



Tanulmányok 27.

# DIE BUNDESSTAATLICHEN STAATSORGANISATIONEN

Herausgegeben:

Wilhelm BRAUNEDER –István SZABÓ

PÁZMÁNY PRESS

## Die Bundesstaatlichen Staatsorganisationen

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 27.  
[SCHRIFTENREIHE 27.]  
Leiter der Schriftenreihe: *István Szabó*

# DIE BUNDESSTAATLICHEN STAATSORGANISATIONEN

Herausgegeben:

Wilhelm BRAUNEDER –István SZABÓ

PÁZMÁNY PRESS  
Budapest  
2015

© Authors, Editors 2015  
© Pázmány Péter Katholische Universität,  
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, 2015

ISSN 2061-7240  
ISBN 978-963-308-240-9

Herausgeber: Pázmány Péter Katholische Universität  
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät  
H-1088 Budapest, Szentkirályi Str. 28–30.  
[www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)  
Verantwortlicher Ausgeber: Zs. András Varga, Dekan

Satz und Vorbereitung für den Druck: Andrea Szakaliné Szeder

Druck: Mondat Kft.  
[www.mondat.hu](http://www.mondat.hu)

# INHALT

Elisabeth BERGER	
Liechtenstein: Vom Quasi-Kronland zum Staat	7
Wilhelm BRAUNEDER	
Österreichs Länder vor und nach der Gründung der Republik 1918	19
Piotr CZARNY	
Die Länderkammern in den Bundesstaaten und der Deutsche Bundesrat	27
Hans-Christof KRAUS	
Das Deutsche Kaiserreich als monarchischer Bundesstaat	47
Barna MEZEY	
Föderalismus (confoederatio) – Gedanke bei Ferenc Rákóczi II. (Die Konfoederation im Jahr 1705 in dem Rákóczi Freiheitskrieg)	65
Zoltán Tibor PÁLLINGER	
Die Entstehung des schweizerischen Bundesstaates	75
Wilfried POSCH	
Die Frage der Hauptstadt in einem Bundesstaat	93
Srdan ŠARKIĆ	
Die Frage der Bundesstaatlichen Staatsorganisation in Jugoslawien	119
István SZABÓ	
Die Frage der Staatlichkeit des Habsburger Reiches nach dem Ausgleich	129
István SZABÓ	
Die Donaukonföderation (ein Verfassungsplan von Lajos Kossuth)	137

Magdolna SZIGETI

Weimar, der universale Bundesstaat

147

Csaba Gergely TAMÁS

Die Nationalen Parlamente und das Subsidiaritätsprinzip  
in der Europäischen Union

155

# LIECHTENSTEIN: VOM QUASI-KRONLAND ZUM STAAT

Elisabeth BERGER  
Universität Wien

## 1. Außenpolitische Verflechtungen mit Österreich

Der Erwerb der Herrschaft Schellenberg 1699 sowie der Grafschaft Vaduz 1712 war für das Haus Liechtenstein nur aus einem einzigen Grund von Interesse gewesen, nämlich als Voraussetzung für den Erwerb der Reichsstandschaft. Abgesehen davon war das seit 1719 reichsunmittelbare Fürstentum für die vermögende und einflussreiche Familie Liechtenstein, die über große und ertragreiche Herrschaften in Böhmen, Mähren, Schlesien und Österreich unter der Enns verfügte, weitestgehend uninteressant. Das zeigt sich z.B. daran, dass erst 1842 erstmals ein regierender Fürst dem kleinen Ländchen am Rhein einen Besuch abstattete.<sup>1</sup>

Der Zerfall des Alten Reiches 1806 bedeutete für Liechtenstein einen markanten Einschnitt. Die Aufnahme des machtpolitisch völlig unbedeutenden Landes in den Rheinbund als eines von dessen Gründungsmitgliedern war durch eine persönliche Verfügung Napoleons erfolgt. Sie beruhte zu einem wesentlichen Teil auf der persönlichen Wertschätzung, die Napoleon dem seit 1805 regierenden Fürst Johann I. entgegenbrachte. Dieser hatte sich im Dienste der österreichischen Armee in den napoleonischen Kriegen durch militärisches und diplomatisches Geschick ausgezeichnet. Interessenkonflikte, die sich aus seinen engen Beziehungen zum Hause Habsburg und seiner Funktion als souveräner Herrscher eines Rheinbundstaates ergaben, umging der Fürst, indem

---

<sup>1</sup> Elisabeth BERGER: *Rezeption im liechtensteinischen Privatrecht unter besonderer Berücksichtigung des ABGB*. (2. Aufl.) Berlin–Wien, Lit Verlag, 2011. 11ff. m.w.N.



er die Regierung an seinen minderjährigen Sohn übertrug. Die Verteidigung der neuen Stellung als souveräner Staat hatte sich schon unmittelbar nach den Preßburger Friedensverhandlungen als notwendig erwiesen, da das Königreich Bayern sehr deutlich seine Absicht bekundet hatte, Liechtenstein zu annektieren.<sup>2</sup>

Im Zusammenhang mit dem Erwerb der Souveränität erlebten die knapp 6.000 Einwohner des Fürstentums einen radikalen Modernisierungsschub, der einem völligen Umsturz der überkommenen Verhältnisse gleichkam. Die „Staatswerdung“ Liechtensteins wurde den Untertanen daher nicht mit der Aufnahme in den Rheinbund bewusst, sondern durch die 1808 in Gang gesetzte Verwaltungs- und Rechtsreform nach josephinisch-österreichischem Vorbild.<sup>3</sup> Diesen Reformen fiel der überlieferte Landsbrauch ebenso zum Opfer wie die Einrichtungen der alten Landesverfassung. Angeordnet und überwacht wurden die Reformmaßnahmen von der fürstlichen Hofkanzlei, der obersten Zentralbehörde in Wien. Vor Ort oblag die Verwirklichung der angeordneten Reformschritte dem Landvogt, der als Repräsentant des Fürsten dem Oberamt, der lokalen Behörde in Vaduz, vorstand.<sup>4</sup>

Eine der ersten fürstlichen Maßnahmen bestand in der Anordnung, nach dem Vorbild Österreichs eine Reihe von Gesetzen auszuarbeiten. Sie sollten die Grundlage, also das Grundgesetz der künftigen Landesverfassung bilden. Unter „Landesverfassung“ wird hier das „rechtliche Verfasstsein“ des Landes verstanden, also die Rechtsordnung schlechthin.<sup>5</sup> Als Teil der Landesverfassung hätte z.B. auch der 1809 vorgelegte Entwurf für ein bürgerliches Gesetzbuch gelten sollen. Dieser wurde allerdings zugunsten des ABGB verworfen,

<sup>2</sup> Zu Liechtenstein im Rheinbund vgl. Volker PRESS: Das Fürstentum Liechtenstein im Rheinbund und im Deutschen Bund (1806–1866). In: *Liechtenstein in Europa (= Liechtenstein Politische Schriften Bd. 10)*. Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1984. 45ff.; Brigitte MAZOHL-WALLNIG: Sonderfall Liechtenstein – Die Souveränität des Fürstentums zwischen Heiligem Römischem Reich und Deutschem Bund. In: Arthur BRUNHART (Hrsg.): *Bausteine zur liechtensteinischen Geschichte*. Bd. 3. Zürich, Chronos, 1999. 7ff.

