wege getroffen werden. Dadurch, daß dies nicht geschehen ist, daß die Regel ganz ausnahmslos hingestellt und ganz allgemein gesagt ist: Jede Aenderung der Verfassung soll auf diesem Wege erfolgen können, ist so deutlich wie möglich ausgesprochen, daß auch die Erweiterung der Kompetenz auf diesem Wege erfolgen kann.“

Unser Verfasser bekennet selbst, daß die thatsächlichen Grundlagen dieser Deduction mit der Wirklichkeit übereinstimmen, und die Logik des Raisonnements unangreifbar ist. Um dennoch seine widersprechende Interpretation darüber triumphiren zu lassen, weiß er, natürlich vorbehältlich der a priori feststehenden bundesstaatlichen Unmöglichkeit einer Kompetenz-Kompetenz, nichts Anderes vorzubringen, als daß in den Eingangsworten „wird nachstehende Verfassung haben“, — er nennt sie die arenga, womit es seiner Meinung nach überhaupt nicht viel auf sich hat — das Wort „Verfassung“ nicht Verfassung, sondern Verfassungsurkunde bedeute, dagegen im Art. 78 das Wort „Verfassung“ in seiner eigentlichen Bedeutung stehe! Warum? weil in den 79 Artikeln der Verfassung eine Menge von Dingen stehe, die nach des Verfassers Dafürhalten zwar sich für eine Verfassungsurkunde schicken möchten, die jedoch kein vernünftiger Mensch in eine Verfassung aufnehmen würde! So z. B. die transitorische Bestimmung im Art. 79 wegen der Beziehungen des Bundes zu den süddeutschen Staaten. Natürlich werden auch die Kompetenzbestimmungen im Art. 4, die ihrer Natur nach gar nicht Bestandtheil einer Verfassung sein können und auch in Verfassungsurkunden nur durch eine Unsitte aufgenommen zu werden pflegen, dahin gerechnet. Der Verfasser läßt es zwar nicht unbeachtet, daß die Bundesverfassung, indem sie den Artikel 78 mit der Ueber-

schrift „Allgemeine Bestimmung“ versteht und die transitorische Bestimmung wegen des Verhältnisses des Bundes zu den Südstaaten dem übrigen Inhalte der Verfassung postponirt, unzweideutig erkennen läßt, daß sie den transitorischen Schlußartikel mit den dem Art. 78 voraufgehenden Artikeln nicht auf gleiche Linie gestellt sehen will; er findet sich damit aber durch die naive Bemerkung ab, daß es wohl Niemandem ernstlich in den Sinn kommen werde, auf dies Moment ein Gewicht zu legen. Seiner Meinung nach hätte der Art. 78, wenn er das sagen sollte, was der Abgeordnete Plank daraus folgert, nicht von „Abänderungen der Verfassung“, sondern von „Abänderungen der Artikel 1—77“ reden müssen; bei seiner fehlerhaften Ausdrucksweise könne derselbe nicht auf Dinge, die zwar in diesen Artikeln stünden, aber nicht zur Verfassung gehörten, ganz gewiß also auch nicht auf die Kompetenzbestimmungen bezogen werden.

Man sieht, daß der Verfasser zu dem kühnen Unternehmen, die, wie er selbst gesteht, unangreifbare Logik eines auf unbestrittenen thatsächlichen Grundlagen ruhenden Raisonnements dennoch an der grammatikalischen Interpretation zu Schanden machen zu wollen, wiederum im letzten Grunde nur dadurch gewappnet ist, daß er sich aus der Theorie von dem Wesen des Norddeutschen Bundes ein Bild macht, das mit dem, was dieser nach den gegebenen Verhältnissen nur hat sein können, auch nach dem klaren Inhalte der Bundesverfassung nur hat sein sollen und in Wirklichkeit ist, im kräftesten Widerspruch liegt. Dabei darf man sich nur über das Eine wundern, daß, nachdem er sich einmal auf diesen erhabeneren, eine Würdigung der Dinge in ihrer nüchternen Wirklichkeit verschmähenden Standpunkt gestellt, er sich daran genügen ließ, die behauptete sog. Kompetenz-Kompetenz zu nichte zu machen, da es ihm doch ein Leichtes hätte sein können, aus denselben Gründen die rechtliche Unmöglichkeit des ganzen Norddeutschen Bundes in Evidenz zu stellen.

Der Verfasser weist am Schlusse seiner negativen Deduction noch auf gewisse Consequenzen ad absurdum hin, welche diejenigen zu acceptiren haben würden, die bei der von ihm bekämpften Auslegung des Art. 78 der Bundesverfassung beharren möchten. Er führt ihnen zu Gemüthe, wie ja dabei, im Hinblick auf Art. 1 der Verfassung, um z. B. den Staat Sachsen um alle selbstständige Existenz zu bringen und ihn mit dem Staate Preußen zu vereinigen, es eines Weiteren nicht bedürfe, als daß ein vom Reichstage eingebrachtes, dahin zielendes Gesetz, welches der Verfasser sogar schon im Entwurfe vorlegt, von zwei Drittel des Bundesraths genehmigt würde. Er

bemerkt sehr richtig, wie, nachdem Sachsen beseitigt, der Resorptionsproceß, dem sich die kleinen Staaten „verfassungsmäßig“ zu unterziehen hätten, in dem Grade erleichtert wäre, als die zwei Drittel Majorität immer leichter zusammen zu bringen sein würde. Ähnliche Schreckbilder, die darin kulminiren, daß alle und jede partikuläre Selbstständigkeit im Norddeutschen Bunde vernichtet und dieser als straffer Einheitsstaat aus dem Aufsaugungsproceß hervorgehen würde, wurden auch schon im Reichstage vorgebracht. Ein gesundes Urtheil, das ohne Gespensterfurcht die Dinge betrachtet wie sie sind, läßt sich dadurch nicht intimidiren, sondern nimmt die Möglichkeit jener Consequenzen sorglos mit in den Kauf, weil es, wie absurd sie auch sind, die Erkenntniß der Absurdität, daran zu glauben, ihm doch noch näher liegt. In anderer Veranlassung machte Graf Bismarck im Reichstage die Bemerkung, daß ein formales verfassungsmäßiges Hinderniß nicht entgegenstehen könnte, im nordamerikanischen Congreß etwa auf Abschaffung des Senats oder auf Erklärung des Präsidenten zum erblichen Monarchen, oder im preussischen Landtage umgekehrt auf Abschaffung der erblichen Monarchie anzutragen, gleichwohl aber dergleichen Anträge mit einigem Befremden aufgenommen werden dürften. Wir aber meinen, daß, wenn wirklich jemals die im Norddeutschen Bunde um Preußen gruppirten kleineren Staaten darum zu existiren aufhören sollten, daß die Majorität des Reichstags und zwei Drittel des Bundesraths ihren Untergang beschlossen hätten, in dieser Thatsache allein der vollste Beweis liegen würde, daß sie keines andern Schicksals werth waren.

Resumirt man Alles, was der Verfasser negativ deducirt hat, so ist nicht zu ermessen, wie dadurch die Gründe, die dafür sprechen, daß nach Absicht und Wortlaut der Bundesverfassung dem Bunde die Berechtigung zur Erweiterung seiner Competenz zustehet, auch nur in einem einzigen Punkte erschüttert wären. Wenn aber ihm dies schon darum niemals gelingen konnte, weil sein Beweissystem selbst insofern ein fehlerhaftes war, als es unter Verkenennung der realen Verhältnisse seine Conclusionen auf theoretische Vordersätze baute, die innerhalb derselben keinen Raum finden, so gilt ganz das nemliche von seiner positiven Deduction, wodurch er darzuthun versuchte,

„daß gewiß nicht jeder, wahrscheinlich aber keiner der Bundesgenossen bei Eingehung des Norddeutschen Bundes einen Einheitsstaat eum die einzugehen die Absicht hatte, daß vielmehr die Ab-

sicht und Meinung aller auf Gründung eines zusammengesetzten oder Staaten-Staates, mag man denselben als Bundesstaat oder als was sonst bezeichnen, gerichtet war.“

