

326
1-4
326
Wiener Staatswissenschaftliche Studien

herausgegeben von

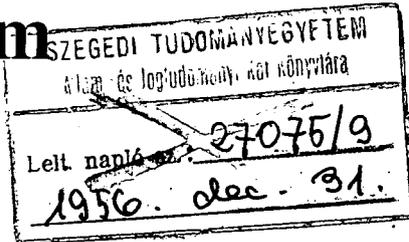
Edmund Bernatzik und Eugen von Philippovich
in Wien.

Dritter Band. Drittes Heft.



Die Staatsform

als Gegenstand der



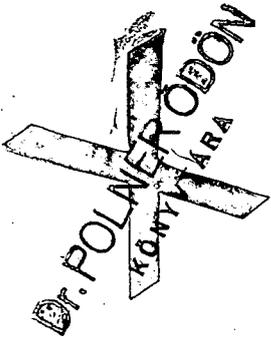
Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung.

Eine Studie aus der allgemeinen Staatslehre

von

Dr. Rudolf Herrmann von Herrnitz,

Privatdocent an der rechts- und staatswissenschaftlichen Facultät
der k. k. Universität Wien.



Tübingen und Leipzig.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1901.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
 Jog- és Közigazgatás-tudományi Kar Könyvtára

Lelt. napló: 11. 12. 1910.

..... csoport szám.



ALLE RECHTE VORBEHALTEN.

Druck der Union Deutsche Verlagsgesellschaft in Stuttgart.

~~SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM~~
~~Jog- és Közigazgatás-tudományi Kar Könyvtára~~

Lelt. napló: 879/15

V o r w o r t.

Das viel umstrittene Problem der Verpflichtung des Staates durch sich selbst als des letzten Grundes für die Verwirklichung der Rechtsordnung überhaupt, und besonders für die Annahme subjektiver öffentlicher Rechte tritt uns am häufigsten in der Bindung des verwaltenden Staates durch den gesetzgebenden Staat entgegen. Die Lösung ist hier, wenigstens für die Praxis, durch den Grundsatz der Trennung der Gewalten gegeben, welcher die volle Unterordnung der Exekutive unter die Legislative ermöglicht.

Schwieriger gestaltet sich schon das Problem der Selbstbindung des Staates in seiner Funktion als Gesetzgeber. Da hier die höchste, durch die obersten, unmittelbaren Organe des Staates geübte Thätigkeit in Frage steht, kann die rechtliche Bindung nur durch eine von der Gesetzgebung sich selbst gesetzte Schranke ihrer Wirksamkeit erfolgen. Diese rechtliche Schranke besteht in der Regel darin, dass für die Erlassung und Abänderung von Gesetzen bestimmte Formen gesetzlich vorgeschrieben werden. Mögen auch diese Formen für eine Reihe von Gesetzen besonders erschwert sein, so liegt dennoch hier die einzige rechtliche Schranke für die Thätigkeit der Gesetzgebung in der Einhaltung dieser Formen; bei Beobachtung derselben erscheint auch die Abänderung derart qualifizierter Normen rechtlich statthaft. Die thatsächliche Unabänderlichkeit gewisser Rechtsnormen und Rechtsgrundsätze, die jeweils als unerschütterlicher Besitzstand der Rechtsordnung erscheinen mögen, liegt demnach ausserhalb des Rechtsgebietes, auf dem Gebiete der Ethik.

Ist es aber möglich, dass der souveräne Staat über diese formale Schranke hinaus sich selbst auch eine unübersteigliche materiellrechtliche Schranke für die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt setze?

In den Verfassungen einiger Staaten findet sich in der That der Versuch vor, die Gesetzgebung an eine materielle Schranke rechtlich zu binden; gewisse Verfassungsbestimmungen werden als unabänderlich erklärt. Es sind dies meistens die grundlegenden Bestimmungen über die Ordnung der Gewalten im Staate, über die Staatsform.

In der nachfolgenden Abhandlung soll nun die rechtliche Bedeutung und Tragweite derartiger Verfassungsbestimmungen, welche die Unabänderlichkeit der Staatsform festsetzen, untersucht werden.

Wien, im Juli 1901.

Dr. Rudolf von Herrnitz.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Erstes Kapitel.	
Die Behandlung der Staatsform in den Staatsverfassungen . . .	1—5
I. Die Staatsform als wesentlicher Gegenstand der Regelung durch die Staatsverfassung	1
II. Die verschiedenen Arten der Kennzeichnung der Staatsform in den Verfassungen. — Ausdrückliche Bezeichnung; Umschreibung. — Gründe dieser Verschiedenheit	2
III. Die auf die Unabänderlichkeit der Staatsform gerichteten Verfassungsbestimmungen als Garantien der bestehenden Machtverhältnisse im Staate	3
IV. Die Staatsform als Ausnahme von den Bestimmungen über die Verfassungsänderung	4
Zweites Kapitel.	
Die auf die Erhaltung der Staatsform abzielenden Bestimmungen der Staatsverfassungen	5—19
I. Das Verbot der Abänderung der republikanischen Regierungsform in Frankreich und Brasilien. — Die Ergänzung des Artikels 8 des französischen Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875, betreffend die Verfassungsrevision durch das Gesetz vom 4. August 1884. — Vorgang bei der Verfassungsrevision. — Die Mittel zur Hintanhaltung der Abänderung der republikanischen Regierungsform; Veto- und Promulgationsrecht des Präsidenten der Republik	5
II. Die Bestimmungen der norwegischen und der griechischen Verfassung, betreffend die Unabänderlichkeit der Grundlagen der Verfassung. — Zusammenhang mit dem geminderten Gesetzgebungsrechte des Königs. — Dieses tritt jedoch in volle Wirksamkeit, wenn die Aenderung der Staatsform in Frage gestellt werden sollte	10
III. Die Garantie der republikanischen Regierungsform der Gliedstaaten in den Vereinigten Staaten Nordamerikas und in der Schweizer Eidgenossenschaft als Folge der bundesstaatlichen Organisation. — Dieselbe liegt im Interesse sowohl des Bundes als auch der Gliedstaaten. —	

Die Angliederung des Kantons Neuenburg an die Eidgenossenschaft und die Verfassungsreform in den wieder vereinigten Staaten der Union nach dem Sezessionskriege. — Die Garantie der republikanischen Regierungsform durch die Bundesverfassung Brasiliens. — Im Deutschen Reiche ist die Garantie der Staatsform zunächst Sache der Gliedstaaten, sofern nicht eine „Verfassungstreitigkeit“ im Sinne des Artikels 76 der Reichsverfassung vorliegt	12
IV. Mittelbare Garantie für die Erhaltung der Staatsform durch die Erschwerung der Verfassungsänderung. — Die verschiedenen Mittel für die Erschwerung; dieselben bilden in ihrer Kombination eine Gewähr für die Erhaltung der Staatsform	16

Drittes Kapitel.

Wesen und Arten der Staatsformen	20—30
I. Die Garantie für die Erhaltung der Staatsform liegt in der Ordnung der Gewalten im Staate	20
II. Das Wesen der Staatsform ist bloss in der formalen Seite der staatlichen Thätigkeit zu suchen; die Berücksichtigung des materiellen Inhaltes dieser Thätigkeit sowie vorübergehender Erscheinungen der Staatenentwicklung erschwert die Erkenntnis des Wesens der Staatsform	20
III. Die Staatsform als typische Erscheinung des Staates, welche durch die verfassungsmässige Stellung seiner obersten Organe gegeben ist. — Monarchie und Republik als die Grundformen des Staates. — Der relative Charakter des Monarchenbegriffes, je nach dem positiven Verfassungsrechte der einzelnen Staaten. — Die ausserorganische Ausgestaltung der Stellung des obersten Amtsträgers in der Monarchie	23
IV. Die Zwischenformen innerhalb der Monarchie und der Republik; einige unter denselben haben sich zu einem rechtlichen Typus nicht entwickelt. — Die für das heutige Staatsleben vorzugsweise praktischen Formen	27
V. Die Unterscheidung der Staatsformen mit juristisch ausgeprägtem Charakter und ohne einen solchen ist für die Frage der Verfassungsänderung von Bedeutung	29

Viertes Kapitel.

Die Verfassungsänderung in ihrer geschichtlichen Entwicklung	30—42
I. Die Bedeutung der naturrechtlichen Staatslehre für die Frage der Verfassungsänderung. — Die Staatsform als Ergebnis des Staatsvertrages. — Die lex fundamentalis im Gegensatz zum gewöhnlichen Gesetze. — Die Aenderung der Staatsform ist nach der älteren Lehre grundsätzlich an die Zustimmung beider Vertragsteile gebunden; dualistische Gestaltung der Staatspersönlichkeit	30

	Seite
II. Die dualistische Staatsauffassung mit der absoluten Fürstengewalt unvereinbar. — TH. HOBBS versucht, die Einheitlichkeit der Staatsperson in der Person des Fürsten herzustellen	32
III. Reaktion gegen den Fürstenabsolutismus durch Feststellung angeborener, ausserstaatlicher Rechte; LOCKE. — Ausgestaltung dieser Lehre durch ROUSSEAU. — Folgerungen ROUSSEAUS für die Frage der Abänderung der Staatsform; Staatsform und Regierungsform	34
IV. Anwendung der Grundsätze ROUSSEAUS in den Verfassungen der französischen Revolution. — SIEYÈS' Lehre vom pouvoir constituant; Verfassungsänderung durch an keine Form gebundene Kundgebung der „Nation“. — Das Plebiszit in Frankreich als Korrektiv der repräsentativen Demokratie	36
V. Die Volksgesetzgebung in der amerikanischen Union und in der Schweiz als Stütze des demokratischen Regiments	39
VI. Die auf streng monarchischem Prinzipie beruhenden Verfassungen der deutschen Staaten. — Die übrigen Monarchien Europas. — Die Verfassung als qualifiziertes Gesetz. — Einflussnahme des Monarchen auf die Verfassungsänderung	41

Fünftes Kapitel.

Die rechtliche Bedeutung der die Aenderung der Staatsform beschränkenden Verfassungsbestimmungen 43—59

- | | |
|---|----|
| <p>I. Ueberwindung der individualistischen Staatsauffassung durch die kollektivistische. — Die Organisation der Staatspersönlichkeit als Voraussetzung eines einheitlichen Staatswillens. — Zusammenhang der Staats- und der Rechtsbildung; der Staat als Persönlichkeit ist nach heutiger Auffassung die einzige Quelle des Rechts. — Die Staatsverfassung als konkrete Erscheinungsform der Staatspersönlichkeit. Der Staat als oberster Herrschaftsverband; vermöge dieser Eigenschaft kann der souveräne Staat seine Verfassung jederzeit ändern, ohne an irgend eine Schranke rechtlich gebunden zu sein</p> | 43 |
| <p>II. Die Schranken für die Verfassungsänderung können nur thatsächlicher Natur sein. — Die Bedeutung der thatsächlichen Verhältnisse für das Leben des Staates überhaupt. — Die Verwirklichung der Verfassung als thatsächliche Uebung ihrer Bestimmungen. — Die ausserhalb der Rechtsordnung erfolgenden Verfassungsänderungen. — Der Umsturz als biologische Erscheinung im Staate, bedingt durch den Gegensatz zwischen den thatsächlichen und den rechtlich anerkannten Machtverhältnissen im Staate</p> | 46 |
| <p>III. Die Verfassung als rechtliche Anerkennung der im Staate vor-</p> | |

	Seite
handenen Machtverhältnisse. — Die Feststellung von Machtverhältnissen durch die Verfassung erzeugt die Präsump tion für das thatsächliche Vorhandensein derselben. — Das verfassungsmässige Verbot der Aenderung der Staatsform soll diese Präsump tion stärken und dadurch Angriffe gegen die bestehende Staatsform erschweren; dasselbe hat eine vorzüglich deklarative Bedeutung. — Die Garantie der bestehenden Staatsform liegt somit nicht in derartigen Verfassungsbestimmungen, sondern in der Ordnung der Machtverhältnisse im Staate	48
IV. Die Monarchie bietet vermöge der Konzentration der staatlichen Macht in einer Hand die grösste Gewähr der Stabilität. — Die für die absolute Monarchie bestehende Gefahr eines gewaltsamen Umsturzes erscheint in der be schränkten Monarchie beseitigt. — Diese bietet gleich zeitig hinreichenden Schutz gegen die Beeinträchtigung der Stellung des Monarchen auf gesetzlichem Wege	50
V. Die Rechte der „Anwärter“ auf die Thronfolge bilden keine rechtliche Schranke der Verfassungsänderung. — Die Quelle des Thronfolgerechtes ist die Staatsverfassung	52
VI. Die Republik bietet an sich geringere Garantien gegen die Beseitigung auf verfassungsmässigem Wege. — Sie sucht deshalb solche Garantien in verfassungsmässigen Beschrän kungen der Verfassungsänderung. — Die bundesstaat liche Organisation bietet hinreichenden Schutz gegen die Abänderung der republikanischen Regierungsform	54
VII. Der Uebergang der beiden staatlichen Grundformen in einander auf rechtlichem Wege ist, wenn auch nicht aus geschlossen, so doch höchst selten. — Dagegen vollzieht sich der Uebergang der Zwischenformen innerhalb der Monarchie und Republik meist auf dem gesetzlichen Wege der Verfassungsänderung. — Die Umbildung der monarchi schen Verfassungen in demokratischer Richtung; dieselbe kann zur parlamentarischen Monarchie führen. — Die Umgestaltung der Republiken im demokratischen Sinne, ins besondere in der Schweiz	56

Erstes Kapitel.

Die Behandlung der Staatsform in den Staatsverfassungen.

I. Die Staatsform, oder nach der Ausdrucksweise der meisten Verfassungen die Regierungsform¹, bildet einen wesentlichen Gegenstand der Regelung in jeder geschriebenen Staatsverfassung. Mag Inhalt und Umfang der Verfassungsurkunden noch so verschiedenartig sein, Bestimmungen über die Stellung und Kompetenz der obersten Staatsorgane dürfen in keiner derselben fehlen. Die zu einem Begriffe zusammengefasste Abstraktion aus diesen Bestimmungen bildet aber die Staatsform. Die Grundsätze der Verfassungen über Stellung und Kompetenz der obersten Organe des Staates lassen somit auf die Staatsform schliessen, mag dieselbe auch nicht durch einen in der Staatslehre typisch gewordenen Ausdruck, als Monarchie, Republik, konstitutionelle Monarchie, aristokratische, demokratische Republik u. dgl. bezeichnet sein.

Dennoch wäre es verfehlt, der ausdrücklichen Bezeichnung einer bestimmten Staatsform in der Verfassungsurkunde jeglichen Wert abzusprechen; das hiesse die festigende Bedeutung des Formenwesens für das Rechtsleben überhaupt verkennen. Die Schaffung geschriebener Verfassungen entsprang gerade dem Bedürfnisse, die grundlegenden Bestimmungen für die Thätigkeit des Staates durch möglichste Formalisierung und Hervorhebung derselben gegenüber den übrigen Rechtsnormen mit erhöhter Wirksamkeit zu versehen. Es ist bekannt, welche Bedeutung der ausdrücklichen Bezeichnung der Staatsform Frankreichs als Republik bei Beratung der Verfassung vom Jahre 1875 zugesprochen wurde, und die Festsetzung der Unabänderlichkeit der republikanischen Regierungsform durch die Verfassungsrevision des Jahres 1884 sollte nach beinahe

¹ Ueber die Bedeutung dieser beiden Ausdrücke siehe unten Kapitel 3, S. 24, Anm. 2.

drei Lustren ihres Bestandes den definitiven Charakter der Republik zum Ausdrucke bringen¹.

II. Werfen wir einen Blick auf die Verfassungen der Kulturstaaten, so finden wir, entsprechend der Verschiedenheit des Zeitpunktes ihrer Abfassung und der Verschiedenheit ihres Ursprunges, in der Art der Bezeichnung der Staatsform die grösste Mannigfaltigkeit vor². Häufig ist die Staatsform durch einen typischen Ausdruck bezeichnet. So findet sich in den Verfassungen der monarchischen Staaten Europas aus dem Beginne des XIX. Jahrhunderts, meist im Eingange, die Bezeichnung „konstitutionelle Monarchie“, „repräsentative, erbliche Monarchie“ u. dgl. vor; die Schweizer Kantone werden „demokratische Republiken“, „repräsentative Demokratien“ u. s. w. benannt, die Staaten der amerikanischen Union werden als „freie und unabhängige Staaten“ bezeichnet. Die beiden Bundesverfassungen knüpfen endlich die Garantie der Staatenverfassungen an die „republikanische Form der Regierung“.

Eine andere Gruppe von Verfassungsurkunden enthält sich einer ausdrücklichen Bezeichnung und begnügt sich damit, durch blosser Anführung der obersten Staatsorgane und Regelung ihrer Thätigkeit die Staatsform implicite festzustellen. Es genügt in dieser Beziehung auf den Gegensatz zwischen den altmonarchischen Staaten, deren Verfassungen sich meist damit begnügen, lediglich die Stellung der herrschenden Dynastie gegenüber den übrigen Staatsorganen abzugrenzen, und den aus revolutionären Bewegungen hervorgegangenen Staaten, in deren Verfassung mitunter überhaupt erst die Berufung einer Dynastie durch das souveräne Volk ausgesprochen ist, hinzuweisen³.

Wenn es sich hier auch meist nur um zufällige, äusserliche Unterschiede handelt, so lässt sich dennoch in dieser Verschiedenheit der Ausdrucksweise auch ein gewisses psychologisches Moment nicht

¹ Vgl. darüber A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2. éd. 1899, S. 426 ff.; dann CH. BERGEAUD, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, 1893, S. 305 ff.

² Vgl. die Sammelwerke von DARESTE, *Les constitutions modernes*, 1891, 2 Bde.; für Deutschland F. STÖRK, *Handbuch der deutschen Verfassungen*, 1884; für die Vereinigten Staaten von Amerika B. PERLEY POORE, *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and other organic laws of the United States*, 2 Bde., 2. ed. 1878.

³ Vgl. z. B. die preussische Verfassung vom 31. Januar 1850, T. III, mit der Verfassung von Belgien vom 7. Februar 1831, in welche (Art. 60) der Name der zu berufenden Dynastie erst später eingefügt wurde.

ganz hinwegleugnen. Eine einseitig durch den absoluten Fürsten erlassene Verfassung wird naturgemäss weniger geneigt sein, sich in doktrinären Erörterungen über die Staatsform zu ergehen als eine aus der Vereinbarung zwischen Fürst und Volk hervorgegangene; dort wird vor allem auf die praktische Frage der Abgrenzung der Gewalten Gewicht gelegt und die Frage der Staatsform als über der Verfassung, gewissermassen ausserhalb der Diskussion stehend, weniger betont werden, während hier eher die Neigung bestehen wird, das Ergebnis der Vereinbarung in einen typischen Begriff zusammenzufassen¹.

III. Weit wichtiger dagegen ist die Frage, ob und inwieweit die Staatsform durch die ausdrückliche Kennzeichnung in der Verfassungsurkunde oder durch besondere auf die Stabilisierung derselben gerichtete Verfassungsbestimmungen in erhöhtem Grade gewährleistet erscheint, ob derartige Bestimmungen, welche sich in einigen Verfassungen thatsächlich vorfinden, der Staatsform gegenüber den übrigen Bestandteilen der Verfassung auch eine Ausnahmsstellung zu gewähren und die Aenderung derselben auszuschliessen, oder wenigstens wesentlich zu erschweren geeignet sind.

Aus der Eigenschaft des Staates als eines mit der höchsten Herrschergewalt ausgestatteten persönlichen Organismus ergibt sich wohl, dass der Staat ebenso wie über seine Existenz auch über seine gesamte Organisation in irgend einer Weise zu verfügen in der Lage sein muss, und die Staatengeschichte des vorigen Jahrhunderts, namentlich diejenige Frankreichs lehrt, dass fast jede neue Verfassung auch die Einführung einer neuen Staatsform bedeutete. Die meisten dieser Aenderungen sind jedoch in gewaltsamer Weise erfolgt und können einer Prüfung vom Standpunkte des Rechtes nicht standhalten. Die Frage ist eben, ob eine Aenderung der Staatsform in rechtlicher Weise, also vom Standpunkte des im Staate geltenden Verfassungsrechtes, an sich möglich ist, und be-

¹ Es genügt, in dieser Beziehung die Charte Ludwigs XVIII. der fast gleichzeitig in das Leben getretenen norwegischen Verfassung vom 4. November 1814 gegenüberzuhalten. Dort beschränkt der König, „den die Vorsehung nach langer Abwesenheit in seine Staaten zurückberufen hat“, aus freiem Willen seine königliche Macht durch die Charte. Hier dagegen wird zwischen dem Storting und dem Könige von Schweden nachstehende — die Eidesvolder Verfassung modifizierende — Textierung des § 1 vereinbart: Das Königreich Norwegen ist ein freies, selbständiges, unteilbares und unabhängiges Reich, mit Schweden unter einem Könige vereinigt. Seine Regierung ist eingeschränkt und erblich monarchisch. (Bei Pöhlitz, Europäische Verfassungen III, S. 101.)

jahendenfalls, ob eine solche Aenderung durch besondere Anordnungen der Verfassung andererseits thatsächlich verhindert werden kann.

Die Divergenz zwischen der thatsächlichen und der rechtlichen Entwicklung ist nämlich eine dem Verfassungsrechte eigentümliche Erscheinung.

Während auf dem Gebiete des Privatrechtes die Rechtsbildung in mehr spontaner Entwicklung vor sich geht und in der Regel die blosse Erkenntnis, dass ein thatsächliches Verhältnis der rechtlichen Fixierung bedarf, genügt, um zur Rechtsbildung zu führen, bildet jede Aenderung auf dem Gebiete des Verfassungsrechtes den rechtlichen Ausdruck für eine Verschiebung der das Staatsleben bestimmenden Machtverhältnisse und es wird dieselbe bei den jeweiligen Trägern der Macht im Staate naturgemäss auf Widerstand stossen.

