

P. S. 1928.  
Lett. u. St.

3802

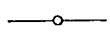
VI/5

XIX

Ueber



# Staatsfragmente.



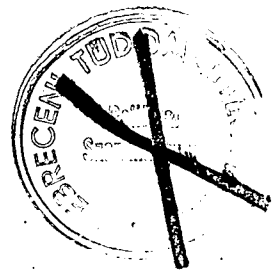
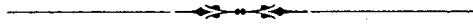
Von



25

Georg Jellinek.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM	
Jog- és Közigazgatástudományi Kar Könyvtára	
Lett. napló: 20158/	Lsz.: _____
956.12.31	csoport: 7 szám.



Heidelberg 1896.

Verlag von Gustav Koester.

Leltári napló száma:

27

10/9

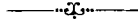
SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM  
Állam- és jogtudományi kar, Károlyi

Lelt. napló sz.: 2282/  
7

# Ueber Staatsfragmente

von

Georg Jellinek.



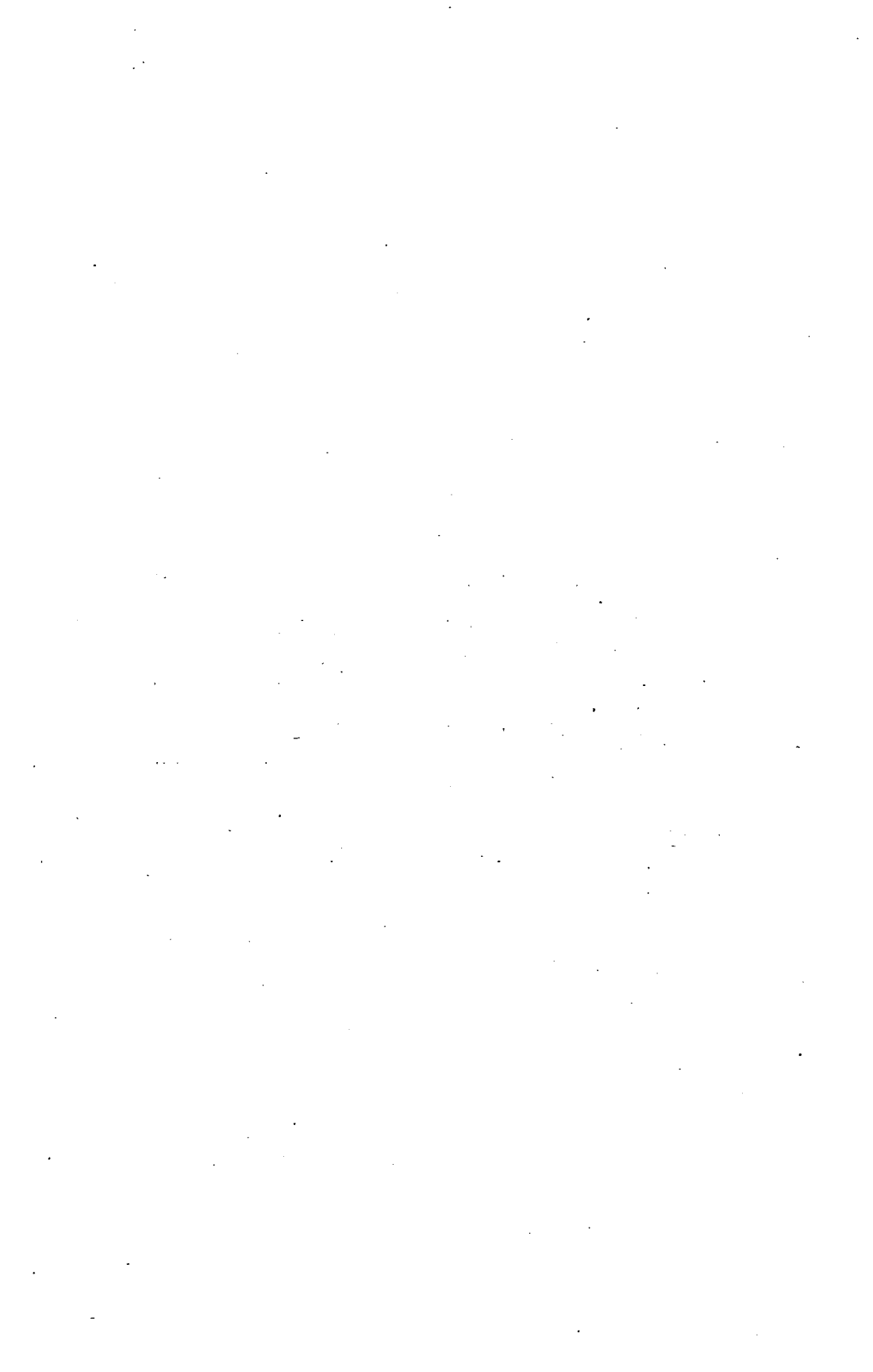
1585  
+



## Inhaltsverzeichnis.

---

- I. Ueber einen methodischen Fehler staatsrechtlicher Untersuchungen.
  - II. Provinz und Provinzialverband. Stellung des Problems.
  - III. Elemente und Merkmale des Staates.
  - IV. Staatsfragmente mit eigenem Gebiete und eigenen Angehörigen.
  - V. Staatsfragmente mit eigenen Organen.
  - VI. Kroatien-Slavonien und Finland.
  - VII. Land als gemeinsamer Terminus für alle Staatsfragmente.  
Arten der Länder.
  - VIII. Völkerrechtliche Stellung des Landes. Schluss.
-



## Ueber Staatsfragmente.

---

### I.

Für jede Wissenschaft, so auch für die vom Staate, gilt der Satz, dass die obersten Begriffe und Kategorien, die einerseits die einzelnen Erscheinungen zusammenfassen und aus denen diese andererseits wieder abgeleitet werden sollen, auf grund der Erfahrung zu gewinnen sind. Dass dieser selbstverständliche, gegenüber spekulativen Verirrungen in neuerer Zeit oftmals betonte Satz aber noch immer häufig nicht befolgt wird, lehrt ein Blick in die heutige staatsrechtliche Literatur. Da pflegen nur noch allzu oft feste Dogmen an die Spitze der Untersuchung gestellt zu werden, um aus ihnen auf rein deduktivem Wege die Resultate zu gewinnen. Als Beispiel hiefür mag auf das hervorragende Werk Hänel's über das deutsche Staatsrecht hingewiesen werden, dessen allgemeine Lehren mit ihren apodiktisch vorgetragenen Sätzen oft den Eindruck hervorrufen, als ob sie nicht der Erfahrung, sondern einer jeden Widerspruch ausschliessenden Offenbarung entstammen.

Die praktische Folge solchen Verfahrens ist es, dass viele Erscheinungen des staatlichen Lebens der Gegenwart sich in die überkommenen Formeln und Schablonen nicht pressen

lassen. Daher widersprechen so manche Resultate der modernen publizistischen Forschung den realen Verhältnissen oft in weitgehender Weise. Zweck staatsrechtlicher Erkenntnis ist es aber, die rechtlichen Normen für die Wirklichkeit des staatlichen Daseins zu finden, die nur in stetem Hinblick auf die gegebenen politischen Verhältnisse entdeckt werden können. Die juristischen Begriffe sind nicht jenseitige Wesenheiten, die hienieden nur unvollkommen in die Erscheinung treten, sondern Typen, die in den häufig der Logik entbehrenden Lebensverhältnissen enthalten sind. Daher ist nicht jene staatsrechtliche Lehre die bessere, die in sich grössere logische Vollkommenheit aufweist, sondern diejenige, welche die politische Realität in ungezwungener Weise erklärt.

Stets erneute Untersuchung der öffentlich-rechtlichen Grundbegriffe ist aber auch deshalb geboten, weil der Staat selbst in steter Umbildung begriffen ist und wir daher Gefahr laufen, das Leben der Gegenwart mit den Kategorien der Vergangenheit zu erfassen. Fortwährend entstehen einerseits neue Erscheinungen im Staatenleben und treten andererseits Unterschiede in bisher für einheitlich gehaltenen Institutionen mehr oder minder deutlich hervor.

Zweck der folgenden Blätter ist es nun, auf grund einer prinzipiellen Untersuchung den rechtlichen Charakter einer Reihe höchst interessanter politischer Gebilde zu konstatieren, denen die herrschenden staatsrechtlichen Theorien nicht gerecht werden können. Anregung hiezu bot mir namentlich die eingehende Diskussion, die sich an manche Ausführungen meiner Lehre von den Staatenverbindungen geknüpft hat. Gerade diese Diskussion hat mich vielfach belehrt, von welcher weittragender politischer Bedeutung staatsrechtliche Sätze werden können, da bei dem gesteigerten öffentlich-rechtlichen Rechtsbewusstsein der Gegenwart Regierungen und Parteien

im politischen Kampfe ihre praktischen Ziele heute durch theoretische Deduktionen zu unterstützen pflegen. So schien mir erneuerte Untersuchung mancher von mir vertretenen Anschauungen, die ich auf dem Boden der herrschenden Lehren entwickelt hatte, unabweisbare Pflicht. Zudem gewährt eine reiche Litteratur, die in jüngster Zeit entstanden ist, heute einen viel gründlicheren Einblick in die Verhältnisse fernabliegender staatlicher Bildungen, als er mir vor anderthalb Decennien zu gewinnen möglich war.

## II.

Der Staat zerfällt in räumlich abgegrenzte Verwaltungsgebiete, deren umfangreichste, der Centralverwaltung unmittelbar untergeordnete als Provinzen bezeichnet zu werden pflegen. Er enthält ferner in sich ein System von Gemeindeverbänden, die gleich ihm den Charakter von Gebietskörperschaften besitzen. Die Gemeindeverbände zerfallen in Gemeinden im engeren Sinne und höhere Kommunalverbände. Den höchsten Kommunalverband wollen wir als Provinzialverband bezeichnen. Die Provinz besitzt als Verwaltungsabteilung gar keine Selbständigkeit gegenüber dem Staat, sie ist nicht Glied, sondern Teil des Staates. Der Provinzialverband hingegen hat, wie jede Kommune, den Charakter einer selbständigen Persönlichkeit, die vom Staate zwar beherrscht, aber von ihm unterschieden ist. Er hat eigene Organe, die Selbstverwaltung üben, d. h. die staatliche Aufgaben auf grund staatlicher Gesetze und gemäss solchen kraft eines ihnen zustehenden Rechtes selbständig, jedoch unter staatlicher Aufsicht verwalten.

Sowohl Provinz als Provinzialverband stehen gänzlich innerhalb des Staates. Ihr Gebiet ist zugleich Staatsgebiet, ihre Angehörigen sind Staatsangehörige — eine selbständige Provinzialangehörigkeit neben Staats- und Gemeindeangehörig-



keit pflegt überdies nicht ausgebildet zu sein. Die Behörden der Provinz sind Staatsbehörden, die Organe des Provinzialverbandes hingegen haben keine originäre Befehls- und Zwangsgewalt, sondern können solche nur kraft staatlicher Zuweisung erlangen. Alles Imperium des Kommunalverbandes ist aus der staatlichen Sphäre abgeleitet, kann zu dessen eigenem Rechte nur dadurch werden, dass der Staat ihn damit gesetzlich ausstattet.<sup>1)</sup>

Tritt man mit diesen, aus der Betrachtung des Baues der heutigen Staaten gewonnenen Sätzen an eine Reihe von Erscheinungen des staatlichen Lebens der Gegenwart heran, so ergibt ruhig abwägende Ueberlegung, dass sie gänzlich ungenügend sind, um diese befriedigend zu erklären. Daher geht die Theorie entweder achtlos an diesen Erscheinungen vorüber oder sie verfällt in den oben gerügten bedenklichen Fehler, sie in das Prokrustesbett jener engen Begriffe zu pressen, wodurch sie aber die Wirklichkeit nicht erklärt, sondern verfälscht.

Im folgenden soll nun auf grund eingehender Betrachtung einer grösseren Zahl von Fällen nachgewiesen werden, dass die heute unbestritten herrschende Anschauung, dass es zwischen Staat einerseits und Provinz und Provinzialverband andererseits keine Zwischenstufe gibt<sup>2)</sup>, unrichtig ist. Es wird

<sup>1)</sup> Vergl. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 270 ff. Den Anhängern der Lehre einer ursprünglichen Herrschergewalt der Kommunen liegt der Nachweis ob, welches Imperium die heutigen Kommunalverbände kraft ihres Wesens besitzen und wie es sich im Rechte der Gegenwart äussert. Ein näheres Eingehen auf diese Streitfrage ist für die vorliegende Untersuchung ohne Belang, da diejenigen, welche die Idee einer Provinzialautonomie erörtern, wesentlich andere Voraussetzungen und Resultate aufweisen, als die hier vertretenen.

<sup>2)</sup> Eine scheinbare Ausnahme macht Hänel, Deutsches Staats-

sich ergeben, dass politische Gebilde existieren, die zwar einer Staatsgewalt unterworfen sind, aber nicht gänzlich in diesem Staate aufgehen, die zwar nicht selbst Staaten sind, aber die Rudimente eines Staates darbieten. Es sind dies Staatsfragmente, die weder völlig Staaten, noch völlig Staatsabteilungen oder dem Staate unterworfenen Kommunalverbände sind.