Um dieses darzuthun, lenkt der Verfasser, in neuem Gewande wiederholend, was er bereits für seine Auffassung der Verhältnisse aus der Vorgeschichte des Norddeutschen Bundes geltend machte, abermals die Blicke auf die Situation bei Errichtung desselben. Er anerkennt es, daß „das preußische Volk in Waffen unter seinem Heldenkönig und unter der ebenso kühnen als einsichtigen Führung der erlauchten Hohenzollern'schen Prinzen, von dem General von Moltke, dem damaligen Major Grafen von Bismarck und dem greisen Freiwilligen Grafen Wrangel herunter bis zum letzten Trainsoldaten“, nicht minder aber auch das preußische Volk daheim ihre Schuldigkeit gethan hatten, und er findet es in der Ordnung, daß Preußen die Situation benutzte, um „solchem Volke die Befriedigung seiner nationalen Sehnsucht zu gewähren.“ Aber es hatte bei dieser Aufgabe nicht tabula rasa vor sich. Die „Andern“, mit denen es den Norddeutschen Bund zu errichten im Begriff war, waren weder „besiegte Kriegsfeinde, welche sich auf Gnade und Ungnade ergeben hatten, noch waren es reguli, welche, pochend auf die Traditionen ihrer Häuser, der siegreichen Großmacht zumutheten, bis ans Ende der Tage sich von ihnen zwickeln, prickeln und nörgeln zu lassen.“ O nein! Es waren theilweise zwar „Feinde und Besiegte, solche aber, die als Tapferste der Tapfern unterlagen und einen ehrenvollen, an dem Maaßstabe völkerrechtlicher bona fides zu messenden, feierlichen Frieden mit dem Sieger geschlossen hatten;“ zu größerem Theile aber waren es treue Freunde, die durch Gebet und militairische Kraft Preußen zu seinem Siege mit verholfen hatten. Ja, es befand sich unter letzteren ein Fürst, dessen Vorfahren schon einmal durch einen kaiserlichen Feldherrn ihres fürstlichen Erbes beraubt waren, der aber dennoch, dadurch nicht geschreckt, sich der preußischen Sache angeschlossen und „mit eigener Gefahr und rückhaltloser Bereitwilligkeit die Möglichkeit der neuen Entwicklung erstritten“ hatte. Unter solchen Umständen sei Preußen genöthigt gewesen, den Bundesgenossen Schonung zu erweisen, die es denn auch in den Bündnißverträgen vom August 1866 vollauf bethätigt habe. Darnach habe es ihnen unmöglich zumuthen können, „auf ihre Selbstständigkeit de jure gänzlich zu verzichten und mit dem Vorzuge vor dem depossedirten Welfen zufrieden zu sein, daß sie vorläufig noch die Rechte

behielten, die einem im Bundesstaatlichen Verbande stehenden Staate gelassen werden könnten, vorläufig d. h. so lange, bis es einer Majorität von zwei Drittel anders beliebe“. Ein solches Verlangen — das eben sei durch die Vorgeschichte der Norddeutschen Bundesverfassung ins Klare gelegt — habe weder Preußen jemals gestellt, noch auch sei ihm, was es nicht gefordert, von den Bundesgenossen entgegen getragen. Insbesondere sei es unthunlich, aus der allseitigen Billigung des Art. 78 der Bundesverfassung auf die allseitige Einwilligung zu einem Einheitsstaate zu schließen.

Wie viel Wahres auch in diesen hochtönenden Worten liegen mag, so kann es doch dahin gestellt bleiben, ob die Situation bei Gründung des Norddeutschen Bundes darin vollkommen zutreffend geschildert wurde. Manche Punkte werden, aus anderen Augen betrachtet und nach anderen Principien gewürdigt, in einem anderen Lichte erscheinen. Es ist eben so schwer, den innern sittlichen Werth äußerer Freundschaft zu messen, die unter dem Gebote zwingender Nothwendigkeit steht, als darüber zu entscheiden, welches Maaß von Opfern an ihrer Selbstständigkeit von den Kleinstaaten zu verlangen war Seitens derjenigen Macht, die durch weltgeschichtliche Ereignisse den Beruf erhalten hatte, die öffentliche Rechtsordnung in Deutschland auf neuen Basen herzustellen. Es sind dies Erwägungen, die bei Gründung des Norddeutschen Bundes und bei den Verhandlungen und Vertragsabschlüssen, die ihr vorausgingen, an der Zeit und an ihrer Stelle waren; für die vorliegende Frage kommt es weniger darauf an. Die Darstellung des Verfassers, die freilich nach einer systematisch-juristischen Beweisführung nicht gar sonderlich schmeckt, mag richtig sein oder nicht, juristisch bewiesen ist für diese Frage dadurch nichts. Durch seine doctrinäre Auffassung der letzteren auf eine falsche Fährte geführt, hat er sich die vergebliche Mühe gemacht, Dinge zu beweisen, die von Niemandem bestritten sind. Der Zweck seiner ganzen positiven Deduction mußte verfehlt werden, weil das Beweisthema fehlerhaft formulirt war. Denn die streitige Frage ist nicht, ob die verbündeten Staaten einen Einheitsstaat cum die einzugehen die Absicht hatten oder nicht. Niemand hat dies behauptet. Die verbündeten Staaten konnten diese Absicht bei Eingehung des Bundes schon darum nicht wohl haben, weil der Begriff eines Einheitsstaates cum die erst einige Jahre später durch das Verdienst des Verfassers in die Welt getreten ist und sicherlich es noch eine Zeitlang währen wird, bis derselbe sich in der Wissenschaft eingebürgert haben und gemeinverständlich sein wird. Nicht der mindeste

Zweifel kann darüber obwalten, daß unter den Bundesgenossen kein einziger der Meinung war, durch den Eintritt in den Bund bei dem Reste seiner Selbstständigkeit nur noch vorläufig geschützt, um alsbald auch ihrer methodisch beraubt und vollständig mediatisirt zu werden; aber sie alle hätten von Blindheit geschlagen sein müssen, wenn sie nicht erkannt hätten, worin sie dennoch sich ergaben, daß die Bundesinstitution ihrer ganzen Anlage nach, gleichviel ob mit oder ohne Kompetenz-Competenz, mehr oder weniger, früher oder später dem Einheitsstaate zusteure und daß es ihnen schwer fallen werde, sich gegen alle und jede noch weitere Verluste an ihrer Selbstständigkeit zu wehren. — Die streitige Frage ist auch nicht, ob die Absicht der Bundesgenossen auf Gründung eines zusammengesetzten oder eines Staaten-Staates gerichtet war oder nicht. Auch das ist zweifellos, daß ein Bundesverhältniß, das sich äußerlich als ein Staaten-Staat darstelle, in ihrer Absicht lag, eben so zweifellos aber ist es, daß es ihnen Allen wohl bewußt war, welche eigenthümliche Bewandniß es damit hatte und daß in seiner Eigenart auch die soeben erwähnten Consequenzen begründet waren. — Die streitige Frage ist, ob durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes den Organen desselben die Befugniß, bedingungsweise seine Kompetenz zu erweitern, gewährt worden sei oder nicht. Nur dieses wird behauptet und daß dem nicht so sei, ist hier in keiner Weise widerlegt. Zwar geht der Verfasser von der Voraussetzung aus, daß die letztgedachte Frage in ihrem Kerne mit den beiden von ihm aufgeworfenen Fragen identisch und daß durch die Widerlegung der von ihm fingirten Behauptungen auch die reale Behauptung widerlegt sei. Allein gerade hierin liegt sein Irrthum und das Vitium seiner Deduction. Seine Taktik war die folgende: Er mußte sich sagen, daß Alles, was er von der Situation bei Errichtung des Norddeutschen Bundes zu erzählen wußte, weithin unzureichend bleiben würde, um auch nur es wahrscheinlich zu machen, geschweige denn juristisch zu erweisen, worauf es ankam:

daß unter den Bundesgenossen Einverständnis darüber herrschte, daß, falls künftig in einer oder der andern Beziehung eine Erweiterung der Wirksamkeit des Bundes über die in der Bundesverfassung bestimmten Kompetenzgrenzen und in solcher Veranlassung eine Abänderung der Verfassung von den Organen des Bundes für nothwendig oder zweckmäßig erkannt werden möchten, letztere zu dieser Abänderung aus eigenem Rechte keineswegs befugt sein sollten, vielmehr jedem einzelnen Bundesstaate ein libe-

rum veto dagegen zustehen sollte und die Verfassungsabänderung nur dann rechtlich zu Stande kommen könnte, wenn sämtliche Regierungen unter Zuziehung ihrer Landesvertretungen sich zuvor im Vertragswege darüber verständigt haben würden.

Der Verfasser mußte sich sagen, daß unter den Bundesgenossen kein einziger in der Lage war, dies zu verlangen oder auch nur zu erwarten; aber dazu war die Situation wohl angethan, daß sie verlangen durften, nicht sub die mediatifirt zu werden, und erwarten konnten, daß der Bund allezeit einen Verein von Staaten bilden werde, die zu gutem Theile unabhängig daständen. Darum verschob der Verfasser die Frage von dem Boden der Wirklichkeit, der ihm für seine Zwecke den Dienst versagte, auf den theoretischen Standpunkt und kämpfte dann mit Gründen, die einer rein idealen Auffassung der Verhältnisse angehören.