Da die rechtliche Gestaltung der thatsächlichen Machtverhältnisse in der Staatsverfassung zum Ausdrucke kommt, ist es begreiflich, dass die Verfassungen nach der Absicht ihrer Schöpfer, wenigstens in ihren Grundlagen, den Charakter ewig dauernder, unerschütterlicher Satzungen tragen sollen¹.

Daher das Bestreben, vor allem die Staatsform als die Grundlage der Machtverteilung im Staate jeder Abänderung zu entziehen; daher auch die Tendenz, eine Aenderung der übrigen Verfassungsbestimmungen an die in der Verfassung selbst festgestellten Formen zu binden und so wenigstens die Kontinuität in der Entwicklung der Verfassungszustände herbeizuführen.

IV. Der zuerst in den nordamerikanischen Kolonien zur praktischen Geltung gelangte Grundsatz, dass eine Verfassungsänderung zwar jederzeit möglich sei, in rechtlicher Weise jedoch nur in den durch die Verfassung selbst vorgeschriebenen Formen erfolgen könne, hat im europäischen Staatsrechte gegenüber den entgegenstehenden Anschauungen der naturrechtlichen Staatslehre, wenn auch nur allmählich, so doch allgemein Anerkennung gefunden.

Dennoch lässt sich auch nach heutiger Anschauung ein Grundstock von Verfassungsbestimmungen ausscheiden, nämlich diejenigen, welche dem Staate einen bestimmten rechtlichen Typus geben,

¹ Dieser unabänderliche Charakter der Verfassungsgesetze tritt schon in den ältesten, aus der Zeit der puritanischen Revolution stammenden Verfassungsentwürfen, dem „Agreement of the People“ aus dem Jahre 1648 (Art. VIII, P. 6) und dem CROMWELLSCHEN „Instrument of government“ des Jahres 1653 (Art. XII und XXIV) hervor. (Veröffentlicht bei GARDINER, *The constitutional documents of the puritan Revolution* S. 270 ff., 314 ff.) Vgl. auch BORCKHAUD a. a. O. S. 10; dann DICEY, *Law of the Constitution*, 5. ed., S. 120 ff.

die Staatsform bestimmen, hinsichtlich welcher die Abänderlichkeit im rechtlichen Wege immerhin zweifelhaft erscheint. Einige Verfassungen versuchen die Zweifel durch ein besonderes Verbot der Aenderung der Staatsform zu beseitigen. Bevor nun an die Prüfung der Frage geschritten werden kann, ob und inwiefern die Verfassungsänderung im allgemeinen auch die Staatsform in ihren Bereich ziehen kann, muss ein Blick auf diejenigen Bestimmungen der geltenden Verfassungen geworfen werden, welche darauf gerichtet sind, die bestehende Staatsform als solche zu gewährleisten und gegen jede Aenderung sicherzustellen.

Zweites Kapitel.

Die auf die Erhaltung der Staatsform abzielenden Bestimmungen der Staatsverfassungen.

I. Nur wenige Staatsverfassungen enthalten besondere Bestimmungen, welche auf die Erhaltung der Staatsform abzielen, während die grosse Mehrzahl derartiger Bestimmungen entbehrt.

Zwei republikanische Staaten, Frankreich und die vereinigten Staaten von Brasilien, haben in ihre Verfassung eine Bestimmung aufgenommen, nach welcher die republikanische Form der Regierung den Gegenstand einer Verfassungsrevision nicht bilden kann. Von der brasilianischen Bundesverfassung kann hier einstweilen abgesehen werden, da es sich bei der einschlägigen Bestimmung in erster Reihe um die Gewährleistung der republikanischen Form der Gliedstaaten durch den Bund handelt, welche weiter unten zur Erörterung gelangen wird.

Der vierte Absatz des revidierten Artikels 8 des Verfassungsgesetzes der französischen Republik vom 25. Februar 1875 über die Organisation der öffentlichen Gewalten lautet: „Die republikanische Form der Regierung kann nicht den Gegenstand eines Revisionsantrages bilden¹.“ Diese Bestimmung wurde durch das

¹ Art. 8 der Loi constit. sur l'organisation des pouvoirs publics vom 25. Februar 1875: „Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.“

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Gesetz vom 14. August 1884, also fast 10 Jahre nach der Einführung der Verfassung im Wege der Revision dem Artikel 8 des Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875 eingefügt.

Bekanntlich hatte dieses Verfassungsgesetz, welches nach dem Sturze des zweiten Kaiserreiches unter Mitwirkung einer starken monarchistischen Partei der Nationalversammlung zustande gekommen war, die Absicht, die Verfassung Frankreichs zunächst nur provisorisch zu regeln. Die republikanische Staatsform erschien nach der damaligen, ungeklärten politischen Lage als die geeignetste, um einstweilen geordnete Zustände in Frankreich herbeizuführen. Die Bestimmung des Absatzes 3 des Artikels 8, welche auch die gänzliche Verfassungsrevision vorsieht (*revision en tout ou en partie*) und sich nach der damaligen Auffassung der Verfassungskommission auch auf die Frage der Staatsform erstrecken konnte, bildete gewissermassen die Bedingung für die Zustimmung der monarchistischen Parteien der Nationalversammlung zu den Verfassungsgesetzen, welche Frankreich nach Wunsch der Monarchisten allmählich zur konstitutionellen Monarchie überleiten sollten¹. Erst als der republikanische Gedanke im Volke hinreichend erstarkt war, setzte die republikanische Partei eine Revision des Artikels 8 durch, nach welcher von dem Rechte der Nationalversammlung, die totale Revision der Verfassung vorzunehmen, die republikanische Regierungsform ausdrücklich ausgenommen wird.

Welches ist nun die rechtliche Tragweite dieser Bestimmung?

Die französische Verfassung macht die Verfassungsrevision formell von einem zweifachen Akte abhängig. Erstens von dem gleichlautenden, abgesonderten Beschlusse beider Kammern, dass die Revision der Verfassungsgesetze stattzufinden habe (*qu'il y a lieu*

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale.

(Toutefois pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à Mr. le maréchal Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République.)*

Auf Grund des Gesetzes vom 14. August 1884 trat an die Stelle des vierten Absatzes nachstehende Bestimmung:

„La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision.

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République.“

¹ Vgl. ESMEN II, S. 427 ff.; BERGEAUD a. a. O. S. 299 f.

de réviser les lois constitutionnelles), zweitens von dem Beschlusse der Majorität der zur Nationalversammlung vereinten beiden Kammern über die Revision der Verfassung selbst. Die Revision kann eine totale oder eine teilweise sein.

Die Praxis der französischen Parlamentsmajorität, welcher sich auch die meisten Publizisten angeschlossen haben¹, nimmt den mehr durch politische als durch juristische Gründe zu rechtfertigenden Standpunkt ein, dass der Beschluss der beiden Kammern diejenigen Bestimmungen von vorneherein bezeichnen müsse, welche den Gegenstand der Revision durch die Nationalversammlung zu bilden haben werden, infolgedessen dann die Nationalversammlung selbst in ihrer Beschlussfassung auf die Revision dieser Artikel beschränkt wäre. Die Aufgabe derselben würde danach hauptsächlich nur die Formulierung der durch die beiden Kammern bezeichneten Aenderungen sein. Es ist einleuchtend, dass die Frage, ob die Nationalversammlung in ihrer Revisionsthätigkeit durch die Kammerbeschlüsse gebunden sei oder nicht, namentlich vor der Verfassungsrevision des Jahres 1884 von der weittragendsten Bedeutung war. Denn genügte lediglich der Beschluss beider Kammern, dass eine Revision stattzufinden habe, während Umfang und Inhalt der Revision der Nationalversammlung selbst vollkommen freigestellt sein sollte, — ein Standpunkt, welchen die Monarchisten und die radikalen Republikaner vertraten — dann war die Nationalversammlung thatsächlich in der Lage, in vollkommen verfassungsmässiger Form das republikanische Regime zu beseitigen². Daher denn auch der zähe Widerstand der republikanischen Regierungen gegen diese Auffassung, die allerdings dem Geiste und Wortlaute der Verfassung vom Jahre 1875 mehr entspricht als die Einschränkung der Kompetenz der Nationalversammlung bei der Verfassungsrevision³.

¹ So LAFERRIÈRE, L'art. 8 de la Constitution, Paris 1881; desgl. BORGEAUD a. a. O. S. 303 und ESMEIN S. 749; entgegengesetzte Ansicht bei F. MOREAU, Précis élémentaire du droit constitutionnel, 1892, S. 149.

² Deputierter PARIS in der Sitzung der Assemblée nationale vom 3. Februar 1875: „... en disant: 'il pourra être procédé en totalité ou en partie à la révision de la Constitution', nous entendons formellement, que toutes les lois constitutionnelles, dans leur ensemble, pourront être modifiées, que la forme même du gouvernement pourra être l'objet d'une révision. Il ne peut, il ne doit y avoir à cet égard aucune équivoque.“ (Annales de l'Assemblée nationale XXXVI, S. 421.)

³ Der Streit um die Formulierung der Resolution der Kammern über die Verfassungsrevision (La Chambre „déclare qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles“, bezw. „qu'il y a lieu de réviser l'Article N. N.“) entspann sich

Gegenwärtig hat die Kontroverse eben wegen der Bestimmung des Gesetzes vom Jahre 1884, welche die Aenderung der republikanischen Regierungsform ausschliesst, wesentlich an Aktualität verloren. Denn es würde nunmehr ein auf eine derartige Aenderung abzielender Beschluss, der von einer Nationalversammlung mit unbeschränkter Revisionskompetenz befürchtet wurde, als verfassungswidrig erscheinen und müssten gegen denselben die zur Aufrechterhaltung der Verfassung gegen Uebergriffe der gesetzgebenden Gewalt der Republik zur Verfügung stehenden Mittel in Anwendung gebracht werden.

Diese Mittel sind allerdings ziemlich prekärer Natur. Der Republik fehlt vor allem die in dem Sanktionsrechte des Monarchen liegende Gewähr für die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzesbeschlusses. Auch das dem Präsidenten der französischen Republik zustehende bloss suspensive Veto gegen die Gesetzesbeschlüsse der Kammern¹ ist auf die Beschlüsse der zur Verfassungsrevision berufenen Nationalversammlung, welche als ausserordentliches, zu einem ganz bestimmten Gesetzgebungszwecke über Beschluss der Kammern berufenes Organ seine Thätigkeit mit dem Revisionsbeschlüsse erschöpft, nicht anwendbar².

Das einzige Mittel, einen auf die Beseitigung der republikanischen Regierungsform abzielenden Beschluss der Nationalversammlung zu vereiteln, kann in dem Promulgationsrechte des Präsidenten der Republik, welches als ein formales Gesetzeserfordernis auch auf die die Verfassung ändernden Gesetze Anwendung finden muss,

namentlich im Jahre 1882 mit voller Heftigkeit und führte durch Annahme der ersteren Formulierung zum Sturze des Ministeriums GAMBETTA. Dieser stellte den Standpunkt der Regierung unter Berufung auf die Verfassungsgeschichte und auf analoge Bestimmungen fremder Verfassungen in dem Sinne dar, dass die nationale Souveränität den beiden Kammern und dem Präsidenten delegiert sei. Wenn es sich um eine Verfassungsrevision handelt, setzen sich diese Gewalten in Uebereinstimmung und „une fois d'accord, ils se réunissent, ils délibèrent sur une formule“. Die beiden Kammern schaffen den Kongress, was aber nicht möglich ist, wenn die Uebereinstimmung über die Grenzen seiner Kompetenz nicht vorliegt. „La Chambre des députés et le Sénat, délibérant sur une formule commune donnent naissance au Congrès, mais le Congrès à ce moment-là ne reçoit que ce que peuvent lui transmettre et lui donner les deux parties souveraines du pouvoir législatif.“ (Sitzung der Deputiertenkammer vom 26. Januar 1882, Annales, Débats parl. S. 61.)

¹ Art. 7 der Loi constitutionnelle vom 16. Juli 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics.

² Vgl. ESMEIN S. 755 f.

gefunden werden. Wenn man dem vieldeutigen Begriffe der Promulgation neben der Sanktion und Publikation der Gesetze überhaupt eine materiell-rechtliche Bedeutung einräumt, was gerade für die Republik in Anbetracht der geringeren Garantien für die Einhaltung der verfassungsmässigen Schranken durch die Gesetzgebung von erhöhter Bedeutung ist, so kann diese nur in der autoritativen Konstatierung der Verfassungsmässigkeit eines Gesetzesbeschlusses liegen.

Mag sich auch diese Konstatierung zunächst auf die formalen Erfordernisse, als die verfassungsmässige Form der parlamentarischen Beratung, Uebereinstimmung der Kammerbeschlüsse, Beobachtung der durch die Geschäftsordnung gebotenen Behandlung u. dergl., beziehen, so ist sie in denselben keineswegs erschöpft. Die Promulgation soll nach französischem Staatsrechte eben das Mittel bilden, Gesetze für das Volk bindend zu machen¹. Sie schliesst also auch eine Ueberprüfung der materiellen Uebereinstimmung des Gesetzes mit der Verfassung keineswegs aus, namentlich in Fällen, wo, wie im vorliegenden, eine materielle Schranke für die Verfassungsgesetzgebung in aller Form durch die Verfassung selbst aufgestellt worden ist.

Indessen ist auch die im Promulgationsrechte des Präsidenten der Republik gelegene Garantie der republikanischen Staatsform nur eine relative. Die begrifflichen Grenzen der republikanischen Staatsform sind keineswegs so scharf gezogen, dass immer von vorneherein entschieden werden könnte, ob eine Verfassungsänderung, namentlich eine Aenderung in der Stellung des Staatsoberhauptes, auch schon eine Aenderung der Staatsform enthalte oder wenigstens vorbereite. Gerade die Verfassungsgeschichte Frankreichs weist wiederholte Beispiele derartiger Zwischengebilde zwischen Republik und Monarchie auf, und es bereitete hier die Erweiterung der Kompetenz und Amtsdauer des republikanischen Staatsoberhauptes wiederholt den Uebergang zur monarchischen Staatsform vor. Es kann füglich gefragt werden, ob etwa die durch eine Verfassungsrevision herbeigeführte Ausdehnung der Amtsdauer des Präsidenten auf Lebenszeit oder die Einräumung eines absoluten Gesetzesvetos an denselben mit der republikanischen Staatsform noch im Einklange stünde. Auch würde die einfache Beseitigung

¹ Vgl. LABAND, Staatsrecht I, S. 503 ff.; dann LAFERRIÈRE, Cours du droit public et administratif, 5. éd. I, S. 114: „La promulgation selon l'expression de Portalis est l'édition solennelle de la loi, le moyen de constater son existence et de lier le peuple à son observation.“

der erwähnten Bestimmung des Gesetzes vom 14. August 1884 im Wege der Verfassungsrevision, obwohl dadurch die Bahn zur Beseitigung der republikanischen Staatsform mittelst neuerlicher totaler Revision der Verfassung freigemacht wäre, kaum als verfassungswidrig erscheinen. In derartigen zweifelhaften Fällen erheischen wohl die Grundsätze der republikanischen Verfassung, dass die Anschauung des Präsidenten derjenigen der Nationalversammlung weiche, und es könnte der Präsident in einem solchen, zu materiell-rechtlichen Zweifeln Anlass bietenden Falle der Verfassungsänderung die Promulgation nicht versagen, ohne selbst einen Verfassungskonflikt herbeizuführen¹.

II. Auch die Verfassungen zweier monarchischer Staaten enthalten besondere Garantiebestimmungen für die bestehende Staatsform. Es sind dies die Verfassungen der Königreiche Norwegen und Griechenland.

Art. 112 der noch heute in Norwegen geltenden modifizierten Verfassung von Eidesvold vom 4. November 1814 bestimmt, dass eine „Verfassungsmodifikation niemals den Grundsätzen dieser Verfassung widersprechen darf, sondern nur eine Aenderung in den Einzelbestimmungen herbeiführen kann, welche den Geist derselben nicht beeinträchtigen“. In ähnlicher Weise bestimmt die Verfassung Griechenlands vom 16./28. November 1864 im Art. 107: „Die Verfassung kann nicht im ganzen revidiert werden, doch können einzelne ihrer Bestimmungen, welche nicht grundlegender Natur sind und ausdrücklich bezeichnet werden, 10 Jahre nach der Promulgierung der Verfassung geändert werden, wenn die Notwendigkeit der Aenderung ordnungsmässig festgestellt worden ist“. Diese Feststellung besteht in dem von zwei aufeinanderfolgenden Legislaturen mit Dreiviertelmajorität gefassten Beschlusse der Kammer.

Die Unterscheidung zwischen Bestimmungen mit verschiedener rechtlicher Kraft, nämlich den grundsätzlichen, grundlegenden und deshalb unabänderlichen, einerseits und den nicht grundsätzlichen und daher abänderlichen Verfassungssätzen andererseits, ist gewiss nicht eine glückliche zu nennen. Welche Bestimmungen der norwegischen Verfassung sind „grundsätzlicher“ Natur, wann entspricht die Aenderung einer Verfassungsbestimmung nicht mehr „dem Geiste der Verfassung“? In welche Kategorie gehören z. B.

¹ ESMEIN S. 754 f. empfiehlt das etwas sophistische Mittel, die Promulgation eines verfassungswidrigen Revisionsbeschlusses auf unbestimmte Zeit hinauszuschieben.

die Bestimmungen über den Staatsrat, über die Eigenschaft der lutherischen Kirche als Staatskirche? Widerspricht die Abänderung des Einkammersystems dem Geiste der Verfassung? Das alles sind Fragen, die namentlich in Norwegen, dem klassischen Lande der Verfassungskonflikte, gar leicht zu Störungen des Staatslebens führen können. Doch wie immer man über diese Scheidung denken mag, als sicher muss jedesfalls betrachtet werden, dass, wenn irgend etwas, so doch die Staatsform zu den Grundsätzen der Verfassung, deren Unabänderlichkeit ausdrücklich festgesetzt ist, gezählt werden muss. Denn die Staatsform ist ja nur die Zusammenfassung der einzelnen typischen Bestimmungen der Verfassung über Stellung und Kompetenz der obersten Staatsorgane zu einem Begriffe.

Diese verfassungsmässige Garantie der Staatsform ist wegen des dem Könige von Norwegen gegen Gesetzesbeschlüsse des Storthings zustehenden bloss suspensiven Vetorechtes von besonderer Wichtigkeit. Wenn auch bekanntlich bestritten ist, ob das Veto des Königs auch bei Verfassungsänderungen bloss suspensive Kraft besitze, so stimmen doch auch die Anhänger der letzteren Anschauung darin überein, dass gegen eine grundlegende Aenderung der Verfassung, also namentlich auch gegen eine Aenderung der Staatsform, der König das absolute Veto einlegen kann, um dadurch eine im Widerspruche mit dem Artikel 112 stehende Verfassungsänderung hintanzuhalten¹. Das absolute Veto ist somit hier das Mittel, durch welches der König in Erfüllung seiner beim Regierungsantritte beschworenen Pflicht, „das Königreich im Einklange mit der Verfassung zu regieren“², jede Aenderung der Staatsform verhindern kann.

In ähnlicher Weise sind die Verfassungsbestimmungen grundlegender Natur, also auch die Bestimmungen über die Staatsform, nach der griechischen Verfassung von der Revision ausgeschlossen. Diese Einschränkung sollte gewissermassen eine Kompensation für die dem Könige entzogene Initiative bei Verfassungsänderungen bilden, welche die konstitutionelle Versammlung von Athen nach der Wahl Georgs I. als Reaktion gegen den durch die Signatarmächte der Londoner Konferenz in streng monarchischem Sinne auf die frühere Verfassung geübten Einfluss

¹ Vgl. BERNATZIK, Der Verfassungstreit zwischen Schweden und Norwegen, Grünhuts Zeitschr. XXVI, S. 311; daselbst auch die Litteratur über den Stand der Frage; ferner G. SEIDLER, Wiener Zeitschr. für Volkswirtschaft etc. VIII, S. 449 ff.

² Art. 9 der Verfassung.

beschlossen¹. Dagegen erscheint das unbedingte Recht der Gesetzesanktion durch den König, welches sich auch auf die Verfassungsgesetze bezieht, in die Verfassung aufgenommen². Wenn somit die königliche Gewalt bei der Frage, ob eine Verfassungsrevision einzuleiten sei, aus dem Spiele bleibt, so kann sie dennoch durch die Verweigerung der Sanktion das Revisionswerk nachträglich verhindern.

Es liegt somit schon im Sanktionsrechte des Königs das Mittel, Verfassungsänderungen, welche im Widerspruche mit dem § 107 die Staatsform berühren würden, hintanzuhalten.

III. Einer eigenartigen Garantie der Staatsform begegnen wir in den Bundesverfassungen der amerikanischen Union, der Schweiz und neuestens auch Brasiliens. Hier gewährleistet die Bundesverfassung ausdrücklich die republikanische Regierungsform der Gliedstaaten³.

Diese Bestimmungen erklären sich aus dem Interesse des Bundes an die Einheitlichkeit und Beständigkeit der Verfassungen der Gliedstaaten. Dem Wesen des Bundesstaates entspricht die Uebereinstimmung der Regierungsform des Bundes mit derjenigen der Gliedstaaten, also mit Rücksicht auf den republikanischen Charakter der Bundesorganisation, die republikanische Regierungsform der letzteren. Dies fühlte Montesquieu richtig heraus, wenn er für die föderative Republik womöglich gleiche Macht und republikanische Regierungsform der Einzelstaaten ver-

¹ Vgl. BORGEAUD a. a. O. S. 138 f.

² Art. 22, 36, 10, 109 der Verfassung (bei DARESTE II, S. 278 ff.).

³ United States Constitution ex 1787, Art. IV, Sect. 4: „The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.“ (Bei B. PERLEY POORE I, S. 19.)