<sup>3</sup> Georg SCHMIDT: Fürst Johann I. (1760–1836): „Souveränität und Modernisierung“ Liechtensteins. In: Volker PRESS – Dietmar WILLOWEIT (Hrsg.): *Liechtenstein, fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Geschichtliche Grundlagen und moderne Perspektiven*. (2. Aufl.) Vaduz-München, 1987. 383ff.

<sup>4</sup> Paul VOGT: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen im Fürstentum Liechtenstein in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 92/1994. 35ff.

<sup>5</sup> Wilhelm BRAUNEDER: Das ABGB in Liechtenstein. In: Michael GEISTLINGER – Friedrich HARRER – Rudolf MOSLER – Johannes M. RAINER (Hrsg.): *200 Jahre ABGB – Ausstrahlungen. Die Bedeutung der Kodifikation für andere Staaten und andere Rechtskulturen*. Wien, Manz Verlag, 2011. 63.

das explizit als ein die Privatrechte „des Untertans rechtlich schützendes Fundamentalgesetz“ bezeichnet wurde.<sup>6</sup> Im Februar 1812 wurde in Liechtenstein eine ganze Reihe von österreichischen Gesetzen rezipiert: neben dem ABGB die Allgemeine Gerichtsordnung von 1781 und das Strafgesetz von 1803.<sup>7</sup>

Die damit vollzogene Anbindung an die österreichischen Justizgesetze wurde durch die Erfüllung der aus der Mitgliedschaft im Deutschen Bund resultierenden Verpflichtungen noch erweitert. Konkret handelte es sich um die in Art. 12 der Bundesakte verankerte Pflicht zur Errichtung einer dritten Gerichtsinstanz. Dieser kam Liechtenstein 1818 nach, indem das Appellationsgericht für Tirol und Vorarlberg in Innsbruck als dritte Instanz in Zivil- und Strafsachen für das souveräne Fürstentum Liechtenstein bestimmt wurde. Mit dem gemeinsamen Höchstgericht war auch die einheitliche Rechtsfortbildung durch die Rechtsprechung sichergestellt.<sup>8</sup>

Das auf den gemeinsamen Justizgesetzen beruhende Naheverhältnis zwischen den beiden Staaten erlebte noch eine weitergehende Vertiefung: ab 1819 traten sämtliche in Österreich zu den rezipierten Gesetzen erlassenen Erläuterungen und Nachtragsverordnungen ohne weiteren Rechtsakt auch in Liechtenstein in Kraft. De facto bedeutete das, dass der Kaiser von Österreich auch als Gesetzgeber für das souveräne Fürstentum Liechtenstein fungierte. Ihr formales Ende fand diese sogenannte „automatische Rezeption“ 1843 mit der Anordnung, dass nur noch jene österreichischen Regelungen in Liechtenstein in Geltung treten sollten, die zuvor vom Landesfürst sanktioniert und im Fürstentum publiziert worden waren. Diese sogenannte „autonome Rezeption“ war mit dem souveränen fürstlichen Gesetzgebungsrecht wesentlich besser in Einklang zu bringen. Sie änderte jedoch nur den formalen, nicht aber den inhaltlichen Aspekt, d.h., dass zwar nun eigenständige liechtensteinische Gesetze erlassen wurden, allerdings weiterhin in enger, überwiegend wörtlicher Anlehnung an das österreichische Vorbild.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Elisabeth BERGER (Hrsg.): *Eine Zivilrechtsordnung für Liechtenstein. Die Entwürfe des Landvogts Joseph Schuppler*. Frankfurt/Main – New York, Peter Lang, 1999. 26ff, Edition: 71ff. Kurzgefasst: *dies.*, Der Entwurf eines Bürgerlichen Gesetzbuchs für das Fürstentum Liechtenstein. In: *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 2010. 179ff.

<sup>7</sup> Mit Fürstlicher Verordnung vom 18. Februar 1812, abgedruckt. In: *Amtliches Sammelwerk der Liechtensteinischen Rechtsvorschriften bis 1863*. Vaduz, 1971. Vgl. hierzu BERGER (2011) aoO. 22ff.

<sup>8</sup> BERGER (2011) aoO. 26ff.

<sup>9</sup> BERGER (2011) aoO. 27ff.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfolgte eine zusätzliche Intensivierung der nachbarschaftlichen Beziehungen durch den Abschluss eines Zollvertrags. Die darauf basierende Zoll- und Wirtschaftsgemeinschaft mit der Habsburgermonarchie bestand mehr als ein halbes Jahrhundert lang, von 1852 bis 1919.<sup>10</sup> Sie bewirkte, dass zwischen Liechtenstein und Österreich ein vollkommen freier Warenverkehr herrschte, während gegenüber der Schweiz Zollschranken bestanden. Die österreichischen Behörden bewachten die Grenze zur Schweiz, hoben Zölle und Verbrauchssteuern ein und brachten das österreichische System der Stempelabgaben und Staatsmonopole auf Liechtenstein zur Anwendung. An diese Epoche der gemeinsamen Geschichte erinnert heute noch das Gebäude der Finanzlandesdirektion in Feldkirch, das über dem Eingang sowohl das österreichische als auch das liechtensteinische Wappen zeigt. Ergänzt wurde die Zollunion zwischen Liechtenstein und Österreich durch eine Währungsgemeinschaft sowie ein gemeinsames Postwesen.