Es kann dahin gestellt bleiben, in wiefern der Verfasser durch seine juristische Ausführung der Wissenschaft einen Dienst geleistet und Anregung gegeben haben mag, die Theorie vom „betagten“ Einheitsstaate weiter auszubauen. Allemal dürfte es nützlich sein, ihr bei systematischer Bearbeitung des Staatsrechts des Norddeutschen Bundes einige Aufmerksamkeit zu schenken, da sich schon aus der bisherigen Erfahrung ergibt, wie leicht es zu einer Entstellung des Charakters desselben führt, wenn dabei die gewöhnliche Schablone vom Bundesstaate zum Grunde gelegt wird. Vereinigt aber von dem, was der Norddeutschen Bundesinstitution vom Wesen des Einheitsstaats wirklich anklebt und, durch die harte Schule des Lebens gezeitigt, sich nicht nach den Regeln der Wissenschaft beugen läßt, ist sie durch den juristischen Sturm Lauf unseres Verfassers nicht.

V.

Politisches.

Wenngleich sich nicht sagen läßt, daß der übrige Inhalt der Schrift, womit wir uns beschäftigen, von politischer Färbung völlig frei sei, so hat der Verfasser in ihrem fünften und letzten Abschnitte der Frage von der Kompetenz-Compedenz, immer von der Ansicht ausgehend,

daß die Bejahung derselben nichts anderes als den deutschen Einheitsstaat bedeute, doch noch einige besondere Betrachtungen gewidmet, die ausschließlich die politische Seite derselben zu beleuchten bestimmt sind. Er bekennt vorweg nicht zu den zünftigen Diplomaten zu gehören, er nimmt nur für seine vorausgegangene juristische Erörterung die zünftige Qualität in Anspruch, die derselben denn auch schwerlich von irgend Jemanden abgesprochen werden dürfte. Im Grunde sind es nur zwei Punkte, worauf die politische Excursion hindeutet und wovon auch nur der erste einigermaßen eingehend behandelt ist. Dieser erste ist: daß die deutsche Nation nur correct und einsichtig handele, wenn sie Gott dem Herrn anheim stelle, ob, wann und wie Er den preußischen Staat zu einem deutschen Einheitsstaate umzugestalten für gut befinden möge; der zweite ist das Bedenken, daß die Kompetenz-Competenz den Mainstream dergestalt vertiefen würde, daß der Süden Deutschlands vom Norden ewig getrennt bliebe.

Es wird zugestanden, daß sich aus dem starren Festhalten am Vertragsrechte zeitweise unerträgliche Zustände erzeugen, weil die Menschenkinder in ihrer Schwachheit nicht auf das tiefere Fundament alles Rechts zu greifen und auf Grund desselben das obsoleete vertragsmäßig erworbene Recht als das darzustellen vermögen, was es ist, als eine *Don Quixoterie*. Die Abhülfe auch für solche *Carricaturen* menschlich-rechtlicher Zustände liege aber nur in der Hand dessen, der die Geschicke der Völker und die Herzen der Menschen wie Wasserbäche lenke. Wie unerträglich die Zustände auch geworden, Thorheit und heillooses Unrecht sei es, sich ihnen entziehen zu wollen, nur die Geschichte könne sie heilen. Auch die Staatsmänner und Diplomaten seien Menschen und nach Gottes Willen ihnen unterworfen. Andere Faktoren seien es, mit welchen sie in den durch das Recht gezogenen Grenzen der *Don Quixoterie* des Rechtstitels die Gegenrechnung zu machen und deren Anerkennung sie, wenns sein müßte, durch die *ultima ratio Regis* im gerechten Kriege, zu erzwingen hätten.

Ueber diese oft genug vernommene Lehre uns mit dem zünftigen Juristen und unzüchtigen Politiker in einen Wortwechsel einzulassen, kann nicht unsere Absicht sein. Wir wissen, daß sie ihre zahlreichsten Anhänger in den Reihen derer hat, welche gerade die Bundesverfassung als eine *Don Quixoterie* betrachten und es ihm schwerlich vergeben dürften, wenn er folgende Anwendung davon macht:

„Das thatsächliche Uebergewicht Preußens wurde im Deutschen Bunde ignorirt. Man majorisirte einen Staat, auf dessen Wehrhaftigkeit Deutschlands, des ganzen Deutschlands, Sicherheit und

Ansehen dem Auslande gegenüber, insofern Deutschlands Existenz beruhte. Man that dies auf Grund eines „im Namen der allerheiligsten und untheilbaren Dreieinigkeit“ geschlossenen Vertrags. Preußen hat das aus diesem Vertrage entsprungene Recht heilig gehalten, ist seinen Weg unbeirrt weitergegangen, und als das Maaß voll war, kam die Zeit, wo es das tiefe Fundament seines Rechts dem vertragsmäßigen gegenüber ohne Bruch des menschlichen Rechts zur Geltung bringen konnte. Die Fesseln des Bundes fielen, gesprengt, nicht von ihm, sondern von seinen Gegnern; die reale Macht war der realen Ohnmacht gegenübergestellt; diese, die in Kraft des vertragsmäßigen Rechts mit der Souverainetät sich gebrüstet hatte, mußte nun erfahren, was es heißt, als Souverain behandelt, debellirt, deposcirt zu werden.

So schrieb der zünftige Jurist, der hiernach vielleicht von Manchen fast mehr noch für die Zunft der Diplomaten qualificirt gehalten werden mag. „Wer nicht ein Völkerrecht träumt“, ruft er aus, „in welchem der Titel Eroberung und der Proceß Krieg fehlen, kann unseres Ermessens über das Jahr 1866 nicht anders urtheilen, als daß Preußen ohne Bruch des menschlichen Rechts seinem weltgeschichtlichen, seinem göttlichen Berufe die gebührende Anerkennung verschafft hat.“

Trotzdem scheint es dem Verfasser noch keineswegs ausgemacht, worin dieser göttliche Beruf eigentlich bestehe. Zweifellos sei nach göttlichem Rechte nur, daß Preußen an die Spitze Deutschlands zu treten habe. Frage es sich aber, ob Preußen an die Stelle Deutschlands zu treten habe, so träten vorläufig noch allerhand Bedenken hervor. Es wird an den Verfall und den Untergang des karolingischen Riesenbaues und der deutschen Kaiserherrlichkeit erinnert. Es wird daran erinnert, daß bei allem in der Liebe zur Wehrhaftigkeit wurzelndem Einheitsdrange des deutschen Volkes, (der also doch als vorhanden anerkannt wird) demselben ein tiefer Hang zur Partikularität eingepflanzt, der in der Liebe zur Freiheit, natürlich nicht im 1848er Sinne (sondern vermuthlich im altgermanischen Sinne, der keine Freiheit ohne die ihr dienende Knechtschaft kannte), begründet sei. Vielleicht gehe daher die Mission Preußens darauf hinaus, daß es die Versöhnung der entgegengesetzten Strömungen in dem Charakter des deutschen Volkes zu suchen habe; wenn aber dies richtig, so sei es doch sehr fraglich, ob diese Versöhnung auch im Einheitsstaate durch das Zauberwort provinzieller Selbstständigkeit zu finden. Denn bei dem deutschen Charakter würden aus provinzieller Autonomie bald wieder selbstständige Staaten

erzogen werden und die alte Misere wäre wieder da. Um Deutschland zusammen zu halten, bedürfe es eines straffen Einheitsstaates, einer Präfectenwirthschaft und dazu sei unser Volk denn doch noch nicht reif. Alles wohl überlegt, sei es wirklich vernünftiger, nun vorläufig wieder das menschliche Recht Recht bleiben zu lassen. Darnach hätte Preußen ein stweilen vom Einheitsstaate als bestimmten Ziele zu abstrahiren. Vielmehr hätte es den norddeutschen Bundesstaat, allerdings als Anfang zu Mehrerem und Größerem, aber als Bundesstaat zu pflegen, (wobei nicht bedacht zu sein scheint, daß dies doch nicht anders möglich, als wenn es vor allen Dingen sich selbst erst wieder in kleinere Staaten zerschläge.) Nur auf diesem Wege werde jene Versöhnung zu bewirken sein, der Bund sich erweitern, sich harmonischer und einheitlicher gestalten. Sollten die Bundesgenossen unerwartet Schwierigkeiten machen, so würde Preußen sie schon zu überwinden wissen; sollte es aber im Norddeutschen Bunde einmal wieder in ähnlicher Weise hergehen, wie bis 1866 im Deutschen Bunde, nun, dann wäre auch wieder der rechte Zeitpunkt gekommen, wo Preußen abermals das göttliche Recht zur Hand zu nehmen haben würde, um seinen historischen Beruf ohne Rechtsbruch zur Geltung zu bringen! Käme es auf diesem Wege zum Einheitsstaate, so werde kein Verständiger den „berechtigten Eigenthümlichkeiten“ eine Thräne nachweinen; ob es aber dazu kommen und ob es auch nur zweckmäßig sei, das anzustreben, lasse sich noch nicht übersehen.