Schweizer Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Art. 6: „Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen. Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern: a) sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten; b) sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern; c) sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.“

Brasilianische Bundesverfassung vom 24. Februar 1891, Art. 6: „Le gouvernement fédéral ne pourra intervenir dans les affaires particulières des Etats, sauf: ... 2. pour maintenir la forme républicaine fédérative.“ (DARESTE II, S. 627 ff.)

langte¹. Denn wenn die Gliedstaaten ungleich regiert sind, wird das Gleichgewicht des gesamten Bundes leiden; unter ungleich mächtigen Staaten wird der mächtigste naturgemäss nach der Hegemonie streben, während bei ungleicher Regierungsform der monarchische Staat, welchem vermöge der Konzentration der Gewalt in einer Hand mehr Energie innewohnt, seine Macht auf Kosten der republikanischen auszudehnen trachten wird.

Nach dem Wortlaute der einschlägigen Bestimmungen könnte es den Anschein haben, als ob die Garantie lediglich im Interesse der Gliedstaaten gewährt würde. Namentlich die Bestimmung der amerikanischen Unionsverfassung, welche die Intervention des Bundes bei feindlichen Anschlägen gegen die Gliedstaaten im Innern (domestic violence) von der Initiative derselben abhängig macht, könnte dafür angeführt werden. Dies hätte zur Folge, dass, wenn die einzelnen Staaten selbst auf verfassungsmässigem Wege die republikanische Staatsform ändern sollten, ohne dass die zur Inanspruchnahme der Bundesgarantie berufene Gewalt diese ansuchen würde, der Bund gar nicht intervenieren könnte. Doch diese Auffassung würde den Geist der bundesstaatlichen Organisation verkennen; wie schon erwähnt, bildet eine wesentliche Voraussetzung für das harmonische Zusammenwirken zwischen Bund und Gliedstaaten die Gleichmässigkeit in den Grundsätzen der Verfassung beider, und mit Recht betont in dieser Beziehung der „Federalist“, dass gewisse Grundlagen der Bundes- und der Staatenverfassung so miteinander verwoben sind, dass ein gewaltsamer Anschlag gegen die eine auch die andere trifft². Es handelt sich also bei den Garantiebestimmungen um einen gleichmässigen Schutz sowohl der Bundesverfassung als auch der Staatenverfassungen und müsste die Bundesgewalt schon aus diesem Grunde gegen die Abänderung der republikanischen Regierungsform, in welcher Art immer diese erfolgen möge, auftreten.

Noch deutlicher kommt dieser zweiseitige Charakter der Garantie in der Schweizer Bundesverfassung zum Vorschein, welche im Artikel 6 den Kantonen unmittelbar die Pflicht auferlegt, die

¹ *Ésprit des lois* IX, ch. 2, 3.

² *Federalist* Nr. XLIII: „There are certain parts of the State Constitutions, which are so interwoven with the federal constitution, that a violent blow cannot be given to the one without communicating the wound to the other“; vgl. Jos. STORY, *Commentaries* II, §§ 1813—1825. § 1814: „If a despotic or monarchical government were established in one State, it would bring on the ruin of the whole republic.“

Bundesgarantie für ihre Verfassung anzusprechen. Jede Verfassungsänderung muss seit der Bundesreform vom Jahre 1848 dem Bunde zur Erklärung der Garantie vorgelegt werden. Eine grössere Bestimmtheit in materieller Beziehung erhält die Gewährleistung der republikanischen Regierungsform der Kantone durch die weiteren Bedingungen, an welche ausserdem die Garantie geknüpft ist. Die Kantonsverfassungen dürfen keine mit der Bundesverfassung im Widerspruche stehenden Bestimmungen enthalten, sie müssen durch das Volk angenommen worden sein und der Revision über Verlangen der absoluten Mehrheit der Bürger unterliegen. Die Beseitigung der republikanischen, sei es repräsentativen, sei es demokratischen Regierungsform würde aber mit der grundlegenden Bestimmung der Bundesverfassung, dass es innerhalb der Eidgenossenschaft weder ein Privileg der Geburt noch der Person oder Familie geben dürfe¹, in unlösbaren Widerspruch geraten und auch die Verfassungsänderung nach den Prinzipien der unmittelbaren Demokratie unmöglich machen. Daher müsste eine derartige Verfassungsänderung von Bundes wegen unterdrückt werden.

Wenn man übrigens versucht sein sollte, die Frage des Ersatzes der republikanischen Regierungsform durch die monarchische in den beiden Bundesrepubliken unter die „Doktorfragen“ zu zählen, so möge daran erinnert werden, dass diese Frage in den beiden republikanischen Bundesstaaten wiederholt eine sehr ernstliche praktische Bedeutung gehabt hat. So stand die Doppelstellung des Kantons Neuenburg, der durch die Wiener Schlussakte als preussisches Fürstentum der Schweizer Eidgenossenschaft einverleibt worden war, dem Ausschlusse der monarchischen Staatsform der Kantone durch die Bundesverfassung lange Zeit entgegen. Erst als nach der Februarrevolution die Bevölkerung des Kantons die Republik proklamierte, konnte die Revisionskommission im Jahre 1848 die Verfassungsgarantie nach ihrem heutigen Wortlaute in die Bundesverfassung aufnehmen².

In der Union dagegen hat die Garantie der republikanischen Regierungsform nach dem Sezessionskriege eine grosse Rolle bei der Frage gespielt, inwiefern die Verfassungen der ehemaligen

¹ Art. 4 der Bundesverfassung; über die Garantie der Kantonalverfassungen durch den Bund vgl. BLUMER-MOREL, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, 3. Aufl. S. 227 ff.; L. R. v. SALIS, Schweizerisches Bundesrecht.

² Vgl. hierzu ORELLI, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 87 ff. (MARQUARDSEN).

Sklavenstaaten, welche die schwarze Rasse von dem Wahlrechte ausschlossen, mit dem Wesen der Republik vereinbar seien. Während hervorragende Publizisten¹ die Ansicht vertraten, dass bei Beurteilung der Verfassungen der bereits der Union angehörenden Staaten nicht über den Zeitpunkt ihrer Aufnahme in die Union zurückgegriffen werden könne, so dass eine Verfassung, welche die damals aufgestellten Grenzen der individuellen Rechte beibehielt, unter allen Umständen als eine republikanische anzusehen wäre, hat der Kongress die Wiederaufnahme der sezedierenden Staaten von der Rekonstruktion ihrer Verfassungen im Sinne der Abstellung der Sklaverei und der politischen Gleichstellung der schwarzen mit der weissen Rasse abhängig gemacht. Da übrigens diese Bestimmungen den Gegenstand des nach dem Sezessionskriege beschlossenen XV. Amendements zur Bundesverfassung bilden², ist der Kongress bei Aufnahme neuer Staaten in die Union selbstverständlich an diese rechtliche Schranke gebunden.

Aehnliche Bestimmungen wie die Union enthält die neue Verfassung der Vereinigten Staaten von Brasilien. Auch hier wird die Notwendigkeit der Uebereinstimmung der Verfassung der Einzelstaaten mit den republikanischen Prinzipien des Bundes betont und das Eingreifen der Bundesgewalt zur Aufrechterhaltung der republikanischen Regierungsform vorgesehen. Als Ergänzung dieser Bestimmungen ist, ähnlich wie im Amendement des Jahres 1884 zur Verfassung der französischen Republik, von der Beratung des Kongresses jeder Antrag auf Beseitigung der republikanischen Regierungsform des Bundes ausgeschlossen³. Hier wie dort handelt es sich um eine Schutzwehr gegen die Restauration der Monarchie.

Der grosse Bundesstaat des europäischen Kontinents, das Deutsche Reich, kennt dagegen eine Garantie der Form der Einzelstaaten als solcher von Bundes wegen nicht. Aus der Vereinigung selbständiger staatlicher Individualitäten mit verschiedenartigster geschichtlicher Vergangenheit und verschiedener Staatsform

¹ Besonders CALHOUN (Works VI, S. 219); dazu STORY a. a. O. II, S. 567, Anm. 1.

² Art. XV, Sect. 1: „The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude“ (PERLEY POORE I, S. 24.)

³ Art. 6, 63. Art. 90, § 4: „Ne pourront être admis au Congrès, pour y être l'objet d'une délibération, des projets tendant à abolir la forme républicaine-fédérative, ou l'égalité de la représentation des États au Sénat.“ (DARESTE II, S. 627 ff.)

unter Führung einer Grossmacht hervorgegangen, beruht die Verfassung des Deutschen Reiches auf dem Prinzip der Ungleichheit, der Vorherrschaft eines Staatswesens vor den anderen. Die gleichmässige Entwicklung und Geltendmachung der Kräfte der Einzelstaaten der Bundesgewalt gegenüber, welche die republikanischen Bundesstaaten charakterisiert, ist hier von vorneherein ausgeschlossen. Die Präsidialrechte sowie der hervorragende Einfluss im Bundesrate verleihen Preussen die Stellung der führenden Macht im Bunde. Die Folge ist, dass hier die Form der Einzelstaaten, die teils monarchisch, teils republikanisch sind, als solche ausserhalb der Interessensphäre des Bundes steht. Die Bundesverfassung stellt demgemäss auch der Aenderung derselben keinerlei prinzipielles Hindernis in den Weg. Die Erhaltung der bestehenden Staatsform in den einzelnen Staaten ist in erster Reihe¹ Sache dieser selbst und sind hiefür nur die in den Gliedstaaten bestehenden Garantien der Staatsform von Bedeutung. Die Erhaltung der monarchischen Spitze des Bundes in der Person des Kaisers ist aber durch das Vetorecht Preussens im Bundesrate nach § 78 der Bundesverfassung gewährleistet.

IV. Endlich mögen als rechtliche Garantien der bestehenden Staatsform auch diejenigen Verfassungsbestimmungen hier Erwähnung finden, welche durch die Erschwerung der Verfassungsänderung auf die möglichste Stabilisierung der bestehenden Verfassung abzielen. Insoferne die Staatsform einen Gegenstand der verfassungsmässigen Regelung bildet, und zwar den vornehmsten, erscheint dieselbe durch jene Bestimmungen gleichfalls in erhöhtem Masse gegen jede Aenderung gesichert.

Diese Hemmungen bestehen in den monarchischen Staaten entweder in einem erhöhten Einflusse des Monarchen auf die Verfassungsänderung oder aber, was die Regel bildet, in der Er-

¹ d. h. insoferne eine derartige Aenderung nicht den Fall des Art. 76, Abs. 2 der Reichsverfassung herbeiführen würde. Dies ist allerdings nicht ausgeschlossen, da die Aenderung der Staatsform in einem Gliedstaate selbst auf verfassungsmässigem Wege leicht zu „Verfassungstreitigkeiten“ führen kann, welche nach der Verfassung des betreffenden Gliedstaates nicht durch eine hierzu bestimmte Behörde desselben zur Entscheidung gelangen würden. In diesem Falle hätte auf Anrufen eines Teiles (Landesfürst, Volksvertretung) der Bundesrat, bezw. die Reichsgesetzgebung einzutreten. Vgl. hierüber LABAND, Staatsrecht I, S. 237 ff.; HÄNEL, Deutsches Staatsrecht I, S. 567, welcher wohl zu weit geht, wenn er die Intervention des Reiches nach Art. 76, Abs. 2 auch zum Schutze agnatischer Rechte für statthaft hält; vgl. auch SEYDEL, Kommentar zur Reichsverfassung, S. 407 ff.

schwerung der Schlussfassung der mitwirkenden Volksvertretung bei der Verfassungsänderung. In der Republik ist nur das letztere Mittel von Bedeutung.

Die überwiegende Einflussnahme des Monarchen kommt in dem ausschliesslichen Vorbehalte der Initiative bei Verfassungsänderungen zum Ausdruck¹, durch welchen derselbe in die Lage gesetzt wird, jedem seinen Absichten widerstrebenden Versuche einer Verfassungsänderung von vorneherein entgegenzutreten; ferner auch in dem durch einige Verfassungen aufgestellten Verbote der Verfassungsänderung während der Regentschaft².

Unter den nach Art und Bedeutung überaus mannigfachen Einrichtungen, welche auf die Volksvertretung bei der Verfassungsänderung hemmend einwirken sollen, sind besonders hervorzuheben:

Die vorherige Limitierung der Verfassungsrevision durch die Gesetzgebung. Die Verfassungsänderung erheischt hier einen doppelten Willensakt des Staates: ein Gesetz, welches die Revision konkret bezeichneter Bestimmungen der Verfassung anordnet, und den meritorischen Akt der Verfassungsänderung selbst durch das hierzu verfassungsmässig berufene Organ, welches in seiner Revisionsthätigkeit durch jenes Gesetz beschränkt ist³. Vorzüglich formaler Natur ist das Verbot der Revision der Verfassung während eines bestimmten Zeitraumes nach deren Erlassung; den verfassungsmässigen Institutionen soll Gelegenheit geboten werden, sich im Staate einzuleben, sich zu erproben, bevor an eine Aenderung geschritten werden kann⁴. Der am häufigsten vorkommenden Bestimmung einer qualifizierten Mehrheit in der

¹ Bayern Tit. X, § 7; gegenwärtig wesentlich modifiziert durch das Gesetz vom 4. Juni 1848, die ständische Initiative betreffend; finnländische Landtagsordnung vom 3./15. April 1869, Art. 71; vgl. auch die ursprüngliche Bestimmung des Art. 8, Abs. 4 des französischen Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875 (siehe oben S. 5, Anm. 1).

² Niederlande Art. 198; Luxemburg Art. 115; Sachsen § 12, welcher den Regierungsverweiser bei Verfassungsänderungen an den Familienrat bindet; Württemberg § 15, welcher die Gültigkeitsdauer der Aenderung auf die Dauer der Regentschaft beschränkt.

³ Niederlande Art. 196; Luxemburg Art. 114; Belgien Art. 131; Rumänien Art. 129; nach der offiziellen Auffassung (siehe oben) auch Frankreich, Art. 8 des Gesetzes vom 25. Februar 1875; Portugal Art. 142 f.

⁴ Portugal Art. 140; Griechenland Art. 107; vgl. dem gegenüber die Bestimmungen einiger Staaten der amerikanischen Union (New York, Maryland, Virginia, Ohio), welche eine periodische Anfrage an die Bürgerschaft, ob eine Verfassungsänderung zu veranlassen sei, vorschreiben.

Volksvertretung, mit welcher das Erfordernis eines höheren Quorums verbunden zu sein pflegt¹, liegt das Bedürfnis des Schutzes der Minoritäten mit zu Grunde. Dagegen soll das retardierende Moment der wiederholten Beratung und Beschlussfassung die Gelegenheit bieten, Aenderungen in der Anschauung über die Frage der Verfassungsrevision zur Geltung zu verhelfen².

Von grosser politischer Tragweite ist die Bestimmung der vorherigen Erneuerung der zur Verfassungsrevision berufenen Kammern. Hier wird die Frage der Verfassungsänderung mittelbar der Wählerschaft gestellt, welche sich durch die Neuwahl für oder gegen dieselbe aussprechen kann. Mit der Verfassungsänderung ist hier eine eigene, ad hoc gewählte Kammer betraut³. Mit dieser Massregel steht in innerem Zusammenhange und ist mit derselben auch häufig verbunden die Bildung eigener Vertretungskörper zum Zwecke der Verfassungsrevision, sei es durch Verstärkung der gesetzgebenden Körperschaft, sei es durch Vereinigung der beiden Kammern derselben⁴. Dadurch wird neben dem gesetzgebenden ein besonderer konstituierender Organismus im Staate geschaffen, welcher in der Frage der Verfassungsrevision sich von anderen Motiven leiten lassen kann als

¹ Oesterreich § 15 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, R.G.Bl. Nr. 141 (Zweidrittelmehrheit, Hälfte der Mitglieder des Abgeordnetenhauses); die Kremsierer Verfassung, Art. 158, schrieb ein Quorum von drei Vierteln der Mitglieder und die Zweidrittelmehrheit vor, ein Verhältnis, welches gegenwärtig für die Aenderung der Landesordnungen gilt; die Verfassung vom 4. März 1849 setzte dasselbe Stimmenverhältnis fest mit Ausnahme des ersten Reichstages, auf dem Verfassungsänderungen im gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung beantragt werden konnten. — Hierher gehören ferner die meisten deutschen Staaten; dann Norwegen Art. 112; Belgien Art. 131; Rumänien Art. 129; Serbien Art. 103; Griechenland Art. 107 etc.; dann das Deutsche Reich Art. 78, insoferne jede Verfassungsänderung durch 14 Stimmen im Bundesrate abgelehnt werden kann.

² So schon die französische Verfassung vom Jahre 1791; Preussen Art. 107; Königreich Sachsen § 152; Oldenburg Art. 212; Bremen Art. 67; Hamburg Art. 101; Schweden Art. 81; Rumänien Art. 129; Griechenland Art. 107.

³ Portugal Art. 143; Schweden, Reichstagsordnung Art. 64; Norwegen Art. 112; Dänemark Art. 95; Island Art. 61; Niederlande Art. 197; Luxemburg Art. 114; Belgien Art. 131; Rumänien Art. 129; Griechenland Art. 107; (ferner der Kremsierer Verfassungsentwurf § 158).

⁴ Ersteres in Griechenland Art. 107; dann in der Verfassung der zweiten französischen Republik vom 4. November 1848, Art. 22; letzteres im heutigen Frankreich; Art. 8 des Gesetzes vom 25. Februar 1875.

jener und insbesondere auch die durch die Gesetzgebung geforderte Revision vereiteln kann. Bei der Vereinigung beider Kammern zu einer Revisionskammer wird die der Zahl nach stärkere in der Regel den Ausschlag geben. Der Majorisierung einer Kammer durch die andere wird demnach am besten durch das Mittel des vorausgehenden Revisionsbeschlusses jeder der beiden Kammern vorgebeugt werden können.

In noch erhöhtem Masse erscheint das Revisionswerk dem normalen Gange der Gesetzgebung dort entzogen, wo die endgültige Schlussfassung über die Revision der Gesamtheit der Bürgerschaft anheimgegeben ist. Der Einfluss der Agitation pflegt hier eine grosse Rolle zu spielen; bekanntlich sind die Verfassungsänderungen radikalster Natur, namentlich auch Aenderungen der Staatsform, vielfach im Wege der Volksabstimmung herbeigeführt worden¹.

Es darf übrigens nicht aus dem Auge gelassen werden, dass die hier angeführten Kautelen gegen überstürzte Verfassungsänderung meistens miteinander kombiniert sind und erst in dieser Kombination eine Gewähr für die Erhaltung der Verfassung überhaupt und damit auch der bestehenden Staatsform bieten werden. Für diese speziell kommen sie nur nebenher, neben den ausdrücklichen Garantiebestimmungen und namentlich neben den in der Organisation der Gewalten im Staate selbst liegenden Garantien als weiteres Schutzmittel in Betracht². Sie können als solche auch entbehrt werden, wie das Verfassungsrecht derjenigen Staaten beweist, in welchen die Aenderung der Verfassung an keine strengeren Bedingungen geknüpft ist als die Aenderung der übrigen Gesetze³.

¹ Ueber die einschlägigen Bestimmungen der amerikanischen Union und der Schweiz, dann über das Plebiszit in Frankreich vgl. BERGEAUD a. a. O. S. 157 ff. Siehe auch unten Kapitel 4.

² Daraus ist es zu erklären, dass die Verfassungsänderung in den Republiken und den auf demokratischer Grundlage beruhenden Monarchien in der Regel an schwerere Bedingungen geknüpft ist als in den altmonarchischen Staaten, wie z. B. der Vergleich der überaus komplizierten Bestimmungen der Staatenverfassungen der amerikanischen Union mit den Verfassungsbestimmungen der meisten europäischen Monarchien darthut.

³ England, Ungarn, Italien, Spanien, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Anhalt, Reuss j. L.

Drittes Kapitel.

Wesen und Arten der Staatsformen.

I. Aus dem Vorstehenden ist zu ersehen, dass es die Republiken und einige auf demokratischer Grundlage ruhende Monarchien sind, deren Verfassungen eine besondere Gewährleistung der bestehenden Staatsform enthalten, während die Mehrzahl der monarchischen Staaten einer derartigen besonderen Garantie entbehrt.

Diese Erscheinung ist offenbar keine zufällige, sie ist im Wesen der staatlichen Organisation selbst tief begründet. Gewisse Staatentypen tragen schon in sich die Garantie ihres Bestandes, andere dagegen nicht, und diese glauben, den inneren Mangel an Stabilität der Staatsform durch besondere Verfassungsbestimmungen ersetzen zu können. Um aber diese Erscheinung richtig würdigen zu können, muss das Wesen der Staatsform selbst näher betrachtet werden.

II. Der Erkenntnis desselben stellen sich zunächst zwei Momente hindernd entgegen. Erstens pflegen Elemente aus der materiellen Thätigkeit des Staates, aus dem Inhalte derselben in den Begriff der Staatsform einbezogen zu werden, während es sich bei diesem ausschliesslich der Rechtsordnung des Staates angehörenden Begriffe nur um die formale Seite staatlicher Thätigkeit handelt, unbekümmert um die Ziele dieser Thätigkeit selbst. Daher ist die von der griechischen Staatsphilosophie aufgestellte Unterscheidung der Staatsformen nach den ethischen und sozialen Eigenschaften der herrschenden Personen in richtige, dem Gemeinwohle dienende und in entartete, dem Wohle bloss der herrschenden Personen dienende¹ für die rechtliche Erkenntnis wenig brauchbar. Die rationalistische Methode der naturrechtlichen Staatslehre hat hier dagegen durch die Unterscheidung zwischen dem *status rei publicae* als der nach aussen hervortretenden Organisation der Gewalten im Staate und der *ratio imperandi* als der Art und Weise der Anwendung der staatlichen Thätigkeit selbst² die richtige Erkenntnis angebahnt.

¹ ARISTOTELES, Polit. III, 3, 4, 5 (ed. Susemihl).