Neben den wirtschaftlichen Aspekten hatte die Zollunion auch juristische Konsequenzen für Liechtenstein, nämlich die Verpflichtung zur Übernahme aller einschlägigen österreichischen Rechtsvorschriften, wie z.B. die österreichische Zoll- und Staatsmonopolordnung von 1835. Damit kam es in diesem beschränkten Bereich wieder zu einer „automatischen Rezeption“ österreichischen Rechts, ähnlich jener, wie sie zwischen 1819 und 1843 im Bereich des Zivil- und Strafrechts praktiziert worden war. Eine wirtschaftspolitische Rolle kam schließlich auch der Einführung des Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuches (ADHGB) im Jahre 1865 zu<sup>11</sup>, von dem noch heute einige Bestimmungen in Kraft stehen, insbesondere jene über Handelsgeschäfte.<sup>12</sup>

Die kurz geschilderten politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Verflechtungen mit Österreich bildeten im 19. Jahrhundert ein bestimmendes Element der staatlichen Existenz Liechtensteins. Die daraus resultierende Nähe des kleinen Fürstentums zu seinem „großen Nachbarn“ stand bis zum Ersten Weltkrieg so stark im Vordergrund, dass bei anderen Staaten der Eindruck entstand, es handle sich bei Liechtenstein um eine „österreichische Provinz“.

---

<sup>10</sup> Vgl. zum Folgenden: BERGER (2011) 29ff; Arthur HAGER: Aus der Zeit der Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen Österreich und Liechtenstein von 1852–1919. *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 61/1961. 25ff.

<sup>11</sup> Gesetz betr. die Einführung des allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuches im Fürstentum Liechtenstein vom 16. September 1865, LGBl. Nr. 9 und 10.

<sup>12</sup> Kundmachung vom 21. Oktober 1997, LGBl. Nr. 193, abgeändert mit Gesetz vom 12. Mai 2004, LGBl. Nr. 139.

Die Zweifel, ob es sich bei dem Fürstentum um einen selbständigen Staat oder um ein Kronland der österreichisch-ungarischen Monarchie handelte, führten im Ersten Weltkrieg dazu, dass die neutrale Haltung Liechtensteins kaum wahrgenommen wurde. Hinzu kam, dass Liechtenstein es verabsäumt hatte, bei Kriegsausbruch eine formelle Neutralitätserklärung abzugeben. Man war der Ansicht gewesen, dass „mit Rücksicht auf das Fehlen militärischer Einrichtungen“ eine derartige Erklärung überflüssig sei.<sup>13</sup>

Der Erste Weltkrieg und seine politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen bedeuteten für das zwischenstaatliche Verhältnis Österreichs und Liechtensteins eine gravierende Zäsur. Für Liechtenstein wurde die Loslösung von Österreich zum Gebot der Selbsterhaltung.<sup>14</sup> Nach der Beendigung der Zollgemeinschaft mit Österreich im August 1919 war rasch klar geworden, dass eine wirtschaftlich selbständige Existenz unrealistisch war. Liechtenstein ergriff daher die nächstliegende Alternative: die Hinwendung zum westlichen Nachbarland, zur Schweiz, mit der 1923 ein Zollvertrag abgeschlossen wurde.<sup>15</sup> Im Einklang damit standen die Bestrebungen, die Privatrechtsordnung zu erneuern. Ein „Liechtensteinisches Zivilgesetzbuch“ nach dem Vorbild des ZGB sollte an die Stelle von ABGB und ADHGB treten. Da von diesem ambitionierten Vorhaben nur zwei Teile verwirklicht wurden, nämlich das Sachenrecht aus 1922 und das Personen- und Gesellschaftsrecht von 1926 und 1928, verfügt Liechtenstein heute im Privatrecht über eine „Mischrechtsordnung“ spezifischer Ausprägung.<sup>16</sup>

## 2. Innenpolitische Verflechtungen mit Österreich

Die Zugehörigkeit Liechtensteins zum Deutschen Bund als dessen kleinster Mitgliedsstaat diente primär der Bewahrung seiner Souveränität. 1818 erfüllte das Fürstentum die in Art. 13 der Bundesakte verankerte Verpflichtung zum

---

<sup>13</sup> Das liechtensteinische Militär war bereits 1868 aufgelöst worden. Siehe hierzu: Rupert QUADERER: Neutralitäts- und Souveränitätsprobleme Liechtensteins im Umfeld des Ersten Weltkrieges,. In: Alois RIKLIN – Luzius WILDHABER – Herbert WILLE (Hrsg.): *Kleinstaat und Menschenrechte. Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag*. Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1993. 50.

<sup>14</sup> BERGER (2011) aoO. 35ff.

<sup>15</sup> Zollvertrag vom 29. März 1923, LGBl. Nr. 24. Vgl. hierzu Herbert WILLE: Rechtspolitischer Hintergrund der vertraglichen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz in den Jahren 1918–1934. *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 81/1981. 81ff.

<sup>16</sup> Siehe hierzu ausführlich BERGER (2011) aoO. 53ff.

Erlass einer landständischen Verfassung. Der mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs betraute Landvogt Joseph Schuppler hielt in seinem Bericht an den Fürsten fest, dass die Verfassung auf dem monarchischen Prinzip zu beruhen habe und weder demokratisch sein könne noch dürfe, weil sie sonst im Deutschen Bund nicht bestehen werden könne. Die Verfassungen der Kantone St. Gallen und Graubünden würden als Vorbilder ausscheiden, da diese zur schweizerischen Konföderation gehörten und republikanisch regiert werden.<sup>17</sup> Die von Fürst Johann I. erlassene Landständische Verfassung vom 9. November 1818<sup>18</sup> brachte sogleich in § 1 die enge Verbundenheit Liechtensteins mit Österreich zum Ausdruck. Diese resultierte daraus, dass man sich mit der Einführung österreichischer Gesetze und der Anbindung an das Appellationsgericht in Innsbruck als oberste Instanz an die österreichische Gesetzgebung „auch für die Zukunft“ angeschlossen habe. Deshalb, so die Schlussfolgerung, „nehmen wir nun gleichfalls die in den k.k. österreichischen deutschen Staaten bestehende landständische Verfassung in ihrer Wesenheit zum Muster für unser Fürstentum“. Als Vorbild diene somit die Ständische Verfassung für Tirol von 1816, die erste formelle Verfassung im Gebiet des heutigen Österreich.<sup>19</sup> Sie entsprach jedoch insofern nicht den Voraussetzungen einer Staatsverfassung, als sie ausschließlich Bestimmungen über die Rechtsstellung der Landstände enthielt, während solche über den Landesfürsten und die staatlichen Funktionen fehlten.