### III.

Zu diesem Zwecke seien zunächst die wesentlichen Elemente des Staates festgestellt. Es sind dies bekanntlich ein eigenes Territorium, eigene Angehörige, eigene Herrscher-gewalt. Von Manchem wird auch heute noch Souveränität dieser Herrschergewalt als wesentliches Merkmal des Staates behauptet<sup>1)</sup>. Allein die Erfahrung lehrt, dass es Staaten gibt, die einer höheren staatlichen Gewalt unterworfen, also nicht-souverän sind, und das ist seit langem von all Jenen behauptet worden, denen nicht doktrinäre Voreingenommenheit den Blick für die politische Wirklichkeit getrübt hat. Eine genaue Untersuchung der geschichtlichen Entwicklung des Souveränitätsbegriffes, die ich an anderer Stelle darzulegen gedenke, ergibt unwiderleglich, dass Souveränität kein wesentliches Merkmal des Staates sei, sie ist eine historische Kategorie, die zum Verständnis der heutigen Staatenwelt, aber nicht des Staates überhaupt notwendig ist. Das ganze Altertum mit

recht I, a. a. O. S. 798, der den deutschen Gliedstaaten den Staatscharakter abspricht, sie aber doch S. 800 für „staatsartig“ erklärt. Die im folgenden untersuchten Verhältnisse jedoch bilden auch vom Standpunkte der Hänel'schen Anschauung eine noch nicht erkannte und anerkannte Kategorie.

<sup>1)</sup> Namentlich von Hänel, der S. 802 den Satz aufstellt, dass die deutschen Einzelstaaten „gemessen am Einheitsstaate, Staaten nicht sind“. Wo liegt aber die wissenschaftliche Nötigung, den Bundesstaat und seine Glieder am Einheitsstaate zu messen?

seiner reich entwickelten staatswissenschaftlichen Litteratur hat unseren Souveränitätsbegriff nicht gekannt. Die der heutigen Erkenntnis nahekommende antike Vorstellung vom Staate ist vielmehr enthalten in dem Worte des Thukydides über die Delphier: sie seien *αὐτονόμους, αὐτοτελείς, αὐτοδίκους*<sup>1)</sup>, ein Gemeinwesen, das auf eigenen Gesetzen, eigenen finanziellen Mitteln, eigenen Behörden beruht.

Ein Staat ist demnach ein Gemeinwesen mit eigenem Gebiete, eigenen Unterthanen und eigener Herrschergewalt, die entweder von jeder äusseren Macht unabhängig, also souverän, oder nach verschiedenen Richtungen hin durch die Herrschergewalt eines höheren souveränen Staatswesens eingeschränkt, also nichtsoverän ist. Alle drei Stücke sind für das Dasein des Staates notwendig; fehlt eines von ihnen, dann ist kein Staat, sondern nur ein einem Staate unterthäniges Gebilde vorhanden.

Das wichtigste, den Staat vollendende dieser Elemente ist die eigene Herrschergewalt, die Staatsgewalt. Die Einsetzung oberster Organe dieser Gewalt, die Festsetzung der Art ihrer Ausübung, die prinzipielle Verteilung ihrer Befugnisse und Funktionen an jene Organe und die ihnen untergeordneten Behörden bezeichnen den Inhalt der Verfassung des Staates. Zum Unterschiede von anderen, mit abgeleitetem Imperium ausgerüsteten Verbänden beschliesst der Staat allein über seine Verfassung. Eine Verfassung besitzt jeder korporative Verband, allein nur Verbände sine imperio können innerhalb der Schranken der Staatsgesetze ihre Verfassung frei festsetzen. Die Ausrüstung der Verbände mit Herrscherrecht jedoch kann immer nur durch den Staat selbst erfolgen, der

<sup>1)</sup> V, 18. Auf diese Stelle des Thukydides beruft sich Hugo Grotius bei seiner Begriffsbestimmung der Staaten *De iure belli ac pacis* I, I, c. III, VI, 1.

daher auch die Organisation solcher Verbände durch sein Gesetz entweder in ihren Grundzügen oder vollständig regelt und selbst da, wo er ein gewisses Mass organisatorischer Freiheit gestattet, sich deren Beaufsichtigung vorbehält. Je bedeutsamer und umfangreicher aber die dem Verbands gestellten öffentlichen Aufgaben sind, desto weniger ist ihm ein Recht verfassungsmässiger Selbstorganisation eingeräumt. Das zeigt sich am klarsten bei den Kommunen. Jede Gemeinde hat eine Verfassung; die ruht aber nicht auf dem Willen der Gemeinde, sondern auf dem übergeordneten Willen des Staates, der höchstens in untergeordneten Dingen der Gemeinde begrenzte organisatorische Macht zugesteht. Die Verfassung von Berlin ist nicht Gesetz Berlins, sondern Preussens, die Verfassung Wiens nicht Wiener, sondern niederösterreichisches Landesgesetz. Daher ist auch Elsass-Lothringen kein Staat, denn seine Verfassung ist nicht Gesetz Elsass-Lothringens, sondern deutsches Reichsgesetz. Bayern und Baden sind Glieder des deutschen Reiches, aber sie sind Staaten, denn ihre Verfassungen sind ausschliesslich ihre eigenen Gesetze. Die Verfassungen eines schweizerischen Kantons, eines nordamerikanischen Gliedstaates sind Staatsverfassungen, denn sie beruhen ausschliesslich auf Willensakten der betreffenden Gemeinwesen, nicht auf dem Willen des übergeordneten Bundesstaates. Die Verfassung von Kanada hingegen ist ein britisches, kein kanadisches Gesetz, daher ist Kanada kein Staat. Die österreichischen Königreiche und Länder haben ihre Landesverfassungen, die aber von dem Kaiser, also der Reichsgewalt gegeben worden sind und stets nur durch einen kaiserlichen, nicht durch einen landesherrlichen Akt abgeändert werden können, daher sind sie nicht Staaten<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Ueber abweichende Anschauungen vgl. die treffende Polemik

Nicht aber widerspricht es dem Charakter eines Staates, wenn seiner Verfassung Schranken durch eine höhere Gewalt gezogen worden sind, wie z. B. durch das bundesrechtliche Erfordernis der republikanischen Regierungsform für die Staaten der Union und die Kantone der Schweiz. Auch nicht die den schweizerischen Kantonen auferlegte Verpflichtung, für ihre Verfassungen die Garantie der Bundesgewalt nachzusuchen, nimmt diesen den Charakter als Staatsverfassungen. Denn trotz dieser Einschränkungen ist und bleibt die betreffende Verfassung ausschliesslich Gesetz des Staates, wird dadurch keineswegs ein Willensakt des übergeordneten Gemeinwesens. Selbst wenn ein Gemeinwesen unter der Mitwirkung anderer organisiert wurde, wenn seiner Verfassung völkerrechtliche Bedingungen gesetzt sind, ja selbst wenn ein fremder Staat die Verfassung gegeben hat, ist ein solches Gemeinwesen ein Staat, wofern nur die Verfassung pro futuro rechtlich ausschliesslich als Willensakt dieses Gemeinwesens anzusehen ist und daher auch von ihm ohne jede weitere Ermächtigung abgeändert werden kann.

Sehr lehrreich in dieser Hinsicht ist die Bildung neuer Staaten auf dem Gebiete der nordamerikanischen Union. Wenn ein Territorium zum Staate erhoben werden soll, so wird durch ein Unionsgesetz, die „Enabling Act“, eine von den Einwohnern des Territoriums gewählte konstituierende Versammlung zusammenberufen, die eine Verfassung auszuarbeiten hat. Dieser Verfassung sind durch Unionsgesetz gewisse Bedingungen auferlegt, so z. B. dass vollständige Religionsfreiheit durchgeführt und die öffentlichen Schulen keiner kirchlichen Kontrolle unterworfen werden. Die gemäss diesen Bestimmungen beschlossene Verfassung ist aber keineswegs Unions-

von G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 4. Aufl. S. 7 N. 17.

sondern Staatsgesetz<sup>1)</sup>. So wurde z. B. durch die Enabling Act vom 22. Februar 1889 die Teilung des Territoriums Dakota in zwei Staaten; Nord- und Süddakota, beschlossen und das Volk dieser zukünftigen Staaten ermächtigt, sich eine Verfassung zu geben<sup>2)</sup>. Die Verfassung beider Staaten ruht aber ausschliesslich auf ihren eigenen Gesetzen. So beginnt denn auch die Verfassung von Süddakota vom 1. Oktober 1889 ausdrücklich mit den Worten: We the people of South Dakota . . . . do ordain and establish this Constitution for the State of South Dakota<sup>3)</sup>.

Das erste wesentliche Merkmal einer selbständigen Herrschergewalt ist also, dass sie auf ihren eigenen, nicht auf fremden Gesetzen beruht. Das zweite, im Grunde sich als Folgerung aus dem ersten ergebende, dass das mit ihr ausgerüstete Gemeinwesen alle wesentlichen Organe und Funktionen eines Staates besitzt. Ein Staat muss daher sowohl Organe der Gesetzgebung, als der Regierung und der Gerichtsbarkeit haben und die Funktionen des Gesetzgebens, Verwaltens, Richtens ausüben. Ein Gemeinwesen ohne eigene Gesetze, Regierung oder Gerichte ist kein Staat, mangelt ihm auch nur eines dieser Stücke, so fällt es nicht unter den Staatsbegriff. Ein Staat kann in dem Umfang dieser Funktionen, in der Kompetenz seiner Organe eingeschränkt sein, allein sie alle müssen vorhanden sein, um ihm den Staatscharakter zu

---

<sup>1)</sup> Vgl. darüber Jameson, A Treatise on Constitutional Conventions, 4th ed. Chicago 1887 p. 173 ff. Ueber Stellung und Entwicklung der Territorien v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, S. 95 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. Laws passed at the second Session of the Legislature of the State of South Dakota. Pierre 1891 p. III ff.

<sup>3)</sup> a. a. O. p. XVI.

wahren. Daher muss auch ein jeder einer höheren Staatsgewalt unterworfenen Staat sich in eine bestimmte Staatsform einreihen lassen. Sachsen ist eine Monarchie, Hamburg eine Republik: hingegen Elsass-Lothringen kann keiner dieser beiden Hauptkategorien eingeordnet werden. Es gibt kein selbständiges, nur ihm zugehöriges Herrschaftsorgan für Elsass-Lothringen und ebenso wenig können die mit Verfassungen begabten britischen Kolonien als Monarchien oder die organisierten nordamerikanischen Territorien als Republiken bezeichnet werden.

Die nichtsoveränen Staaten der heutigen Staatenwelt weisen überdies einen selbständigen Wirkungskreis auf allen grossen Gebieten staatlicher Thätigkeit auf. Sie können in mehr oder minder eingeschränkter Weise mit anderen Staaten verkehren<sup>1)</sup>, haben eigene Justiz-, Finanz- und innere Verwaltung und haben entweder ihre eigenen Truppen oder doch einzelne in der Militärhoheit begriffene Rechte.

Auf grund der vorangegangenen Darlegungen ergibt sich als ein Kriterium für den nichtsoveränen Staat, das ihn von einem nichtstaatlichen Gemeinwesen scheidet, dass er beim Wegfall des ihn beherrschenden Staates ohne weiteres den Charakter als souveräner Staat gewinnt. Er braucht nur durch seine Gesetze mit seinen bereits vorhandenen Organen eine Kompetenzerweiterung vorzunehmen, um staatsrechtlich alle Funktionen eines souveränen Staates auszuüben. Mit anderen Worten, es genügt staatsrechtlich eine Verfassungänderung, um beim Wegfall der Obermacht einen abhängigen Staat in

---

<sup>1)</sup> Selbst für die Gliedstaaten der Union ist die allerdings wenig praktische Möglichkeit gegeben, mit Genehmigung des Kongresses mit anderen Gliedstaaten oder auswärtigen Mächten Verträge abzuschliessen (vgl. Unionsverf. Art. I, sect. 10, 2), sowie ihnen auch das Gesandtschaftsrecht nicht ausdrücklich genommen ist.

einen souveränen zu verwandeln — ein Prozess, der in grossem Stile im Jahre 1806 nach Auflösung des Reiches in den ehemaligen Territorien Deutschlands stattgefunden hat. Ein bisher nichtstaatliches Gemeinwesen müsste sich aber überhaupt erst als Staat konstituieren, über seine künftige Staatsform Beschluss fassen, um in solchem Falle den Charakter eines Staates zu erhalten. Bulgarien brauchte, wenn die türkische Oberherrschaft hinwegfallen würde, einfach nur die Beschränkungen seiner bisherigen Stellung verfassungsmässig hinwegzuräumen, um sich auf grund der ihm nun völkerrechtlich zugewachsenen Macht nach jeder Richtung hin als souveräner Staat darzustellen, hingegen müsste der Teil oder das Glied eines Staates, um in derartiger Lage selbst souveräner Staat zu werden, sich überhaupt erst staatlich organisieren, ansonst es als Anarchie betrachtet werden müsste.

Wir schreiten nun zur Beantwortung der Frage: Gibt es politische Gebilde, die nur dem Staate zukommende Elemente und Merkmale aufweisen, allein in unvollständiger Weise, die also einige, aber nicht alle Kennzeichen des Staates an sich tragen, demnach sowohl vom Staate als vom blossen Staatsteil und Staatsglieder wesentlich unterschieden sind?

#### IV.

Die deutschen Schutzgebiete sind der Herrschaft des deutschen Reiches unterworfen, allein sie bilden keinen Bestandteil des Reichsgebietes, dessen Umfang im Artikel 1 der Reichsverfassung und in den die Einverleibung von Elsass-Lothringen und Helgoland ins Reich anordnenden Reichsgesetzen fest umschrieben ist. Sie gehören dem Reiche, aber nicht zum Reiche. Die Schutzgebiete sind daher für das Reich grundsätzlich Ausland im staatsrechtlichen Sinne<sup>1)</sup>, ein Satz,

<sup>1)</sup> G. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete S. 88 ff.

aus dem weitgehende und wichtige staatsrechtliche Konsequenzen folgen. So bedeutet z. B. der Angriff einer fremden Macht auf deutsches Schutzgebiet keinen Angriff auf das Reichsgebiet oder dessen Küsten im Sinne des Art. 11 der Reichsverfassung, daher der deutsche Kaiser nicht befugt ist, in solchem Falle ohne Zustimmung des Bundesrates Krieg zu erklären. Die Angehörigen der Schutzgebiete sind nicht Angehörige des deutschen Reiches. Es kann solchen Angehörigen zwar die deutsche Reichsangehörigkeit verliehen werden, stets ist aber hiezu ein streng individualisierter Verwaltungsakt des Reichskanzlers notwendig<sup>1)</sup>. Der nicht naturalisierte Eingeborene oder sonstige Angehörige eines Schutzgebietes ist und bleibt Reichsausländer<sup>2)</sup>.