² Vgl. BODINUS, De republica libri sex, Frankfurt 1609, II, Kap. 2, S. 295: „Illud enim admonendi sumus, Reipublicae statum ab imperandi ratione distare plurimum: quod antea nemo, quantum intelligere potuimus, animadvertit. Nam Reipublicae status Regalis esse potest, gubernatio tamen popularis futura est, si Rex omnia imperia, sacerdotia, curationes poenas item ac praemia omni-

Jedes Staatswesen als konkrete Erscheinung ist das Produkt einer Reihe von äusseren Verhältnissen, als der geographischen Lage, der Bodenbeschaffenheit und der materiellen Hilfsquellen des Landes, der Begabung und Neigung der Bevölkerung, der historischen Vergangenheit derselben. Doch diese thatsächlichen Momente werden ebensowenig die rechtliche Ordnung im Staate unmittelbar bestimmen, als sie durch dieselbe umgekehrt hervorgebracht worden sind; die rechtliche Ordnung kann keineswegs diejenigen Güter schaffen, welchen der Staat nachstrebt, sie kann nur durch entsprechende Regelung der staatlichen Thätigkeit die Vorbedingungen für die Erlangung dieser Ziele herbeiführen. Daher bilden für den Juristen nicht die politischen oder ethischen Zwecke den Einteilungsgrund der Staaten, sondern nur die formale Gliederung der staatlichen Organe.

Andererseits sind aber die im Staate herrschenden ethischen und politischen Interessen geeignet, eine rechtliche Umgestaltung des Staates vorzubereiten. Sie treten jedoch, namentlich in ihrem Anfange, nicht immer mit einer derartigen Klarheit hervor, um zur Rechtsbildung zu führen, d. h. um bei der Regelung der Stellung und Kompetenz der Staatsorgane durch die Verfassung entsprechend zum Ausdrucke zu kommen, geschweige denn, um zu einem allgemeinen rechtlichen Typus zu werden. Dadurch wird aber in die Erkenntnis der Staatsform eine Unbestimmtheit eingeführt, indem neben staatlichen Formen, welche bereits allgemein in den Verfassungen zur rechtlichen Bestimmung gelangt sind, auch noch nicht ausgereifte Erscheinungen der Staatsentwicklung, die noch nicht zur begrifflichen Fixierung geeignet sind, als besondere Staatsformen angeführt werden. Als Beispiel mögen die Varianten gelten, welche sich innerhalb der beschränkten Monarchie durch die verschiedenen Beziehungen zwischen den beiden unmittelbaren Organen, Monarch und Volksvertretung, ergeben können, indem bald das eine, bald das andere die Vorherrschaft erlangt, bald wiederum das Gleichgewicht beider vorliegt. Insbesondere

bus ex aequo distribuat: si vero Princeps imperia, honores, magistratus, patritiis vel divitibus, vel fortibus, vel studiosis tantum impertiat, regia potestas erit, et quidem simplex ac pura; sed Aristocratica ratione temperata. Ita quoque optimates pauci Rempublicam populari modo regere possunt, si cives omnes omnium magistratuum participes fecerint: aut Aristocratice, si paucis quibusdam, qui aut virtute, aut censu, aut nobilitate caeteris praesent: quae diversitas eos in errorem impulit, qui Respublicas plures tribus, erroris opinione, sibi finxerunt. — Aehnlich HOBBS, De cive, Kap. VII, 2, 3; vgl. auch WOLFF, Jus nat. VIII, § 152.

für die Machtverschiebung zu Gunsten des Parlamentes, welche sich u. A. in dem thatsächlichen Entfallen des monarchischen Gesetzesveto und in der Oktroyierung der Minister aus der herrschenden Parlamentsmajorität äussert, für die sogenannte parlamentarische Monarchie, ist noch kein allgemein angenommener rechtlicher Typus ausgebildet, und es ist fraglich, ob es zu einer derartigen rechtlichen Fixierung je kommen werde. Denn wenn für die parlamentarische Monarchie auch durch gewisse Verfassungsbestimmungen, wie die vollständige jährliche Budget- und Rekrutenbewilligung, die Teilnahme der Minister an den parlamentarischen Verhandlungen etc. die Voraussetzungen geschaffen werden können¹, so liegt doch das wesentliche Element dieser Erscheinungsform in politischen, von der Rechtsordnung nicht unmittelbar ergreifbaren Verhältnissen, als in der geschichtlichen Vergangenheit des Staates, der Grösse, Gruppierung und politischen Fähigkeiten der parlamentarischen Parteien, wofür die Verschiedenheit der Entwicklung in Staaten mit wesentlich übereinstimmenden Verfassungsbestimmungen den besten Beweis bietet².

Noch mehr aber erschwert ein zweites Moment die rechtliche Feststellung der Staatsform. Es ist dies der verschiedenartige Werdegang der Staaten, namentlich derjenigen, welche eine kontinuierliche, durch gewaltsame Umwälzungen nicht unterbrochene Entwicklung darstellen. Wie bei manchem altertümlichen Baudenkmale, welches an seinen verschiedenen Stylarten den Charakter der Kunstepochen erkennen lässt, die auf dasselbe eingewirkt haben, ragen auch hier Einrichtungen längst überwundener Epochen des Staatslebens in die Gegenwart herein, die Einheitlichkeit des Bildes störend.

Durch seine geschichtliche Entwicklung wird jeder Staat zur Individualität. Da die Entwicklung der politischen Machtverhältnisse zur Bildung des Verfassungsrechtes führt, diese Entwicklung aber

¹ Die letzt angeführte Einrichtung sollte in Norwegen zur Einführung des parlamentarischen Regiments dienen; dieselbe wurde bekanntlich erst nach Beilegung des Verfassungskonfliktes im Jahre 1884 in den Art. 74 der Verfassung aufgenommen. Vgl. SEIGNOBOS, Histoire politique de l'Europe contemporaine, S. 534 ff.

² So hat sich z. B. trotz den im wesentlichen übereinstimmenden Bestimmungen der österreichischen und der belgischen Verfassung hinsichtlich der jährlichen Steuer- und Rekrutenbewilligung, der Teilnahme der Minister an den Verhandlungen des Parlamentes etc. das parlamentarische Regime in Oesterreich im Gegensatze zu Belgien bisher nicht durchzusetzen vermocht. Vgl. hierzu JELLINEK, Staatslehre, 1900, S. 644 ff.

sich individuell gestaltet, erhält auch das Verfassungsrecht jedes Staates ein individuelles, von dem Verfassungsrechte jedes anderen Staates abweichendes Gepräge. Wenn die Staatslehre dennoch gewisse häufig vorkommende, einander ähnliche Erscheinungen der einzelnen Staatsverfassungen zu Begriffen generell zusammenfasst, so handelt es sich dabei doch immer nur um mehr oder weniger übereinstimmende Analogien. Die Begriffsbildung muss hier von vorneherein eine wenig bestimmte bleiben; dies gilt namentlich von der Rechtsstellung der obersten Organe im Staate, welche für die Staatsform massgebend ist. Dieser Vorbehalt muss gemacht werden, wenn z. B. die altmonarchischen Staaten, wie Preussen, Oesterreich, mit ihren zahlreichen, aus der ständischen Epoche überkommenen Einrichtungen gleich der norwegischen, belgischen, griechischen Monarchie, welche auf demokratischen Grundlagen ruhen, unter den einheitlichen Begriff der konstitutionellen Monarchie zusammengefasst werden. So wird auch die Staatsform der französischen Verfassung vom Jahre 1791 in Fortsetzung der monarchischen Traditionen Frankreichs als Monarchie bezeichnet, obwohl die wesentlichen Merkmale einer solchen nach heutiger Anschauung, derselben fehlen.

III. Der richtige Weg zur Erkenntnis des Wesens der Staatsform ist nur durch die juristische Auffassung des Staates als einer Persönlichkeit, nämlich als einer mit ursprünglicher Herrschergewalt ausgestatteten Körperschaft gegeben. Diese ursprüngliche Herrschergewalt unterscheidet den Staat von jeder anderen Körperschaft, deren Gewalt stets nur eine von einer höheren, in letzter Reihe vom Staate, abgeleitete ist. Die staatliche Herrschergewalt umfasst aber ideell die Gesamtheit der menschlichen Zwecke. Wenn der Staat auch die Verfolgung noch so zahlreicher Zwecke den unter ihm stehenden Verbänden oder dem Einzelnen überlässt, so kann er dieselben dennoch jederzeit an sich ziehen. Mag er auch jeweils einen bestimmten Zweck oder eine Reihe von solchen, z. B. die Pflege des Ackerbaues, die Förderung der Industrie in den Vordergrund seiner Wirksamkeit stellen, so bedeutet dies doch nur eine zufällige Erscheinungsform seiner grundsätzlich alle Zwecke umfassenden Thätigkeit. Deshalb ist im Gegensatze zur Körperschaft mit beschränkten Zwecken ein bestimmter Zweck nicht geeignet, den Staat juristisch zu individualisieren. Die rechtliche Individualisierung muss hier auf die formale Seite seines Wesens, auf seine Organisation aufgebaut werden, und da die ursprüngliche Herrschermacht das charakteristischeste Merkmal

des Staates bildet, sind es die obersten Organe, als Träger jener dem Staate zukommenden Herrschermacht, welche dem Staate sein rechtliches Gepräge verleihen¹. Insofern aber die Stellung der mit Herrschermacht ausgestatteten Organe durch die Staatsverfassung bestimmt ist, kann man sagen, dass die Staatsform sich mit der verfassungsmässigen Form der Ausübung der Herrschermacht des Staates deckt. Die Staatsform ist somit die typische Erscheinung eines Staates, die durch die verfassungsmässig bestimmte Stellung seiner obersten Organe gegeben ist².

¹ Diese bereits von der antiken Staatslehre erkannte Wahrheit (ARISTOTELES, Polit III, 7) drückt HOBBS, De cive, Kap. VII, 1 prägnant aus: *Differentia civitatum sumitur a differentia personarum, quibus commissum est summum imperium*. Vgl. auch JELLINEK, Die rechtliche Natur der Staatsverträge, Wien 1880, S. 9 f.

² Die Verfassungen bedienen sich für die typische Gestaltung des Staates vorzugsweise des Ausdruckes „Regierungsform“. So wird schon der der Declaration of rights folgende Teil der Staatenverfassungen der Union, welcher die Organisation der Gewalten regelt, als „Constitution or form (frame) of government“ bezeichnet. Dieser Ausdruck ist später auch in die Verfassungen der Monarchien zumeist übergegangen. Dennoch scheint mir für die rechtliche Individualisierung der Staaten im allgemeinen der Ausdruck „Staatsform“ den Vorzug gegenüber dem Ausdrucke „Regierungsform“ zu verdienen. Der letztere Ausdruck ist nämlich nur dann geeignet, den Staat rechtlich zu individualisieren, wenn der „Regierung“ als dem mit der Exekutivgewalt betrauten Organe das Volk als Träger der staatlichen Souveränität entgegengestellt wird. Deshalb unterscheiden die Anhänger der Volkssouveränitätslehre, namentlich ROUSSEAU, Contrat social III, Kap. 1 ff. (siehe darüber unten Kap. 4), mit vollem Rechte von der Staatsform, die nur eine einheitliche sein kann, nämlich die Demokratie, die Regierungsform als die verschiedene Art der Einrichtung der Exekutivgewalt, welche von diesem Standpunkte aus dem Staate thatsächlich seine rechtliche Individualität verleiht. Wir finden demgemäss auch zunächst in den republikanischen Verfassungen für die typische Gestaltung des Staates die Ausdrücke „forme du gouvernement“, „Regierungsform“ u. dgl. vor.

Wird dagegen der Staat selbst als Träger der Souveränität betrachtet und nicht das Volk, so erscheint die verschiedene Gestaltung der Exekutivgewalt allein nicht geeignet, den Staat rechtlich zu individualisieren; Republik und Monarchie sind nicht bloss verschiedene „Formen der Regierung“ im obigen Sinne, sondern verschiedene Gestaltungen des Staates selbst. Es ist deshalb ganz logisch, wenn die ältere Naturrechtslehre nur ausnahmsweise von den „formae regiminis, gubernationis“ (GROTIUS, PUFENDORF) spricht, in der Regel dagegen die Ausdrücke „Reipublicae genera“ (BODIN), „civitatis species“ (HOBBS), „rerum publicarum formae“ (WOLFF) und ähnliche gebraucht, da ja diese Formen durch Uebertragung der gesamten beim Volke ruhenden Souveränität, nicht aber bloss der Exekutivgewalt entstehen.

Wenn dagegen unter Regierung die leitende, richtunggebende

Je nachdem an der Spitze des Staates eine physische Person steht, in welcher sich die Herrschermacht des Staates gewissermassen versinnlicht, oder aber eine organisierte Mehrheit physischer Personen das oberste Organ des Staates bildet, erscheint der Staat als Monarchie oder Republik. Diese beiden Formen, welche seit Macchiavelli die aristotelische Dreiteilung der Staatsformen ersetzen, stellen die beiden Grundformen der Staaten dar.

Das Wesen derselben ist indessen keineswegs unbestritten und die Abgrenzung mitunter schwierig. Der begrifflichen Feststellung des Monarchenrechtes stellen sich dieselben Bedenken entgegen, welche der rechtlichen Erfassung der Staatsformen überhaupt anhaften, nämlich die individuelle Ausgestaltung der monarchischen Institution in den einzelnen monarchischen Staaten. Für jedes Staatswesen, ja meistens sogar für die einzelnen Entwicklungsperioden innerhalb desselben, ist der Monarchenbegriff ein verschiedener. Daher auch die Unmöglichkeit einer befriedigenden alle Fälle deckenden Definition; der Monarchenbegriff wird immer ein relativer bleiben, für einen bestimmten Staat, ja für eine bestimmte Epoche desselben gelten. Es gab bekanntlich absetzbare, verantwortliche, in ihrer Stellung zeitlich beschränkte Monarchen; neben Erbmonarchen auch Wahlmonarchen, ebenso eine Mehrheit von Monarchen in demselben Staate. Es gibt und gab Monarchen, welche die Fülle staatlicher Macht in ihrer Hand vereinen, und andererseits solche, deren Gewalt nur eine scheinbare ist, Monarchen mit und ohne Gesetzesveto u. s. w.¹ Streng genommen lässt sich somit nur der Begriff des Monarchen eines bestimmten Staates rechtlich feststellen, daher das Vage und Unbestimmte eines allgemeinen Monarchenbegriffes.

Es ist gewiss richtig, dass die Monarchenstellung in der Konzentration der gesamten Staatsgewalt in der Hand einer physischen Person am greifbarsten nach aussen hervortritt. Doch ist diese äussere Erscheinung, vermöge welcher der Monarch alle Zweige der staatlichen Thätigkeit unmittelbar oder mittelbar beeinflusst, nicht geeignet, dessen Rechtsstellung zu kennzeichnen; denn einer-

Thätigkeit für die politischen Geschehnisse des ganzen Staates verstanden wird (O. MAYER, Verwaltungsrecht, S. 4) und nicht bloss die Ausführung des Willens eines über dem Regierenden stehenden souveränen Organs, dann liegt allerdings zwischen den beiden Ausdrücken Staatsform und Regierungsform kein wesentlicher Unterschied vor, was die Ausdrucksweise der monarchischen Verfassungen erklären mag. Vgl. auch REHM, Staatslehre § 42.

¹ Vgl. BERNATZIK, Republik und Monarchie, Freiburg 1892, S. 2 ff., S. 39.

seits bietet das positive Verfassungsrecht der monarchischen Staaten in dieser Hinsicht wesentliche Abweichungen, andererseits kann auch die Kompetenz des republikanischen Staatsoberhauptes diejenige des Monarchen inhaltlich erreichen, ja sogar übersteigen. Der Unterschied liegt aber in gewissen Rechtsbeziehungen, welche dieser Kompetenz ein eigenartiges Gepräge verleihen und das charakteristische Merkmal der heutigen Monarchie bilden, nämlich in der Lebenslänglichkeit, Erblichkeit, Unabsetzbarkeit und Unverantwortlichkeit des Monarchen.

So vag auch diese Eigenschaften, welche über die Thätigkeit und sachliche Kompetenz des Monarchen gar nichts aussagen, erscheinen mögen, so liegt in denselben dennoch ein ganz eigenartiges Rechtsprinzip verborgen. Sie räumen nämlich dem Monarchen eine besondere, von den übrigen Staatsorganen grundsätzlich abweichende, mit dem Begriffe des Organs überhaupt schwer vereinbare Stellung ein. Denn im Wesen des Organs liegt dessen Zweckmässigkeit vom Standpunkte des Organismus, die möglichste Uebereinstimmung der Willensrichtung des Organes mit den Zwecken des Organismus als solchen. Dieser Uebereinstimmung stehen aber jene Merkmale gerade entgegen; vermöge derselben ist die Berufung des jeweiligen Monarchen einerseits gänzlich dem Zufalle anheimgegeben, andererseits kann die persönliche Willensrichtung desselben mit den Staatszwecken im krassesten Widerspruche stehen. Die eigenartige, ausserorganische Stellung des Monarchen ist nur historisch zu erklären; sie ist ein Ueberrest aus der Zeit der dualistischen Staatsauffassung, welche den Monarchen ausserhalb des Staates stellt und ihm ein subjectives Recht auf die Herrschaft beilegt.

Die gegenwärtige Zeitepoche konnte diesen, der Eigenschaft des Staates als einer persönlichen Verbandseinheit scheinbar widersprechenden Zustand um so eher übernehmen, als dessen Gefahren durch die konstitutionellen Einrichtungen, als die Regentschaft, dann die Gebundenheit des Monarchen an die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Gesetzgebung und verantwortlicher Organe bei der Ausübung der Exekutivgewalt, beseitigt erscheinen, dagegen der nicht hoch genug anzuschlagende Vorteil der vollen Sicherheit und Stabilität der Thronfolge und der Kontinuität in der Entwicklung des Staatslebens durch denselben gewährleistet ist. Die Ausgestaltung des obersten Amtes im Staate nach der Art eines subjektiven Rechtes, unterscheidet somit den Monarchen vom obersten republikanischen Magistrate; diejenigen Staaten, an deren Spitze ein

oberstes Organ mit einer derart ausgebildeten Rechtsstellung sich nicht befindet, sind Republiken¹.

IV. Innerhalb der beiden Grundformen, Monarchie und Republik, weist die heutige Staatenwelt eine Reihe von Zwischengebilden auf, deren Zahl und rechtlicher Charakter sich eben wegen des individuellen Entwicklungsprozesses der Staaten nicht mit voller Genauigkeit feststellen lässt. Die Macht leitender Ideen, in der Gegenwart namentlich die Idee der Demokratisierung des Staatswesens, welche sich in der Heranziehung stets weiterer Kreise zur Teilnahme an der Regierungsthätigkeit äussert, hat zur Ausbildung neuer Zwischenformen innerhalb der beiden Grundformen der Staaten geführt, während wiederum andere Typen thatsächlich verschwunden sind².

¹ In dem „eigenen Rechte des obersten Organes auf seine Organstellung“ (a. a. O. S. 29), in einer „höheren Rechtsfähigkeit“, „einem höheren Statusrechte“ gegenüber den übrigen Bürgern (in GRÜNHUTS Zeitschr. XXVI, S. 310) erblickt BERNATZIK das Wesen der Monarchenstellung.

Wenn dagegen von JELLINEK, Archiv für öffentliches Recht VIII, S. 175 ff., dann System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 136 f., und von REHM, Allgemeine Staatslehre, § 42, geltend gemacht wird, dass ein derartiges Recht auf Teilnahme an der Staatsherrschaft sich auch in der Aristokratie und Demokratie vorfinde, was ja übrigens BERNATZIK selbst zugegeben hat (Archiv für öffentliches Recht V, § 310 f.), so kann dennoch der Definition der Monarchie bei BERNATZIK für die Erkenntnis der Rechtsstellung des Monarchen im Vergleiche zu den übrigen unmittelbaren Staatsorganen der Wert nicht abgesprochen werden. Gerade mit Rücksicht auf die zahlreichen Uebergangszustände und Zwischenformen zwischen Monarchie und Republik ist die Gegenüberstellung des Monarchenrechtes den Rechten der anderen an der Herrschaft beteiligten Staatsorgane notwendig. Man denke an das Protektorat CROMWELLS, an das lebenslängliche Konsulat BONAPARTES, an T. I, Art. 1 des Sen. Consultes vom 18. Mai 1804, endlich daran, dass auch in der konstitutionellen Monarchie eine unmittelbare Organstellung des Volkes, bezw. seiner Vertretung, neben derjenigen des Monarchen erscheint. Die interessanten Debatten des belgischen Nationalkongresses über die künftige Staatsform Belgiens sind gar sehr geeignet, den Gegensatz zwischen den Rechten des Volkes in der Demokratie und dem Monarchenrechte zu illustrieren (vgl. TH. JUSTE, Geschichte der Gründung der konstitutionellen Monarchie in Belgien, 1850, I, S. 69 ff.). Auch die Rechte, bezw. Vorrechte des Volkes oder gewisser Gruppen desselben in der Demokratie, auf welche sich JELLINEK beruft, als die Vererbung der Aemter in gewissen Familien etc., sind wohl ganz anderen Charakters als diejenigen des Monarchen; sie erscheinen dort als ein Missbrauch, als eine Verkennung des demokratischen Prinzips, während dieselben hier gerade die legitime Macht des Monarchen darstellen.

² Vgl. zum folgenden jetzt bes. JELLINEK, Staatslehre, Kap. XX, S. 628 ff., 652 ff.

So ist z. B. innerhalb der monarchischen Staatsform die despotische Monarchie als solche in Europa überwunden. Wenn dieselbe auch in der heutigen Rechtsstellung des Monarchen mannigfache Spuren zurückgelassen hat, so steht nach heutiger Auffassung der Monarch dennoch innerhalb des Staates, seine Stellung nähert sich immer mehr derjenigen eines Staatsorgans. Desgleichen ist die ehemals so wichtige Unterscheidung zwischen Wahl- und Erbmonarchie unpraktisch geworden, indem die erstere aus dem europäischen Staatenleben verschwunden ist. Die Erbmonarchie erscheint ausnahmsweise noch als absolute, in der Regel aber als beschränkte Monarchie. Innerhalb dieser ist wiederum der Typus der ständischen Monarchie in seiner Reinheit mit der Verdrängung der dualistischen Staatsauffassung durch die unitarische verschwunden, wenn er auch, namentlich im Staatsleben der altmonarchischen Staaten, besonders bei der Bildung der Volksvertretung, noch ein stilles Dasein führt.