Mangels eines Adelsstandes und Städten setzten sich die Landstände in Liechtenstein aus Vertretern der Geistlichkeit und der Landmannschaft zusammen. Ein Recht auf Landstandschafft hatten – neben den Richtern und den Säckelmeistern jeder der elf Gemeinden – alle Untertanen, die folgende Voraussetzungen erfüllten: einen Steuersatz von 2.000 Gulden und ein Alter von mindestens 30 Jahren sowie einen „unbescholtenen und uneigennütigen Ruf“

<sup>17</sup> Hierzu und zum Folgenden: Rupert QUADERER: Die Entwicklung der liechtensteinischen Volksrechte seit der vorabsolutistischen Zeit und der Landstände seit 1818 bis zum Revolutionsjahr 1848. In: *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein* (= *Liechtenstein Politische Schriften Bd. 8*). Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1981. 20ff.

<sup>18</sup> Abgedruckt in: *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein* (= *Liechtenstein Politische Schriften Bd. 8*). Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1981. 259ff.

<sup>19</sup> Patent vom 24. März 1816, Politische Gesetzessammlung Nr. 28.; Siehe hierzu Wilhelm BRAUNEDER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. (11. Aufl.) Wien, Manz, 2009. 99., 101.

und eine „verträgliche Gemüthsart“.<sup>20</sup> Bei der einmal pro Jahr stattfindenden ordentlichen Versammlung der Stände, bei der der Landvogt den Vorsitz innehatte, bestanden ihre Rechte und Befugnisse darin, über die postulierten Steuern sowie über deren Einbringlichkeit zu beraten. Außerdem durften sie Vorschläge unterbreiten, die „auf das allgemeine Wohl abzielen“<sup>21</sup>, deren Genehmigung oblag dem Landesfürst. Tatsächlich erfolgreich waren die Stände allerdings nur mit einem einzigen Vorschlag, nämlich mit der Einführung der Hundesteuer 1828. Auf die Gesetzgebung und die sonstigen staatlichen Funktionen hatten die Landstände keinerlei Einfluss. Sie waren folglich keine Volksrepräsentanten, der Landesfürst als Souverän war – ganz im Sinne des monarchischen Prinzips – der „alleinige Inhaber“ und „einzige Ursprung“ der Staatsgewalt.

In der Folgezeit fanden auch in Liechtenstein Ideen und Vorbilder für konstitutionelle, liberale und demokratische Verfassungen und Volksvertretungen auf verschiedene Weise Eingang.<sup>22</sup> So hatte z.B. der Nachbarkanton St. Gallen 1831 eine liberale Verfassung erhalten und die Marktstadt Feldkirch im Unterland galt als Zentrum liberaler und demokratischer Bewegungen. Ärzte und Lehrer, die an süddeutschen Universitäten studierten, machten sich mit konstitutionellen Verfassungen und liberalem Gedankengut vertraut. Schweizer, die in Liechtenstein tätig waren, z.B. als Geistliche, brachten demokratisches Gesinnungsgut ins Land. Umgekehrt lernten viele liechtensteinische Saisonarbeiter schweizerische Verhältnisse und deren Vorzüge kennen. All dies trug dazu bei, dass 1848 auch die Bevölkerung in Liechtenstein zum Aufruhr bereit war.

Dass die Revolution in Liechtenstein unblutig verlief war vor allem dem Einfluss von Peter Kaiser zu verdanken, sozusagen einer „liberalen Lichtgestalt“ der liechtensteinischen Geschichte.<sup>23</sup> Er stand an der Spitze der

<sup>20</sup> § 4 der Verfassung 1818.

<sup>21</sup> § 13 der Verfassung 1818.

<sup>22</sup> Peter GEIGER: Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848 bis 1918. In: *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein* (= *Liechtenstein Politische Schriften* Bd. 8). Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1981. 33f.

<sup>23</sup> Arthur BRUNHART: *Peter Kaiser (1793-1864): Erzieher, Staatsbürger, Geschichtsschreiber*. (2. Aufl.) Vaduz, Schlaun Verlag, 1999; Jörg GERMANN: Peter Kaiser im Lichte der Nachwelt: Versuch einer Rezeptionsgeschichte. *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 94/1997. 183ff; Peter GEIGER (Hrsg.): *Peter Kaiser als Politiker, Historiker und Erzieher 1793-1864*. (*Liechtenstein Politische Schriften* Bd. 17). Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1993.

Revolutionsversammlung, die vom Fürsten verlangte, „in Zukunft als Bürger und nicht als Untertanen“ behandelt zu werden. Ein gewählter Verfassungsrat wurde mit der Ausarbeitung einer Verfassung betraut, die in weiten Teilen mit einem Entwurf von Peter Kaiser übereinstimmte, welcher 1848 als Abgeordneter der Frankfurter Nationalversammlung angehörte. Der liechtensteinische Verfassungsentwurf von 1848 wollte die höchste Gewalt beim Fürsten und beim Volk vereint sehen und räumte der Volksvertretung ein Übergewicht ein. Der Fürst wollte allerdings seinerseits die deutsche und die österreichische Verfassungsentwicklung abwarten und setzte daher nur Teile der Verfassung provisorisch in Kraft. 1852 wurden diese Bestimmungen aufgehoben und die landständische Verfassung von 1818 wieder in Kraft gesetzt.<sup>24</sup>

Zu Beginn der 60er-Jahre des 19. Jahrhunderts waren in den meisten deutschen Staaten konstitutionelle Verfassungen eingeführt worden, auch Österreich erhielt 1861 eine Reichsverfassung sowie – als deren Bestandteil – einzelne Landesordnungen.<sup>25</sup> Die liechtensteinischen Landstände beklagten daraufhin, dass Liechtenstein unter den deutschen Verfassungsstaaten bald „zum Waisenkind im grossen Vaterlande werde“. Auf Wunsch der Fürsten legte Landesverweser Menzinger 1859 einen Verfassungsentwurf vor, bei dessen Ausarbeitung er sich auf die Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen von 1833 gestützt hatte. Sein Nachfolger, Karl Haus von Hausen, arbeitete 1861 einen neuen Entwurf aus, dem er die Vorarlberger Landesordnung zugrundelegte. Dieser Entwurf fand jedoch keinen Anklang, was daran liegen könnte, dass die österreichischen Landesordnungen aus 1861 inhaltlich über die Landtagsstatute aus 1860 nicht hinausgingen und sie daher ebenfalls den Charakter einer Landesverfassung vermissen ließen. Weitere Revidierungen folgten, deren Ergebnis war sodann ein Entwurf, der sich über weite Teile an die Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen anlehnte, die ihrerseits wieder auf die konstitutionelle Verfassung von Württemberg aus 1819 zurückging.<sup>26</sup>

Das endgültige Ergebnis der Verfassungsdiskussionen war die Verfassung vom 26. September 1862<sup>27</sup>, mit der Liechtenstein eine konstitutionelle Monarchie

<sup>24</sup> GEIGER (1981) aoO. 37ff.