Die Schutzgebiete weisen demnach zwei Elemente auf, die dem Staate wesentlich sind: ein eigenes Gebiet und eigene Angehörige. Diese Elemente unterscheiden sich grundsätzlich von den analogen eines Kommunalverbandes und selbst von denen eines Gliedstaates im Bundesstaate. Denn Gebiet und Angehörige eines Kommunalverbandes oder Gliedstaates sind zugleich auch Gebiet und Angehörige des über sie herrschenden Gemeinwesens. Die Schutzgebiete besitzen aber staatsrechtlich die beiden genannten Elemente in ähnlicher Weise wie der souveräne Einzelstaat: ihr Gebiet ist nur ihr Gebiet, ihre Angehörigen gehören nur ihnen zu.

Nichtsdestoweniger sind die Schutzgebiete weit entfernt davon, Staaten zu sein<sup>3)</sup>. Sie haben nicht die geringsten

---

<sup>1)</sup> Reichsgesetz vom 29. März 1888 § 6.

<sup>2)</sup> Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 3. Aufl. I. S. 753 ff.

<sup>3)</sup> Bezüglich Ostafrikas, der Marschall-, Brown- und Providence-Inseln ist das auf grund der heutigen Rechtslage unbestritten. Allein auch in Südwestafrika, Kamerun und Togo, wo den Haupt-

Elemente einer staatlichen Persönlichkeit aufzuweisen<sup>1)</sup>. Sie sind nicht Subjekte, sondern Objekte staatlicher Thätigkeit. Die Staatsgewalt über die Schutzgebiete ruht ausschliesslich beim Reiche.

Aehnliche Verhältnisse wie die der deutschen Schutzgebiete kommen häufig in dem Prozesse der Abtretung eines Gebietes von einem Staate an den anderen vor. Jede derartige Cession hat nämlich zunächst nur zur Folge, dass die Herrschaft über das abgetretene Gebiet mit völkerrechtlicher Wirkung an den Cessionar übergeht. Dieser ist nun rechtlich befugt, jenes Gebiet sich einzuverleiben, es bedarf jedoch stets eines besonderen staatsrechtlichen Aktes, um die Einverleibung durchzuführen, die also niemals ipso iure stattfindet. Beide Akte: Abtretung und Einverleibung können zeitlich wahrnehmbar auseinanderfallen<sup>2)</sup>. So z. B. wurde Elsass-Loth-

---

lingen Herrschaftsrechte über ihre Stammesgenossen eingeräumt sind, kann von abhängigen Staaten nicht die Rede sein, weil jene Herrschaft, wie G. Meyer, Staatsrecht S. 429 richtig hervorhebt, nicht territorial, sondern rein persönlich ist. Die Landeshoheitsrechte der Neu-Guineakompagnie lassen aber auch nicht die ihr unterworfenen Gebiete als Staaten erscheinen, weil jene Kompagnie genau so ausserhalb dieser steht, wie das Reich; die Kompagnie ist nach keiner Richtung hin Organ der Schutzgebiete, sie übt ihre Rechte, nicht die eines Staatswesens aus, dem sie eingegliedert wäre.

<sup>1)</sup> Hingegen haben sie durch das Reichsgesetz vom 30. März 1892 vermögensrechtliche Persönlichkeit erhalten (vgl. Laband I, S. 765 f.), wodurch sie auch öffentliche Rechtssubjektivität (siehe unten) erhalten haben, die aber nicht korporativen, sondern anstattlichen Typus an sich trägt.

<sup>2)</sup> Die Einverleibung kann zunächst gar nicht beabsichtigt werden oder überhaupt unterbleiben und die cedierten Gebiete von dem Erwerber als selbständige Staaten anerkannt und demgemäss eine Staatenverbindung an Stelle einer Inkorporation begründet werden. Beispiele hiefür bieten Lauenburg 1865—1876 und Norwegen

ringen durch den Präliminarfrieden zu Versailles vom 26sten Februar 1871 von Frankreich an das deutsche Reich abgetreten. Allein erst durch das Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 wurden Elsass-Lothringen für einen Bestandteil des deutschen Reiches und die Einwohner von Elsass-Lothringen für Angehörige des deutschen Reiches erklärt. In der Zwischenzeit war ein Schwebezustand vorhanden, in dem Elsass-Lothringen für sich ein besonderes Gebiet mit besonderen Angehörigen bildete, die der Reichsgewalt unterworfen waren, ohne zum Reich zu gehören.

Ein anderes Beispiel dieser Art bieten Schleswig-Holstein in der Zwischenzeit von der Abtretung beider Länder im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 von Dänemark an Preussen und Oesterreich bis zu ihrer auf grund des preussischen Gesetzes vom 24. Dezember 1866 durch königliches Patent vom 12. Januar 1867 vollzogenen Einverleibung in die preussische Monarchie. Ferner fällt das Verhältnis Bosniens und der Herzegowina zu Oesterreich-Ungarn unter diesen Typus. Beide türkische Provinzen sind weder österreichisches noch ungarisches Staatsgebiet, ihre Angehörigen haben weder die österreichische noch die ungarische Staatsangehörigkeit. Andererseits aber hat trotz des Vorbehaltes der Souveränität die Herrschaft der Türkei über beide Provinzen kraft der Uebertragung der ganzen Regierungsgewalt an Oesterreich-Ungarn keinen wie immer gearteten staatsrechtlichen Inhalt, so dass auch dem türkischen Reiche gegenüber diese Provinzen als staatsrechtlich selbständige Territorien mit eigenen Angehörigen erscheinen, zumal Oesterreich-Ungarn sie auch nach Aussen hin vertritt. Ihre Verbindung mit dem türkischen

---

nach der Abtretung von Dänemark an Schweden im Kieler Frieden und der hierauf nach dem Kriege zwischen Schweden und dem ihm cedierten Gebiete begründeten Realunion.

Reiche hat wesentlich nur die völkerrechtliche Bedeutung, dass Oesterreich-Ungarn gehindert ist, sie ohne Zustimmung der Pforte und der übrigen Signatarmächte der Berliner Kongressakte einem seiner beiden Staatsgebiete zu inkorporieren.

## V.

Sind demnach politische Gebilde in Gestalt abhängiger Länder möglich, die ohne Staaten zu sein, dennoch zwei der wesentlichen Grundlagen des Staates, nämlich ein eigenes Gebiet und eigene Angehörige besitzen, so fragt es sich nun, ob es nicht auch Bildungen gibt mit eigenen Organen, die ihrem Wesen und ihren Funktionen nach Staatsorganen gleichwertig sind, ohne dass jene deshalb als Staaten zu charakterisieren sind.

Zuvörderst sei der Begriff des Staatsorgans festgestellt. Unter Staatsorganen sind jene Individuen oder Kollegien zu verstehen, deren Wille berufen ist, innerhalb der gesetzlichen Kompetenzen unmittelbar staatlichen Willen zu erzeugen oder an dem Prozess der Bildung und Vollziehung staatlichen Willens teilzunehmen. Jeder Staat hat eigene, nur ihm zugehörige Organe, er kann aber auch die Organe anderer Verbände zu seiner Thätigkeit heranziehen, die dadurch den Doppelcharakter als Verbands- und Staatsorgane empfangen. Ein hervorragendes Beispiel hiefür bieten die Organe der Gemeinden, die im aufgetragenen Wirkungskreise Staatsgeschäfte vollziehen.

Wir gehen nunmehr an die Untersuchung einer Zahl von Erscheinungen der heutigen Staatenwelt, um die oben gestellte Frage zu beantworten.

1) Ein Teil der britischen Kolonien, namentlich Kanada, Kapland und die Kolonien in Australien, sind vom britischen Parlament mit eigenen Verfassungen versehen worden.

Sie haben ihre eigenen Parlamente und ihre nur diesen verantwortlichen Kabinette, ihre eigenen Gerichtshöfe, ihre eigenen Truppen und ihre eigenen Kriegsflotten<sup>1)</sup>. Diese Parlamente sind nicht Organe des britischen Reiches, sondern Organe der betreffenden, korporativen Charakter besitzenden Kolonie. Das kanadische Parlament ist kanadisches Organ und auch die dem britischen Generalgouverneur beigesellten und untergeordneten Behörden, die durch kanadische Gesetze geordnet und ausschliesslich mit der Vollziehung kanadischer Gesetze beauftragt sind, sind kanadische, nicht grossbritannische Organe. Diese Organe aber, wie das Privy Council for Canada oder der Supreme Court of Canada haben formell und inhaltlich den Wirkungskreis von Staatsorganen. Die kanadischen Behörden üben unter dem Generalgouverneur alle Funktionen staatlicher Verwaltung aus, die im Mutterlande den Reichsbehörden zustehen, die kanadischen Gerichte sprechen gleich den englischen an der Königin Statt Recht. Sie als Selbstverwaltungsorgane zu bezeichnen, würde dem Begriffe der Selbstverwaltung<sup>2)</sup> eine für die heutige Staatenwelt unzulässige Ausdehnung geben, zumal das Komplement jeder Selbstverwaltung, die — in diesem Falle von England zu übende — staatliche Kontrolle über eine grosse Zahl der kanadischen Angelegenheiten, z. B. über die Rechtsprechung gänzlich mangelt<sup>3)</sup>. Ferner steht es ausser Zweifel, dass das kana-

<sup>1)</sup> Vgl. über die Verhältnisse der britischen Kolonien Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*. 2d ed. London 1894, speziell über Kanada Munro, *The Constitution of Canada*. Cambridge 1894.

<sup>2)</sup> Die englischen Schriftsteller sprechen von dem self-government der Kolonien, das aber mit unserem Rechtsbegriff der Selbstverwaltung nicht übereinstimmt, sondern wesentlich eine politische Kategorie ist.

<sup>3)</sup> Ueber die wenig ausgedehnte Kontrolle der Kolonien durch Grossbritannien Todd, p. 29, Munro p. 265 ff.

dische Parlament an der staatlichen Funktion der Gesetzgebung teilnimmt. Die kanadischen Gesetze sind staatliche Willensäußerungen. Nur ganz ausnahmsweise kann ein britisches Gesetz, ein Akt des Imperial Parliament zur Regelung kanadischer Verhältnisse erlassen werden<sup>1)</sup>. Die britische Staatsgewalt<sup>2)</sup> bestätigt nicht etwa die Beschlüsse des kanadischen Parlamentes wie Beschlüsse eines Kommunalverbandes vom Staate genehmigt oder bestätigt werden, sondern ihr Wille ist ein integrierender Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses selbst. Die kanadischen Gesetze entstehen daher durch die Einigung zweier Willen: den des kanadischen Parlamentes und den des britischen Gouverneurs oder der britischen Krone selbst. Sie sind daher zugleich britische und kanadische Willensakte. Der vom kanadischen Parlamente gefasste legislatorische Beschluss ist demnach ein integrierender Bestandteil unmittelbarer staatlicher Willensbildung und deshalb muss das kanadische Parlament als Staatsorgan aufgefasst werden, das gemäss der englischen Rechtsanschauung ein der Krone gleichwertiger Faktor der Gesetzgebung ist. Dieses Staatsorgan eignet aber nicht dem britischen Staate, sondern Kanada, es sind nicht aufgetragene Geschäfte des britischen Reiches, sondern Funktionen Kanadas, die es vollzieht.

Die kanadischen Gesetze sind aber den britischen Ge-

---

<sup>1)</sup> Todd, p. 209f. Munro p. 265f.

<sup>2)</sup> In der Regel sanktioniert der General-Gouverneur die Gesetze im Namen der Königin, muss sie jedoch in solchem Falle der englischen Regierung übersenden, die binnen zwei Jahren die ex nunc wirkende Vernichtung ihrer Gesetzeskraft durch die Königin beschliessen lassen kann. Gewisse Gattungen von Gesetzen müssen aber direkt der königlichen Sanktion unterbreitet werden. British North America Act 30 Vict c. 3, Art. 54—57. Todd, p. 155ff. Munro p. 271.

setzen nicht gleichwertig<sup>1)</sup>. Sie gelten nämlich nur innerhalb der Schranken der Reichsgesetze, im Kollisionsfalle hat der Richter englisches, nicht kanadisches Recht anzuwenden. Die kanadischen Gesetze haben demnach grosse Aehnlichkeit mit den deutschen Landesgesetzen, von denen sie sich aber dadurch unterscheiden, dass Reichs- und Landesgesetzgeber in Deutschland völlig getrennt sind. Am meisten dürfte bei ihnen die Analogie mit den elsass-lothringischen Landesgesetzen zu treffen. Aber auch von diesen unterscheiden sie sich durch den Umfang ihrer Kompetenz, indem selbst Aenderungen der Verfassung innerhalb gewisser Schranken durch kanadisches Gesetz erfolgen können.

Trotz seines Parlamentes aber und seiner anderen Organe ist Kanada keineswegs ein Staat. Kanada besitzt zwar ein eigenes Gebiet, über das es mit seinen Organen die ihm zustehenden Herrschaftsrechte ausübt. Es gibt aber keine von der britischen gesonderte kanadische Staatsangehörigkeit. Jeder Brite ist ohne weiters kraft der Niederlassung in Kanada zu allen Rechten eines Kanadiers befugt und jeder Angehörige von Kanada zugleich Angehöriger des ganzen britischen Reiches<sup>2)</sup>: auch in dieser Hinsicht ist das Verhältnis von Kanada zu Grossbritannien dem Elsass-Lothringens zum deutschen Reiche analog. Am wichtigsten für die Bestimmung des Charakters von Kanada ist aber der Mangel einer von der britischen unterschiedenen obersten Staatsgewalt. Die oberste Herrschaft über Kanada ruht bei der englischen Krone, die

<sup>1)</sup> Vgl. die eingehende Untersuchung über das Verhältnis der Kolonialgesetze zu den Reichsgesetzen bei Dicey, Introduction to the study of the Law of Constitution. 3d ed. London 1889. p. 97—113.