Eines weiteren Commentars scheint dies politische Programm kaum zu bedürfen. Alle Welt weiß und fühlt es, daß Geschichte und Charakter des deutschen Volkes einem straffen Einheitsstaate widerstreiten und daß derselbe auf deutschem Boden keine Zukunft hat; Leben und Wohlsein der Nation sind durch eine Menge Partikularitäten bedingt, die eine centrale Gewalt nur auf die Gefahr hin vernichten könnte, sich selbst zu entkräften; wer aber auch die Partikularität für eine berechnigte hält, daß Deutschland in mehr oder weniger Staaten von unantastbarer Selbstständigkeit zerfalle, der rühme nicht, sondern beklage das Geschick, welches den Hort derselben in dem Dualismus und seinem Frankfurter Kinde vernichtete. Preußen würde seine deutsche Mission doch auch in dem empfohlenen Wege schwerlich zu erfüllen vermögen, wenn nach der Auslegung, welche der Verfasser der Bundesverfassung giebt, jeder einzelne Bundesgenosse berechnigt sein sollte, einer jeglichen, die darin festgestellten Kompetenzgrenzen überschreitenden Wirksamkeit des Bundes sein Veto entgegen zu stellen, es sei denn, daß auch dagegen, als gegen eine

Don Quixoterie, jedesmal das höhere göttliche Recht sollte angerufen werden dürfen. Es ist die verkehrte Grundanschauung der Dinge, die den Verfasser auch hier irre leitet. Er übersieht, daß auch die seinem Geschmack unzufagende Auslegung des Art. 78 der Verfassung den Einheitsstaat als bestimmtes Ziel keineswegs voraussetzt, den Sturm auf darauf mit nichten in sich schließt, sondern nur Einrichtungen, die den Bund diesem Ziele näher bringt, nach menschlichem Rechte möglich macht. Dieses Recht wird derjenige, der überhaupt eine deutsche Mission Preußens anerkennt, dem Bunde nicht versagen dürfen, weniger aber noch sollte sie ihm derjenige versagen, der es dazu göttlich prädestinirt erachtet.

Das andere Bedenken, welches gegen die Statuirung der s. g. Kompetenz-Kompetenz den vom Norddeutschen Bunde auf Süddeutschland zu nehmenden Rücksichten entnommen ist, indem darauf hingewiesen wurde, daß die süddeutschen Staaten, bei der in dem weithin größeren Theile derselben sichtbar vorherrschenden partikularistischen Sinnesart, durch Organisationen, worin sich der Einheitsstaat verstecke, am Wenigsten angezogen werden dürften, ist scheinbar von größerem Gewicht. Doch stellt sich auch dieses bei näherer Betrachtung nur als ein scheinbares, aller realer Bedeutung entbehrendes dar, wie gewiß es auch ist, daß der Norddeutsche Bund das Ziel seiner Erweiterung auf das gesammte Deutschland nimmermehr aus den Augen verlieren darf, vielmehr es als seine Schuldigkeit zu betrachten hat, dasselbe durch alle zu Gebote stehende Mittel zu befördern, ausgenommen mit solchen, die ihn an seinem eigensten Wesen schädigen, seine Entwicklungsfähigkeit beeinträchtigen und das in ihm gewonnene, schwer errungene, aber fest gefügte Fundament eines deutschen Nationalstaats wieder vernichten oder lockern würden.

Es ist nicht zu läugnen, daß bei Gründung des Norddeutschen Bundes über die Aussichten seiner Ausdehnung auf die süddeutschen Staaten, mit Ausschluß der deutschen Bestandtheile der Oesterreichischen Monarchie, Dank größtentheils der Unklarheit der bezüglichlichen Stipulationen des Prager Friedens, arge Täuschungen obwalteten. Allerdings fehlten klare Vorstellungen von der Modalität, wie die Ausdehnung sich vollziehen werde, und gingen die Ansichten über diese Frage auseinander; aber dagegen, daß sie nicht nur nothwendig, sondern auch in naher Zukunft eintreten werde, ward kaum ein Zweifel laut. Die Mächtigkeit der Ereignisse von 1866, die von dem Loosungsworte, daß nationale Einheit an die Stelle nationaler Zerrissenheit treten sollte, getragen waren und die in den Siegern das Vertrauen

auf ihre Thatkraft hoben, in den Besiegten die Erkenntniß ihrer Ohnmacht weckten, machte die öffentliche Meinung so sicher, daß die Kraft, welche so Großes vollbracht hatte, auch das, was an ihrem Werke noch unvollendet blieb, zu vollbringen wissen werde, daß man es für unnöthige Mühe hielt, sich über das Wie? bestimmtere Rechenschaft zu geben. Im constituirenden Reichstage, wo diese Anschauungsweise kaum irgend einen Widerspruch fand, wurde dieselbe durch die Aeußerungen des Grafen Bismarck wesentlich genährt. Er sprach die Worte: „Unser Verhältniß zu Süddeutschland wird sich an der Hand des Artikels, der sich im Verfassungsentwurf darüber befindet, meines Erachtens einfach und mit Sicherheit entwickeln.“ Er wies darauf hin, wie zunächst schon die nothwendige anderweitige Regulirung der Verhältnisse des Zollvereins Veranlassung dazu darbiete, da ganz unvermeidlich organische Einrichtungen geschaffen werden müßten, vermöge deren Süddeutschland an der Gesetzgebung über Zollsachen Theil nähme. Es sei aber schwer zu glauben, daß solche gemeinsame Organe der Gesetzgebung, wenn sie einmal geschaffen, sich der Aufgabe entziehen könnten, auch die meisten der übrigen Titel der materiellen Wohlfahrt, so wie mancher formalen Gesetzgebung, über Proceßwesen u. s. w. allmählig sich anzueignen, und auch darüber gemeinsame Bestimmungen für ganz Deutschland herbeizuführen. Er verschuchte in warmen patriotischen Worten jede Besorgniß, daß Preußen sich jemals durch unbefugte Einsprache fremder Mächte würde abhalten lassen, dem Süden zu der Vereinigung die Hand zu reichen, und er sah auch sonst in den Bestimmungen des Prager Friedens keine erheblichen Schwierigkeiten. Käme, wie darin vorbedacht, ein Südbund zu Stande und tagte dann dort ein Parlament auf einer nationalen Basis ähnlich demjenigen im Norden, so würden, seiner Meinung nach, beide Parlamente nicht länger auseinander zu halten sein, als etwa die Gewässer des rothen Meeres, nachdem der Durchmarsch erfolgt war. Aber auch ohne dieser Pämisse sei in dem Prager Frieden kein unüberwindliches Hinderniß zu erkennen; nur werde es, bei der Ueberzeugung, daß die nationale Zusammengehörigkeit ihre Sanktion durch die Geschichte ganz zweifellos empfangen werde, zu vermeiden sein, ob dies sofort, und in welcher Form geschehen könne, mit der österreichischen Regierung über die Auslegung des eben geschlossenen Friedensvertrags in Meinungsverschiedenheit zu gerathen, indem man dieser Auslegung einseitig vorgriffe. Graf Bismarck bekräftigte, daß, möge der Süden oder der Norden Deutschlands in seiner Integrität gefährdet sein, beide Theile unbedingt sich brüder-

lich gegenseitig beistehen würden, und als er dann noch die zwischen Preußen und den Südstaaten abgeschlossenen Allianzverträge aus der Tasche zog, schwand der letzte Zweifel daran, daß die Union nur noch eine Frage der Zeit sein könne, die gar bald gelöst sein werde.

Seitdem sind Jahre vergangen, ohne daß man dem Ziele auch nur einigermaßen näher gekommen wäre. Man sieht sich in den gehegten Erwartungen, die so zuversichtlich waren, daß Art. 79 der Bundesverfassung ganz allgemein bestimmte,

die Beziehungen des Bundes zu den süddeutschen Staaten sollten sofort nach Feststellung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, durch besondere dem Reichstage zur Genehmigung vorzulegende Verträge geregelt werden,

vollständig getäuscht, indem darnach weiter nichts erfolgte, als die den Zollverein erneuernden, widerruflichen Verträge vom 8. Juli 1867, aus denen in dem deutschen Zollparlament eine Institution hervorging, die bisher durch die sich in ihr offenbarenden Gegensätze zwischen Nord und Süd in der Erfüllung ihrer nächsten Aufgabe mehr gestört war, als sie sich zur Vermittelung dieser Gegensätze, die übrigens viel weniger in einer Verschiedenartigkeit der Verhältnisse selbst als in der Verschiedenartigkeit ihrer Anschauung begründet scheinen, und zur Anbahnung der politischen Wiedervereinigung beider Theile geschickt erwies. Heute liegt die Sache so, daß von allen jenen Erwartungen kaum ein Mehreres übrig blieb, als die freilich unzerstörbare, allseitige Ueberzeugung, daß das bestehende politische Schisma nicht ewig fortbauern werde, daß aber die Faktoren fehlen, mit denen Zeitpunkt und Modalität der Wiedervereinigung sich auch nur mit einiger Wahrscheinlichkeit berechnen ließen. Heute, nachdem bis tief in's dritte Jahr hinein die Frage von dem Anschluß der Südstaaten an den Norddeutschen Bund nicht von der Tagesordnung verschwand, und Sympathien und Antipathien sich in stetiger Wiederholung mit einander gemessen haben, ist die Thatsache zu constatiren, daß allerdings letztere dort bisher in den maßgebenden Kreisen das entschiedene Uebergewicht hatten. Nur in den beiden kleineren jener Staaten verhält es sich anders, indem in Baden die Bereitwilligkeit der Regierung und der großen Mehrzahl des Volkes zum Eintritt in den Bund außer Zweifel stehet, während in Hessen, obgleich schon mit dem einen Fuße im Bunde stehend, nur in der Bevölkerung die Stimmung sich überwiegend dem vollständigen Anschlusse zuneigte, die Regierung aber in unfreundlicher Stellung zu dem Bunde beharrte. Es kann