<sup>25</sup> BRAUNEDER (2009) aoO. 141ff.

<sup>26</sup> GEIGER (1981) aoO. 39ff.

<sup>27</sup> Abgedruckt in: *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein* (= *Liechtenstein Politische Schriften* Bd. 8). Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1981. 273ff.

wurde. Der Fürst verlor sein alleiniges Gesetzgebungsrecht, denn gemäß § 24 der Verfassung konnte ohne Mitwirkung und Zustimmung des Landtags kein Gesetz zustande kommen. Die Verfassung stellte insofern einen Markstein in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein dar, als der Landesfürst zwar weiterhin alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigte, die gesetzgebende Gewalt aber nun unter Mitwirkung des fünfzehn Mitglieder zählenden Landtages ausübte. Drei Landtagsmitglieder wurden vom Landesfürst ernannt und zwölf durch indirekte Wahl gewählt. War der Landtag nicht versammelt, so fungierte als Stellvertreter ein Landesausschuss, bestehend aus dem Präsidenten und zwei anderen Mitgliedern des Landtages. Die vom Fürst ernannte Regierung setzte sich aus dem Landesverweser und zwei aus der Bevölkerung stammenden Landräten zusammen. Sie war vom Landtag institutionell und personell unabhängig und diesem gegenüber nicht verantwortlich. Diese Regierungsweise bildete ein absolutistisches Überbleibsel der Verfassung von 1818 und wurde noch dadurch verstärkt, dass ein Ausländer die Funktion des Landesverwesers ausübte.<sup>28</sup>

Anfang Februar 1918 schrieb eine der beiden Landeszeitungen, die *Oberrheinischen Nachrichten*: „Auch wir sind nicht mehr das gleiche Liechtenstein wie anno 1862. ... die Aufgaben des Staates sind größer geworden und rufen nach einer stärkeren Anteilnahme des Volkes an den Staatsgeschäften.“ Es musste sich also verfassungspolitisch etwas ändern, das Volk sollte vermehrt an der Regierung beteiligt werden. Ein Antrag im Landtag auf die Etablierung von zwei „durch das Volk und aus dem Volk“ bestimmten Regierungsmitgliedern wurde unter Berufung auf die Verfassung zurückgewiesen, da die Organisation der Staatsbehörden allein dem Landesfürst zukam. Der auf den Landesverweser ausgeübte Druck war so stark, dass dieser demissionierte und die Amtsgeschäfte einem provisorischen Vollzugsausschuss übertrug. Das Ergebnis dieser als offener Verfassungsbruch zu wertenden Regierungsbestellung war die Berufung von Prinz Karl von Liechtenstein zum Landesverweser. Dieser handelte im Dezember 1918 das sogenannte „9-Punkte-Programm“ aus, womit die Regierungs- und Verfassungskrise beendet wurde.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Albert SCHÄDLER: Die Tätigkeit des liechtensteinischen Landtages von 1862–1919. *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, 1/1901. 84ff.

<sup>29</sup> Rupert QUADERER: Der historische Hintergrund der Verfassung von 1921. In: Gerard BATLINER (Hrsg.): *Die liechtensteinische Verfassung 1921* (= *Liechtenstein Politische Schriften* Bd. 21). Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1994, 105ff.



Tatsächlich in Angriff genommen werden konnte die Verfassungsrevision aber erst nach der Klärung der leidigen Landesverweserfrage.<sup>30</sup> Man hatte sich darauf geeinigt, dass ein geeigneter Liechtensteiner zum Landesverweser bestellt und im Einvernehmen mit dem Landtag vom Landesfürst ernannt werden sollte. Die alles entscheidende Frage war dabei die Landeszugehörigkeit des Landesverwesers. Schließlich gelang es, zu der Übereinkunft zu kommen, dass der Österreicher Josef Peer „provisorisch“ für ein halbes Jahr mit der Leitung der Regierungsgeschäfte betraut wurde. Diese Vereinbarung war eines der Kernelemente der so genannten „Schlossverhandlungen“, die für den weiteren Verlauf der Verfassungsdiskussion entscheidend waren.<sup>31</sup> 1919 wurden mehrere Verfassungsentwürfe vorgelegt, die entweder eine Totalrevision der geltenden Verfassung bedeuteten oder lediglich eine Partialrevision darstellten.<sup>32</sup> So einschneidende Änderungen, wie es die Abkehr vom konstitutionellen und die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems dargestellt hätte, gelangen nicht. Andere Forderungen der Parteien hingegen, wie z.B. der Ausbau der demokratischen und parlamentarischen Grundlagen, die Demokratisierung der Staatsverwaltung und die bevorzugte Besetzung der Ämter mit Liechtensteinern, wurden in dem Verhandlungsergebnis, den so genannten „Schlossabmachungen“ zwischen dem Landesfürsten und den Landesparteien vom September 1920 verankert. Sie dienten als Grundlage für den Verfassungsentwurf, den Landesverweser Josef Peer ausarbeitete. Als Vorbilder dienten ihm dabei sowohl verschiedene schweizerische Kantonsverfassungen als auch die österreichische Verfassung von 1920, soweit „dieselbe für Liechtenstein verwendbare und zweckmäßige Bestimmungen enthielt“.<sup>33</sup> In der am 24. Oktober 1921 in Kraft getretenen Verfassung<sup>34</sup>, die noch heute in ihren Grundzügen in Geltung steht, wurde verankert, dass sämtliche Verwaltungs- und Justizbehörden in das Land zu verlegen seien.

---

<sup>30</sup> Herbert WILLE: Regierung und Parteien. Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921. In: Gerard BATLINER – Hanspeter JEHL – Graf Mario von LEDEBUR – Prinz Nikolaus von LIECHTENSTEIN – Herbert WILLE (Hrsg.): *Probleme des Kleinstaates gestern und heute* (= *Liechtenstein Politische Schriften Bd. 6*). Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1976. 59ff., hier 86ff.; QUADERER (1994) aoO. 122ff.

<sup>31</sup> WILLE (1976) aoO. 92ff., 107ff.

<sup>32</sup> WILLE (1976) aoO. 105ff.

<sup>33</sup> QUADERER (1994) aoO. 132.

<sup>34</sup> Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBI. Nr. 15.