Der heutigen Anschauung entspricht vorzüglich der Typus der sog. konstitutionellen Monarchie. Von den verschiedenen Varianten dieser Normalform der heutigen Monarchie haben einige zu einer mehr oder weniger klaren Begriffsbildung geführt. Das eigenartige Zwitterding zwischen Diktatur und Republik, der sog. Cäsarismus, als die auf demokratischer Grundlage beruhende absolute Monarchie, bildet in der Regel nur eine vorübergehende Erscheinung. Mit grösserer Bestimmtheit tritt dagegen der Begriff der parlamentarischen Monarchie, in welcher die Exekutive von der jeweiligen Parlamentsmajorität gänzlich abhängt, hervor, im Gegensatz zu dem meist in altmonarchischen Staaten vorhandenen Zustande der relativen Selbständigkeit der Exekutive neben der Legislative auf Grund der traditionellen Vorherrschaft des Monarchen gegenüber der Volksvertretung.

Weniger Bestimmtheit zeigen die Zwischenformen innerhalb der Republik. Hier fehlt vor allem der Mittelpunkt des gesamten Staatslebens, welcher in der Person des Monarchen gelegen ist, dessen grössere oder geringere Befugnis den naturgemässen Einteilungsgrund für die monarchische Staatsform bildet. In der Republik wirkt demgemäss die soziale und wirtschaftliche Gliederung der Bevölkerung mehr auf die Entwicklung der Verfassung zurück als in der Monarchie; daher die grosse Mannigfaltigkeit innerhalb der republikanischen Staaten und die geringe Eignung zur Bildung rechtlich feststellbarer Typen. Dies gilt insbesondere von der Vergangenheit; erst die bundesstaatliche Organisation

der hervorragendsten republikanischen Staaten hat gegenwärtig in die Verfassungen derselben eine gewisse Einheitlichkeit gebracht, welche die Bildung typischer Formen erleichtert.

Der normale, der heutigen Anschauung am meisten entsprechende Typus ist die demokratische Republik mit ihren beiden Unterarten, der unmittelbaren und der repräsentativen Demokratie. Die erstere Form findet sich allerdings im modernen Staatsleben in ihrer vollen Reinheit nicht vor, sondern in mannigfacher Weise verbunden mit repräsentativen Elementen. Die aristokratische Republik als solche ist dagegen, der unitarischen Staatsauffassung entsprechend, heute aus der europäischen Staatenwelt verschwunden. Neben der inneren Gliederung hat auch das mehr äusserliche Moment der Anzahl der obersten Träger der Exekutivgewalt zu der auch heute noch praktischen Unterscheidung zwischen der Präsidentschaftsrepublik mit einer physischen Person an der Spitze, deren Stellung vielfach derjenigen des Monarchen nachgebildet ist, und der Republik mit einer Mehrheit von solchen als oberstem Exekutivorgane geführt.

Wie schon erwähnt, tragen manche dieser Zwischenformen der Monarchie und Republik einen mehr thatsächlichen als rechtlichen Charakter an sich; dieselben sind mitunter das Ergebnis einer nur vorübergehenden politischen Entwicklung oder anderweitiger biologischer Prozesse im Staate, welche in den Staatsverfassungen gar nicht oder nur unvollkommen zum rechtlichen Ausdrucke gelangen können. Hierher mag die parlamentarische Monarchie, dann der sog. Cäsarismus gezählt werden. Ebenso zeigen die ehemals aristokratischen Schweizer Kantone vor dem Jahre 1848 sowie die heutigen Hansestädte eine juristisch schwer definierbare Mischung von aristokratischen und demokratischen Elementen. Andere Zwischenformen haben dagegen einen streng rechtlichen Charakter erlangt; sie treten in den Verfassungsbestimmungen über die Stellung und den Wirkungskreis der Staatsorgane mit voller Bestimmtheit hervor. Ein solcher streng juristischer Begriff ist vor allem die konstitutionelle Monarchie; gerade die Umbildung der absoluten zur konstitutionellen Monarchie fand in der Erlassung geschriebener Verfassungen ihren Ausdruck, und es erscheint nach dem gemeinen Sprachgebrauche die konstitutionell-monarchische Verfassung geradezu als die Verfassung *κατ' ἐξοχήν*, welche den Staat erst zum Verfassungsstaate macht.

V. Die Unterscheidung der Staatsformen einerseits in solche, welche vorzüglich auf politischen und sozialen Momenten be-

ruhen, und andererseits in solche, die zur verfassungsrechtlichen Feststellung gelangt sind, ist für die Frage der Aenderung der Staatsform auf rechtl. Wege von grösster Wichtigkeit. Die ersteren können wechseln, ohne eine formelle Aenderung in der Verfassung hervorzubringen, während die Aenderung der letzteren stets von einer Verfassungsänderung begleitet sein wird.

Es fragt sich nun, ob und in welcher Art eine derartige Aenderung der Staatsform möglich ist, wie weit dieselbe gehen kann, namentlich ob gewisse Staatsformen von derselben thatsächlich ausgeschlossen werden können, wie dies z. B. die gegenwärtige französische Verfassung annimmt.

Viertes Kapitel.

Die Verfassungsänderung in ihrer geschichtlichen Entwicklung.

I. Das Problem der Verfassungsänderung musste in der naturrechtlichen Staatslehre bei der Methode derselben, die Erscheinungen des Staatslebens in rein spekulativer Weise zu erklären, eine grosse Rolle spielen. In der That weisen denn auch namentlich die Untersuchungen über den Gegensatz zwischen dem Verfassungs- und dem gewöhnlichen Gesetze, dann über die Kompetenz zur Aenderung der Verfassung den richtigen Weg zur Erkenntnis der Grenzen der Verfassungsänderung.

Der älteren naturrechtlichen Litteratur erscheint die Staatsform als das Ergebnis des Staatsvertrages¹. Dieselbe wird entweder unmittelbar durch den Unterwerfungsvertrag zwischen dem Herrscher und dem Volke selbst oder mittelbar auf Grund eines abgesonderten Beschlusses der vereinten Volksgenossen über die Staatsform hervorgebracht². Der Staatsvertrag bringt in dieser Beziehung ein Verhältnis zwischen Herrscher und Beherrschten her-

¹ Für die mittelalterliche Staatslehre vgl. bes. GIERKE, Joh. Althusius, S. 63 f., dann S. 84, Anm. 28; für die Staatslehre der Monarchomachen speziell TREUMANN, Die Monarchomachen (in JELLINEKS u. MAYERS Staatsrechtl. Abhandlungen) S. 72 ff.

² In ersterer Beziehung vgl. u. a. JUN. BRUTUS, *Vindiciae contra tyrannos*, Quest. III, S. 71, 147 (ed. 1580), dann BODINUS, *De rep.* I, c. 8, II, c. 1; für letzteres bes. PUFENDORF, *Jus natur. et gent.* VII, II §§ 7 und 8 (*decretum circa formam regiminis*); WOLFF, *Jus nat.* VIII, § 37.

vor, welches von den späteren Schriftstellern als die *lex fundamentalis*, gewissermassen die *lex contractus*, die Bedingung, unter welcher die Ausübung der Herrschergewalt vom Volke eingeräumt worden ist und zu deren Einhaltung der Herrscher naturrechtlich verpflichtet ist, bezeichnet wird¹. Dieser zweiseitigen, durch Vereinbarung zwischen Herrscher und Beherrschten zu stande gekommenen *lex* steht das gewöhnliche Gesetz gegenüber, welches den Ausfluss der *potestas legislativa*, des *ius condendi leges*, bildet, das dem eingesetzten Herrscher zukommt, mag derselbe eine einzige Person oder eine Mehrheit von Personen oder endlich das Volk selbst sein².

Da die *lex fundamentalis* nicht die Emanation des Herrscherwillens allein bildet, kann der Herrscher dieselbe keineswegs einseitig ändern, wie das gewöhnliche Gesetz. „*Potestati legislative non subsunt leges fundamentales*“ lautet der prägnante Ausdruck hiefür³. Doch dieser Satz war in seiner vollen Geltung nicht mehr zu halten, als nach Niederwerfung der Stände der absolutistische Wohlfahrtsstaat seinem Wirkungskreise stets weitere Grenzen zog und die Verfassungsgesetzgebung vor allem in der Organisation staatlicher Behörden einen über das ursprüngliche *Pactum* hinausgehenden materiellen Inhalt empfing. So wurde denn ausgesprochen, dass die Aenderung der Fundamentalgesetze durch besonderes Mandat auch dem Fürsten allein übertragen sein kann⁴. Auch das Recht des gewaltsamen Widerstandes

¹ Den Zusammenhang zwischen *lex* und *pactum* schon bei GROTIUS, *De jure b. ac p.* II, c. IX, §§ 1, 3, welcher sich *ibid.* II, c. XIV, §§ 5, 6 gegen die herrschende Anschauung, dass der Herrscher den Unterthanen aus den Verträgen mit denselben naturaliter gebunden sei, wendet.

² WOLFF, *Jus nat.* VII, § 224: *Leges fundamentales societatis appellantur, quae conduunt de modo imperium exercendi*; *ibid.* VIII, c. 1, § 37: *universi inter se convenire debent, utrum imperium sibi retinere an . . . transferre velint*; § 77: *leges istae, ad quarum observantiam adstringitur rector civitatis in exercitio imperii, dicuntur leges fundamentales civitatis*. Aehnlich E. DE VATEL, *Le droit des gens* (ed. Paris 1863) I, S. 153, 157: *Lois fondamentales . . . celles qui concernent le corps même et l'essence de la société, la forme du gouvernement, la manière dont l'autorité publique doit être exercée*. — Dem gegenüber bezüglich der gewöhnlichen Gesetze WOLFF VIII, §§ 811 ff.: *Qui imperium civile exercet, ei competit jus omnia constituendi, quae ad bonum publicum consequendum ipsi facere videntur . . . Superiori competit potestas legislativa*.

³ WOLFF VIII, § 815; VATEL a. a. O. S. 164; dann über das *Jus nat.* WOLFFS VIII: *Populus ipse cum rege quacumque in republica leges fundamentales mutare non potest sine consensu unanimi totius nationis*.

⁴ VATEL, *Droit des gens* I, S. 167: *Les lois fondamentales doivent être*

bei Bruch des Herrschaftsvertrages durch den Fürsten, dieses wirksamste Gegengewicht der älteren Staatslehre gegen Uebergriffe des Fürsten, milderte sich allmählich zum blossen Rechte des Unterthanen, aus der Gesellschaft, die die Voraussetzungen ihrer Entstehung aufgegeben hat, auszuscheiden¹.

Im Sinne dieser privatrechtlichen Konstruktion des Verhältnisses zwischen Herrscher und Unterthan ist auch die Abänderung der vereinbarten Staatsform grundsätzlich nur mit Zustimmung der aus dem Pactum berechtigten Parteien möglich, und es können auf diese Weise die drei staatlichen Grundformen, welche die naturrechtliche Staatslehre von der antiken übernommen hatte, ineinander übergehen. Auch die Form des *imperium limitatum* kann durch Verzicht der an der Herrschaft teilnehmenden Volksgenossen in das *imperium absolutum* und dieses wiederum in das *limitatum* mit Einwilligung des Fürsten umgeändert werden².

Diese namentlich in Deutschland angenommene Lehre geht von der Eigenschaft des Volkes als *universitas*, als Rechtssubjekt neben dem Fürsten aus, welche Eigenschaft auch durch den Unterwerfungsvertrag nicht verloren geht. Es liegt hier theoretisch eine Spaltung der Staatspersönlichkeit vor, welche in der Form des ständischen Staates auch im praktischen Leben ihr Vorbild fand.

II. Zur Rechtfertigung der absoluten Fürstengewalt, wie sie sich seit dem Ende des XVI. Jahrhunderts in England und Frankreich, später in Deutschland entwickelte, konnte diese Lehre, welche neben dem Fürsten ein zweites, nebengeordnetes Element im Staate anerkannte, nicht hinreichen. Wenn auch schon nach GROTIUS der Unterwerfungsvertrag bis zur völligen Entäusserung des Volkes von jedem Rechte führen konnte³, so sollte damit doch in erster Reihe nur die Lehre von der Absetzbarkeit des vertragsbrüchigen Herrschers widerlegt, nicht aber das Recht des Volkes als Mitkontrahenten eliminiert werden. Es galt deshalb, das Volk als Vertragspartei aus dem Grundvertrage auszuschalten.

Dies gelang der scharfsinnigen Konstruktion des Grundvertrages durch THOMAS HOBBS. Derselbe gestaltet im Gegensatze zu seinen

sacrées pour eux, si la nation ne leur a pas donné très-expressement le pouvoir de les changer.

¹ Schon bei GROTIUS, De jure b. ac p. II, c. 5, § 24; VATTTEL a. a. O. S. 165 f.

² WOLFF a. a. O. VIII §§ 73, 76.

³ De jure b. ac p. I, c. III, § 8; dazu ESMEIN, Elements S. 167.

Vorgängern, welche sich zumeist nur mit Andeutungen über die Gestaltung des Staatsvertrages begnügen, denselben systematisch aus. Die Unhaltbarkeit des bloss von egoistischen Trieben beherrschten Naturzustandes führt zur Staatenbildung. Diese erfolgt aber nicht, wie die bisherige Lehre zumeist annahm, durch einen zweifachen Vertrag, die Vereinigung der einzelnen Individuen zur Volkseinheit und die Unterwerfung dieser unter einen Herrscher, sondern durch einen einzigen Vertrag jedes Volksgenossen mit den übrigen, welcher vermöge seines Inhaltes zur Einheit der Staatsperson in der Person des Herrschers führt. Es wird nämlich ein Vereinigungsvertrag (*unio*) der einzelnen Volksgenossen angenommen, dessen Inhalt die Unterwerfung aller unter einen Willen ist¹. Hiermit ist aber eine unmittelbare vertragsmässige Verbindung zwischen dem Herrscher und den Unterthanen ausgeschlossen; Herrscher und Unterthanen erscheinen nicht als Kompaciscenten, sondern nur die einzelnen Unterthanen untereinander, weshalb auch ein Vertragsbruch durch den Herrscher unmöglich ist. Der Vertragsbruch durch den einzelnen Unterthanen aber ist die Rückkehr in den Naturzustand mit allen seinen Missständen, zu deren Abstellung die Staatsgewalt eben berufen ist². Da sich¹ somit der einzelne durch den Uebergang aus dem Naturzustande in den staatlichen seiner Rechte zu Gunsten des Herrschers vollkommen begeben hat, steht nur diesem die Fülle der Staatsgewalt zu; er allein kann über dieselbe unbeschränkt verfügen, auch zu Gunsten anderer Subjekte, so dass durch seinen Willen allein auch der Uebergang von einer Staatsform zur anderen, von der Herrschaft eines einzigen zu der einer Mehrheit oder der Gesamtheit und umgekehrt stattfinden kann³.

¹ LEVIATHAN XVII: *Ego huic homini, vel huic coetui, auctoritatem et jus meum regendi me ipsum concedo ea conditione, ut tu quoque tuam auctoritatem et jus tuum tui regendi in eundem transferas*; ähnlich *De cive* V, 7, VI, 20. Gegen REHM, *Geschichte der Staatsrechtswissenschaften* S. 242, Anm. 11, welcher die Notwendigkeit zweier Verträge nach HOBBS annimmt, nämlich neben dem *pactum universale* eine *translatio juris*, muss darauf hingewiesen werden, dass unter der „*duplex obligatio civium*“ (*De cive* VI, 20) nach dem Inhalte des ganzen Absatzes wohl nur die zweifache Wirkung der *unio*, einerseits gegenüber den übrigen Unterthanen, andererseits gegenüber dem Herrscher, zu verstehen ist.

² LEVIATHAN XVIII; GIERKE a. a. O. S. 86 f.

³ *Ibid.* XIX (edit. MOLESWORTH S. 148). Zu einem ähnlichen Ergebnisse gelangt übrigens auch die spätere Naturrechtslehre in Deutschland im Interesse der absoluten Fürstengewalt, indem sie zwischen der Uebertragung des Imperii
Wiener Studien. III. Bd., 3. Heft. 3 [20]

III. Wenn diese Lehre durch Absorbierung der gesamten Staatsgewalt in der Person des Fürsten thatsächlich zur Erstarrung des Verfassungslebens führen musste, führte die zweite mit dem Staatsvertrage in engem Zusammenhange stehende These der naturrechtlichen Staatslehre, nämlich die Annahme eines dem Menschen angeborenen, nicht erst durch die staatliche Gemeinschaft gewährleisteten, daher durch dieselbe auch nicht entziehbaren Kreises von Rechten zu einer Reaktion gegen die absolutistische Staatslehre, welche, in ihrer radikalen Gestalt in das praktische Leben übersetzt, zur Quelle gewaltsamer Umwälzungen im Staatsleben werden sollte. Trat bei der absolutistischen Staatslehre der Unterwerfungsvertrag in den Vordergrund der Betrachtung, so war es hier der Gesellschaftsvertrag, welcher dem Individuum eine unveräusserliche Rechtssphäre freiliess.

Nach der grundlegenden Lehre LOCKES ist der Naturzustand des Menschen der der völligen Freiheit der Disposition über seine Persönlichkeit¹. Den Rechtsgrund für die Vereinigung der Individuen zum Staatswesen bildet deren freier Wille, das Motiv aber die Unzulänglichkeit des Naturzustandes zum Schutze der mit gleicher Freiheit ausgestatteten Individuen gegen den Missbrauch derselben. Daher entäussert sich das Individuum durch Eingehung des Staatsvertrages nicht, wie bei HOBBS, aller seiner angeborenen Rechte, sondern es gibt an die Gemeinschaft nur so viel von denselben ab, als für die Gewährleistung des Lebens, der Freiheit und vor allem des Eigentums erforderlich ist².

Diese Grundsätze, die jenseits des Ozeans in der Erklärung der Menschenrechte zum erstenmale zur Verwirklichung gelangten³, fielen auch auf dem europäischen Kontinent auf frucht-

rium plenum, i. e. jure proprietatis, und des imperium minus plenum, quoad usumfructum an den Fürsten unterschied; im ersteren Falle ist der Fürst nur durch die sittliche Schranke der *salus publica*, nicht aber auch durch eine rechtliche gebunden (WOLFF, *Jus nat.* VIII, §§ 84, 85, 91 ff.; siehe auch BODIN I, S. 8).

¹ Two treatises on civil government II, ch. II, § 4.

² Ibid. II, ch. VII, §§ 89, 90; ch. IX, § 131; ch. XIX, § 222: The reasons, why men enter in society, is the preservation of their property; dazu GIERKE, *Althus.* S. 107.

³ In den „Declarations of rights“ der amerikanischen Staaten, deren älteste diejenige von Virginia vom 12. Juni 1776 war; Sect. 1: That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment

baren Boden und führten hier zur Ausgestaltung einer staatsrechtlichen Theorie, welche in weiterer Folge das Leben der europäischen Staaten auf neue Grundlagen stellte. Dies war aber hauptsächlich das Werk ROUSSEAUS.

Seine Lehre bildet die Vereinigung der individualistischen Auffassung LOCKES mit dem Staatsabsolutismus der HOBESSchen Lehre. Auch nach ihm findet durch den Gesellschaftsvertrag die volle Veräußerung der Rechte des Individuums statt, jedoch kann dieselbe nicht an eine dritte, aussenstehende Person, sondern nur an die Gesamtheit geschehen, welche der einzige denkbare Souverän im Staate ist. Durch die Veräußerung der Rechte des Individuums an eine andere Person als an die souveräne Gesamtheit würde der Souverän über sich einen Gewalthaber aufstellen, was eben undenkbar ist¹, und die Wiedererlangung der vollen Freiheit des Individuums zur Folge haben würde². Der Gegensatz zwischen HOBES und ROUSSEAU besteht also hauptsächlich darin, dass jener die Veräußerung der natürlichen Rechte des Individuums an eine ausserhalb der vertragschliessenden Volksgenossen stehende Person, sei es an einen Monarchen oder an eine Versammlung zulässt, während bei diesem die Veräußerung nur an die Gesamtheit der vertragschliessenden Individuen, welche dadurch zum Souverän im Staate wird, möglich ist. Dieses letztere Verhältnis kann übrigens auch nach der Lehre des HOBES in der Demokratie eintreten³, und es würde dieser bezüglich der Demokratie ohne Zweifel zu ähnlichen Resultaten wie ROUSSEAU gelangt sein, wenn er seine Lehre hinsichtlich dieser Staatsform in allen ihren Konsequenzen durchgeführt hätte.

Die Folgerungen aus der ROUSSEAUSchen Volkssouveränitätslehre für die Frage der Aenderung der Verfassung, bezw. der Aenderung der Staatsform, ergeben sich von selbst, und hat ROUSSEAU

of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety (PERLEY POORE II, S. 1908). Aehnlich die berühmte „Declaration of Independence“ der Vereinigten Staaten vom 4. Juli 1776. Vgl. dazu JELLINEK, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (Staats- und völkerrechtl. Abhandlungen), 1895.

¹ Contrat social I, ch. 6, 7, 8; teilweise im Widerspruche damit II, ch. 4: es wird durch den pacte social nur „la partie de tout cela, dont l'usage importe à la communauté“ veräußert. Dazu GIERKE a. a. O. S. 117, Anm. 107.