<sup>2)</sup> Naturalisationen aber können auch in den Kolonien auf grund von Kolonialgesetzen vollzogen werden, wodurch die Ausländer allerdings nur innerhalb der Kolonie die Rechte von Inländern erlangen. Naturalization Act (33 Vict c. 14) Art. 16, vgl. auch Todd p. 293ff.

sie durch den von ihr auf Zeit ernannten Generalgouverneur ausübt, der für seine Amtsführung dem grossbritannischen Parlamente verantwortlich ist <sup>1)</sup>). Dieser Gouverneur ist britischer Beamter, nicht Beamter der Kolonie. Wenn daher so häufig in der politischen Litteratur die mit repräsentativen Institutionen versehenen Kolonien als mit England verbündete Staaten bezeichnet werden und von einer „Imperial Federation“ gesprochen wird, so trifft diese Bezeichnung rechtlich keineswegs zu. Man braucht nur die oben angegebene Probe zu machen, um das zu erkennen. Schaltet man das Verhältnis Englands zu Kanada aus den kanadischen Institutionen aus, so ist Kanada kein Staat, sondern eine Anarchie. Wenn England sich heute ganz von Kanada zurückzöge, so würde der Gouverneur hinwegfallen und damit dem Staate sein Haupt und seine Exekutive mangeln. Kanada müsste daher in solchem Falle sich erst als Staat konstituieren, zunächst auch Beschluss darüber fassen, welche Staatsform es wählen, ob es Monarchie oder Republik sein will, da es durch den blossen Wegfall der britischen Herrschaft weder das eine noch das andere ist. Kanada ist demnach kein Staat, sondern ein Staatsfragment, es hat staatliche Organe, die es über den Typus eines Kommunalverbandes erheben, ohne ihm vollen staatlichen Charakter verleihen zu können.

2) Die heutige Stellung Islands zu Dänemark beruht auf dem dänischen Gesetze vom 2. Januar 1871 und der vom König von Dänemark am 5. Januar 1874 erlassenen Verfassung für Island <sup>2)</sup>). Für die besonderen isländischen Angelegen-

<sup>1)</sup> Die Kolonialgouverneure unterstehen dem britischen Staatssekretär für die Kolonien, der ebenfalls für alle Akte der Gouverneure dem englischen Parlamente verantwortlich ist. Vgl. Todd, p. 107. Ueber die Verantwortlichkeit der Gouverneure Munro p. 179.

<sup>2)</sup> Goos-Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts S. 154 ff.

heiten besteht eine von der dänischen gesonderte Gesetzgebung und Verwaltung. Die Gesetzgebung wird vom König im Verein mit dem isländischen Parlament, dem Alting ausgeübt, die Regierung vom König durch das Medium des dänischen Ministers für Island, der dem Alting für die Befolgung des Verfassungsgesetzes verantwortlich ist. Die lokale Gewalt steht dem vom König unter Verantwortlichkeit des Ministers ernannten Landeshauptmann von Island zu, der die Regierung im Alting vertritt. Island hat ferner eigene, nach isländischen Gesetzen urteilende Gerichte, für die aber das höchste dänische Gericht die oberste Instanz bildet. Eine Aenderung der isländischen Verfassung soll in Zukunft nur mit Zustimmung des Alting unter erschwerenden Formen stattfinden. Trotz dieser Sondereinrichtungen aber ist Island, wie das Gesetz vom 2ten Januar 1871 ausdrücklich erklärt, ein unzertrennlicher Teil des dänischen Staates mit gesonderten Landesrechten<sup>1)</sup>. Eine besondere isländische Landesangehörigkeit gibt es nicht. Die isländischen Gesetze werden vom Könige von Dänemark, nicht etwa vom Sonderherrscher Islands erlassen, der Minister für Island, dessen Portefeuille faktisch mit dem des dänischen Justizministers<sup>2)</sup> vereinigt ist, und der Landeshauptmann sind Organe des dänischen Staates. Der Alting aber ist ein Organ Islands und zwar hat er als Teilnehmer an der Staatsgesetzgebung den Charakter eines Staatsorgans, daher Island ebenfalls den Typus des Staatsfragmentes an sich trägt<sup>3)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Art. I. Text bei Dareste, Les Constitutions modernes II, p. 80.

<sup>2)</sup> Goos-Hansen, S. 45.

<sup>3)</sup> Eine analoge, in manchen Stücken jedoch anders geartete Organisation haben die dänischen Kolonien in Westindien durch das Kolonialgesetz vom 27. November 1863 erhalten. Goos-Hansen, S. 162 ff.

3) Die österreichischen Königreiche und Länder<sup>1)</sup> haben durch die Verfassung vom 26. Februar 1861 Landesordnungen erhalten, die den Charakter von Staatsgrundgesetzen für das betreffende Land besitzen<sup>2)</sup>. Diese Landesordnungen knüpfen an die verfassungsmässigen Zustände an, wie sie bis 1848 existierten. In den österreichischen Ländern hatten sich nämlich Landstände erhalten, deren Wirkungskreis allerdings ein sehr beschränkter geworden war. Solche Landstände wurden nach 1815 auch in den meisten wieder- oder neuerworbenen Ländern wiederhergestellt oder eingeführt, so in Tirol, Galizien, Krain und Salzburg.

Der österreichische Staat ist dadurch entstanden, dass der Landesherr der einzelnen Territorien die seit der pragmatischen Sanktion zu untrennbarer Gemeinschaft in ihm vereinigten verschiedenen monarchischen Gewalten durch Schaffung und Fortbildung einheitlicher Institutionen zu innerer Einheit mit einander verschmolz. Daher wird Oesterreich heute ausschliesslich von dem in sich einheitlichen Kaiser beherrscht, der in Erinnerung des Ursprungs seiner Gewalt zwar noch immer die landesherrlichen Titel der einzelnen Territorien führt, jedoch stets nur als Monarch des Gesamtstaates, niemals als Herrscher eines einzelnen Landes auftreten kann. Das zeigt sich vor allem darin, dass die Länder keine selbstständige, vom Landesherrn ernannte und diesem unmittelbar untergeordnete Exekutive besitzen. Alle staatlichen Behörden ressortieren vielmehr von dem österreichischen Ministerium,

---

<sup>1)</sup> Vgl. Ulbrich, Lehrbuch des öffentl. Staatsrechts S. 296 ff. Jellinek, Staatenverbindungen S. 77. Lingg, (Prager) Juristische Vierteljahrsschrift, 28. Bd. Wien 1892, S. 67 ff.

<sup>2)</sup> Patent vom 26. Februar 1861 III: Wir . . . . . verleihen jeder einzelnen (sc. Landesordnung und Landtagswahlordnung) für das betreffende Land die Kraft eines Staatsgrundgesetzes.

sie sind samt und sonders kaiserlich-königliche Behörden, d. h. Behörden des Gesamtstaates, nicht Landesbehörden. Der an der Spitze der Landesverwaltung stehende Landeschef (Statthalter oder Landespräsident) ist ein dem Ministerium untergeordneter und nur diesem verantwortlicher Beamter.

Nichtsdestoweniger ist der staatliche Charakter der österreichischen Länder in einem Punkte erhalten geblieben oder vielmehr neu belebt worden. Kraft der Landesordnungen besitzen die Länder nämlich Landtage, die einen Doppelcharakter an sich tragen. Sie sind erstens die Vertretung des Landes als eines höheren Kommunalverbandes. In dieser Eigenschaft fassen sie selbständige Beschlüsse, die entweder unmittelbar oder kraft kaiserlicher Bestätigung Rechtskraft gewinnen und haben ein aus ihrer Mitte gewähltes, unter dem Vorsitze des vom Kaiser ernannten Landtagspräsidenten (der in den einzelnen Ländern verschiedene Namen führt) funktionierendes Vollzugsorgan, den Landesausschuss. Sodann aber sind die Landtage die parlamentarische Vertretung zur Teilnahme der Länder an der Landesgesetzgebung. In Oesterreich gibt es nämlich, ebenfalls im geschichtlichen Anschlusse an die früheren Verhältnisse zwei Gattungen von Gesetzen: Landesgesetze und Reichsgesetze, die nicht nach Art der deutschen Gesetze zu einander in dem Verhältnis stehen, dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, sondern die völlig gleichwertig nebeneinander stehen. So eng begrenzt auch nach der gegenwärtigen Verfassung der Kreis der Landesgesetze ist, so bildet dennoch kraft des durch Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 abgeänderten Reichsratsstatutes die Landesgesetzgebung insofern die Regel, als alle legislatorischen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Reichsrate zugewiesen sind, mit den Landtagen verfassungsmässig erledigt werden müssen. Diese Landesgesetze sind

nun juristisch höchst eigentümliche Erscheinungen, die von den österreichischen Schriftstellern bisher in ihrer Eigenart weder genügend untersucht noch erklärt worden sind. Unrichtig ist es, sie als Akte der Provinzialautonomie zu bezeichnen, da das Subjekt der Gesetzgebung nicht die Provinz ist. Sie werden vom Kaiser sanktioniert, von der Reichsgewalt publiziert, von den Ministern kontrasigniert, die für die Landesgesetzgebung ausschliesslich dem Reichsrat verantwortlich sind. Andererseits sind aber die Landesgesetze nicht etwa als Resultat einer Delegation von Seiten der Reichsgesetzgebung aufzufassen<sup>1)</sup>, das würde der geschichtlichen Entwicklung der Monarchie von Grund aus widerstreben: nicht der Reichsgesetzgeber hat den Landesgesetzgeber, sondern umgekehrt der Landesgesetzgeber den Reichsgesetzgeber geschaffen. Die Landesgesetze haben vielmehr einen Doppelcharakter: sie sind zugleich Akte des Reiches und des Landes. Der gesetzgeberische Akt des Kaisers muss den Konsens der Landesvertretung erhalten: dadurch nimmt das durch den Landtag repräsentierte Land teil an dem dem Kaiser zustehenden Rechte der Landesgesetzgebung. Die Landesgesetzgebung ist nun zweifellos in ihrem ganzen Prozesse eine staatliche Funktion und alle an diesem Prozesse teilnehmenden Organe sind zweifellos Staatsorgane. Eines dieser Organe aber, der Landtag, ist nicht Organ des Reiches, sondern ausschliesslich Organ des Landes<sup>2)</sup>. Die österreichischen Königreiche und Länder besitzen demnach, ohne Staaten zu

---

<sup>1)</sup> Die Länder nehmen nicht, wie Lingg S. 31 ff. eingehend ausführt, als Staatsteile, sondern als vom Staate unterschiedene Verbände an der Landesgesetzgebung teil.

<sup>2)</sup> Das bis zur Wahlreform von 1873 allerdings bei Entsendung der Abgeordneten zum Reichsrat Funktionen eines Reichsorgans ausübte.

sein, Staatsorgane und fallen kraft dieser Eigentümlichkeit unter die Kategorie der Staatsfragmente.

4) Aehnlich und doch wieder anders sind die Verhältnisse in den nordamerikanischen Territorien gestaltet<sup>1)</sup>. Für deren Organisation, bevor sie zu Staaten erhoben werden, gab es zwei Stufen. Auf der ersten waren sie einfach Provinzen der Union, die vom Centralstaate aus für Verwaltung und Rechtsprechung Beamte (Gouverneur und Richter) erhielten, die vom Präsidenten der Union mit Zustimmung des Senates ernannt wurden. Die Territorien wurden aber als „inchoate States“, als werdende Staaten betrachtet und erhielten demgemäss später, wenn sie auf die zweite Stufe gelangten, eine eigene Volksvertretung, die beschränkte gesetzgeberische Funktionen für das Territorium unter den von der Union festgesetzten Bedingungen<sup>2)</sup> ausübt. Die Beschlüsse dieser Legislaturen waren in früheren Fällen dem absoluten Veto des Gouverneurs und manchmal der Bestätigung durch den Kongress unterworfen, während heute in den noch vorhandenen drei Territorien<sup>3)</sup> — die alle auf der höheren Stufe stehen — der von der Union ernannte Gouverneur nur ein suspensives Veto gegenüber den Akten der Territoriallegislatur besitzt, für New Mexiko und Arizona aber überdies noch deren Vorlage an den Kongress zum Zwecke der Bestätigung vorgeschrieben ist<sup>4)</sup>. Die Territorien sind daher auf dieser

<sup>1)</sup> Vgl. die oben citierten Werke, ferner Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht II, 2. S. 236ff. Schlieff, Die staatsrechtliche Stellung der Territorien. Archiv für öff. Recht IV, S. 314ff.

<sup>2)</sup> Sie darf z. B. nicht länger als sechzig Tage im Jahre versammelt sein, weil den Mitgliedern die Diäten aus der Unionskasse gezahlt werden.

<sup>3)</sup> New Mexico, Arizona und Oklahama.

<sup>4)</sup> Mitteilung des Herrn M. Farrand in Newark, Verfassers einer demnächst erscheinenden Monographie über die Territorien. Nichts-

Stufe bereits als künftige Staaten organisiert: sie haben ihr Gebiet, eigene Angehörige, deren Stellung auf Territorialgesetzen ruht, allein dem staatsrechtlichen Begriffe des Staates entsprechen sie nicht, weil sie nur ein ihnen zugehöriges und zwar gesetzgebendes Staatsorgan aufweisen, während Verwaltung und Gerichtsbarkeit von Organen der Union ausgeübt wird. Sie sind daher in dieser Gestalt ebenfalls als Staatsfragmente zu bezeichnen.