### **3. Resümee**

Die Staatswerdung Liechtensteins ging – wie anhand der innen- und außenpolitischen Ereignisse dargelegt – schrittweise vor sich und stellte zum überwiegenden Teil einen „Abnabelungsprozess“ von Österreich dar. Die enge rechtliche, politische und wirtschaftliche Anbindung an das Kaisertum Österreich im 19. Jahrhundert hatte ihren Grund vor allem in der starken Stellung des Hauses Liechtenstein am österreichischen Kaiserhof. Dazu kam die Unfähigkeit des Kleinstaates Liechtenstein, ohne Anbindung an einen größeren Nachbarstaat zu existieren, wie es sich vor allem im Anschluss an den Ersten Weltkrieg zeigte. Damals erfolgte die Hinwendung Liechtensteins zur Schweiz und deren Rechts- und Wirtschaftsordnung. Nach einer erneuten Phase der intensiven Anlehnung an einen Nachbarstaat gewannen in der Folgezeit die Bestrebung zur Bewahrung und Intensivierung der staatlichen Souveränität die Oberhand. Das Fürstentum Liechtenstein ging dazu über, seine Stellung als souveräner Staat zu festigen und die Anlehnung an die Nachbarstaaten nur mehr dort zu suchen, wo es nötig ist und nur insoweit, als es erforderlich ist.



# ÖSTERREICHS LÄNDER VOR UND NACH DER GRÜNDUNG DER REPUBLIK 1918

Wilhelm BRAUNEDER  
Professor, Universität Wien

## 1. Allgemeines

Die österreichischen Bundesländer gehen – mit der Ausnahme von Wien und Burgenland – auf mittelalterliche Wurzeln zurück. Im Wesentlichen sind diese Länder mit ihren heutigen Bezeichnungen um 1500 voll ausgebildet, historische Atlanten bezeugen die territoriale Kontinuität, sieht man von zum Teil gravierenden Grenzveränderungen nach dem Ersten Weltkrieg, vor allem in Hinblick auf die Abtrennung Südtirols, ab. Die österreichischen Bundesländer verstehen sich daher auch als wesentlich älter als der sie zusammenfassende Staat.

Dieser geographischen Identität entspricht allerdings keineswegs eine politisch-verfassungsrechtliche Kontinuität. Die große Zäsur in der neuzeitlichen Entwicklung erfolgte mit dem Ende des monarchischen Staates und der Neugründung der Republik Deutschösterreich im Jahre 1918, die sich ab 1919 Republik Österreich nannte.

## 2. Das Land vor 1918

Die Rechtsgrundlage für die Länder vor 1918 bildeten die Landesordnungen von 1861 mit ihren Durchführungen durch die Landtagswahlordnungen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wilhelm BRAUNEDER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. (11. Aufl.) Wien, Manz, 2009. 141., 147ff, 175ff; Helmut RUMPLER – Peter URBANITSCH (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie*

Beide, vor allem die Landesordnungen, bildeten keine selbständigen Landesverfassungsgesetze, sondern Teile der Reichsverfassung 1861. Signifikant dafür ist auch die Bezeichnung „Landesordnung“, eine „Verfassung“ sollte nur das „Reich“ besitzen, nur dieses war Staat. Tatsächlich besaßen die Landesordnungen keinen verfassungsgemäßen Inhalt, sondern stellten im Wesentlichen ein Statut für den Landtag und den aus ihm gebildeten Landesausschuß dar. Die Vorläufer von 1860 hießen daher „Statut über die Landesvertretung“, womit der Landtag gemeint war.

Das Land<sup>2</sup> besaß drei Organe, die aber wesentlich miteinander zusammenhingen. Es war dies der aus Wahlen hervorgehende Landtag, der aus ihm gebildete Landesausschuß und der Landeshauptmann, der in diesen Organen den Vorsitz führte, aber vom Kaiser ernannt wurde. Im Wesentlichen entsprach dieses System der Organisation der Ortsgemeinden, dem Landtag der Gemeinderat, dem Landesausschuß der Gemeindevorstand und dem Landeshauptmann der Bürgermeister<sup>3</sup>. So besaß das Land eine Struktur wie sie für die kommunale Selbstverwaltung typisch war, nicht aber einen staatlichen Aufbau. Das Land galt dem zufolge auch als „Kommunalverband höchster Ordnung“.

Dem Landtag oblag die „Landesvertretung“ so wie dem gesamtstaatlichen Parlament, dem Reichsrat, die „Reichsvertretung“. Dabei handelte es sich aber nicht um eine Repräsentation sozusagen nach allen Richtungen im heutigen Sinne, sondern um eine Vertretung gegenüber dem Kaiser. Die Landesvertretung durch den Landtag war damit eine Vertretung der Landesinteressen gegenüber dem Kaiser, nicht etwa gegenüber anderen Ländern. Ein Verkehr der Länder untereinander war daher sogar ausdrücklich verboten. Im Bereich der Landesgesetzgebung wirkte sich dies dahingehend aus, daß die Sanktion des Kaisers – also eines Gesamtstaatsorgans – einem Landtagsbeschluß die normative Kraft eines Gesetzes verlieh. Landesgesetze waren daher partielle Gesamtstaatsgesetze. Es übten die Landtage „nicht Selbstgesetzgebung“, sondern „Mitwirkung bei der vom Kaiser im Namen des Staates geübten [...]“

---

1848 – 1918. Bd. VII/2. Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000.

<sup>2</sup> Zum Folgenden im Detail Wilhelm Brauner: Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918. In: RUMPLER – URBANITSCH 213ff.

<sup>3</sup> BRAUNEDER (2009) 151.

Gesetzgebung<sup>4</sup>. Als „Äußerung desselben Staatswillens“ konnte ein jüngeres Landesgesetz einem älteren Gesamtstaatsgesetz derogieren<sup>5</sup>.

Da nach der Reichsverfassung 1861 das Abgeordnetenhaus des Reichsrats von den Landtagen beschickt wurde, hatten die Länder Anteil an der Gesamtstaatsgesetzgebung. Dieser Zusammensetzung wegen galt das Abgeordnetenhaus als „Delegiertenversammlung der Länder“, als Ausschlußlandtag. Dies endete mit der Wahl des Abgeordnetenhauses ab 1873.