nicht als durch den Prager Friedensvertrag unbedingt ausgeschlossen betrachtet werden, daß der Norddeutsche Bund im Vertragswege sich vorläufig nur auf einen oder den andern dieser letztgedachten beiden süddeutschen Staaten, oder auf sie beide ausdehnte und es darf vertraut werden, daß in Ermangelung eines Mehreren die preussische Regierung nicht versäumen werde, was in ihren Kräften stehet, um zunächst auch nur eine solche partielle Erweiterung des Bundes zu ermöglichen. Auch ist gewiß, daß in Folge dessen die isolirte politische Stellung Baierns und Württemberg sich als eine noch viel weniger dauernd haltbare ausweisen müßte, als sie es jetzt schon ist. Allein wie sich überhaupt mit Zuversicht auf diese Eventualität nicht hinblicken läßt, so wäre es auch gewagt, daraus die unmittelbare Nachfolge der beiden Königreiche folgern zu wollen. Von der Zähigkeit, womit die Regierung kleinerer Staaten, in ruhigen Zeiten und von einer höhern Macht nicht gedrängt, einer PreSSION, die durch große Unzuträglichkeiten bestehender Verhältnisse auf sie geübt wird, Widerstand zu leisten vermag, davon giebt eben jetzt das Großherzogthum Hessen ein belehrendes Beispiel. Darum wäre es aber auch unmotivirt, in der, überdies erst mit Ablauf des Jahres 1877 vertragsmäßig möglichen Auflösung des Zollvereins oder in harten, nicht an und für gerechtfertigten Bedingungen, unter denen den süddeutschen Staaten die fernere Theilnahme an demselben sodann nur zu gestatten wäre, das Mittel und die Schraube suchen zu wollen, um letztere zum Eintritt in den Norddeutschen Bund geneigter zu stimmen.

Für diesen Zweck keinerlei Mittel des Zwanges zu gebrauchen, ist der Norddeutsche Bund sich selbst und seiner eigenen Ehre nicht weniger schuldig als den süddeutschen Staaten, mit denen er sich durch Geschichte verbunden und in nationaler Gesinnung Eins weiß. Möglich, daß in anderweitiger Veranlassung früher oder später kriegerische Ereignisse oder andere Zwischenfälle, unabhängig von seiner Macht und Selbstbestimmung, auf die Geschicke des Bundes, auf seine intensive Ausgestaltung sowohl als auf sein extensives Wachsthum, und auf den politischen Gesamtzustand der deutschen Nation zwingenden Einfluß üben würden. Aber abgesehen von Eventualitäten dieser Art, deren Folgen sich jeder Vorausbeurtheilung entziehen, soll die Verschmelzung des Bundes mit den zur Zeit noch draußen stehenden deutschen Staaten zu einem politischen Ganzen das Werk des freien Willens beider Theile sein. Es ist wahr, daß jedes deutsche Herz sich mit Ungebuld nach diesem Ziele sehnt, und daß der gegenwärtige Zustand, wie er schon wegen seiner extensiven

Unabgeschlossenheit und des ihm schon dadurch eingegebenen provisorischen Charakters Niemanden zu voll befriedigt, auch der innern Entwicklung des Bundesverhältnisses mehr oder weniger Eintrag thut. Die Disparität der Attribute des deutschen Fürstenthums, je nachdem dasselbe durch den Bund gefesselt ist oder nicht, ist geeignet, dynastischen Ehrgeiz zur Scheelsucht zu verleiten und, wenn nicht reactionären Gelüsten Vorschub zu geben, doch die freudige Mitwirkung an dem nationalen Werke zu lähmen. In der That ist es eine sonderbare Fügung, daß gerade Fürstenhäuser, welche ihr Emporkommen zu der Macht, die sie jetzt zum Widerstande befähigt, zumeist fremder Gunst verdanken, in souveräner Selbstständigkeit fortbestehen, während andere Dynastien, die in den Tagen schwerer Prüfung deutsche Gesinnung bewahrten und bethätigten, durch die Crisis, welche zu dem jetzigen Bundesverhältnisse führte, theils ihren Untergang finden, theils in eine Stellung herabgedrückt werden sollten, die der Nimbus der Souverainetät nur noch zum Schein umgiebt. Nicht nur den Fürsten, sondern allen denen, welche, vielleicht nicht ohne jeglichen Grund, von dem preußischen Uebergewicht im Bunde ein übermäßiges Vordringen unitarischer Tendenzen besorgen, muß an der baldigsten Ausdehnung derselben auf den Süden in hohem Grade gelegen sein, da dadurch jenes Uebergewicht, wenn auch nicht neutralisirt, doch allemal in wirksamerer Weise paralysirt sein würde. Dennoch wird die Politik des Norddeutschen Bundes im Hinblick auf das Verhältniß zu den Südstaaten von keinem andern Gedanken geleitet werden dürfen, als daß nur freie Selbstbestimmung ihm letztere zuführen dürfe, daß aber, sobald diese gereift, der Prager Friedensvertrag mit nichten der Verschmelzung entgegen stehen würde.

Fragt es sich nun, was die Südstaaten von dieser Selbstbestimmung bisher zurückhielt und sie, wenigstens in ihrer Mehrheit, aller Wahrscheinlichkeit auch noch längere Zeit zurückhalten wird, so versteht es Jedermann, daß die Zurückhaltung nicht etwa in einer un-deutschen, für nationale Größe und Wohlfahrt unempfindlichen Sinesart, sondern darin ihren wahren und vornehmsten Grund hat, daß man, von partikularistischem Sinne und Selbstgefühl von altersher reichlich erfüllt, fortfährt, ein Maaß derselben und ein durch sie getragenes selbstständiges partikulARES Staatsleben, wie die Norddeutsche Bundesverfassung beides nicht gestattet, mit demjenigen, was das nationale Gesamtinteresse erheischt, für vereinbar zu halten. Ultramontane Bestrebungen und die Agitation einer Partei, die ihren radikal-

destructiven Tendenzen durch die Zerstückelung Deutschlands in machtlose kleinere Staatsgebilde ungleich besser als durch die organische Verbindung derselben zu einem machtvollen Ganzen gebient sieht, thun was sie vermögen, um jenes Uebermaß von Partikularismus zu nähren und die Gemüther zu Ungunsten der Bundesinstitution und Preußens zu präocupiren. Nichts ist in der That einleuchtender, als daß vor Allem der unitarische Charakter des Norddeutschen Bundes allen denen nicht zusagen kann, die von der Illusion, wovon Deutschland länger als ein Menschenalter hindurch geplagt ward, daß es unter den gegebenen und nicht zu ändernden Verhältnissen möglich sei, die deutsche Nation zu einem, den Bedürfnissen der Gegenwart entsprechenden, politischen Körper zu verbinden, ohne den Fürsten an ihrer souverainen Stellung, den Einzelstaaten an ihrer Selbstständigkeit und den einzelnen Volksstämmen an ihren partikularen Gewohnheiten und Interessen namhafte Opfer abzuverlangen, auch jetzt noch nicht geheilt sind. Leute aber, die von dieser Täuschung befangen sind, finden sich noch immer in großer Zahl jenseits und auch diesseits des Rhains. Es liegen eben erst drei Jahre dazwischen, daß der Spuk hier sein Wesen nicht weniger stark betrieb, wie dort noch heute. Oder meint man, daß die Verfassung des Norddeutschen Bundes vor 1866 in Hannover, Kurhessen und Nassau, in Sachsen unter Beust'schem Regime und in den weitaus meisten übrigen Bundesstaaten nicht auf den gleichen Widerstand gestoßen wäre, den sie jetzt in Baiern und in Württemberg findet und daß dieser Widerstand nicht auf dieselbe Urquelle hätte zurückgeführt werden müssen, woraus er dort seine Alimente bezieht. Der Unterschied ist aber der, daß jene Illusion im Süden fortwährend auszubeuten ist, um die Herstellung politischer Einheit zu hintertreiben, während ihr im Norden, wo sie seit der Gründung des Norddeutschen Bundes mit einer vollendeten Thatsache zu kämpfen hat, die vielen ihrer Adepten die Augen öffnete und die Herrschaft der Phrase zerbrach, höchstens die Chance geboten ist, einem fertigen Werke in seiner Entwicklung Erschwernisse zu bereiten.