5) Die herrschende Ansicht über das Reichsland Elsass-Lothringen geht dahin, dass es kein Staat, sondern lediglich eine Provinz des deutschen Reiches sei. Es gibt in der That keine von der Gebietshoheit des Reiches unterschiedene Gebietshoheit Elsass-Lothringens, auch keine elsass-lothringische Landesangehörigkeit, die der Staatsangehörigkeit in den deutschen Gliedstaaten analog wäre, da alle in diesen aus der Zugehörigkeit zu ihnen sich ergebenden Rechte in Elsass-Lothringen jedem dort domizilierenden Deutschen zustehen, also aus der Reichsangehörigkeit und dem Domizil, nicht aus den Landesangehörigkeiten fließen<sup>1)</sup>. Ein Teil der Staatsrechtslehrer, namentlich Laband<sup>2)</sup> und Hänel<sup>3)</sup>, sprechen dem Reichslande überhaupt jede öffentlich-rechtliche Persönlichkeit

---

destoweniger gilt — abweichend von den ähnlichen Bestimmungen in der Union und den Einzelstaaten — der Gouverneur als Organ der gesetzgebenden Gewalt (v. Holst S. 100 Note 2), wie es scheint als Repräsentant des der Union zustehenden Gesetzgebungsrechtes in den Territorien. — Im Repräsentantenhause der Union sind die Territorien durch je einen nicht stimmfähigen Abgeordneten vertreten.

<sup>1)</sup> Vgl. darüber Laband I, S. 690 ff. Die besondere elsass-lothringische Landesangehörigkeit, die Leoni, Das öffentl. Recht von Elsass-Lothringen I, S. 17 (gemäss seiner Ansicht, dass Elsass-Lothringen ein Staat sei) und G. Meyer, Staatsrecht S. 194 annehmen, hätte auf grund der heutigen Gesetzgebung keinen Inhalt.

<sup>2)</sup> I, 680. <sup>3)</sup> I, S. 830.

ab, während andere, vornehmlich G. Meyer<sup>1)</sup> und Loening<sup>2)</sup>, ihm den Charakter als Provinzialverband zuerkennen.

Dass das Reichsland eine selbständige Persönlichkeit ist, ergibt sich daraus, dass es einen eigenen Fiskus hat<sup>3)</sup>, der, wie heute wohl bereits als unbestreitbar behauptet werden kann, ein Gemeinwesen nicht nur zum privat-, sondern auch zum öffentlich-rechtlichen Subjekt von Vermögensrechten<sup>4)</sup> erhebt. Ueber den Typus eines Provinzialverbandes aber gehen die Funktionen hinaus, die der elsass-lothringische Landesausschuss auf Grund des Reichsgesetzes vom 2. Mai 1877 ausübt. Dieser aus Wahlen reichsländischer Kommunalverbände (Bezirke, Kreise, Gemeinden) hervorgehende Landesausschuss wirkt nämlich an der Landesgesetzgebung für Elsass-Lothringen nach Art und Weise einer Volksvertretung mit, da die Landesgesetze vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und des Landesausschusses erlassen werden. Ueber die rechtliche Natur des Landesausschusses gehen die Meinungen derer, die Elsass-Lothringen den Staatscharakter absprechen, auseinander. Die eine Ansicht erklärte ihn für einen Provinziallandtag<sup>5)</sup>, die andere für ein Reichsorgan und zwar für einen Spezialreichstag, einen Stellvertreter des Reichstages<sup>6)</sup>. Beide Ansichten treffen nicht das Richtige. Eine blosse Provinzialvertretung kann in ihren eigenen Angelegenheiten Beschlüsse fassen, aber nicht als solche an der staat-

<sup>1)</sup> Staatsrecht S. 414.

<sup>2)</sup> Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 77.

<sup>3)</sup> Geleugnet von Hänel S. 834, im Widerspruch mit den realen Verhältnissen. Dagegen treffend G. Meyer, Staatsrecht S. 414 Note.

<sup>4)</sup> Vgl. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, S. 142ff., Jellinek, System des subj. öffentl. Rechts S. 56f. Diese Persönlichkeit des Reichslandes ist aber anstattlicher nicht körperschaftlicher Art. Der die Zwecke dieser Person versorgende Wille ist der des Reichs.

<sup>5)</sup> G. Meyer, Staatsrecht S. 424.

<sup>6)</sup> Laband a. a. O. I, S. 706. Hänel a. a. O. S. 831f.

lichen Funktion der Gesetzgebung teilnehmen. Die Theorie des Spezialreichstages stellt sich als logische Konsequenz der Anschauung dar, dass das Reichsland keine Persönlichkeit besitzt. Sie ist aber eine durch strikte Anwendung der deduktiven Methode hervorgerufene Künstelei, die nichts erklärt. Zweifellos ist der Landesausschuss an Stelle des Reichstags getreten, übt aber trotzdem keine Stellvertretung aus. Aus dem historischen Vorgang des An-die-Stelle-Tretens kann mit nichten auf eine juristische Stellvertretung geschlossen werden. Irgend ein Rechtsverhältnis zwischen Reichstag und Landesausschuss existiert nicht und wird auch dadurch nicht begründet, dass fernerhin noch immer Landesgesetze für Elsass-Lothringen im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen werden können; aber auch an eine Repräsentation des deutschen Volkes durch den Landesausschuss zu denken, führt zu den verwickeltsten und überdies praktisch ganz wertlosen Konstruktionen <sup>1)</sup>. Das Verhältnis vom Landesausschuss zum Reichstag erinnert vielmehr lebhaft an das der britischen Koloniallegislaturen zum englischen Parlamente, indem jene ja auch an Stelle dieses getreten sind, ohne irgendwie dessen Stellvertreter zu sein. Der Landesausschuss ist weder Stellvertreter noch Repräsentant des Reichstages, aber auch nicht der eines elsass-lothringischen Volkes. Er ist vielmehr parlamentarischer Repräsentant der reichsländischen mit Wahlrecht begabten Kommunalverbände, als deren Einheit das Reichsland selbst erscheint — die altenglische Idee, derzufolge nicht die Individuen, sondern die communitates im Unterhause repräsentiert sind, hat in Elsass-Lothringen eine Auferstehung gefeiert. Der Landesausschuss ist daher nicht ein Organ des Reiches, sondern des Reichslandes als eines korporativen Ver-

---

<sup>1)</sup> So müssten z. B. die elsass-lothringischen Wähler als Repräsentanten sämtlicher deutscher Wähler angesehen werden.

bandes, der eben durch diesen Landesausschuss selbst seine Organisation empfangen hat. Dass durch Reichsgesetz die Funktionen des Landesausschusses jederzeit beschränkt und aufgehoben werden können beweist so wenig für die Eigenschaft des Landesausschusses als Reichsorgans, als die Zuständigkeit eines Staates zur Schaffung und Aufhebung von Gemeindeorganen diesen den Charakter von Staatsorganen verleiht<sup>1)</sup>. Der Landesausschuss ist aber kraft seiner Teilnahme an der staatlichen Funktion der Gesetzgebung nicht Organ eines Provinzialverbandes, sondern Staatsorgan. Durch ihn hat Elsass-Lothringen den Charakter eines Staatsfragmentes erhalten, es fällt mit den früher betrachteten Bildungen kraft der analogen Erscheinungen, die es aufweist, unter denselben Typus.

6) Die Herzogtümer Sachsen-Koburg und Gotha<sup>2)</sup> bilden einen Bundesstaat des deutschen Reiches. Die Organisation dieses Staates ist durch die gemeinschaftliche Verfassung vom 3. Mai 1852 geregelt. Ihr zufolge steht an der Spitze des Staates als im Rechtssinn in sich einheitliches oberstes Organ der Herzog, der mittelst eines dem Gesamtstaate zugehörigen Ministeriums und diesem untergeordneten Behörden regiert. Die besonderen Angelegenheiten der beiden Herzogtümer werden von eigenen Abteilungen des unter einheitlicher Leitung des Staatsministers stehenden Staatsministeriums besorgt. Für jedes der beiden Gebiete bestehen aber gesonderte Landtage, die für die gemeinsamen Angelegenheiten den gemeinschaftlichen Landtag bilden. Eine Abänderung der Kom-

---

<sup>1)</sup> In diesem Punkte ist also die Auffassung von Leoni a. a. O. S. 61 richtig.

<sup>2)</sup> Vgl. Forkel, Das Staatsrecht der Herzogtümer Sachsen-Koburg und Gotha in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts III, II<sup>2</sup> S. 113 ff.

petenz des gemeinschaftlichen Landtags, sowie jede Abänderung des Staatsgrundgesetzes kann nur auf grund der Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten eines jeden der besonderen Landtage vorgenommen werden. Das Recht, Staatsdiener wegen Verfassungsverletzung zu belangen, steht jedem Einzellandtag innerhalb seiner Kompetenz zu. Die beiden Herzogtümer sind nun nicht, wie behauptet wurde, durch Realunion mit einander verbundene Staaten, sondern sie bilden einen Einheitsstaat<sup>1)</sup>. Es gibt weder besondere Koburgische noch Gothaische Staatsangehörige<sup>2)</sup>, so wenig als eine gesonderte Koburgische und Gothaische Staatsgewalt. Wohl aber haben die beiden Landtage den Charakter von Staatsorganen, die nicht dem Gesamtstaat, sondern jedem der beiden des Staatscharakters im übrigen entbehrenden Herzogtümer eignen. Diese sind daher ebenfalls Staatsfragmente.

## VI.

Ist bezüglich der im Voranstehenden betrachteten Bildungen die Ansicht vorherrschend, dass sie nicht Staaten seien, so sollen nun schliesslich zwei politische Gebiete untersucht werden, deren staatlicher Charakter von den einen energisch verteidigt, von andern bestritten wird.

1) Von allen bisher besprochenen Erscheinungen weicht das Königreich Kroatien-Slavonien in seiner Stellung innerhalb der Länder der ungarischen Krone durchaus ab. Seit seiner Vereinigung mit Ungarn hatte Kroatien-Slavonien eine Sonderstellung im ungarischen Reiche mit eigentümlichen von denen des Gesamtstaates getrennten Institutionen. Es

<sup>1)</sup> Vgl. Jellinek, Staatenverbindungen S. 208 f., Brie in Grünhuts Zeitschrift f. das Privat- und öff. Recht der Gegenwart XI, S. 138.

<sup>2)</sup> Gesetz vom 8. April 1879 § 1 (Störk, Handbuch der deutschen Verfassungen S. 444) Forkel, S. 122.

wurde als territorium accessorium, als pars adnexa der Stefanskronen betrachtet und sein Verhältnis zum Hauptlande als eine incorporatio minus plena oder als unio realis inaequali iure bezeichnet<sup>1)</sup>. Nach Anerkennung der Selbständigkeit Ungarns von Seiten Oesterreichs durch die Gesetze von 1867 wurde auch das Verhältnis dieses Staates zu seinem Nebenlande von Neuem geregelt und zwar auf Grund einer vertragsmässigen Auseinandersetzung zwischen Ungarn und Kroatien-Slavonien. Der ungarische Gesetzesartikel XXX vom Jahre 1868<sup>2)</sup> und der gleichlautende kroatische Gesetzartikel I von diesem Jahre bilden als Resultate dieses Vertrages die verfassungsmässige Grundlage der heutigen Rechtsstellung Kroatiens. Von kroatischer Seite ist wesentlich in Polemik gegen meine Ausführungen<sup>3)</sup> von Pliverić der Satz aufgestellt worden, dass Kroatien mit Ungarn überhaupt nur durch vertragsmässige Bande verknüpft und daher ein souveräner Staat sei<sup>4)</sup>.

Nun hat Kroatien gemäss der heutigen Rechtslage nicht nur einen eigenen Landtag, der an der Landesgesetzgebung mitwirkt, die eine viel grössere Ausdehnung hat, als die der österreichischen Länder, sondern auch eine eigene Landes-

---

<sup>1)</sup> Ueber die älteren staatsrechtlichen Verhältnisse Kroatiens vgl. A. v. Viroszil, Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn I, S. 148 ff., II, S. 383 ff.

<sup>2)</sup> Abgedruckt bei Steinbach, Die ungarischen Verfassungsgesetze. 2. Aufl. S. 103 ff.

<sup>3)</sup> Die Lehre von den Staatenverbindungen S. 76.

<sup>4)</sup> Jellinek-Pliverić, Das rechtliche Verhältnis Kroatiens zu Ungarn, 1885, Pliverić, Beiträge zum ungarisch-kroatischen Bundesrecht, 1886, vgl. dazu Jellinek, Krit. Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung 1889, S. 327 ff. Pliverić, Der kroatische Staat, 1887. Vgl. auch Tezner in Grünhuts Zeitschrift XX, S. 712 ff.

regierung, an deren Spitze der dem Landtage verantwortliche Banus steht und die in die Abteilungen des Innern und der Angelegenheiten des Landesvoranschlags, des Kultus und Unterrichts und der Justiz zerfällt. Kroatien hat auch seine eigenen Gerichte, die nach kroatischen Gesetzen urteilen und ganz unabhängig von den ungarischen Gerichten sind. Nach Aussen aber, und zwar auch gegenüber Oesterreich, bilden sämtliche Länder der ungarischen Krone eine und dieselbe staatliche Gemeinschaft, deren König durch einen und denselben Krönungsakt in den Vollbesitz seiner königlichen Rechte eintritt. Die in dem oben citierten Ausgleichsgesetze als Ungarn und Kroatien gemeinsam bezeichneten Angelegenheiten sind in Wahrheit einheitlicher Natur, weil sie von dem einheitlichen Gesamtparlamente erledigt werden, in dem zwar kroatische Repräsentanten Sitz und Stimme haben, allein in so geringer Zahl, dass ihr Votum stets majorisiert werden kann und weil die ungarische in sich einheitliche Regierung die Verwaltung dieser Angelegenheiten dem ungarischen Reichstage verantwortlich leitet<sup>1)</sup>. Jede Aenderung aber in den bestehenden staatsrechtlichen Beziehungen Kroatiens zu Ungarn ist ohne ausdrückliche Zustimmung des kroatischen Landtags ausgeschlossen.