² Ibid. III, ch. 16: „Il est absurde et contradictoire que le souverain se donne un supérieur; s'obliger d'obéir à un maître, c'est se remettre en pleine liberté.“

³ LEVIATHAN c. XIX, De cive c. VII.

dieselben auch mit voller Konsequenz gezogen. Insofern unter Staatsform der staatliche Typus bezeichnet wird, der sich aus der Stellung und Kompetenz der obersten Organe ergibt, kennt ROUSSEAU nur eine einzige Staatsform, nämlich die unmittelbare Demokratie, da nur das Volk selbst oberstes Organ im Staate ist. Dasjenige, was ROUSSEAU als Monarchie, Aristokratie, Demokratie bezeichnet, sind nur Regierungsformen (formes du gouvernement), verschiedene Gestaltungen der Ausübung der Exekutivgewalt¹; es wird hier die bisherige Terminologie für eine ganz andere Sache angewendet. Die Schaffung der Regierungsform erfolgt durch Gesetz, die Bestellung des Regierenden, sei es auch ein erblicher König, durch blossen Verwaltungsakt. Der bestellte „prince“, „magistrat“ ist nur ein widerruflicher Mandatar des souveränen Volkes. Wenn daher das Volk eine bestimmte Regierungsform selbst mit erblicher Gewalt des obersten Regierungsorganes einsetzt, hat es sich damit keineswegs gebunden, es ist nur eine auf Widerruf festgestellte Regelung der Exekutivgewalt². Daher soll, um der Usurpierung der Volksrechte durch den bestellten Träger der Exekutivgewalt vorzubeugen, die periodische Volksversammlung mit der Frage eingeleitet werden, ob dem Willen des souveränen Volkes die Erhaltung der bisherigen Regierungsform und deren Organe entspreche oder nicht.

IV. Diese Lehre, welche mit dem Merkmale der Erblichkeit, Unabsetzbarkeit und Unverantwortlichkeit die Monarchie thatsächlich beseitigte, bildet das theoretische Leitmotiv der französischen Revolution und ihrer Verfassungen, und es ist bezeichnend, dass einer der einflussreichsten Männer der Revolution, Emanuel SIEYÈS, in der Lehre vom pouvoir constituant der Nation die Formel für die praktische Verwirklichung der ROUSSEAUSCHEN Volkssouveränitätslehre fand.

Ausgehend von dem Satze, dass die Nation, welche im vollen

¹ Dem „souverain“, als der „personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres“ (Contrat soc. I, ch. VI) steht gegenüber einerseits das „gouvernement ou suprême administration, l'exercice legitime de la puissance exécutive“; ... andererseits der „prince ou magistrat“, i. e. l'homme ou le corps chargé de cette administration (III, ch. 1); nur das „gouvernement“ kann demokratisch, aristokratisch oder monarchisch gestaltet sein (III, ch. 3); siehe oben Kap. 3, S. 24, Anm. 2.

² Ibid. III, ch. 18: Quand donc le peuple institue un gouvernement héréditaire, soit monarchique, soit aristocratique, „ce n'est point un engagement qu'il prend; c'est une forme provisionnelle qu'il donne à l'administration, jusqu'à ce qu'il lui plaise d'en ordonner autrement“.

und unveräußerlichen Besitze ihrer natürlichen Rechte stehe und in demselben auch stets verbleibe, lediglich zur Ermöglichung einer geregelten Thätigkeit des Staatskörpers eine Verfassung erlässt, gelangte er zu dem Gegensatze zwischen dem *pouvoir constituant* als der bei der Nation als Ganzem stets verbleibenden Gewalt, eine Verfassung zu erlassen, und dem *pouvoir constitué*, der auf dieser Verfassung beruhenden, gegen dieselbe jedoch ohnmächtigen Rechtsstellung der staatlichen Organe. Die Nation, welche die einzige Quelle der Verfassung ist, kann sich daher nicht in die Fesseln einer bestimmten Verfassung schlagen. Da sie aus ihrem Naturzustande niemals heraustritt, genügt es, dass sie wolle, und zwar — dies ist der Kern der Lehre — dass sie in welcher Form auch immer ihren Willen kundgebe, um eine Aenderung der Verfassung herbeizuführen¹. Durch diese Lehre wurden die Bahnen, welche die Theorie der Volkssouveränität in den Verfassungen der amerikanischen Staaten beschritten hatte, zu Gunsten eines neuen revolutionären Prinzips verlassen. Während dort zwar auch das souveräne Volk die Verfassung ändern kann, erfolgt diese Aenderung dennoch nur in den durch die Verfassung selbst bestimmten Formen, sie erscheint als eine Fortbildung des bestehenden Rechtszustandes²; nach SIEYÈS genügt dagegen eine an kei-

¹ SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, 1789, bes. ch. V: Il serait ridicule de supposer la Nation liée elle-même, par les formalités ou par la constitution, auxquelles elle a assujetti ses mandataires . . . Non seulement la Nation n'est pas soumise à une constitution, mais elle ne peut pas l'être, mais elle ne doit pas l'être, ce qui équivaut encore à dire qu'elle ne l'est pas . . . Une Nation ne sort jamais de l'état de nature et au milieu de tant de périls, elle n'a jamais trop de toutes les manières possibles d'exprimer sa volonté. Répétons-le: une Nation est indépendante de toute forme; et de quelque manière qu'elle veuille, il suffit que sa volonté paraisse, pour que tout droit positif cesse devant elle comme devant la source et le maître suprême de tout droit positif.

² Vgl. z. B. *Constitution of Massachusetts* vom Jahre 1780. Preamble: . . . whenever these great objects (nämlich the power of enjoying the natural rights and the blessing of life) are not obtained, the people have a right to alter the government, and to take measures necessary for their safety, prosperity, and happiness. Dieses Recht des Volkes, „to alter the government“, ist aber weiter unten in ch. VI, Art. 10 der Constitution geregelt. (PERLEY POORE I, S. 956 ff.)

Eigentümlicherweise spricht sich ROUSSEAU in den *Considerations sur le gouvernement de la Pologne*, ch. IX, für die Abänderung der Verfassung in denselben Formen, in welchen dieselbe erlassen wurde (*avec la même solennité qu'il a mis à les établir*) aus. — Ueber die Auffassung des CROMWELLSCHEN „In-

nerlei bestimmte Form gebundene Willenskundgebung der Nation, um die geltende Verfassung zu beseitigen, d. h. über den verfassungsmässigen Gewalten steht als drohendes Gespenst die als „Nation“ bezeichnete Volksmasse, welche die bestehende Ordnung beliebig umstürzen kann.

Mit den Prinzipien der Monarchie ist diese Lehre, die nur eine Monarchie auf Widerruf kennt, nicht vereinbar. Deshalb konnte dieselbe in der Verfassung des Jahres 1791, mochte in dieser auch die Monarchie sich bedenklich dem ROUSSEAUSCHEN Typus nähern, noch nicht voll zur Durchführung kommen. Sie wird hier nur als theoretisches Prinzip anerkannt; obwohl der Nation das unverjährbare Recht auf Aenderung der Verfassung zukommt, macht dieselbe von diesem ihrem Rechte im eigenen Interesse nur in der durch die Verfassung selbst festgestellten Weise Gebrauch¹. Es wird also hier, wenn auch unter Verwahrung, das amerikanische Prinzip der Verfassungsänderung in der durch die Verfassung selbst vorgeschriebenen Form zum erstenmal in einer europäischen Verfassung eingeführt. Die Konventsverfassung des Jahres 1793 geht dagegen auf der von ROUSSEAU und SIEYES gewiesenen Bahn um einen Schritt weiter. Entsprechend dem in die Verfassung aufgenommenen echt ROUSSEAUSCHEN Satze: „une nation ne peut assujétir a ses lois les générations futures“ wird der Wählerschaft das Recht zugestanden, jederzeit die Verfassung zu ändern; diese Revision kann durch einen Teil der in den *assemblées primaires* versammelten Wähler veranlasst und der Nationalkonvention überwiesen werden². Aus dem Prinzip der Volkssouveränität ergibt sich aber als selbstverständliche Folge die Vorlage des Verfassungsentwurfes an das Volk zur Annahme. Das Plebiscit wird dann zum integrierenden Bestandteile auch der nachfolgenden Verfassungen, sowohl der Direktorial- als auch der Konsular-

strument of government“ bezüglich der Verfassungsänderung siehe oben Kap. 1, S. 4, Anm. 1.

¹ Constitution vom 3. September 1791, T. VII, Art. 1: L'Assemblée nationale declare, que la nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution, et néanmoins, considérant, qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une assemblée de révision, en la forme suivante.

² Constitution vom 24. Juni 1793, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Art. 28; dann Acte constitutionnel, Art. 115; vgl. HÉLIE, Les constitutions de la France, 1880, S. 376 ff., 389.

verfassung¹. Zum Unterschiede von den vorhergehenden Verfassungen, welche noch ausdrückliche Bestimmungen über die Verfassungsrevision enthalten, bringt die letzt eingeführte Verfassung, aus welcher sich jene des Kaiserreiches bald entwickelte, die politischen Grundsätze ihres geistigen Urhebers SIEYÈS insoferne zur vollen Geltung, als in derselben keinerlei Bestimmung über Verfassungsänderung enthalten ist, sondern nur das Plebiscit als das selbstverständliche Mittel zur Geltendmachung des *pouvoir constituant* der Nation beibehalten wird. Von diesem machte dann BONAPARTE zur Sanktionierung der radikalen Verfassungsänderungen während seiner Herrschaft wiederholt Gebrauch; dasselbe Mittel wendete später der Neffe an, als er „auf Grund der Prinzipien des Jahres 1789“ das Kaiserreich wieder aufrichtete².

Während die beiden Charten der Restaurationszeit die Frage der Verfassungsrevision, wohl in Anlehnung an englische Verfassungszustände, ungelöst liessen, ist die Verfassung der zweiten und dritten Republik zu dem Prinzip der Verfassungsänderung nach Massgabe der in der Verfassung selbst vorgesehenen Vorschriften, welches in der Verfassung des Jahres 1791 zum erstenmal zur Anwendung gekommen war, wieder zurückgekehrt³. Indessen ist das Prinzip des Plebiscites als eines Korrektivs der repräsentativen Demokratie aus dem Gedankenkreise der französischen Publizistik und Politik nicht ganz verschwunden, und es erscheint nicht ausgeschlossen, dass dasselbe in der Hand eines ehrgeizigen Demagogen wieder zum neuen Leben erstehen werde⁴.

V. Im Gegensatze zu Frankreich, wo das demokratische Prinzip in der Form des Plebiscites zur Quelle häufiger Umwälzungen geworden ist, hat dasselbe Prinzip in den beiden republikanischen Bundesstaaten, der Schweiz und der nordamerikanischen Union, wo es in den verschiedenen Formen des Volksvetos, des Referendums und der Volksinitiative auftritt und stets

¹ Constitution du 5. fructid. an III, Art. 343; Constitution du 22. frim. an VIII, Art. 95 (bei HÉLIE).

² Art. 142, Sen. Cons. vom 28. flor., an XII; Plebiscit vom 2. August 1802 und vom 6. November 1804; Constitution vom 14. Januar 1852, Tit. I, Art. 1; Plebiscit vom 20. Dezember 1851 (bei HÉLIE).

³ Art. 22, 111 der Verfassung vom 4. November 1848.

⁴ Vgl. z. B. E. BOUTMY, *Études de droit constitutionnel*, 1885, S. 240 f.: „Cette majorité (numérique de la nation) est en effet en France depuis 1789 la source unique et nécessaire de toute autorité légitime.“ BORGEAUD a. a. O. S. 261 ff., 306 f.; ESMEIN a. a. O. S. 386 f.

neues Terrain gewinnt¹, die ruhige Entwicklung des Staatslebens nicht wesentlich gehemmt, sondern es hat zur Festigung des republikanischen Regiments nicht wenig beigetragen.

Dies zeigt, wie dieselbe politische Idee, je nach den historischen Voraussetzungen und der politischen Lage der Staaten, verschiedene Wirkungen hervorbringt. In Frankreich mit seiner jahrhundertelangen monarchischen Tradition, seiner geographischen Lage, die frühzeitig zur Zentralisierung der Staatsgewalt und zur kriegerischen Machtentfaltung führte, bildet die radikal-demokratische Bewegung am Ende des XVIII. Jahrhunderts in erster Reihe das Ergebnis philosophischer Spekulation. Daher sind die unmittelbar demokratischen Einrichtungen hier nur eine vorübergehende Erscheinung, welche die gegenwärtige republikanische Verfassung ohne weiteres beseitigen konnte. Bezeichnenderweise kommt das Plebiscit in Frankreich gerade bei denjenigen Verfassungen zur Anwendung, welche sich von den demokratischen Prinzipien innerlich am weitesten entfernen.

Anders in Amerika und in der Schweiz; „das Prinzip der Volkssouveränität war schon das zeugende Prinzip der meisten Kolonien von Amerika“ gewesen² und in der Schweiz konnte die Volksabstimmung, welcher allerdings unter dem Einflusse der französischen Revolution, die eidgenössische Verfassung vom Jahre 1802 zum erstenmale unterzogen wird, an die altehrwürdige Institution der Landsgemeinde anknüpfen³.

Diesem Unterschiede entspricht auch die entgegengesetzte Wirkung der unmittelbar-demokratischen Einrichtungen auf die Erhaltung der Staatsform; während das französische Plebiscit wiederholt das Mittel zur Legitimierung der gewaltsamen Umgestaltung der Republik in die Monarchie bildete, führen die demokratischen Einrichtungen in der amerikanischen Union und in der Schweiz zur Vertiefung der republikanischen Prinzipien und bilden neben der rechtlichen Garantie durch den Bund eine überaus kräftige politische Gewähr für die Erhaltung der republikanischen Staatsform.

¹ Vgl. über den gegenwärtigen Stand der Volksgesetzgebung *ESMEIN* a. a. O. S. 243 ff.; *SEIGNOBOS*, Histoire politique de l'Europe contemporaine S. 254 ff.; *HILTY*, Das Referendum im schweizerischen Staatsrechte, Archiv für öffentl. Recht II, S. 167 ff.

² *Tocqueville*, Démocratie en Amérique, ch. IV; vgl. auch *ESMEIN* a. a. O. S. 243 f.

³ Vgl. über den Zusammenhang der Schweizer Volksgesetzgebung mit dem französischen Plebiscit *SEIGNOBOS* a. a. O. S. 255.

VI. Auch in den übrigen Staaten Europas, namentlich den monarchischen, folgte die Entwicklung der Verfassungszustände mehr den durch die geschichtliche Vergangenheit bestimmten realen Verhältnissen als abstrakten Theorien. Die Stellung der Monarchie war, namentlich in den deutschen Staaten, aus den Stürmen der französischen Revolution im Ganzen intakt hervorgegangen, wozu die auf die materielle Hebung der Bevölkerung abzielenden Reformen des absoluten Wohlfahrtsstaates nicht wenig beitrugen. Dennoch hatte die durch die Revolution propagierte Idee der Volkssouveränität so viel Macht über die Gemüter gewonnen, dass auch hier an eine Regelung der Verfassungszustände im Sinne der Mitwirkung weiterer Volkskreise bei der Staatsregierung geschritten werden musste.

Entsprechend dem Art. 13 der Bundesakte hatten die neuentstandenen Verfassungen einen ständischen Charakter, welcher erst im Laufe des Jahrhunderts nach dem Prinzip der Volksrepräsentation umgestaltet wurde. Sie wurden entweder nach dem Muster der Charte Ludwig XVIII. einseitig vom Landesfürsten erlassen, oktroyiert, oder aber mit den Landständen paktiert. Der Geist der Charte tritt insofern hervor, als sie durchwegs mit vollem Nachdruck das monarchische Prinzip betonen. Der Monarch ist die Quelle alles Rechtes im Staate, bei der Gesetzgebung ist er jedoch an die Mitwirkung der meist ständisch organisierten Kammern gebunden¹. Von ihrem Vorbilde weichen diese Verfassungen jedoch insofern ab, als sie fast ausnahmslos² auch Bestimmungen über die Verfassungsänderung enthalten. Die Abänderung erfolgt in Uebereinstimmung des Landesherrn mit den Kammern, also grundsätzlich durch dieselben Faktoren, welche die gesetzgebende Gewalt überhaupt ausüben; nach mehreren Verfassungen ist hiefür ausdrücklich der „Weg der Gesetzgebung“ festgestellt³. Nachdem auch in Bayern die Initiative bei Verfassungsänderungen den Ständen zum grössten Teile eingeräumt worden ist, besteht nunmehr die Abweichung der Verfassungsgesetze von den gewöhnlichen Gesetzen nur in Bestimmungen hinsichtlich der Beratung und Abstimmung der Kammern, welche die Verfassungsänderung mehr oder weniger erschweren

¹ Vgl. JELLINEK, Staatslehre S. 483 f.; dann BORGEAUD a. a. O. S. 151 f.

² Die Verfassung von Württemberg vom 25. September 1819 macht hier eine Ausnahme.

³ Preussen Art. 107; Sachsen-Weimar § 64; Schwarzburg-Rudolstadt § 46; ähnlich die deutsche Reichsverfassung Art. 78.

sollen. Eine unmittelbare Mitwirkung des Volkes bei der Verfassungsänderung ist als mit dem monarchischen Prinzip unvereinbar, selbstverständlich ausgeschlossen. Demnach erscheint hier die Verfassung ungeachtet des in der Einleitung oft vorkommenden Hinweises auf den Vertragscharakter als ein Gesetz, und zwar ein gegenüber den übrigen Gesetzen besonders qualifiziertes Gesetz.

In den romanischen Staaten, welche den Einflüssen der französischen Revolution stärker ausgesetzt waren, dann in den skandinavischen Staaten, ferner in Belgien, endlich in den unter der fortschreitenden Herrschaft der demokratischen Ideen entstandenen christlichen Staaten der Balkanhalbinsel kommt sowohl bei der Entstehung wie bei der Aenderung der Verfassung das demokratische Prinzip stärker zur Geltung. Die Verfassungen wurden hier in der Regel von eigens hiezu berufenen Nationalversammlungen entworfen und auch die Verfassungsänderung erfolgt meistens auf Grund eines ermächtigenden Gesetzes durch hierfür eigens gewählte Kammern¹. Mit Ausnahme Griechenlands, wo die Initiative dem Könige entzogen ist, und nach der Auffassung des Storthings auch Norwegens, ist überall dem Monarchen bei dem Revisionswerke mindestens derselbe massgebende Einfluss gewahrt, welcher ihm auf die Gesetzgebung überhaupt zukommt, und selbst in jenen beiden Staaten tritt unbestrittenermassen das absolute Veto des Königs in Geltung, wenn eine grundlegende Bestimmung, wie die monarchische Staatsform, durch die Verfassungsrevision in Frage gestellt werden sollte.

Die radikalen Theorien ROUSSEAUS und SIEYES' über Verfassungsänderung sind somit aus dem positiven Verfassungsrechte der Gegenwart verschwunden, und wenn heute noch vom *pouvoir constituant* gesprochen wird, so wird darunter nur die Rechtsstellung der verfassungsmässig zur Abänderung der Verfassung berufenen Organe verstanden.

¹ Vgl. BORGEAUD a. a. O. S. 152 ff. und oben Kap. 2 am Ende.

Fünftes Kapitel.

Die rechtliche Bedeutung der die Aenderung der Staatsform beschränkenden Verfassungsbestimmungen.

I. Der in den modernen Verfassungen zum Durchbruche gelangte Gedanke, dass die Verfassung ein Staatsgesetz, also eine Willensäußerung des Staates selbst ist, bedeutet die Ueberwindung der individualistischen Staatsauffassung der naturrechtlichen Staatslehre durch die kollektivistische, welcher der Staat als persönliche Verbandseinheit, als Rechtssubjekt erscheint. Jene Auffassung lag sowohl der älteren Lehre, welche die Staatsverfassung aus einem vorstaatlichen Vertrage zwischen dem künftigen Herrscher und der Volksmasse entstehen lässt, zu Grunde als auch der Lehre der französischen Revolution über das *pouvoir constituant*, welches der supponierten Nation als einer nicht organisierten Vielheit von Individuen die Befugnis, über die Verfassung in beliebiger Form zu entscheiden, zusprach.

Beide Auffassungen sind, wenigstens vom Standpunkte des modernen Staatsbegriffes, gleich widerspruchsvoll, indem sie ein rechtlich relevantes Wollen, welches das Leben des Staates bestimmen soll, vor dem Staate, ausserhalb des Staates annehmen, während doch ein derartiger Wille das Vorhandensein einer, wenn auch noch so primitiven, staatlichen Organisation als letzter Garantin seiner Verwirklichung voraussetzt¹. Der Wille einer Vielheit von Individuen wird nur durch die Organisation zum einheitlichen Willen, nur durch Vermittelung eines Rechtssatzes, welcher normiert, dass die in einer bestimmten Weise zu stande gekommene Willenskundgebung der Vielheit zum einheitlichen Willen des Ganzen werden soll. Dieser Rechtssatz gehört aber bereits der Rechtsordnung an und setzt zu seiner Gültigkeit eine staatliche Verbandsorganisation voraus.

Die Vereinigung von Individuen zu einer organischen Einheit und die Bildung von Rechtsnormen sind allerdings Vorgänge, die sich nicht streng von einander trennen lassen. Die Staatsbildung ist stets von Rechtsbildung begleitet. Wenn es möglich wäre, die Geschichte der primär entstandenen Staaten bis zu ihren ersten Anfängen zu verfolgen, so würde sich auch hier überall jener recht-

¹ Vgl. über die Beziehungen zwischen Staat und Recht die interessanten Ausführungen bei JELLINEK, Staatslehre Kap. XI, S. 302 ff.

lich unerklärliche Vorgang nachweisen lassen, welcher die Entstehung eines neuen Willensträgers durch Vereinigung einer Vielheit von Einzelwillen begleitet und bei der Bildung jeder Korporation vorliegt. Jener Vorgang lässt sich bei den durch Trennung von bestehenden Staatswesen neu entstandenen Staaten am besten beobachten. Zunächst bildet die Lostrennung einer Volksmasse eine Reihe staatsrechtlich gar nicht definierbarer Vorgänge, welche aber diesen Charakter verlieren, sobald ein Willensträger die Anerkennung seines Willens als des Willens des neu entstandenen Verbandes durchzusetzen vermag. Bis zu diesem Augenblicke, welcher die Geburtsstunde des neuen Staates bedeutet, können allenfalls Abmachungen zwischen den einzelnen Volksgenossen als Individuen vorliegen, keineswegs aber des Volkes mit dem Herrscher, dessen Vorhandensein bereits das Vorhandensein des Staates bedeutet¹.