Hiernach hat es seine vollkommene Richtigkeit, daß die verfassungsmäßig den Organen des Norddeutschen Bundes zustehende Befugniß, die Competenz desselben eventuell über die in der Verfassung ausdrücklich festgestellten Grenzen hinaus zu erweitern, nicht sonderlich geeignet sein kann, diejenigen Elemente in den süddeutschen Staaten mit der Bundesinstitution zu versöhnen, welche sich bis jetzt noch feindlich zu ihr verhielten, zumal in keiner Weise zu erwarten

steht, daß Preußen sich darein fügen würde, bei dem Hinzutritt der süddeutschen Staaten und der sich dadurch erhöhenden Gesamtzahl der Stimmen im Bundesrathe, durch zwei Drittel derselben majorisirt werden zu können, vielmehr erwartet werden muß, daß mit jener Eventualität eine anderweitige Regulirung des Stimmverhältnisses im Bundesrathe verbunden sein würde, wodurch das Gewicht der preußischen Stimmen von dem Gewichte übriger Stimmen nicht in dem Maße überwogen würde, wie es am Frankfurter Bundestage der Fall war. Gewiß ist aber, daß durch eine, die Kompetenzerweiterung ausschließende Interpretation des Art. 78 der Bundesverfassung für die Versöhnung der süddeutschen Gegner derselben wenig oder nichts gewonnen wäre. Denn, wie möglich es auch sein mag, daß sich auch südlich vom Main einige scharfblickende Geister finden, die in dem Norddeutschen Bunde mit der Kompetenz-Competenz den Einheitsstaat cum die, ohne dieselbe den schulgerechten Bundesstaat erkennen, die Opposition der Menge hat darin ihren Grund, daß sie überhaupt die partikulare Selbstständigkeit durch den Bund nicht geschmälert und gefährdet sehen will, und ihre Erfolge haben darin ihren Grund, daß sich in höheren und niedrigeren Sphären immer noch ein zahlreiches Publikum findet, welches theils noch an die Chimäre glaubt, daß Opfer an jener Selbstständigkeit nicht für die Sicherheit und Wohlfahrt des deutschen Volkes, sondern nur für preußische Hegemonie verlangt werden, theils willen- und urtheillos denen folgt, die, ohne eigene Gläubigkeit, diese Chimäre doch für ihre selbstsüchtigen Zwecke auszunutzen verstehen. Nichts könnte thörichter sein, als wenn der Norddeutsche Bund, um diese feindseligen Elemente zu sich zu ködern, dem Vermögen entsagen wollte, nach dem Principe und für die Zwecke, die ihm Leben und Gestalt geben, seine Wirksamkeit in dem geordneten Wege auf allen Gebieten des Staatslebens frei zu entfalten, wo, wann und soweit seine verfassungsmäßigen Organe dies im nationalen Interesse als geboten erkennen. Um dem vorgesteckten Ziele näher zu kommen, spannt man die Pferde nicht hinter dem Wagen.

Allerdings soll der Norddeutsche Bund mit allem Ernste bestrebt sein, im Süden des großen Vaterlandes Propaganda zu machen und es wird ihm dies um so sicherer und früher gelingen, je vollständiger er in den bisherigen geographischen Grenzen seiner Wirksamkeit sein Dasein rechtfertigt. Unbeirrt durch Verdächtigungen und Anfeindungen, woher sie auch kommen mögen, soll er durch consequentes beharrliches Fortschreiten in der ihm zugewiesenen Bahn

und durch fleißigen Ausbau und Erweiterung seiner Institutionen im einheitlichen und freiheitlichen Sinne, wo immer die Natur der Dinge diesem vor der Pflege derselben im partikularen Kreise den Vorzug giebt, der deutschen Nation ad oculos demonstriren, daß mit seiner Gründung ein guter Wurf gethan ward. Seine Organe, und die preußische That voran, sollen aber auch von Selbstbeherrschung Zeugniß geben; sie sollen sich von dem Geiste, der die Bundesverfassung durchweht, allezeit durchdrungen zeigen, daß der Selbstständigkeit der Bundesgenossen nur solche Opfer anzufinnen sind, die durch ein wahrhaftes und lebendiges nationales Bedürfniß erheischt werden, daß aber berechnigte Partikularitäten unter dem Dache des Bundes Schutz zu genießen haben und in ihrer gesonderten Sphäre sich frei zu entwickeln vermögen; sie sollen es durch die That beweisen, daß die Aufgabe des Bundes, obwohl mehr auf den einheitsstaatlichen als bundesstaatlichen Ausbau des Staatswesens gerichtet, dennoch etwas anderes ist, als straffe Centralisation und rücksichtslose Ausgestaltung desselben nach der Schablone des modernen Einheitsstaats. Der Norddeutsche Bund darf nicht nach der Gunst derer haschen, die mit der That, aus welcher er geboren und mit dem Ziele, worauf er gerichtet ist, sich niemals versöhnen werden; er darf nicht seine Freunde entmuthigen, indem er von den Eigenschaften, die sie ihm erwerben, sich der vornehmsten, der Entwicklungsfähigkeit, zu Gunsten seiner Widersacher entäußerte; er darf aber getrost erwarten, daß die Sympathieen, die ihm aus den Südstaaten doch auch schon jetzt und vornehmlich aus den gebildeteren Classen der Bevölkerung entgegen getragen werden, in dem Grade erstarken und sich mehren werden, als er das Vertrauen, welches sie ihm entgegenbrag, zu rechtfertigen versteht. Wie gewiß dieses ist, eben so gewiß wäre es um sein Ansehen in den Augen des deutschen Volkes und um seine Zukunft dann geschehen, wenn doctrinaire Dialektik und spitzfindige Interpretationskunst die Macht über ihn gewönnen, daß er nach dem traurigen Vorgange des Frankfurter Bundestags in die Untugend verfiel, da wo das Wohl und Wehe der Nation sein Wirken anrufen, incompetent zu sein.

VI.

Nachtrag.

Professor H. A. Zachariae als Interpret der Bundesverfassung.

Vorstehende Betrachtungen waren zum allergrößten Theil bereits niedergeschrieben, als uns die kleine Schrift des Staatsraths H. A. Zachariae zu Händen kam, die ebenfalls

„Die Verfassungsänderung nach Art. 78 der Norddeutschen Bundesverfassung“

zum Gegenstande der Erörterung hat. Wir vermögen daher derselben nur im Nachtrage einige Worte zu widmen.

Wie nach den Antecedentien und der Persönlichkeit ihres Verfassers nicht anders zu erwarten ist, hebt sich diese Schrift von derjenigen, die vorstehend eingehender besprochen wurde, in mehreren Beziehungen vortheilhaft ab. Sie ist in ihrem Raisonnement durchweg objektiver gehalten, frei von einer schiefen Beurtheilung des Parteiwesens, frei von tendenziösen Unterstellungen und von Verdächtigungen politisch anders Gesinnter, frei von einer überfeinen inquisitorischen Taktik, am freiesten von transcendentaler Rechtfertigung der preussischen Politik in der deutschen Sache und von Lobhudeleien ihres Leiters. Aber was den Kernpunkt der zu erörternden Frage betrifft, ob nämlich durch Art. 78 der Bundesverfassung die Organe des Bundes zu Verfassungsänderungen für berechtigt zu halten sind, die eine Erweiterung der ursprünglichen Kompetenzgrenzen desselben in sich schließen, so steht sie, obwohl sie diese Grenzen nicht so scharf auf die im Art. 4 der Verfassung verzeichneten Gegenstände der Gesetzgebung beschränkt, mit der Schrift über „Competenz-Competenz?“ auf gleicher Linie, der sie daher auch in diesem Punkte die vollste Anerkennung zu Theil werden läßt. Auch sie hält ein solches Attribut des Bundes für eine rechtliche Unmöglichkeit und bestreitet es, daß ihm dasselbe durch die Bundesverfassung habe beigelegt werden können oder sollen. Auch sie behauptet, daß irgend eine, die Selbstständigkeit der einzelnen Bundesstaaten weiter beschränkende Ausdehnung der in der Verfassung ausdrücklich festgestellten Autorität und Wirksamkeit des Bundes niemals anders, als im Einverständnisse sämmtlicher einzelner Regierungen und unter Zustimmung ihrer Ständeversammlungen, rechtlich statthaft sei.