Allein so nahe Kroatien durch diese Bestimmungen dem Typus des Staates gerückt erscheint, so ist es dennoch kein Staat. Vor allem mangelt ihm ein wichtiges Element: eigene Staatsangehörige. Gemäss dem ungarischen Gesetzartikel XXX von 1878<sup>2)</sup> ist die Staatsangehörigkeit in sämtlichen Ländern der ungarischen Krone ein und dieselbe. Es gibt daher keine

<sup>1)</sup> Massgebend für diese Erkenntnis sind die realen Machtverhältnisse, nicht die staatsrechtlichen Theorien des ungarisch-kroatischen Ausgleichsgesetzes, das wie so viele ungarische Gesetze von unverbindlichem Gesetzesinhalt manche Probe liefert.

<sup>2)</sup> § 1.

besonderen kroatischen Landesangehörigen. Zur Ausübung der politischen Wahlrechte in Kroatien ist der Angehörige des ungarischen Reiches berufen, der in einer kroatischen Gemeinde heimatsberechtigt ist<sup>1)</sup>. Auch das persönliche Stimmrecht der Adeligen am Landtage ist nicht von einer besonderen Landesangehörigkeit, sondern von der Kenntnis der kroatischen Sprache und dem Eigentum von Grundbesitz in Kroatien abhängig<sup>2)</sup>. Ferner ist das Finanzwesen Ungarn und Kroatien gemeinsam, d. h. ungarisch. Kroatien erhält die finanziellen Mittel für seine autonome Verwaltung auf grund seiner Steuerleistung aus dem gemeinsamen Fiskus, derart dass es gar nicht als gesonderte Persönlichkeit auf vermögensrechtlichem Gebiete erscheint. Besondere Landessteuern, wie sie für die österreichischen Länder durch Landesgesetz festgestellt werden können, sind der Kompetenz des kroatischen Landtags entzogen. Noch wichtiger für die richtige Erkenntnis der Stellung Kroatiens ist aber folgendes. Kroatien besitzt zwar neben seinem Landtag eine eigene Landesregierung, deren Mitglieder

---

<sup>1)</sup> Eine kroatische Landesangehörigkeit sucht zu deducieren Pliverić in Jellinek-Pliverić a. a. O. S. 36ff., 72f. in Analogie mit der Gliedstaatsangehörigkeit im Bundesstaate, deren einziger Inhalt in der Ausübung der politischen Wahlrechte besteht. Dass aus dem Dasein politischer Wahlrechte allein nicht auf das Vorhandensein einer besonderen Staatsangehörigkeit geschlossen werden dürfe, zeigt Elsass-Lothringen, wo die dort domizilierten Deutschen das Wahlrecht zu den Kommunalvertretungen und damit zum Landesausschuss haben, ohne dadurch eine besondere elsass-lothringische Landesangehörigkeit zu erlangen. Auch Tezner, a. a. O. S. 737 tritt für die Existenz einer gesonderten kroatischen Staatsangehörigkeit ein, die dem Geiste des ungarisch-kroatischen Verhältnisses gewiss entsprechen würde. Für die rechtliche Natur Kroatiens wäre sie aber auch nicht entscheidend.

<sup>2)</sup> Kroat. Gesetz vom 24. September 1888 § 2, c. Steinbach S. 125.

mit dem Banus an der Spitze, Organe Kroatiens sind. Allein die oberste Staatsgewalt, der diese Regierungsorgane untergeordnet sind, kann niemals ganz selbständig hervortreten. Der König von Kroatien ist mit dem König von Ungarn derart verbunden, dass er niemals ohne den letzteren eine Regierungshandlung vornehmen kann. Alle königlichen Akte der Gesetzgebung und Verwaltung Kroatiens bedürfen einer doppelten Gegenzeichnung, der des kroatisch-slavonisch-dalmatischen Ministers in Budapest und der des Banus. Jener ist ein Minister ohne Portefeuille und dient als Verbindungsglied zwischen dem ungarischen Ministerium und der kroatischen Landesregierung und unterbreitet in dieser Eigenschaft dem Könige die Anträge des Banus unverändert. Aber er ist Mitglied des ungarischen Ministeriums und dem ungarischen Reichstage verantwortlich dafür, dass die kroatischen Angelegenheiten nicht in einer dem gesetzlichen Verhältnis und der Interessengemeinschaft mit Ungarn widersprechenden Weise erledigt werden. Dieser Minister ist daher Organ des Staates aller Länder der ungarischen Krone, nicht etwa Sonderorgan Kroatiens. Ferner wird der Banus vom Könige auf Antrag und unter Gegenzeichnung des ungarischen Ministerpräsidenten ernannt. Es ist daher der König sämtlicher Länder der Stefanskronen, der den Chef der kroatischen Landesregierung ernennt. Daher ist der König von Kroatien nicht in der Lage selbstständig, ohne jede Mitwirkung des Königs von Ungarn die Regierung Kroatiens zu führen. Das gehört aber zu den wesentlichen Merkmalen des Staates, dass seine oberste Gewalt eine freie, selbständige, von Niemandem abhängige Sphäre habe; der ist aber kein selbständiger Herrscher, der keinen Schritt ohne den Monarchen eines anderen Staates vornehmen kann. Es ist daher unrichtig, das Verhältnis Ungarn-Kroatien als Realunion zu bezeichnen und es unter denselben Typus

zu stellen, wie jenes Oesterreichs zu Ungarn oder Schwedens zu Norwegen. Der König von Ungarn ist in ungarischen Sonderangelegenheiten ganz unabhängig vom Kaiser von Oesterreich, wie der König von Norwegen in norwegischen Sachen von Schweden. Der König von Kroatien hingegen ist mit dem König von Ungarn derart verschmolzen, dass er ohne ihn gar keine rechtliche Sonderexistenz zu führen vermag. So weit daher auch die staatliche Organisation Kroatiens reicht, so ist sie dennoch nicht vollendet<sup>1)</sup>. Auch Kroatien ist daher kein Staat, sondern ein sehr entwickeltes Staatsfragment.

2) Das Grossfürstentum Finland<sup>2)</sup> bildete bis zum Frieden von Fredrikshamm vom 17. September 1809 einen integrierenden Bestandteil des Königreichs Schweden. In diesem Friedensschlusse erkannte Schweden die bereits vorher von Russland verfügte Inkorporation Finlands an<sup>3)</sup>. Schon im Laufe

<sup>1)</sup> Diese Erkenntnis trifft auch mit der politischen Wirklichkeit zusammen, die ein objektiver französischer Beobachter zutreffend folgendermassen charakterisiert: „Un pays qui reçoit de l'étranger le chef du pouvoir exécutif et voit son existence économique absorbée dans celle d'un peuple voisin, eût-il par ailleurs une constitution respectueuse de la tradition nationale, en fait ne s'appartient pas.“ Loiseau, La Hongrie et l'opposition croate, Revue des deux mondes t. 101, p. 106.

<sup>2)</sup> Ueber die staatsrechtliche Stellung Finlands vgl. Mechelin, Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finland in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts. IV, 2<sup>e</sup> S. 245ff. Derselbe, La question finlandaise, Helsingfors 1893. Hermanson, Finlands statsrätliga ställning, Helsingfors 1893. Derselbe, Bemötande i frågan om Finlands statsrätliga ställning, Helsingfors 1894. Danielson, Finlands Vereinigung mit dem russischen Reiche, Helsingfors 1891 (gegen Ordin, Finlands Unterwerfung [Pokoriennie Finn]landii) 1889). Schybergson, Geschichte Finnlands in Heeren-Uckert, Geschichte der europäischen Staaten 1896, S. 515f. F. v. Martens, Völkerrecht I. S. 246. Korkunoff, Russkoje Gossudarstoënnoje Pravo I, II. St. Petersburg 1893.

<sup>3)</sup> Art. IV . . . les Gouvernemens . . . appartiendront désormais

des Krieges nämlich hatte Kaiser Alexander I. von Russland die dauernde Vereinigung Finlands mit Russland im Manifest vom 20. März/1. April 1808 dem russischen Volke verkündigt, nachdem er sie den anderen Mächten durch das Rundschreiben vom 16./28. März angezeigt hatte. In dem Manifest vom 5./17. Juli erklärte der Kaiser den Finländern: „Die Bewohner des nunmehr eroberten Finlands haben von Stund an einen Platz unter den dem russischen Scepter unterworfenen Völkerschaften erhalten“ <sup>1)</sup>. Später jedoch entschloss sich der Kaiser, Finland nicht nur nach Art einer russischen Provinz zu beherrschen, rief einen auf grund der schwedischen Reichstagsordnungen bestellten Landtag zusammen <sup>2)</sup>, bestätigte diesem die Grundgesetze des Landes und gelobte, nur in Uebereinstimmung mit ihnen zu regieren. Zugleich nahm er unter seinen bisherigen Titeln den eines Grossfürsten von Finland an. Auf grund dieser Verfassung hat Finland viel weitergehende Selbständigkeit als alle früher betrachteten Bildungen. Es hat ein eigenes Territorium, eigene Angehörige, die nicht zugleich russische Staatsangehörige sind, die ganze Verwaltung ist Finland eigentümlich mit Ausnahme der auswärtigen Angelegenheiten und der militärischen Kommandosachen, die ihm mit Russland gemeinsam sind. Finland wäre daher zweifellos ein Staat, wenn Alexander I. seine Eigenschaft als Grossfürsten von Finland gänzlich von der als Kaisers von Russland getrennt hätte. Allein es lässt sich nicht nachweisen, dass Alexander I., als er „der finländischen Nation die Rechte

---

en toute propriété et souveraineté à l'Empire de Russie et lui restent incorporés.

<sup>1)</sup> Schybergson S. 521.

<sup>2)</sup> Erlass vom 20. Januar/1. Februar 1809, der in seinen einleitenden Worten die Thatsache der für immer vollzogenen Vereinigung Finlands mit Russland hervorhebt. Schybergson S. 531.

ihrer politischen Existenz“<sup>1)</sup> zuerkannte, auch sich selbst eine neue, von der des russischen Kaisers gänzlich unabhängige und getrennte Qualität zuerkennen wollte. So wenig irgend ein finländischer Staatsakt die Selbständigkeit der auswärtigen Angelegenheiten Finlands erklärte und hierauf erst ihre Vereinigung mit denen Russlands verfügte, diese vielmehr aus der 1808 und 1809 vollzogenen, von Schweden anerkannten Inkorporation Finlands sich ergibt, so wenig hat der Kaiser irgendwie eine Trennung seiner russischen Kaiser- und finländischen Grossfürstenwürde vorgenommen. Denn dass von der Annahme eines besonderen Titels durch einen Monarchen keineswegs auf die Schaffung einer besonderen Krone geschlossen werden darf, bedarf kaum näherer Ausführung. Durch die Creirung des Titels einer Kaiserin von Indien für die Königin von Grossbritannien und Irland ist ebensowenig ein indischer Staat geschaffen worden, als die Gleichstellung Irlands mit Grossbritannien in der königlichen Titulatur dieser Provinz des britischen Reiches heute Staatscharakter verleiht. Zudem hat bereits der König von Schweden zur Zeit, als Finland nichts als einen integrierenden Bestandteil des schwedischen Staates bildete, den Titel eines Grossfürsten von Finland geführt. Ganz richtig sagt Mechelin, „dass es ein dem Kaiser Russlands zukommendes Recht sei, als Grossfürst von Finland die Herrschergewalt in diesem Lande auf grund der bestätigten Konstitution auszuüben“<sup>2)</sup>. Gibt es aber ein solches Recht, dann ist keine wie immer geartete Union zweier Staaten in dem Verhältnisse Russland-Finland vorhanden. In Schweden-Norwegen ist es kein Recht des Königs von Schweden König von Norwegen zu sein, der König von Norwegen hängt nicht von dem Rechte des Herr-

<sup>1)</sup> Manifest vom 15./27. März 1810 vgl. Mechelin, Staatsrecht S. 249.

<sup>2)</sup> Staatsrecht S. 249.

schers des anderen Staates ab, sondern die Persönlichkeit des Herrschers von Schweden-Norwegen vereinigt auf grund des Unionsvertrages zwei gänzlich von einander geschiedene monarchische Würden in seiner physischen Person. Die völlige rechtliche Trennung beider Monarchenqualitäten im russisch-finnischen Herrscher müsste durch einen ausdrücklichen Akt des Kaisers dargethan worden sein, denn die Vermutung streitet dafür, dass Alexander an seiner niemals ausdrücklich widerrufenen Erklärung, dass Finland dem russischen Reiche inkorporiert sei, festhalten wollte. Nur insoweit er daher später die gesonderten finländischen Institutionen ausdrücklich anerkannte, sind sie als solche bestehen geblieben oder fortgebildet worden. Nun aber erklärt das russische Staatsgrundgesetz, dass der Thron des Grossfürstentums Finland unabtrennbar von dem kaiserlich russischen Thron sei<sup>1)</sup>; ein besonderes Thronfolgegesetz für Finland gibt es nicht<sup>2)</sup>, in Finland gilt nicht die finländische, sondern die russische Successionsordnung. Die im russischen Thronfolgerecht in diesem Jahrhundert vollzogenen Aenderungen (Ebenbürtigkeitsgesetz von 1820) sind nur durch russisches Gesetz erfolgt. Es ist daher keine Bestimmung der finländischen Verfassung vorhanden, welche die in Finland herrschende Dynastie bezeichnet, was doch einer der wesentlichsten Teile einer jeden monarchischen Staatsverfassung ist. Daher ist sowohl die Ansicht Menchelins, dass Finland ein souveräner, als auch die Hermansons<sup>3)</sup>, dass es ein nichtsouveräner Staat sei, unhalt-

---

<sup>1)</sup> Russisches Grundgesetz Art. 4: Sont inséparables du trône impérial de toutes les Russies: le trône du royaume de Pologne, et celui de la Grand-Principauté de Finlande. Daresté II, p. 245.