¹ Dieser Uebergang der unorganisierten Masse in ein Staatswesen durch Ausscheidung eines Trägers des Gesamtwillens lässt sich z. B. anlässlich der Entstehung des belgischen Staates durch Loslösung der südlichen Provinzen des Königreiches der Niederlande beobachten. Zunächst erfolgt nach dem 25. August 1830 ein Aufstand der Massen in den südlichen Provinzen, durch welchen die Thätigkeit des bisherigen staatlichen Apparates unterbrochen wird. Am 24. September, noch während des Kampfes der Brüsseler gegen den Prinzen Friedrich von Oranien, tritt eine „Verwaltungskommission“, bestehend aus drei Mitgliedern, an die Spitze der Bewegung, da, wie es in der Proklamation derselben heisst, Brüssel von jeder Art geordneter Obrigkeit entblösst ist und dieser Zustand geeignet ist, die gute Sache zu gefährden; die Kommission „übernimmt provisorisch eine Gewalt, die sie augenblicklich in würdigere Hände niederlegen wird, sobald eine neue gesetzliche Macht gebildet werden kann“. Nach zwei Tagen kooptiert die Verwaltungskommission mehrere Mitglieder und erlässt am 26. September folgende Bekanntmachung: „In Berücksichtigung des Mangels aller obrigkeitlichen Gewalt . . . und in Erwägung, dass bei den gegenwärtigen Verhältnissen ein allgemeiner Mittelpunkt aller Unternehmungen das einzige Mittel ist, unsere Feinde zu besiegen und der Sache des belgischen Volkes die Oberhand zu verschaffen, bleibt die provisorische Verwaltung in folgender Weise zusammengesetzt . . .“ etc. Die neue Regierung beauftragt ein Zentralkomitée von drei Männern mit der Exekutivgewalt und macht, nachdem die niederländischen Truppen die Stadt geräumt hatten, folgende Beschlüsse bekannt: 1. Die belgischen Provinzen, die sich von Holland losgerissen haben, werden einen unabhängigen Staat bilden; 2. Das Zentralkomitée wird eine Constitution entwerfen; 3. Ein Nationalkongress wird den Entwurf prüfen, eventuell abändern und als definitive Verfassung geltend machen. — Damit war der Weg zur Entwicklung des neuen Staatswesens geebnet, welche in der Konstitution vom 25. Februar 1831 und in der Berufung Leopolds von Koburg auf den belgischen Königsthron ihren Abschluss fand. Vgl. TH. JUSTE, Geschichte der Gründung der konstitutionellen Monarchie in Belgien, 1850, Bd. I.

Unbekümmert um derartige vorübergehende Erscheinungen des beginnenden Staatslebens muss daran festgehalten werden, dass als die letzte, und nachdem die Absorbierung der Machtmittel sämtlicher Verbände innerhalb des Staates durch diesen selbst vollendet ist, heute auch als die einzige Quelle der Rechtsbildung im Staate, also auch des Verfassungsrechtes der Staat erscheint, und zwar der Staat als Verbandseinheit, als Persönlichkeit¹. Persönlichkeit ist aber durch die Rechtsordnung anerkannte Willensfähigkeit. Der Gedanke, dass in dieser Beziehung zwischen physischer und juristischer Persönlichkeit ein innerlicher Unterschied nicht besteht, dass es einen einheitlichen Begriff der Person gibt, ist in der heutigen Rechtswissenschaft fast allgemein anerkannt. Der Unterschied liegt nur in der verschiedenen Art des Zustandekommens des Willens und in der durch diese Verschiedenheit bedingten Beziehung zur Rechtsordnung, indem der Wille einer Mehrheit willensfähiger Wesen, im Gegensatze zum menschlichen Einzelwillen, als einheitlicher Wille erst mittelst eines Rechtssatzes erscheint, welcher die durch einen bestimmten Vorgang zu stande gekommene Willensäußerung einer solchen Mehrheit als einheitlichen Verbandswillen anerkennt. Dieser Rechtssatz, bzw. der Inbegriff dieser Rechtsnormen für die Willensbildung ist aber die Verfassung, welche jede Verbandsperson, von der geringsten Korporation angefangen bis hinauf zum Staate, in gleicher Weise, wenn auch in verschiedenster Form und Entwicklung besitzen muss. Erst durch seine Verfassung erscheint der Staat als Persönlichkeit und sind die ersten Rechtsnormen desselben stets Verfassungsnormen. Die Verfassung ist die Erscheinungsform der Staatspersönlichkeit. Daraus ergibt sich, dass die Verfassung keineswegs eine absolute, mit dem Staate selbst identische Ordnung bildet, wie die antike Staatslehre annahm; dieselbe entspricht lediglich einer bestimmten Entwicklungsphase im Leben des Staates. Daher bleibt der Staat das gleiche Subjekt, wenn auch seine Verfassung sich geändert hat.

Die Verfassung muss vor allem diejenigen Träger des

¹ Allerdings tritt in den neueren Verfassungen noch vielfach der Vertragscharakter deutlich hervor, als Folge der dualistischen Auffassung des Staates in der ständischen Epoche; vgl. z. B. die württembergische Verfassung vom 25. September 1819, Einleitung: „So ist endlich durch höchste Entschliessung und allerunterthänigste Gegenerklärung (der Ständeversammlung) eine vollkommene beiderseitige Vereinigung über folgende Punkte zu Stande gekommen“ etc.

Verbandswillens bestimmen, deren unter den verfassungsmässigen Voraussetzungen geäussertes Wille als Verbandswille anerkannt wird. Diese Willensträger, durch welche allein der Staat wirksam werden kann, erscheinen als Organe der Verbandsperson¹. Die Stellung und Kompetenz der Organe bildet daher einen notwendigen Bestandteil jeder Verfassung. Der Staat ist aber auch ein Herrschaftsverband und zwar ist der souveräne Staat der höchste Herrschaftsverband; er übt rechtlichen Zwang aus, ohne selbst von anderen rechtlich gezwungen werden zu können. Diejenigen Organe, die die oberste Herrschergewalt des Staates auszuüben berufen sind, erscheinen daher als Organe *κατ' ἐξοχήν*. Die äussere Gestaltung, die das gesamte Staatswesen durch ihre Stellung erhält, wurde oben als Staatsform bezeichnet; diese bildet daher den vornehmsten Gegenstand jeder Staatsverfassung. Aus der obersten Herrschergewalt des Staates ergibt sich aber, dass der souveräne Staat als die einzige und von niemandem abhängige Quelle alles Rechtes, auch seines Verfassungsrechtes, seine Verfassung jederzeit beliebig ändern kann, dass er grundsätzlich in der Aenderung derselben durch nichts beschränkt ist, auch nicht durch die verfassungsmässige Staatsform, die ja selbst nur seine Schöpfung ist.

II. Hiemit ist die aufgeworfene Frage nach den Grenzen der Verfassungsänderung scheinbar beantwortet, und zwar in negativem Sinne. Es gibt keine Schranke für die Verfassungsänderung, weil es keine Schranke für die Rechtsbildung im Staate überhaupt gibt. Die Verfassungsänderung bildet bloss eine Verschiebung in der Ordnung der das Staatsleben treibenden Kräfte durch den Staat, für welche, wenigstens soweit der souveräne Staat in Betracht kommt, es keine Schranke geben kann. Somit wären alle jene Bestimmungen in den Verfassungsurkunden, welche die Verfassungsänderung beschränken, insbesondere auch die Aenderung der Staatsform ausschliessen, bedeutungslose Sätze.

Doch diese rein rationalistische Lösung der Frage würde den Bedingungen des realen Entwicklungsganges des Staates nicht gerecht werden, auf dessen Gebiete denn auch die Bedeutung oder wenigstens die Erklärung jener Verfassungsbestimmungen, mögen dieselben auch theoretisch als nicht haltbar erkannt worden sein, zu suchen ist.

¹ Nach BERNATZIK, Archiv für öffentl. Recht V, 2, S. 278, erscheint als Organ bloss jener Teil des Organismus, welcher den die Gesamtheit bindenden Willen erzeugt.

Die Macht der thatsächlichen Verhältnisse bildet im Leben des Staates einen gar wichtigen Faktor, der sich der rechtlichen Gestaltung häufig entgegenstellt und die Rechtstheorie zum leeren Buchstaben herabdrücken kann.

So ist der in der Entwicklung seiner Rechtsordnung theoretisch schrankenlose Staat durch gewisse jeweils allgemein anerkannte sittliche Schranken thatsächlich gebunden. Ferner legt die Unmöglichkeit eines Zwanges gegenüber den obersten Organen des Staates die letzte Garantie für die Verwirklichung der Verfassung in die thatsächliche Handhabung ihrer Bestimmungen, so dass der Staat die Verfassung straflos verletzen kann, wenn die obersten Organe desselben ihre verfassungsmässige Pflicht zu erfüllen unterlassen. Die Mehrheit gegenseitig verantwortlicher unmittelbarer Organe, dann die Trennung der Gewalten im Staate, mildern zwar diesen Zustand, können ihn jedoch nicht ganz beseitigen¹.

Daher ist es auch zu erklären, dass gerade die entscheidenden Wendepunkte im Staatenleben durch ausserrechtliche Vorgänge gekennzeichnet sind; die radikalsten Verfassungsänderungen, namentlich auch die Aenderungen der verfassungsmässigen Staatsform, erfolgten zumeist ausserhalb der Rechtsordnung, durch gewaltsamen Umsturz. Doch dies sind nur thatsächliche, aus der Biologie des Staates erklärliche Vorgänge, welche die theoretische Richtigkeit des oben aufgestellten Satzes nicht zu erschüttern vermögen, dass es für die Verfassungsänderung keine rechtliche Schranke geben kann.

Das Leben des Staates wird nämlich durch den steten Kampf zweier Richtungen gekennzeichnet; einerseits der konservativen, auf die Erhaltung der bestehenden, durch die Rechtsordnung anerkannten Machtverhältnisse abzielenden, andererseits der evolutionistischen, welche auf die Erweiterung des Einflusses neuer Machtfaktoren und endliche Anerkennung desselben durch die Rechtsordnung gerichtet ist². Wenn es sich um politische Macht im Staate handelt, wird das Streben nach Erhaltung der Macht die im Besitze derselben stehenden Faktoren bis zum äussersten Widerstande gegen jede Aenderung der Machtverhältnisse treiben, namentlich wenn Tradition oder das Bewusstsein einer höheren Mission den Machthabern zur Seite steht. Wenn nun der Widerspruch zwischen

¹ LOCKE, Two treatises II, ch. XIX, § 219: „Where the laws cannot be executed, it is all one, as if there were no laws.“ Vgl. JELLINEK, Rechtliche Natur der Staatsverträge S. 33 f.; Derselbe, Staatslehre S. 325 ff.

² JELLINEK, Staatslehre S. 323.

den wirklichen, nach allgemeiner Anschauung der Anerkennung würdigen, und den durch die Rechtsordnung anerkannten Machtverhältnissen einen gewissen Grad der Schärfe erlangt hat, wird derselbe in der Regel zum gewaltsamen Umsturze führen¹. Indessen aus dem Wesen des Staates als des obersten Herrschaftsverbandes ergibt sich, dass jede durch Umsturz bewirkte Aenderung der Verfassungsverhältnisse auch auf gesetzlichem Wege der Verfassungsänderung möglich gewesen wäre, und es würde eine überaus dankbare Aufgabe sein, in der Geschichte der Revolutionen denjenigen Punkt festzustellen, an welchem die Aenderung den rechtlichen Boden verlassen und den Weg der Gewalt betreten hat. Der Umsturz ist eben nur ein durch die thatsächliche Lage des Staates gebotenes Mittel, eine Aenderung der Machtverhältnisse und im Gefolge auch eine Verfassungsänderung, welche im Wege rechtlicher Umbildung nicht durchzusetzen wäre, herbeizuführen².

III. Diese Beziehung zwischen den thatsächlichen und den in der Verfassung rechtlich anerkannten Machtverhältnissen im Staate gibt aber die Erklärung für jene Verfassungsbestimmungen, welche die Aenderung der Staatsform im verfassungsmässigen Wege verbieten.

Im Staatsleben geht die Ausgestaltung bzw. Umgestaltung der

¹ Vgl. hierzu die Erörterungen BODINS IV, Kap. 1 über den Gegensatz zwischen „*conversio*“ und „*alteratio*“ *Reipublicae*; dann LOCKE a. a. O. II, ch. XIX.

² Thatsächlich pflegt jeder Staatsstreich eine Mischung von Recht und Gewalt zu bilden. So sind z. B. beim Staatsstreich vom 18. Brumaire des Jahres VIII, der vor allem auf den Ersatz des schwachen Direktoriums durch eine kräftigere Exekutive abzielte, die vorbereitenden Schritte, als die Verlegung der beiden gesetzgebenden Räte nach St. Cloud durch den Rat der Alten und die Uebertragung des Kommandos über die Truppen im Innern an Bonaparte, welche mindestens mit Vorwissen der Direktoren geschah, durch die damals geltende Verfassung vom 5. Fructidor, Jahr III (Art. 102, 146) immerhin gerechtfertigt; auch die Anregung der Verfassungsänderung im Rate der Alten entsprach dem Art. 336 der Verfassung, wenn auch General BONAPARTE nicht berufen war, Wortführer derselben zu sein. Erst beim Widerstande des Rates der Fünfhundert gegen die Verfassungsänderung setzte die Gewalt ein, indem der General mit seinen Grenadieren die nicht gefügige Körperschaft auseinandersprenge. Am Abende des 19. Brumaire, nachdem der Staatsstreich gelungen war, wurde der Schein der rechtlichen Kontinuität dadurch aufrecht erhalten, dass die dem neuen Gewalthaber ergebenen Mitglieder der beiden Räte, wenn auch in nicht beschlussfähiger Zahl, den neuen Stand der Dinge genehmigten. Allerdings legte der ungewöhnlich schwerfällige Apparat, welchen die Direktorialverfassung für die Verfassungsänderung vorschreibt (Art. 338), den Weg der Gewalt besonders nahe.

Vgl. hierzu auch DICEY a. a. O. S. 120 ff.

thatsächlichen Machtverhältnisse deren rechtlicher Feststellung durch die Verfassung stets voraus. Diese bedeutet nur die Anerkennung, die Legitimation der errungenen Machtstellung und stellt den Einklang zwischen der Rechtsordnung und den derselben zu Grunde liegenden Machtverhältnissen her. Wenn daher die Staatsform durch die Staatsverfassung rechtlich festgestellt wird, erscheint umgekehrt die jeweilige Verfassung als ein Produkt der faktischen Ordnung der Machtverhältnisse, der faktisch entstandenen Staatsform. Die Uebereinstimmung zwischen den Macht- und den Rechtsverhältnissen im Staate bildet aber den normalen Zustand im Leben des Staates, für welchen die Vermutung spricht.

Das Verbot der Aenderung der verfassungsmässigen Staatsform, also der in typischer Weise rechtlich festgestellten Machtverhältnisse im Staate, soll nun die Präsomption für das thatsächliche Vorhandensein dieser durch die Verfassung geregelten Machtverhältnisse verstärken und dadurch jedem frivolen Angriffe gegen diese Staatsform vorbeugen. Dabei wird jedoch aus dem Auge gelassen, dass die rechtliche Regelung der Machtverhältnisse durch Feststellung der Staatsform in der Verfassung lediglich eine Folge der faktischen Ausgestaltung dieser Machtverhältnisse bildet, dass ohne das Vorhandensein dieser, auch jene keine innerliche Kraft besitzt. Die verfassungsmässige Staatsform wird daher nicht so sehr durch rechtliche Bestimmungen wirksam geschützt werden können, als durch die Hintanhaltung der Ursachen einer Aenderung der faktischen Machtverhältnisse im Staate. Sobald sich diese geändert haben, wird auch eine Aenderung der Verfassung nicht ausbleiben, sei es im Wege freiwilliger Konzession der durch die Verfassung berufenen Machthaber, sei es im Wege der Gewalt. Solange aber die in der Verfassung rechtlich festgelegten Machtverhältnisse auch thatsächlich vorhanden sind, wird jedes Rütteln an der bestehenden Staatsform ohnehin ein vergebliches Beginnen sein.

Derartige, die Aenderung der Staatsform verbietende Verfassungsbestimmungen haben somit vorzüglich eine deklaratorische Bedeutung, des Inhalts, dass die verfassungsmässig bestehende Staatsform den thatsächlichen Machtverhältnissen im Staate entspreche, einen definitiven Charakter habe. Sie enthalten zugleich eine Warnung vor Versuchen, an derselben zu rütteln¹.

¹) Dieser Gedanke tritt in den Erklärungen der Regierung bei der Beratung der mehrerwähnten Verfassungsänderung des Jahres 1884 in der fran-



Allerdings liegt in derartigen Bestimmungen gleichzeitig auch ein Einbekenntnis der Schwäche; sie sollen ein Gebäude, dessen innere Festigkeit zweifelhaft ist, von aussen stützen¹. Daher finden wir diese Bestimmungen in der Regel nur bei Staatstypen vor, deren verfassungsmässige Organisation an sich keine hinreichende Sicherung gegen die Aenderung der thatsächlichen Machtverhältnisse bietet. Diejenigen Staatstypen dagegen, deren Organisation eine hinreichende Gewähr für die Erhaltung der verfassungsmässig festgestellten Machtverhältnisse schon an sich bietet, werden derartiger Bestimmungen von zweifelhaftem Werte leicht entraten können.

Die Frage nach der Garantie der bestehenden Staatsform ist somit nicht aus den einzelnen Verfassungsbestimmungen, welche die Aenderung derselben verbieten, sondern aus der gesamten Organisation des Staates, zu beantworten; sie kann daher nicht lauten, welche rechtliche Wirkung jenen Verboten zukomme, sondern sie muss lauten: Welche Art der Ordnung der faktischen Machtverhältnisse im Staate, juristisch ausgedrückt, welche Staatsform, bietet durch sich selbst, von besonderen Verfassungsnormen ganz abgesehen, die grösste Gewähr ihres Bestandes, also den wirksamsten Schutz gegen eine Aenderung der Machtverhältnisse im Staate?

IV. Es ist ein Erfahrungssatz der sozialen Dynamik, dass durch Konzentration der Kräfte deren Wirksamkeit wächst. Dieser Satz liegt u. a. der Ausscheidung besonderer ausführender Organe innerhalb des Organismus der sozialen Verbände zu Grunde, er tritt in der Einrichtung der Verwaltungsbehörden nach dem Ministerialsystem hervor; am stärksten kommt er aber in der monarchi-

zösischen Nationalversammlung deutlich hervor. Ministerpräsident J. FERRY in der Sitzung der Assemblée nationale vom 11. August 1884: „Ce que nous vous demandons, c'est de declarer aujourd'hui la forme définitive du gouvernement, qu'elle n'accepte pas... des conditions d'existence legale inférieures à celles des régimes qui l'ont précédée.“ Die Bestimmung des Art. 8 des Gesetzes vom 25. Februar 1875 über die totale Revision (siehe oben Kap. 2, S. 5, Anm. 1), fährt der Minister fort, war ein Zeichen der Inferiorität und die monarchischste Bestimmung der Verfassung des Jahres 1875. Mehr der Würde als der Sicherheit der Republik wegen verlangen wir die Erklärung, dass die Republik von nun an die definitive Form der Regierung ist. Es wird nicht mehr gestattet sein, wenigstens im Parlamente, Anträge auf die Revision im monarchischen Sinne einzubringen. (Annales de l'Assemblée nationale 1884, S. 105 f.)

¹) Bischof FREPPEL in derselben Sitzung der Nationalversammlung: „En voulant la (république) mettre hors d'atteinte vous montrez par là même, qu'elle vous paraît fragile.“ (Annales S. 106.)

schen Institution zur Geltung. Es entspricht der heutigen Stellung des Monarchen, dass derselbe alle Zweige staatlicher Thätigkeit mittelbar oder unmittelbar beeinflusst. Die Lebenslänglichkeit, Erblichkeit, Unverantwortlichkeit und Unabsetzbarkeit heben denselben über die anderen Organe des Staates weit hinaus. Als Träger der Exekutivgewalt aber, als oberster Kriegsherr hat der Monarch die Machtmittel des Staates zu seiner Verfügung; durch diese ist er in die Lage gesetzt, jedem Versuche einer gewaltsamen Aenderung der bestehenden Ordnung kräftig entgegenzutreten. Endlich gewährt die Einflussnahme auf die Gesetzgebung dem Monarchen die Möglichkeit, auch jede Beeinträchtigung seiner Stellung durch die Gesetzgebung jederzeit hintanzuhalten.

In dieser Richtung besteht jedoch zwischen der absoluten und der beschränkten Monarchie ein wesentlicher Unterschied. Jene konzentriert vermöge der Ausschliesslichkeit der gesetzgebenden Gewalt und der Ausübung der Exekutivgewalt durch dem Monarchen allein verantwortliche Organe zwar eine noch grössere Machtfülle in der Hand des Monarchen als diese; doch gerade in der Ausschliesslichkeit der Macht des absoluten Monarchen liegt eine Gefahr für die Beständigkeit derselben. Im Bewusstsein ihrer Heiligkeit und Unantastbarkeit kann sie leicht zum Missbrauche führen, zumal hier wegen der Abgeschlossenheit der Regierung gegenüber dem Volke die richtige Empfindung für neu hervortretende kulturelle und wirtschaftliche Strömungen innerhalb des Staates leicht abhanden kommen wird. Derartige Strömungen, namentlich wenn sie auf die Erweiterung der Rechte des Volkes gegenüber dem Monarchen gerichtet sind, pflegen naturgemäss in der absoluten Monarchie wenig Entgegenkommen zu finden, und es wird hier der Ausgleich meistens in gewaltsamer Weise stattfinden¹. Die Staatengeschichte beweist denn auch, dass das Ende der absolut-monarchischen Staatsform meistens durch gewaltsame Vorgänge herbeigeführt worden ist. Während dieser Umbildungsprozess in Frankreich zur Beseitigung der Monarchie führte, machte er in den übrigen monarchischen Staaten Europas bei der Form der beschränkten Monarchie, sei es der konstitutionellen, sei es der parlamentarischen, Halt.