Die Argumente, worauf diese Ansicht zu stützen versucht wird,

sind, obwohl in geschickterer Weise gruppirt, doch wesentlich dieselben, die sich, zu gleichen Conclusionen führend, in jener geistesverwandten Schrift gebraucht und gemißbraucht finden. Man begegnet hier derselben irrigen Auffassung, daß zwischen einem streng centralisirten Einheitsstaat und einem Bundesstaat mit einer, über das unter den Bundesgenossen vertragsmäßig festgestellte Maaß unausdehnbarer Centralgewalt ein Drittes undenkbar sei. Die Zachariae'sche Schrift signalisirt zwar in der gegnerischen Interpretation des Art. 78 der Bundesverfassung den Einheitsstaat eum die nicht mit Namen; die vermeintlich darin verborgene Gefahr, daß der Bund an allen Ecken und Enden in das Verfassungsleben und den Rechtsbestand der Einzelstaaten übergreifen, sie nach und nach aller Selbstständigkeit berauben und vollständig mediatisiren werde, ist aber kaum weniger grell geschildert, die Schutzwehr, die den Einzelstaaten hiegegen in dem Bundesrathe gegeben ist, eben so vollständig ignorirt.

Der Verfasser konnte es nicht wohl vermeiden, auf seine eigenen bundesstaatlich=constitutionellen Bestrebungen im constituirenden Reichstage, deren oben bereits Erwähnung geschah, zurückzukommen, wobei er sich der Ansicht hingiebt, daß der ungünstige Erfolg derselben lediglich der großen Eile beizumessen sei, womit man damals zum Abschluß drängte. Die damals von ihm gesprochenen Worte: „Wo die Verfassung anfängt, hört der Vertrag auf!“ waren zwar von Niemandem anders verstanden und sind, in dem Zusammenhange, worin sie gesprochen wurden, auch jetzt nicht anders zu verstehen, als daß darin ein rechtliches Argument hervorgehoben ist, welches nicht für, sondern gegen die jetzt von dem Verfasser vertheidigte Ansicht spricht. Statt aber hier seinerseitiger Uebereilung geständig zu sein, sucht der Verfasser den wohlverdienten Vorwurf der Inconsequenz dadurch von sich abzuwenden, daß er die den ominösen Worten von seinem geistesverwandten Schriftsteller gegebene Deutung acceptirt, daß nemlich nur in sofern und soweit der Vertragsinhalt in die Verfassung übergegangen sei, die Verfassung und nicht mehr der Vertrag gelte, und bekräftigt dies jetzt durch die Versicherung, daß er, was er selbst doch am besten wissen müsse, in der That damit auch nicht mehr habe sagen wollen! Nun, darüber läßt sich nicht streiten, vielmehr schickt es sich, der Versicherung vollen Glauben beizumessen; dann aber ist hievon nur die Folge, daß mit den Worten gar nichts hat gesagt sein sollen, da es dem, der sie sprach, nicht unbekannt sein konnte, daß irgendwelche auf das Bundesverhältniß bezügliche Verträge, die nicht vollständig in die

Bundesverfassung übergangen oder auch mit deren Abschluß ipso facto rechtlich hinfällig wurden, nicht existirten. Uebrigens räumt der Verfasser ein, daß bei den von ihm gestellten Anträgen die Absicht dahin gegangen sei, der Verfassung eine dem Wesen des Bundesstaats entsprechende Gestaltung zu geben, logische Folgerichtigkeit hineinzutragen und über den staatsrechtlichen Charakter des Bundes Klarheit zu verbreiten, woraus doch allemal dies zu folgern ist, daß in den Augen des Verfassers die Verfassung ohne die von ihm beabsichtigte Correctur der dem Wesen des Bundesstaats entsprechenden Gestaltung und des correlaten staatsrechtlichen Charakters entbehrte. Nun aber waren erinnerlich im Reichstage für diese Absicht nur gar wenige Stimmen zu gewinnen gewesen. Der Verfasser sagt: „In Uebereinstimmung mit den Nationalliberalen, welche eine ausdrückliche Begrenzung der Rechtssphäre des Bundes für ihre Centralisationspolitik für zu bedenklich erachteten, wurde der Antrag von der Majorität des Reichstags verworfen, womit denn freilich das Gegentheil von demjenigen, was ich ausgesprochen wissen wollte, nicht in die Verfassung hineingetragen, sondern nur die Unbestimmtheit und Verschleierung des Wesens der Bundesgewalt conservirt war.“ Es ist richtig, der Bund ist dadurch, daß er durch die Verfassung nicht zum Bundesstaat gestempelt wurde, nicht Einheitsstaat geworden, die Centralgewalt des Bundes ist dadurch, daß man ihr nicht den staatsrechtlichen Charakter einer Bundesgewalt aufprägte, nicht monarchische Autorität geworden; aber Bund und Centralgewalt haben den unbestimmten Charakter, den die Verfassung ihnen gab, conservirt und tragen in gesonderten Sphären einheitsstaatliche und bundesstaatliche Eigenschaften neben einander, weil nach den gegebenen Verhältnissen keine von beiden ihnen ausschließlich zustehen konnte noch sollte, und demnach auch nicht die Grenzen beider Sphären unabänderlich für alle Zeiten vorauszubestimmen waren.

In diesen allerdings abnormen Zustand, den die Doctrin nicht einzurahmen weiß, der aber denen, die für die Abnormität der Verhältnisse, welchen er gerecht sein soll, ein Verständniß haben, sehr wohl erklärlich ist, hat der Verfasser von seinem erhabenen wissenschaftlichen Standpunkte aus im constituirenden Reichstage sich nicht zu finden gewußt und er weiß es auch jetzt noch nicht. Was dem Abgeordneten Zachariae damals mißlang, als es Zeit war, bei Feststellung der Bundesverfassung seinen Ideen gesetzliche Folge zu verschaffen, ist jetzt, nachdem die Verfassung Gesetz geworden, der Professor an der Georgia-Augusta, Staatsrath Zachariae in seiner Schrift

Bemühet, trotz alledem durch die Kunst der Interpretation aus dem Gesetze zu folgern. Zu diesem Zwecke ist zwar nicht mit der äußersten Schärfe, wie von anderer Seite geschah, an der Alternative: Einheitsstaat oder Bundesstaat, festgehalten. Es heißt, daß der Bund die Principien des Bundesstaats nicht rein und nicht vollständig verwirklichte, einerseits halte derselbe sich in gewissen Beziehungen auf der Linie des Staatenbundes, andererseits sei mit der präpondevirenden Stellung der Krone Preußen eine starke Hinneigung zum Einheitsstaat gegeben; wenn aber einer der gangbaren Schulbegriffe auf ihn zur Anwendung gebracht werden sollte, so werde er nach Maaßgabe seiner Verfassung am meisten auf den Namen eines Bundesstaats Anspruch haben. Aber trotzdem, obwohl sich die gemischte rechtliche Natur des Bundes, und daß demselben mit vollem Rechte der Charakter eines Bundesstaates nicht zukomme, hierin anerkannt findet, gründet der Verfasser sein ganzes Raisonnement über die Kompetenzerweiterungsfrage dennoch auf die Prämisse, daß der Norddeutsche Bund nicht nur überhaupt ein Bundesstaat, sondern ein so eminent qualificirter Bundesstaat sei, daß die aus dem Schulbegriffe herzuleitenden Rechtsregeln darauf anzuwenden und bei Auslegung der Verfassung maßgebend seien, dergestalt, daß Dinge, die diesem Begriffe widerstreiten, daraus nicht gefolgert werden könnten. Der Verfasser schließt so: „Der Bundesstaat hat innerhalb seiner Rechtsphäre alle staatlichen Hoheitsrechte und Machtbefugnisse; er kann diese aber nicht über die durch den Bundesvertrag gesteckten und in der Verfassung regulirten Grenzlinien ausdehnen. Dies ist das selbstverständliche, weil durch das Wesen des bundesstaatlichen Rechtsverhältnisses gegebene Gesetz auch für den norddeutschen Bund, und unter diesem Gesetz steht auch der Art. 78 der Verfassung, welcher die Verfassungsänderung betrifft, d. h. letztere kann sich selbstverständlich auch nur innerhalb der, die Rechtsphäre des Bundes umschließenden Grenzen bewegen.“ Dafür, daß doch ein rechtlicher Zustand und ein Bundesverhältniß denkbar sind, vermöge deren, abweichend von dem Schulbegriffe, den Faktoren der Bundesgewalt, in welcher die Bundesgenossen vertreten sind, durch die den Grundvertrag in sich schließende Verfassung die Befugniß vorbehalten wäre, die ursprünglich vereinbarte Rechtsphäre des Bundes erweiternd oder beschränkend und dadurch folgerweise im umgekehrten Verhältnisse auch die Rechtsphäre der einzelnen Bundesgenossen nach Zeit und Umständen zu ändern; dafür, daß wenn dies geschieht, die Grenzen der beiderseitigen Rechtsphären keineswegs verwischt werden, sondern nur anders,

und nicht zu allen Zeiten gleich, darum aber nicht weniger bestimmt feststehen; dafür, daß dem Norddeutschen Bunde, wenn anders derselbe seinen Zwecken dauernd entsprechen und gegebenen Verhältnissen Rechnung getragen werden sollte, jene Befugniß nicht fehlen durfte, auch in Wirklichkeit nach der unzweideutig bezeugten Absicht der die Verfassung vereinbarenden Theile hat zustehen sollen, und daß mithin auch der Art. 78 der Verfassung nur mit Rücksicht auf ein so besonders qualificirtes Bundesverhältniß, nicht aber nach dem Schulbegriffe vom Bundesstaat, wie derselbe an der Georgia-Augusta gelehrt wird, interpretirt werden kann, — für alles dieses fehlt dem Verfasser das Verständniß. Es ist daher unmöglich, allen dem, was er aus der rechtlichen Natur und dem Wesen des Bundesstaates für seine Auffassung von der Bedeutung des Art. 78 deducirt, irgend ein Gewicht beizulegen.