<sup>2)</sup> Mechelin, Staatsrecht S. 261 f.

<sup>3)</sup> Hermanson, Finlands statsrättliga ställning S. 62 ff., 184 ff. legt in ausführlicher, von gründlichster Kenntnis der deutschen

bar<sup>1)</sup>. Unter allen hier erörterten Gebilden kommt aber Finland einem Staate am nächsten. Zu diesem mangelt ihm nur eine eigene selbständige, nicht in einer anderen Krone enthaltene monarchische Gewalt. Alle Organe jedoch, die ausschliesslich finländische Angelegenheiten besorgen, sind Organe Finlands, nicht auch russische Organe, also ausser dem Landtage sämtliche Behörden Finlands mit Einschluss des Minister-Staatssekretärs für Finland und des Conseils für die finländischen Angelegenheiten in St. Petersburg.

---

staatsrechtlichen Litteratur zeugenden Erörterung dar, dass Finland als ein nichtsoveräner Staat mit dem Kaisertum Russland zu einem Reiche vereinigt sei, demgemäss das russische Reich als ein zusammengesetzter Staat angesehen werden müsse. Das Kaisertum sei die übergeordnete Macht und berechtigt, seinen Kaiser als das Oberhaupt des Reiches zu haben und die souveräne Gewalt des Reiches auszuüben. Diese Staatsgewalt sei aber durch das weitgehende Recht des Grossfürstentums beschränkt. — Allein dass der Kaiser sich im Grossfürsten von Finland einen ihm unterworfenen Monarchen schaffen wollte, was doch die logische Konsequenz eines nichtsoveränen Grossfürstentums mit Staatscharakter wäre, ist mindestens ebenso unbeweisbar, wie die völlige Trennung der Grossfürsten- von der Kaiserqualität. Hermansons Auffassung der Stellung Finlands zu Russland entspricht aber der politischen Wirklichkeit viel mehr als die Theorie von der finländischen Souveränität und kommt im praktischen Resultate der von mir vertretenen Auffassung am nächsten.

<sup>1)</sup> Auch Bornhak, Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter modernen Staaten (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen I, 5), S. 65 fasst das Verhältnis Finlands zu Russland ähnlich dem Bulgariens zur Türkei auf. Die von ihm hierfür hervorgeholte alte Kategorie der unvollkommenen Inkorporation ist indessen unhaltbar. Inkorporation ist Entstehung, was nach ihr von einem ehemals selbständigen Gemeinwesen übrig bleibt, ist unter allen Umständen kein Staat mehr.

Ueber das Verhältnis der finländischen Sonderverfassung zu der des russischen Reiches ist aber folgendes zu bemerken. Der ganze Prozess der Bestätigung der finländischen Verfassung, ihre Bekräftigung durch die folgenden Herrscher beweist, dass die Rechtsstellung Finlands im russischen Reiche als nur mit seiner Einwilligung abänderlich zu denken ist, anderenfalls diese feierliche Verbriefung der finländischen Rechte, ihre Bestätigung bei jedem Thronwechsel keinen Sinn hätte. In dieser Hinsicht hat Finland gegenüber Russland dieselbe Stellung wie Kroatien gegenüber Ungarn. Hätte Russland zur Zeit der Einverleibung Finlands eine konstitutionelle Verfassung gehabt, so würde sicherlich eine Klausel über die notwendige Einwilligung Finlands zu jeder Aenderung seiner rechtlichen Stellung zu Russland darin aufgenommen worden sein. Die Garantien dieses Sonderrechts Finlands sind allerdings, da es mit einem absoluten und übermächtigen Staate vereinigt ist, sehr gering. Vom Standpunkte des Rechtes aber muss jeder willkürliche Eingriff Russlands in die finländischen Angelegenheiten als rechtswidrig bezeichnet werden. Der wissenschaftliche Streit in der finländischen und russischen Litteratur drehte sich bisher stets nur um die Staatsqualität Finlands, die von russischer Seite energisch angegriffen wurde. Aus dem Mangel des Staatscharakters Finlands wurde sodann die Unterwerfung dieses Landes unter den einseitig verfassungändernden Willen Russlands deduciert. An dieser Stelle zeigt sich nun die grosse politische Bedeutung des hier entwickelten Begriffes des Staatsfragmentes, das, wie es überhaupt über den Rahmen einer Provinz hinausgeht, auch mit einem unentziehbaren, d. h. nur mit seiner Einwilligung zu verändernden Rechtskreise ausgestattet sein kann. Selbst wenn also Finland kein Staat ist, besteht sein Recht auf unentziehbare Verwaltung seiner Angelegenheiten. Es ist nichts als jene oben

gerügte doktrinaire Deduktion aus einem jeder Anpassung an gegebene Verhältnisse entrückten Staats- und Souveränitätsbegriff, wenn man die Möglichkeit einer derartigen rechtlichen Sonderstellung eines Landes bestreitet.

Bei näherer Ueberlegung findet man übrigens, dass die dem souveränen Staate inwohnende Fähigkeit, seine Verfassung nach Belieben zu ändern, auch in dem Verhältnisse eines Staates zu einem solchen Lande keine Ausnahme erleidet. Denn jede Verfassungsänderung kann nur in den verfassungsmässigen Formen erfolgen, zu diesen zählt aber hier die Zustimmung dieses Landes selbst. Behauptet man aber, dass der Staat kraft seiner Souveränität sich auch dieser Schranke entledigen könne, so stellt man sich auf den Boden der alten absolutistischen Lehre, die Souveränität mit Schrankenlosigkeit identifiziert, die Möglichkeit der Selbstbeschränkung des Staates verkennt und damit die Macht mit dem Rechte verwechselt.

## VII.

Als gemeinsamen Terminus für alle im Vorgehenden erörterten Gebilde möchte ich den Ausdruck „Land“ vorschlagen, der sich am meisten dem herrschenden Sprachgebrauch anschliesst, da bereits heute ein grosser Teil dieser Bildungen als Länder bezeichnet wird. So spricht man von Schutzgebieten und Kolonien als Nebenländern, von den Ländern der österreichischen Monarchie und denen der ungarischen Krone. Unter Land wäre demnach die Zwischenform zu verstehen, die zwischen Provinz und Provinzialverband einerseits und Staat andererseits sich einschibt.

Eine Vergleichung der verschiedenen Erscheinungen des Landes ergibt, dass es der mannigfachsten Modifikationen fähig ist. Vor allem ist die Zahl und Ausdehnung der staatlichen Elemente des Landes höchst verschieden. Es können

selbständige Gebiete und selbständige Angehörige allein oder in Verbindung mit eigenen Staatsorganen des Landes vorkommen. Aber auch solche Staatsorgane können allein ohne selbständige Angehörige und eigenes Gebiet auftreten<sup>1)</sup>. Diese Staatsorgane — die Landesorgane — können beschränkt sein auf besondere parlamentarische Gesetzgebungsorgane. Es kann aber auch eine besondere Regierung, ein besonderer Behördenorganismus sowie eine besondere Gerichtsverfassung hinzutreten. Dass solche Organe Staatsorgane, nicht etwa Organe eines Kommunalverbandes sind, ergibt sich daraus, dass sie in ihren hier allein in Frage kommenden Eigenschaften unmittelbar staatliche Geschäfte besorgen. Die Sonderparlamente der Länder nehmen an der Staatsgesetzgebung teil, ihre Behörden werden von der Staatsgewalt eingesetzt und fungieren in ihrem Auftrag und kraft ihrer Autorität. Sie sind aber andererseits auch nicht Organe des Gesamtstaates, da ihre Funktionen auf grund der verfassungsmässigen Lage der Dinge gar nicht in die Kompetenz des Gesamtstaates fallen. Das Charakteristische dieser Organe des Landes aber, das sie sowohl von Selbstverwaltungsorganen als von denen des centralisierten Einheitsstaates unterscheidet, liegt darin, dass alles im Lande geübte Imperium die gemeinsame Thätigkeit von Landesorganen und herrschender Staatsgewalt zur Voraussetzung hat<sup>2)</sup>. Die Landesgesetze werden von der herrschenden Staatsgewalt sanktioniert, die Landesbehörden von

<sup>1)</sup> Ein dem Staatsgebiete analoges Landesgebiet ist da vorhanden, wo besondere Landesbehörden Imperium ausüben, also in den oben erwähnten britischen Kolonien, Kroatien, Finland. Wo hingegen nur Landesparlamente vorkommen mangelt ein besonderes Gebiet, wie in Elsass-Lothringen, oder es hat nicht staatlichen Charakter, wie in den österreichischen Ländern, die nur in ihrer Eigenschaft als Provinzialverbände Gebietskörperschaften sind.

<sup>2)</sup> Auch in den amerikanischen Territorien vgl. oben S. 284 Note 4.

der herrschenden Staatsgewalt oder in deren Auftrag bestellt. Der Wille eines Kommunalverbandes ist innerhalb seiner selbständigen Sphäre nur sein, nicht auch Staatswille, seine Behörden bestellt in der Regel er allein, dem Staate steht höchstens ein Bestätigungsrecht zu und selbst da, wo ausnahmsweise der Staat Kommunalorgane ernennt, fungieren diese dann nicht in staatlichem Auftrag und in staatlicher Abhängigkeit. Die auf das Land bezüglichen Willensakte hingegen gehen alle von der herrschenden Staatsgewalt aus, indem sie die Landesgesetze sanktioniert, die Beamten direkt oder durch Vermittlung ihrer Organe ernennt und durch sie die ihr zustehenden Regierungsrechte ausübt und indem in ihrem Namen Recht gesprochen wird. Das Charakteristische der mit eigenen Organen ausgestatteten Länder liegt demnach darin, dass in ihnen zwei Gattungen öffentlicher Organe zur Vernehmung der staatlichen Funktionen notwendig sind, während die Funktionen der Gemeinden ausschliesslich durch Gemeindeorgane besorgt werden können, die des Staates ausschliesslich durch Staatsorgane besorgt werden. Im Lande jedoch können die Landesorgane niemals ohne Staatsorgane, die Staatsorgane mindestens in bestimmten Fällen nicht ohne Mitwirkung von Landesorganen thätig werden.

Die mannigfachen Modalitäten, unter denen das Land in die Erscheinung treten kann, haben zur Folge, dass auch die Stellung des Landes zur dem darüber herrschenden Staate der verschiedenartigsten Modifikationen fähig ist. Es kann ausschliesslich Objekt staatlicher Thätigkeit, ohne jedwede Selbständigkeit sein und es kann andernfalls eine weitgehende, dem Staate ähnliche Unabhängigkeit besitzen. Die Länder sind daher auch verschiedener Einteilungen fähig, von denen hier zwei wichtige hervorgehoben werden sollen.

1) Mit Rücksicht auf das Dasein oder Fehlen besonderer Landesorgane zerfallen die Länder in unorganisierte und

organisierte. Die organisierten Länder wiederum weisen mehrere Stufen auf, die durch den Charakter ihrer Verfassung bedingt sind.

Auf der untersten Stufe stehen jene, deren Verfassung nicht nur von der über das Land herrschenden Staatsgewalt geschaffen, sondern auch ausschliesslich von ihr geändert werden kann. Als Beispiel hierfür ist auf Elsass-Lothringen hinzuweisen, dessen Verfassung nur durch Reichsgesetz abgeändert werden kann.

Zur zweiten Stufe gehören die Länder, denen eine Teilnahme an Verfassungsänderungen innerhalb fester Schranken zugestanden ist. In solchen Ländern können nämlich untergeordnete Verfassungsänderungen durch Partikulargesetz vorgenommen werden, während die Grundlagen der Landesverfassung nur durch Gesetz des Gesamtstaates geändert werden können. So kann z. B. das kanadische Parlament die verfassungsmässigen Bestimmungen über die Zahl der Senatoren, deren Anwesenheit zu einer beschlussfähigen Sitzung des Senates notwendig ist, ändern, jedoch kann es die Institution des Senates nicht abschaffen; hierzu wäre ein Akt des britischen Parlamentes notwendig<sup>1)</sup>. Es ist wohl kaum nötig zu bemerken, dass das Recht zu derartigen Verfassungsänderungen dem Lande nicht Staatscharakter verleihen kann, da ja das die Aenderungen verfügende Gesetz nicht ausschliesslich Landes-, sondern auch Willensakt des Gesamtstaates ist<sup>2)</sup>.

Auf der dritten Stufe befinden sich jene Länder, deren Verfassung grundsätzlich nur durch Landesgesetze geändert

<sup>1)</sup> Munro, p. 230.