### 3. Der Gouvernementsbezirk

Auf mittlerer Ebene stellten allerdings die Länder nicht die einzige Verwaltungsorganisation dar. Die staatliche Hoheitsverwaltung besaß seit etwa 1750 ihre eigene Organisation in den sogenannten Gouvernementsbezirken mit dem Gubernium (auch „Regierung“) an der Spitze<sup>6</sup>. Sie bildeten meist auch den Sprengel eines Appellationsgerichtes. Unerteilt waren die Gouvernementsbezirke in Kreise. So unterstanden beispielsweise dem Gubernium Linz/Donau der Hausruck-, Traun-, Mühl-, Inn- und der Salzburger Kreis. Sie lagen in zwei Ländern, nämlich Österreich ob der Enns und Salzburg. Größere Länder wie etwa Böhmen bildeten gleichzeitig einen Gouvernementsbezirk. Ab 1850 etwa änderte sich dies, sozusagen die geographische Fläche eines Landes stellte in der Regel auch gleichzeitig die eines staatlichen Verwaltungssprengels dar. Dieser und das Land blieben aber weiterhin zwei getrennte Organisationen. Hievon gab es drei Ausnahmen, eine davon im Gebiet des heutigen Österreich: Die Länder Tirol und Vorarlberg bildeten weiterhin einen gemeinsamen staatlichen Verwaltungssprengel unter dem Statthalter in Innsbruck. An der Spitze des Verwaltungssprengels stand der Statthalter, ihm untergeben waren die Bezirkshauptleute als staatliche Verwaltungsbehörde erster Instanz. Neben der Landesorganisation mit dem Landeshauptmann an der Spitze stellte der Statthalter die dominierende Kraft dar. Signifikant ist beispielsweise der Umstand, daß von zwei Schiffen, die 1912 am Attersee in Oberösterreich den Betrieb aufnahmen, das eine nach dem Statthalter „Baron Handel“ benannt wurde, das zweite aber keineswegs nach dem Landeshauptmann, sondern die geographische Bezeichnung „Attergau“ erhielt.

<sup>4</sup> Joseph ULBRICH: *Das Staatsrecht der österr.-ungar. Monarchie*. Freiburg, Mohr, 1884. 77.

<sup>5</sup> ULBRICH aoO. 89.

<sup>6</sup> BRAUNEDER (2000) aoO. 75ff, 131ff, 159ff, 211.

#### **4. Die Entwicklung gegen 1900**

Da in der Regel Land und staatlicher Verwaltungssprengel flächenmäßig identisch waren, sprach man gerne vom „Doppelcharakter“ des Landes<sup>7</sup>: Es war Selbstverwaltungsgebiet und staatlicher Verwaltungssprengel. Landesorgane und staatliche Organe im Land galten als zusammengehörig – paßten jedoch ihrer unterschiedlichen Struktur nach nicht zusammen. Besonders auffallend war der Umstand<sup>8</sup>, daß durch die Zunahme der Landeskompetenzen der Landtag immer mehr Gewicht in der Gesetzgebung erhielt, aber die Landesgesetze nicht durch Landesbehörden, sondern durch Statthalter und Bezirkshauptmann vollzogen wurden. Dennoch war der Statthalter dem Landtag dafür nicht verantwortlich, sondern den entsprechenden Ministern. Vorarlberg empfand dies besonders als Mangel, da es keinen „eigenen“ Statthalter besaß, sondern dem in Innsbruck, also in Tirol, unterstand. Aber auch die Landesverwaltung nahm zu, beispielsweise durch Sonderbehörden neben dem Landesausschuß. Daher sprach man gegen 1900 zufolge der Landesverwaltung einerseits und der staatlichen Verwaltung „im Land“ andererseits von der „Doppelgleisigkeit der Verwaltung“, was als Kritik galt. Zu Reformen kam es allerdings nicht. Überdies erwies sich die Struktur der autonomen Landesbehörden zunehmend als ungenügend. Dies führte 1913 in Böhmen dazu, daß hier die Landesangelegenheiten kommissarisch vom Staa- verwaltet wurden<sup>9</sup>.

#### **5. Die Zäsur von 1918**

Die Entwicklung Österreichs im Jahre 1918 unterschied sich beispielsweise vom Deutschen Reich und auch von Ungarn dadurch, daß anstelle des bisherigen Staates neue Staaten entstanden wie insbesondere die Tschechoslowakische Republik und die Republik Deutschösterreich<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> BRAUNEDER (2000) aoO. 212.

<sup>8</sup> Zum Folgenden BRAUNEDER (2009) 177.

<sup>9</sup> BRAUNEDER (2000) aoO. 205., 212.

<sup>10</sup> Wilhelm BRAUNEDER – Norbert LESER (Hrsg.): *Staatsgründungen 1918*. Frankfurt am Main – New York, Peter Lang, 1999.

Deutschösterreich<sup>11</sup> wurde am 30. 10. 1918 durch die Provisorische Nationalversammlung als demokratische Republik neu gegründet, ohne dies vorerst ausdrücklich zu betonen. Sie besaß als Staatsspitze keinen Monarchen sondern ein Kollegialorgan, den Staatsrat. Damit war die Stellung des Statthalters im Land als Stellvertreter des Kaisers obsolet geworden. Dies war schon zur Zeit der Konstituierung der Provisorischen Nationalversammlung am 21. Oktober 1918 erkannt worden, so daß am Tag darauf, am 22. Oktober, eine Art Ausschußlandtag die Bereitschaft erklärte, die staatliche Verwaltung in den Ländern übernehmen zu wollen. In den folgenden Tagen geschah dies auch: Die Geschäfte des Statthalters gingen auf den Landeshauptmann über. Das Gesetz vom 14. November 1918 betreffend die „Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“ sanktionierte dies nachträglich. Auf diese Weise war es übrigens zu keiner Neugliederung der mittleren Verwaltungsebene gekommen: Die bisherigen Länder blieben bestehen, besonders auffallend in Vorarlberg, wo der Landeshauptmann die Amtsgeschäfte für sein Land vom Statthalter in Innsbruck übernommen hatte.

## 6. Die Länder nach 1918

In der Verwaltung<sup>12</sup> trat nun an die Stelle des Statthalters ein neues Organ unter dem Namen „Landesregierung“, bestehend aus dem Landeshauptmann und zwei seiner Stellvertreter, die aber alle wie bisher auch dem Landesausschuß an gehörten. Damit war die Landesverwaltung mit der staatlichen Verwaltung im Land sozusagen in Personalunion verbunden. Das hatte übrigens die Wirkung, daß die bisher staatlichen Bezirkshauptmannschaften zu Landesbehörden wurden. Mit der – neuen – „Landesregierung“ entstand erstmalig in den Ländern eine Art parlamentarisches Regierungssystem, da diese nun dem Landtag verantwortlich war.