Gegen die praktischen Consequenzen derselben ist indessen auch der Professor Zachariae nicht völlig blind. Er fühlt es heraus, daß gegen seine Lehre eingewendet werden könnte, einmal, daß doch eine Verfassungsänderung mit Kompetenzerweiterung zu sehr erschwert, ja so gut wie unmöglich gemacht wäre, wenn zu ihrer Verhinderung der Widerspruch auch nur eines der Bundesstaaten genügen sollte, und dann, daß für den Art. 78 der Verfassung kaum noch ein Object übrig bleibe, wenn Verfassungsänderungen, die eine Kompetenzerweiterung enthielten, ausgeschlossen sein sollten.

Ueber das erste dieser Bedenken beruhigt er sich leicht mit der Erwägung und Erwartung, daß, wenn sich demnächst eine Kompetenzerweiterung des Norddeutschen Bundes, nicht bloß nach den Gelüsten einer politischen Partei, sondern nach der allgemeinen Ueberzeugung des Volkes, nothwendig machen sollte, es dann auch nicht an der formell erforderlichen Zustimmung sämmtlicher Regierungen und repräsentativen Körperschaften fehlen werde. Wer jedoch für die Geschichte des früheren Deutschen Bundes und des Zollvereins ein Gedächtniß hat, wird sich hiermit nicht beruhigen und wer nicht leichtfertig mit Worten spielt, wird nicht das, was nur durch die Genehmigung des Reichstags und des Bundesraths, letztere noch qualificirt durch das Erforderniß einer Zweidrittel-Majorität endgültig beschloffen werden kann, als das Gelüste einer politischen Partei charakterisiren. Freilich läßt der Verfasser dem Bunde die Gerechtigkeit widerfahren, daß eine jede Kompetenzerweiterung, nachdem sie das Fegesfeuer von 22 Regierungen und 22 repräsentativen Körperschaften (das preußische und andere Herrenhäuser ungerechnet)

glücklich passirt, um perfect zu werden, allemal noch der Zustimmung des Reichstags und des Bundesraths bedürfe, natürlich auch des Bundesraths, der dann dasjenige, was alle Regierungen und alle jene Körperschaften beschloffen, hier mit einem Drittel der Stimmen plus, wieder verwerfen könnte! Allein darüber belehrt er nicht, in welchem Wege die Bill zur Vorlage an die Faktoren der Bundesgewalt reif zu machen wäre, ob etwa der Bundesrath nach Analogie der Frankfurter Bundesversammlung diese Nebenrolle oder ob die Krone Preußen privatim das Geschäft des Einpeitschens der Vota zu übernehmen hätte, zu deren Abgabe selbstständige Staaten doch auch unmöglich a priori für verpflichtet gehalten werden könnten. Jedenfalls wäre es daher wünschenswerth gewesen, wenn die Interpretation der Bundesverfassung soweit ausgedehnt wäre, daß sich alles dieses klarer hätte übersehen lassen.

Ungleich vollständiger ist jenes zweite Bedenken erledigt, über welches der gelehrte Herr sich nicht so leicht hinwegsetzte, als sein Vorgänger. Hierzu hilft ihm die Theorie mit vollkommener Sicherheit aus. „Die aus der Natur des Norddeutschen Bundes abzuleitende Grundregel ist“:

„Der Bund kann sich innerhalb der ihm überwiesenen Rechtssphäre frei bewegen und auch Veränderungen seiner Verfassung im Wege der Bundesgesetzgebung nach Art. 78 rechtskräftig beschließen, soweit er dabei nicht die Grundlagen des Bundesvertrags und seiner Verfassung alterirt.“

„Zu diesen Grundlagen gehören aber:

- 1) „der vertragsmäßig festgestellte Bestand des Bundes und die selbstständige politische Existenz der Bundesstaaten als der den Vertrag abschließenden Subjecte;“
- 2) „die Rechte der Bundesglieder im Organismus des Bundes, welche die Natur eines vertragsmäßig anerkannten Einzelrechts haben;“
- 3) „die durch den Vertrag und die Verfassung anerkannte Abgrenzung der Rechtssphäre des Bundes von der Rechtssphäre der Einzelstaaten.“

Wir meinen, daß dies eine Interpretation ist, die an Gründlichkeit, Vollständigkeit und Präcision kaum etwas zu wünschen übrig läßt. An der Hand derselben wird es denn auch dem Verfasser leicht

zu unterscheiden, welche Verfassungsänderungen die Organe des Bundes auf Grund des Art. 78 zu beschließen berechtigt sind und welche nicht. Es versteht sich, daß darnach die in Antrag gestellte und vom Reichstage beschlossene Ausdehnung des Bundesgesetzgebungsrechts auf das Civilrecht ebenso als Usurpation und Rechtsbruch anzusehen sind, als die bereits sanctionirte Einsetzung eines Bundesoberhandelsgerichts; und daß Bundesrath und Reichstag sich gelüsten ließen, für gewisse wissenschaftliche Zwecke aus Bundesmitteln Verwendungen zu beschließen und durch Bundesgesetz dem Unwesen der öffentlichen Spielbanken ein Ziel zu setzen, was die preußische Regierung trotz beharrlicher, Decennien hindurch fortgesetzter Bemühungen nicht zu bewirken vermocht hatte, wäre auch nicht anders dann als frevole Eingriffe in das Einzelrecht und die Selbstständigkeit der Bundesgenossen zu betrachten. Schade nur, daß der Ideengang, der den Verfasser von seinem theoretischen Standpunkte folgerichtig zu der im Vorstehenden wiedergegebenen exacten Formulirung seiner Auffassung führte, die Wirklichkeit diametral durchkreuzt. Es wäre ungerecht, sie eine rein willkürliche zu nennen; sie ist die logische Consequenz eines wissenschaftlich wohlbegründeten Systems; sie hat nur den einen Mangel, daß die thatsächliche Grundlage, worauf sie applicirt werden soll, die vertragmäßige Abgrenzung zweier gesonderter Rechtssphären, über welche Abgrenzung der Bund aus eigenem verfassungsmäßigem Rechte keine Macht besäße, ein non ens ist. Es ist, als ob der Verfasser einen Traum, den er geträumt, niedergeschrieben habe: wie im constituirenden Reichstage der bundesstaatlich-constitutionelle Gedanke, für den er bis dahin vergeblich plaidirt, endlich, als man an die Berathung des Art. 78 ging, zur Anerkennung und Geltung gelangt, in der Geschwindigkeit auch noch unter den Regierungen ein entsprechender Bundesvertrag abgeschlossen und der Verfassung als ihr unabänderliches Fundament untergelegt sei, und dann der Art. 78 nicht in der Fassung, wie er als Gesetz publicirt ist, sondern jenem Gedanken den correcten Ausdruck gebend, gesetzliche Sanction empfangen habe.

Das Geschäft der Auslegung ist, wie Savigny sagt, die Reconstruction des dem Gesetze inwohnenden Gedankens. Keine Interpretation kann sich rechtfertigen, die nicht festhält an dem Grundgedanken, der das Gesetz ins Leben und in Wirksamkeit rief. Der Grundgedanke aber, der den Norddeutschen Bund und seine Verfassung ins Dasein rief, war nicht, daß ein Bollwerk geschaffen werden sollte zum Schutze der Selbstständigkeit und des souverainen Gebah-

renz von 22 größeren und kleineren staatlichen Gebilden, sondern er war, daß diese Selbstständigkeit und die durch sie bis zur Unerträglichkeit gesteigerte Entzweiung nationalen Staats- und Volkslebens ihr Correctiv finden sollten in dem Bunde, als einem auf nationaler Grundlage einheitlich organisirten Staatswesen, welches Recht und Beruf in sich trage, in dem Wege, in den Formen und mit den Mitteln, wie die Verfassung sie vorzeichnet, die Interessen der deutschen Nation in ihrer Gesamtheit zu pflegen, auf daß sie in dieser ihrer Gesamtheit, ungehemmt durch den Einspruch widerspännstiger Sonderinteressen, sich auf die Stufe öffentlicher Macht und öffentlichen Wohlstandes zu erheben vermöge, worauf ihre Geschichte, Größe und Cultur ihr gerechten Anspruch geben.