<sup>2)</sup> Ueber den Charakter dieser Verfassungsänderungen, zu denen die Autorisation in dem (britischen) Verfassungsgesetz selbst enthalten ist, vgl. Dicey p. 103 ff.



werden kann, durch Gesetze des Gesamtstaates jedoch nur ausnahmsweise, wenn dieser selbst nämlich eine seine eigene Organisation und Kompetenz berührende Verfassungsänderung vornimmt. Typus dieser Gattung sind die österreichischen Länder, deren Landesordnung prinzipiell der Aenderung durch Reichsgesetz entzogen ist. Hier kann das Reich nur in jenen Fällen einschränkend oder erweiternd auf das Verfassungsrecht der Länder einwirken, wo es in seinem eigenen Bau eine Umgestaltung vornimmt. So hat das Reich durch die Verfassungsänderung vom 21. Dezember 1867 die Kompetenz der Landesgesetzgebung gegenüber der Reichsgesetzgebung erweitert, indem der letzteren nur die ausdrücklich im Staatsgrundgesetze genannten Angelegenheiten vorbehalten, alle anderen aber der Landesgesetzgebung zugewiesen wurden<sup>1)</sup>. Hingegen hat die Einführung der direkten Reichsratswahlen durch das verfassungsändernde Gesetz vom 2. April 1873 den Landtagen die ihnen bisher vorbehaltene Zuständigkeit zur Beschickung des Reichsrates durch Entsendung von Abgeordneten aus ihrer Mitte entzogen. Dadurch sind die österreichischen Länder, trotzdem sie keine Staaten sind, gegenüber dem österreichischen Reiche rechtlich viel besser gestellt, als die deutschen Staaten gegenüber dem deutschen Reiche. Denn das Reich kann, wenn es innerhalb seiner Kompetenz handelt, also ohne seinerseits eine Verfassungsänderung vornehmen zu müssen, alle entgegenstehenden Bestimmungen der Staatsverfassungen durch Reichsgesetz aufheben. Wie häufig dies geschehen ist, lehrt schon ein oberflächlicher Blick in die Thätigkeit der Reichsgesetzgebung namentlich zur Zeit des norddeutschen Bundes und der ersten Jahre nach Gründung des Reiches.

---

<sup>1)</sup> Vgl. Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 § 11 und abgeändertes Grundgesetz vom 21. Dezember 1867 § 12.

Die vierte und höchste Stufe endlich repräsentieren jene Länder, deren Verfassung nach jeder Richtung hin nur mit Zustimmung ihrer parlamentarischen Vertretung geändert werden kann. Hieher gehören Sachsen-Koburg und Gotha, vor allem aber Kroatien und Finland, die auch nicht durch einen verfassungsändernden Akt des Gesamtstaates ohne ihren Willen eine Verfassungsänderung erfahren können. Diese Länder sind auch gegenüber dem seine eigene Kompetenz erweiternden Willen des Staates rechtlich viel stärker geschützt, als die Gliedstaaten im Bundesstaate. In jedem Bundesstaate ist eine Aenderung der Bundesstaats-, und damit der durch eine solche Aenderung betroffenen Gliedstaatsverfassung stets gegen den Willen einer dissentierenden Minorität der Gliedstaaten möglich, während die Aenderung der Rechtsstellung solcher Länder niemals ohne ihren Konsens erfolgen darf.

2) Nach ihrer rechtlichen und politischen Bedeutung für den über sie herrschenden Staat sind zwei Hauptformen der Länder zu unterscheiden. Die erste Form ist die des Nebenlandes, welches in grösserem oder geringerem Umfange eine gesonderte politische Existenz in der Richtung besitzt, dass es an dem Staatsleben keinen Anteil zu nehmen vermag. Das ist der Fall mit allen Schutzgebieten und Kolonien, denen kein Anteil an der parlamentarischen Vertretung des Gesamtstaates eingeräumt ist, deren Verwaltung eine weitgehende Sonderung von der Staatsverwaltung aufweist, so dass sie nicht als integrierende Bestandteile, sondern als blosser Adnexe des Staates erscheinen, die daher auch, ohne sein inneres Leben zu berühren, von ihm wieder gänzlich losgelöst werden können.

Die andere Form ist die des Landes als integrierenden Staatsgliedes. Hier ist das Land in grösserem oder geringerem Umfange dem Staate eingeordnet, bildet in Beziehung auf die ausschliesslich dem Staate vorbehaltenen An-

gelegenheiten eine Provinz, deren Anteil an dem Leben des Staates grösser oder geringer bemessen ist. Das Land in dieser Form kann aber auch die Grundlage des ganzen Staatswesens sein, indem der Staat selbst aus Ländern zusammengesetzt ist; ja es kann sogar ein Land selbst aus landesmässig organisierten Teilen bestehen. Das interessante Beispiel für diesen letzteren Fall bietet heute Kanada dar. Kanada selbst besteht nämlich aus Provinzen, wie sie offiziell genannt werden, die teils durch das britische Verfassungsgesetz für Kanada von 1867, teils durch spätere kanadische Parlamentsakte, zu denen in britischen Gesetzen die kanadische Legislatur ermächtigt wurde, ihre Verfassungen erhielten<sup>1)</sup>. Jede Provinz hat ihr Provinzialparlament, an der Spitze der Exekutive steht ein vom Generalgouverneur des „Dominion of Canada“ ernannter und diesem verantwortlicher Lieutenant-Governor, dem ein von letzterem bestelltes, der Provinziallegislatur verantwortliches Kabinet zur Seite steht. Er erteilt und verweigert Provinzialgesetzen die Sanktion und teilt die sanktionierten Gesetze dem Generalgouverneur mit, der ihnen innerhalb eines Jahres die Gesetzeskraft entziehen kann, was namentlich dann stattfindet, wenn die Legislatur ihre verfassungsmässigen Schranken überschritten hat. Die Provinzialparlamente haben das Recht, innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken die Provinzialverfassung zu ändern, während das kanadische Parlament in die Verfassungsgesetze der Provinz nicht eingreifen kann. Die Provinzen Kanadas verhalten sich daher zu dem Dominion of Canada in ähnlicher Weise, wie dieses zu Grossbritannien, es sind Länder zweiter Ordnung, in welchen die britische Staatsgewalt durch den Generalgouverneur und dem diesem unterstehenden Lieutenant-Governor, der den Charakter eines Beamten des Dominion of Canada besitzt, geübt wird. Mit

<sup>1)</sup> Vgl. zum folgenden Todd p. 432 ff. und Munro ch. VIII—X, XX.

Rücksicht auf die Entstehung des Dominion of Canada aus seinen vier Provinzen Ontario und Quebec (die früher Kanada hiessen), Neu-Schottland und Neu-Braunschweig, mit denen später auf grund übereinstimmender Beschlüsse des kanadischen Parlamentes und der betreffenden Koloniallegislaturen noch andere bis dahin selbständige Kolonien durch die britische Krone vereinigt wurden, ist das Dominion of Canada häufig als eine Föderation bezeichnet worden. Dass sie den Charakter eines Bundesstaates an sich trage, kann natürlich bei dem Mangel der Staatseigenschaft Kanadas und seiner Glieder von keinem ernsten Kenner bundesstaatlicher Verhältnisse behauptet werden. Wohl aber ist Kanada ein Bundesland, ein aus der Föderation von Ländern entstandenes Gesamtland, ein Staatsfragment, das wiederum aus Staatsfragmenten besteht. Aehnlich wie Kanada würde Australien organisiert werden, wenn die von den australischen Kolonien Grossbritanniens geplante Föderation ins Leben treten sollte<sup>1)</sup>.

Die Grundlage der staatlichen Organisation aber bietet das Land in Oesterreich dar, das in der offiziellen Sprache sich als Länderstaat, als den Staat der im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder bezeichnet. Oesterreich ist aus dem durch die Person des Monarchen vermittelten Bund seiner einzelnen Territorien hervorgewachsen, die ursprünglich nur durch Personalunion mit einander vereinigt, durch die von ihnen angenommene pragmatische Sanktion sich zunächst in eine Realunion umgewandelt haben. Durch die grossartige Verwaltungsreform Maria Theresias wurde die bis dahin im Rechtssinne selbständige oberste Gewalt der deutschen und böhmischen Erbländer mit einander zur Einheit verbunden und diese Territorien blieben nur mehr als Staatsfragmente übrig, als Gebilde, die von nun an unter die Kategorie des Landes

---

<sup>1)</sup> Vgl. über diese Todd p. 260 ff.

fallen. In dieser Eigenschaft aber ist ihre historisch-politische Individualität erhalten geblieben, was ausdrücklich in jenem wichtigen Staatsakte anerkannt wurde, der den Titel des Kaisers von Oesterreich schuf<sup>1)</sup>. Nach der kurzen Unterbrechung durch die Epoche 1851 — 1860, in welcher der missglückte Versuch unternommen wurde, das heutige Oesterreich-Ungarn als centralisierten Einheitsstaat zu regieren, hat das kaiserliche Diplom vom 20. Oktober 1860 von neuem das Land als Basis des Staates anerkannt, so dass der Gesamtstaat den Charakter eines Länderbundes empfangen sollte. Aber auch die centralisierende Verfassung vom 26. Februar 1861 behielt den föderalistischen Grundgedanken bei, indem sie das Abgeordnetenhaus des Reichsrates durch Wahl der Landtage aus ihrer Mitte hervorgehen liess. Die Verfassungsänderung vom 21sten Dezember 1867 hat daran zunächst nichts geändert, sondern sogar die landtägliche Kompetenz ausgedehnt. Die Wahlreform von 1873 hat zwar die direkten Reichsratswahlen eingeführt; aber auch heute noch ist für die aus dem Abgeordnetenhause entsendeten Mitglieder der Delegation des Reichsrates, die über die mit Ungarn gemeinsamen Angelegenheiten berät und beschliesst, Wahl nach Ländern vorgeschrieben. So erscheint denn Oesterreich auf grund seiner staatsrechtlichen Entwicklung als Länderstaat, eine Form des Föderalismus, die staatsrechtlich nur verständlich wird, wenn man die bisher unerkannte Erscheinung des Landes erforscht hat. Denn nach der bisher herrschenden Lehre ist Oesterreich ein decentralisierter Einheitsstaat; der als solcher föderative Elemente nicht aufweisen kann: die Auffassung Oesterreichs als Bundesstaats hin-

---

<sup>1)</sup> Patent vom 11. August 1804 Absatz 3: . . . . haben Wir . . . . beschlossen . . . . festzusetzen, dass Unsere sämtlichen Königreiche, Fürstentümer und Provinzen ihre bisherigen Titel, Verfassungen, Vorrechte und Verhältnisse fernerhin unverändert beybehalten sollen.

gegen ist eine politische Theorie, die aus den gegebenen rechtlichen Institutionen nicht begründet werden kann. Darum erhält der politische Kampf, der in Oesterreich zwischen Föderalismus und Centralismus geführt wird, erst durch diese Einsicht einen staatsrechtlich klar zu erfassenden Inhalt: Schärfere Ausprägung des Staatscharakters des Landes durch Kompetenzerweiterung der vorhandenen und Schaffung neuer Landesorgane ist Ziel der gemässigten föderalistischen Bestrebungen, während der extreme Föderalismus für einzelne Länderkomplexe die Anerkennung als souveräner Staaten beansprucht und demgemäss die Monarchie nicht etwa in einen Bundestaat, sondern in einen Staatenbund verwandeln will.

#### VIII.

Die Erscheinung des Landes ist ausschliesslich staatsrechtlicher Art; es vermag keine, wie immer geartete, völkerrechtliche Existenz zu gewinnen. Nach aussen hin verschwindet daher die Eigenart der Staatselemente des Landes, völkerrechtlich gelten sie als dem beherrschenden Staate eigentümlich. Darin liegt wiederum ein wesentlicher Unterschied zwischen Land und abhängigem Staate, dem beschränkte völkerrechtliche Persönlichkeit zukommt oder doch zukommen kann.

Dennoch kann die staatsähnliche Qualität des Landes auch nach aussen hin mittelbar zum Ausdruck kommen. Schon eine mit besonderen Verwaltungseinrichtungen ausgestattete Provinz eines decentralisierten Staates kann als gesondertes Gebiet in Verwaltungsverträgen eine selbständige Stellung erhalten. So sind Mitglieder des Weltpostvereins nicht sowohl die Staaten als vielmehr die einzelnen selbständigen Postverwaltungsgebiete, die daher auch bei Konferenzen der Vereinsstaaten durch ihre Kommissarien vertreten sind. In Ländern aber mit Landesparlamenten kann diesen überdies noch das sonst nur in Staaten vorkommende Recht der Ge-

nehmung völkerrechtlicher Verwaltungsverträge des herrschenden Gemeinwesens zustehen, sofern sie nämlich in die Kompetenz der Landesgesetzgebung fallen<sup>1)</sup>. Daher können solche Länder durch ihren Staat derartigen internationalen Verträgen für sich selbständig beitreten<sup>2)</sup>.

Die hier gewonnene Erkenntnis von der Zwischenstufe des Landes bestätigt von neuem die Thatsache, dass die politischen Bildungen, wie alles in den Fluss historischen Geschehens Gestellte kontinuierliche Uebergänge aufweisen. Das begriffliche Denken verlangt seiner Natur nach scharfe Grenzen. Es kann daher der Fülle des Seienden nur gerecht werden, wenn es Typen feststellt, die innerhalb bestimmter Grenzen sich individualisieren können. Im Gegensatz zu den Idealtypen, welche die spekulative Staatslehre aller Zeiten als Norm der Wirklichkeit zu schaffen suchte, hat die wissenschaftliche Erkenntnis des Staatslebens aus dem Gegebenen empirische Durchschnittstypen abzuleiten, die jederzeit durch fortschreitende Erkenntnis korrigiert werden können. Ein solcher Typus ist der des Staatsfragmentes, das unter dem Namen des Landes seine Stelle in der Lehre vom modernen Staate finden möge.

<sup>1)</sup> Das ist der Fall bei den Sonderlandtagen von Koburg und Gotha. Vgl. Verfassung § 128.

<sup>2)</sup> So ist z. B. jüngst Süd-Australien durch Erklärung der grossbritanischen Regierung der Litterarkonvention zwischen Oesterreich-Ungarn und Grossbritannien vom 24. April 1893 beigetreten (vgl. Oesterr. Reichsgesetzblatt 1895 Nr. 15), hingegen ist der Handelsvertrag zwischen Grossbritannien und Paraguay von mehreren britischen Kolonien abgelehnt worden, vgl. A. Oncken, Handwörterbuch der Staatswissenschaften s. v. Handelsverträge III, S. 347.