Diese Zwischenformen erhöhen infolge der Einschiebung des Organs der Volksvertretung zwischen Monarch und Volk die Mög-

¹ Vgl. die interessanten Ausführungen bei ARISTOTELES. Polit. VIII, über die Gefahren der Uebermacht des Einzelnen für den Bestand der Verfassung; ferner LOCKE a. a. O. II, ch. XIX, §§ 223 ff.

lichkeit, die entgegengesetzten Machtströmungen im Staate auf friedlichem Wege auszugleichen. Somit ist hier die Gefahr des gewalttätigen Umsturzes beseitigt und die ruhige Fortentwicklung der Verfassungsverhältnisse ermöglicht. Vermöge des Anteiles des Monarchen an der Gesetzgebung, insbesondere der Verfassungsgesetzgebung, erscheint aber auch jede Gefahr, welche der monarchischen Institution aus einer in legaler Weise erfolgenden Verfassungsänderung erwachsen könnte, vollkommen ausgeschlossen. Von der heutigen Monarchie ist eine entscheidende Mitwirkung des Monarchen bei Verfassungsänderungen, wenigstens soweit solche die Grundlagen der staatlichen Organisation betreffen, untrennbar, und tritt selbst in denjenigen monarchischen Staaten, welche das Gesetzgebungsrecht des Monarchen wesentlich gemindert haben, nämlich in Norwegen und Griechenland, der Einfluss des Monarchen in seine volle Geltung, wenn die monarchische Staatsform selbst durch eine Verfassungsänderung in Frage gestellt werden sollte¹.

Die monarchische Staatsform ist somit durch die Rechtsstellung des Monarchen allein in ihrem Bestande thatsächlich gewährleistet. Es liegt daher kein Anlass vor, dieselbe durch besondere Verfassungsbestimmungen künstlich zu stützen. Derartige Bestimmungen sind denn auch, wie oben dargelegt wurde, der Monarchie im allgemeinen fremd.

V. An dieser Stelle muss übrigens der auch heute noch nicht völlig überwundenen Anschauung der älteren Staatslehre gedacht werden, welche in den wohlerworbenen Rechten der successionsberechtigten Mitglieder der Dynastie, der Anwärter auf die Thronfolge, der Aenderung der monarchischen Staatsform auch eine die Gesetzgebung bindende rechtliche Schranke entgegenstellen wollte².

Diese Anschauung konstruiert das Thronfolgerecht nach dem privatrechtlichen Gesichtspunkte der Stammgut- und Fideikommisserbfolge. Die heutige Staatslehre kennt jedoch keine besonderen ausserstaatlichen Rechte der Dynastie. Die Thronfolge ist Sache der Staatsverfassung, in dieser zu regeln, ihre ausschliessliche Quelle ist das staatliche Verfassungsrecht. Dieser Grundsatz ist

¹ Siehe oben Kap. 2, S. 10 ff.

² Neuestens in diesem Sinne wiederum A. ARNET: Können Rechte der Agnaten auf die Thronfolge nur durch Staatsgesetz geändert werden? Berlin 1900; daselbst auch die Uebersicht der einschlägigen Litteratur. Vgl. ferner: H. SCHULZE, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes I, §§ 87—91.

allerdings, namentlich in den Verfassungen der deutschen Staaten, noch nicht konsequent durchgeführt, und erscheint hier die hausgesetzliche Regelung der Thronfolge durch die verfassungsgesetzliche wenigstens formell noch nicht vollständig ersetzt und das gegenseitige Verhältnis dieser beiden Rechtsquellen nicht ganz geklärt.

Klar liegt allerdings die Sache dort, wo die Thronfolge in der Verfassung unmittelbar ihre Regelung gefunden hat und aus der Reihe der hausgesetzlichen Bestimmungen ausgeschieden ist; hier bildet nunmehr die Verfassung auch formell die ausschliessliche Rechtsquelle¹. Aber auch hinsichtlich jener Staaten, deren Verfassung nur auf die hausgesetzlichen Bestimmungen über die Thronfolge verweist, muss das Gleiche gelten. Denn, wie schon der Wortlaut einiger Verfassungen dieser Art darthut, bedeutet der Hinweis nicht etwa, dass für die hausgesetzlich geregelte Thronfolge auch fernerhin das Hausgesetz die massgebende Quelle bleibt, sondern dass die Thronfolge, sowie sie zur Zeit der Erlassung der Staatsverfassung in den Hausgesetzen geregelt erscheint, nunmehr in die Verfassung aufgenommen, zum Bestandteile derselben geworden ist². Zu Zweifeln kann dagegen die Frage in

¹ Dies ist z. B. in Bayern der Fall. Nachdem die Verfassung vom 26. Mai 1818, welche in T. II, §§ 2—6 die Thronfolge regelt, erlassen worden war, wurde durch das Familienstatut vom 5. August 1819 das Hausgesetz vom Jahre 1816, welches die Thronfolgefrage geregelt hatte, geändert und ausgesprochen: „Bei der Thronfolge treten diejenigen Bestimmungen ein, welche in der Verfassungsurkunde T. II, §§ 2, 3, 4, 5 und 6 enthalten sind.“ (Vgl. H. SCHULZE, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser I, S. 337.) Die Hausgesetze gelten nunmehr nur hinsichtlich der nicht auf die Thronfolge bezüglichen Verhältnisse der Mitglieder des Königshauses (Verf. § 8). — Aehnlich das Verhältnis im Königreiche Sachsen §§ 6 ff.; dann Württemberg II, §§ 7 f.; Hessen I, Art. 5; Oldenburg Art. 17; Braunschweig §§ 14 ff.; Sachsen-Koburg-Gotha §§ 6 f.; Waldeck § 15, und in den meisten ausserdeutschen Staaten, als: Belgien Art. 60; Niederlande Art. 11 f.; Luxemburg Art. 3; Italien Art. 2; Spanien T. VII, Art. 59 f.; Portugal T. V, c IV; Dänemark Art. 1; Schweden Art. 1; Norwegen Art. 6; Griechenland Art. 45; Serbien II, Art. 5 ff.

² Vgl. z. B. Baden I, § 4: „Die Regierung des Landes ist erblich in der grossherzoglichen Familie nach den Bestimmungen der Deklaration vom 4. Oktober 1817, die als Grundlage des Hausgesetzes einen wesentlichen Bestandteil der Verfassung bilden und als wörtlich in gegenwärtige Urkunde aufgenommen betrachtet werden soll.“ Aehnliches gilt für Preussen Art. 53; Hessen I, Art. 5; Sachsen-Meiningen I, § 3 etc. Hierher ist auch Oesterreich-Ungarn zu zählen, dessen von „Karl VI. am 19. April 1713 endgültig und unabänderlich festgesetzte Successionsordnung“,

denjenigen Staaten Anlass bieten, deren Verfassungen überhaupt keinerlei Bestimmung über die Thronfolge enthalten, in welchen somit diese auch gegenwärtig ausschliesslich in den Hausgesetzen geregelt erscheint¹. Doch auch hier lassen sich überwiegende Gründe für die Kompetenz der verfassungsmässigen Organe der Gesetzgebung zur Ordnung der Thronfolge anführen. Es ergibt sich schon aus dem Begriffe der Verfassung, dass dieselbe die Stellung und Berufungsart des obersten Staatsorganes zu regeln hat, und es gestattet die Lückenhaftigkeit einer Verfassung nicht ohne weiteres einen Schluss auf die entgegengesetzte Absicht des Gesetzgebers. Ferner lässt sich aus denjenigen Bestimmungen dieser Verfassungen, welche die Volksvertretung ganz allgemein zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufen, auf die Kompetenz der verfassungsmässigen Gesetzgebungsorgane auch zur Regelung der Thronfolge, dieser eminenten Frage der materiellen Gesetzgebung, schliessen.

Dieses ungeklärte Verhältnis zwischen Verfassung und Hausgesetzgebung hängt eben mit dem noch nicht überall abgeschlossenen Prozesse der Umbildung des Patrimonialstaates in den Verfassungsstaat zusammen, ein Prozess, der namentlich in der Entwicklung des Monarchenrechtes auf halbem Wege zum Stillstande gekommen ist.

VI. Einer in der Stellung des obersten Staatsorganes liegenden Garantie für den Bestand der verfassungsmässigen Staatsform, wie sie das Monarchenrecht für die Monarchie bietet, entbehrt dagegen die Republik.

Seitdem die aristokratische Republik, in welcher die bevorzugte Stellung gewisser Familien oder Gesellschaftsklassen eine Analogie zur Stellung des Monarchen bot, aus der Reihe der aktuellen Staatsformen verschwunden ist, kommt in der Republik die organische Einheit der Staatspersönlichkeit in ihrer vollen Reinheit, unbeeinträchtigt durch nicht organmässige Sonderrechte,

welche „in dem unter dem Namen der Pragmatischen Sanktion bekannten, von den gesetzlichen Ständen Unserer verschiedenen Königreiche und Länder angenommenen, in Kraft bestehenden Staats-, Grund- und Hausgesetze ihren Abschluss gefunden hat“, nunmehr durch die Aufnahme in das Diplom vom 20. Oktober 1860 zu einem Bestandteile der Verfassung geworden ist. Vgl. hierzu die Erklärung des Ministerpräsidenten v. Koerber in der Sitzung des österr. Abgeordnetenhauses vom 7. Mai 1901. (Stenogr. Prot., XVII. Sess., 42. Sitzung, S. 3388 ff.)

¹ Sachsen-Weimar, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Lippe.

zur vollen Entfaltung. Die gesetzgebende Gewalt, also auch die Verfassungsgesetzgebung liegt in der Hand eines einzigen Organs, nämlich des Volkes, sei es unmittelbar, sei es mittelbar durch seine Repräsentanten. Dem republikanischen Staatsoberhaupt steht dagegen höchstens ein aufschiebendes Veto zu. Da hier somit das Gegengewicht gegen die Beschlüsse des souveränen Volkes, welches in dem Sanktionsrechte des Monarchen gelegen ist, fehlt, ist die Republik gegen radikale Aenderungen der Verfassung auf gesetzlichem Wege weniger empfindlich als die Monarchie.

Daraus ist es zu erklären, dass die Republik bestrebt sein wird, durch äusserliche Mittel, wie das mehrerwähnte Verbot des französischen Gesetzes vom 14. August 1884 die republikanische Regierungsform zum Gegenstande der Verfassungsrevision zu machen, den Mangel an innerer Stabilität zu ersetzen. Weder die Limitierung der Beschlüsse der Nationalversammlung durch die Kammern noch auch das Promulgationsrecht des Präsidenten der Republik würden jedoch im stande sein, hier die Abänderung der republikanischen Staatsform auf legalem Wege zu verhindern, wenn die republikanischen Parteien in beiden Kammern dauernd in die Minderheit kommen sollten.

Es sind hier somit im Vergleiche mit der Monarchie die Garantien für die Erhaltung der Staatsform von geringem Werte, wenn ihnen nicht die Macht oder loyale Absicht des Volks bezw. der Volksvertretung, die bestehende Staatsform unbedingt aufrecht zu erhalten, zur Seite steht. Die Republik entbehrt eben der Stütze, welche die Stellung des Monarchen und das eigene Interesse der Dynastie für die Erhaltung der Monarchie bieten. Sie schöpft ihre Kraft hauptsächlich aus dem republikanischen Sinne der Bevölkerung, und die öffentliche Meinung ist der oberste, nicht immer zuverlässige Hüter derselben¹.

Einen Ersatz für diesen Mangel an Stabilität findet die moderne Republik in der bundesstaatlichen Organisation. Aehnlich

¹ Bischof FREPPEL in der Sitzung der Assemblée nationale vom 11. August 1884 über die Wirkungen der in Verhandlung gestellten Verfassungsrevision: „La declaration est inutile, car de deux choses l'une: ou la Nation française s'attachera, dans l'avenir, à la forme républicaine du Gouvernement, et alors vous n'avez aucun profit à formuler d'avance son désir dans un texte de loi; ou bien la Nation française se détachera de la forme républicaine du Gouvernement pour en réclamer une autre, et, dans ce cas, votre déclaration et rien, ce sera exactement la même chose. (Annales de l'Assemblée nat. S. 106.)

wie in der Monarchie der Wille des Volkes durch das Recht des Monarchen zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung, ist die im bundesstaatlichen Verbände stehende Republik bei der Verfassungsänderung durch die Bundesgewalt beschränkt. Vermöge der Garantie der republikanischen Regierungsform der Einzelstaaten durch den Bund und infolge des komplizierten Vorganges bei der Verfassungsänderung ist die Beseitigung der republikanischen Form der Einzelstaaten unter normalen Verhältnissen, also im legalen Wege, thatsächlich ausgeschlossen. Es wäre hier das Zusammenwirken zweier Organisationen, einerseits der Gliedstaaten andererseits des Bundes zur Beseitigung der republikanischen Form erforderlich, was nicht möglich ist, solange die Bürgerschaft des gesamten Bundes die republikanische Organisation überhaupt nicht aufgegeben hat. Es müsste nämlich der Aenderung der republikanischen Form des Gliedstaates eine Aenderung der Bestimmungen der Bundesverfassung über die Garantie der Staatenverfassungen vorausgehen, welche aber einerseits die Mehrheit (in der amerikanischen Union die qualifizierte Mehrheit) der Bundeslegislatur bezw. der Bürgerschaft des Bundes und andererseits die Mehrheit (in der Union die Dreiviertelmehrheit) der Gliedstaaten auf ihrer Seite haben müsste¹. Dies ist aber bei einer nur in einzelnen Staaten auftretenden antirepublikanischen Aspiration nicht denkbar.

VII. Der Vergleich der beiden Grundformen, Monarchie und Republik hinsichtlich ihrer innerlichen Stabilität fällt somit zu Gunsten der ersteren aus, und es würde nicht schwer fallen, diese Erscheinung durch Belege aus der Staatengeschichte der letzten Jahrhunderte zu beweisen. Da würde sich ergeben, dass der Uebergang der Monarchie in die Republik sich meist unter grösseren Erschütterungen des staatlichen Organismus vollzog als der umgekehrte Prozess. Jener Uebergang war mit geringen Ausnahmen ein Werk der Gewalt, des Umsturzes, indem die Monarchie in der Lage war, entgegengesetzten Machtbestrebungen einen kräftigen Widerstand entgegenzusetzen². Hingegen fehlt es nicht an Bei-

¹ Amerikanische Bundesverfassung Art. V; Schweizer Bundesverfassung III, Art. 118—123.

² Als ein Beispiel eines wenigstens äusserlich in rechtlicher Weise erfolgten Ueberganges eines monarchischen Staates in eine Republik könnte der durch den Pariser Vertrag vom 26. Mai 1857 erfolgte Verzicht des Königs von Preussen auf seine Souveränitätsrechte über den Kanton Neuenburg angesehen werden. Vgl. ORELLI a. a. O. S. 88.

spielen des wenigstens äusserlich legalen Ueberganges der Republik in die Monarchie, obgleich die republikanische Freiheit meistens auch nur dem kühnen Handstreich eines ehrgeizigen Prätendenten unterlag¹.

Wollte man somit an der Hand der Geschichte für den Uebergang der verschiedenen Staatsformen ineinander ein allgemeines Gesetz aufstellen, — allerdings ein sehr gewagtes Beginnen — so müsste dasselbe lauten, dass der Uebergang der staatlichen Grundformen, der Monarchie und Republik, ineinander im Wege blosser Verfassungsänderung, ohne Unterbrechung der Rechtskontinuität, wenn auch nicht gänzlich ausgeschlossen, so doch überaus selten ist². Innerhalb der staatlichen Zwischenformen wird dagegen weit öfter der Uebergang im rechtlichen Wege ohne gewaltsamen Umsturz vor sich gehen, namentlich seitdem die absolute Monarchie der beschränkten und die aristokratische Republik der demokratischen Platz gemacht hat.

Der Uebergang von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie, von der aristokratischen zur demokratischen Republik musste noch vielfach durch Gewalt erkämpft werden. Nachdem aber durch die Beseitigung oder Minderung der subjektiven Herrschaftsrechte die Einheitlichkeit des staatlichen Organismus hergestellt worden war, erschien das Hindernis für die weitere organische Ausbildung und Umbildung der Staaten beseitigt. Die zweite Hälfte des XIX. Jahrhunderts gehört vorzugsweise diesem Prozesse der Umbildung der Staatsverfassungen auf rechtllichem Wege und zwar in demokratischer Richtung an. So sehen wir, namentlich in den deutschen Staaten, den Uebergang von der ständischen in die konstitutionelle Monarchie, oder richtiger gesagt, die allmähliche Abstreifung der Reste der ständischen Ordnung, wie sie sich in den ursprünglichen, der Restauration angehörenden Verfassungen vorfand und noch zum Teile vorfindet, vor sich gehen. Charakteristisch für diese Entwicklung ist die Abschwächung des

¹ So erfolgte, allerdings nachdem der Staatsstreich vorangegangen war, die Umwandlung der französischen Republik in das Kaiserreich formell in verfassungsmässiger Weise durch Senatskonsult und Volksabstimmung.

² Im allgemeinen muss ESMÉIN zugestimmt werden, welcher, a. a. O. S. 748, hierüber erklärt: „En effet, lorsqu'un changement se produit dans la forme essentielle de l'État, de quelque façon il s'opère, c'est une révolution: et si, l'histoire le démontre, la loi est impuissante à empêcher une pareille révolution, lorsque les faits l'ont préparée et rendu inévitable, elle ne doit point y inviter en quelque sorte les esprits, en mettant à l'ordre du jour des Assemblées ces changements possibles.“

auf ständischen Prinzipien ruhenden Systems der Wählerkurien durch die Erweiterung des Kreises der Wähler, die das allgemeine, gleiche Wahlrecht vorbereitet¹. Diese Entwicklung vollzieht sich in der Regel in der gesetzlichen Form der Verfassungsänderung. Ein weiteres Fortschreiten auf diesem Wege dürfte zur sog. parlamentarischen Monarchie führen, bei welcher mehrere Staaten Europas bereits angelangt sind.

Einen ähnlichen Prozess der Demokratisierung im legalen Wege der Verfassungsänderung können wir auch in den republikanischen Staaten wahrnehmen. Der Entwicklungsgang ist hier, unbehindert durch das Recht des Monarchen, ein freierer, gleichmässigerer.

Ein Beispiel bieten die alten aristokratischen Kantone der Schweiz, welche im Laufe des vorigen Jahrhunderts allmählich in demokratische Republiken übergegangen sind. Dieselben hatten nach Niederwerfung der napoleonischen Herrschaft ihre ursprüngliche Verfassung wiederhergestellt². Die Kantonalräte wurden durchwegs auf aristokratischer Grundlage gebildet, sie wurden indessen schon in der Verfassung als die „Träger der Souveränität des Kantons“ bezeichnet³ und dadurch ihr organischer Charakter angedeutet. Dieser ermöglicht dann unter dem Einflusse der Julirevolution eine Aenderung der Staatsform im repräsentativ-demokratischen Sinne auf verfassungsmässigem Wege, nämlich durch Beschluss dieser die „Kantonalsouveränität repräsentierenden“ Räte. Nach den nunmehrigen der Bürgerschaft zur Annahme vorgelegten Verfassungen beruht die „Souveränität auf der Gesamtheit des Volkes“, sie wird jedoch nach Massgabe der Verfassung „durch die Räte als Stellvertreter des Volkes“ ausgeübt⁴. Dementsprechend kommen jetzt auch schon Bestimmungen über die Verfassungsrevision vor, welche den ursprünglichen aristokratischen Verfassungen zumeist fehlten. Die Fortentwicklung der Verfassung auf legalem Wege ist von da an durch die vollkommen hergestellte organische Ausbildung der Staatsgewalt gegeben. Die Anregung

¹ Vgl. die übersichtliche Darstellung bei BROCKHAUS, Wahlgesetze (in HOLTZENDORFFS Rechtslexikon II, 2, S. 868 ff.).

² Vgl. SEIGNOBOS a. a. O. S. 240 ff. Die Restauration im aristokratischen Sinne erfolgte in den Kantonen Bern, Luzern, Zürich, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen; die betreffenden Verfassungen siehe bei PÖLTZ, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789, III

³ Basel, Verfassung vom 4. März 1814, Art. 7; Luzern, 29. März 1814, Art. 4; Zürich, 11. Juni 1814, Art. 12.

⁴ Zürich, Verfassung vom 10. März 1831, I, Art. 1; Bern, 6. Juli 1831, I, Art. 3; Luzern, 5. Januar 1831, I, Art. 3.

zum Uebergange zur unmittelbaren Demokratie geht dann von der Bundesverfassung des Jahres 1848 aus, welche die Garantie der Staatenverfassungen unter anderem auch von der republikanischen, sei es repräsentativen, sei es demokratischen Form der Regierung abhängig macht. Dadurch ist die Umbildung in die unmittelbare Demokratie ermöglicht, welcher die nachfolgende Epoche gehört, eine Entwicklung, die in den letzten Jahren auch in der Bundesverfassung zu immer stärkerer Geltung kommt. —

Die nähere Darstellung dieses Umbildungsprozesses der Staatsformen würde jedoch über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, welche sich darauf beschränkt, die Gründe für den Versuch der gesetzlichen Begrenzung der Verfassungsänderung und die rechtliche Bedeutung dieser Begrenzung zu untersuchen.