Eine wesentliche Änderung trat auch in der Landesgesetzgebung ein. Die normative Kraft der Landesgesetze kam nun nicht mehr von der kaiserlichen Sanktion, sondern wohnte bereits dem Beschluß des Landtags inne. Damit war eine echte, vom Gesamtstaat in ihrer normativen Kraft unabhängige Landesgesetzgebung entstanden. Da allerdings mit diesem Wandel auch eine

---

<sup>11</sup> Dazu insbes. Wilhelm BRAUNEDER: *Deutschösterreich 1918*. Wien, Amalthea Verlag, 2000; ders. BRAUNEDER (2009) aoO. 202ff.

<sup>12</sup> Zum Folgenden BRAUNEDER (2009) aoO. 206ff, 226ff.



gesamtstaatliche Aufsicht verloren ging, erhielt der Verfassungsgerichtshof gegenüber Landesgesetzen eine Gesetzprüfungskompetenz, die sich alsbald, um eine Art Gleichgewicht herzustellen, auch auf Gesamtstaatsgesetze erstreckte: Die Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof war damit geboren.

Trotz dieser Veränderungen zufolge der Gründung des republikanischen Staates blieb dieser vorerst dezentralisierter Einheitsstaat. Die Länder allerdings hatten fast schon einen teilstaatsähnlichen Rang erreicht. Der Weg zum Bundesstaat bahnte sich an. Besonders deutlich beschritt diesen von Anfang an ein Land, nämlich Vorarlberg. Während die übrigen Länder ihre – modifizierten – Landesordnungen weiterhin in Kraft beließen, schuf Vorarlberg 1919 ein neues Grundgesetz, das es ausdrücklich „Verfassung“ nannte (LGBL 22/1919). Vorarlberg bezeichnete sich in ihr als Teil eines „Bundesstaates“ (§§ 1, 25, 29), ohne diesen aber zu benennen: Das Land hielt sich damit die Option offen, möglicherweise der Schweiz als Kanton beizutreten<sup>13</sup>.

Mit der Bundesverfassung 1920 (BGBl 1) erhielten die Länder eine andere Stellung als bisher: Sie wurden zu Teilstaaten eines Bundesstaates, erhielten formell staatlichen Charakter, waren nicht mehr bloß Kommunalverbände höchster Ordnung.

Der Unterschied zur Landesstruktur vor 1918 wurde aufgrund der jüngsten Entwicklung seit der Staatsgründung neu festgelegt und ausgebaut. Der Landeshauptmann sozusagen als Landesministerpräsident und die Landesräte als Fachminister bildeten die Landesregierung. Sie war dem Landtag als Landesparlament verantwortlich. Der Landesausschuß entfiel. Die Landesgesetze waren, wie schon beschrieben, echte Landesgesetze und nicht mehr wie vor 1918 partielle Gesamtstaatsgesetze. Der Landeshauptmann und seine zwei Stellvertreter führten auch die allgemeine als sogenannte mittelbare Bundesverwaltung. Damit und mit der gleichfalls schon erwähnten „Verlängerung“ der Bezirkshauptmannschaften oblag die staatliche Verwaltung – von Spezialverwaltungen wie Militär, Zoll, Finanzen abgesehen – in den Händen der Länder, die darauf ein von der Bundesverfassung garantiertes Recht erhielten. Schließlich nahmen die Länder über ein eigenes Organ, den Bundesrat, an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung ähnlich dem Reichsrat im Deutschen Reich teil. Da er von den Landtagen beschickt wurde, setzte er sich aus denselben politischen Parteien wie das Bundesparlament, der Nationalrat, zusammen und konnte damit nie eine starke Stellung erringen.

---

<sup>13</sup> Daniel WITZIG: *Die Vorarlberger Frage*. (2. Aufl.) Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1974.

Ebenso auffallend wie diese Neuerungen sind aber auch fortdauernde Elemente der Situation von vor 1918. So wurde die Landesregierung analog zum Landesausschuß als Proporzregierung eingerichtet. Die Struktur der Länder zeichnete die Bundesverfassung 1920 ähnlich wie die Reichsverfassung 1861 detailliert vor bis hin zu Höchstgrenzen für die Landtagsmitglieder. Während Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wurden, blieb die Rechtsprechung ausschließlich Bundessache: Es gibt bis heute keine Landesgerichtsbarkeit. Sämtliche neuen Landesverfassungen waren nach einer Schablone gearbeitet, eine glich der anderen<sup>14</sup> – mit Ausnahme jener von Vorarlberg. Kein einziges Land, auch nicht Vorarlberg, bezeichnete sich als „Staat“, was schon gar nicht durch die Bundesverfassung 1920 geschehen war: Nach ihr besteht der „Bundesstaat“ aus „selbständigen Ländern“ (Artikel 2). Erst in seiner Landesverfassung von 1923 (LGBl 47) nennt sich Vorarlberg „selbständiger Staat“, dies aber in jenem Artikel 1, in dem es sich auch als „selbständiges Bundesland der demokratischen Republik Österreich“ erklärte. Erst spät folgte das Burgenland 1981 (LGBl 42) mit der Feststellung, es sei „ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ (Artikel 1). Ansonsten verwenden die Landesverfassungen nur die termini „Land“ oder „Bundesland“ wie die Bundesverfassung auch.

---

<sup>14</sup> Daher fand sich auch in der Landesverfassung für Burgenland die Bestimmung, es sei die autonome und landesfürstliche Verwaltung zusammengelegt, obwohl es diese Zweiteilung in diesem ehemals ungarischen Gebiet nicht gab!



# DIE LÄNDERKAMMERN IN DEN BUNDESSTAATEN UND DER DEUTSCHE BUNDESRAT

Piotr CZARNY

Jagiellonen-Universität Krakau

## 1. Einführung

Ausgangspunkt für die weiteren Betrachtungen ist allgemeine Feststellung, dass zu den charakteristischen Merkmalen der Bundesstaaten die Gründung eines Organs gehört, welches die Bestandteile der Föderation (Länder, Kantone, Mitgliedstaaten, Provinzen usw.) vertritt und durch welches die Mitbestimmung der Gliedstaaten bei der Willensbildung des Gesamtstaates erfolgt<sup>1</sup>. Man kann also von einem föderativen Organ sprechen, das einerseits eng mit dem Prinzip der zusammengesetzten Staatlichkeit verbunden ist, andererseits zu den Verfassungsorgane des Bundes (des Gesamtstaates) gehört. Dieser Ausdruck des sog. „Beteiligungselements“ wird manchmal geradezu für das wichtigste Kennzeichen bei Absonderung der Kategorie von Bundesstaaten gehalten. Schweizerischer Staatsrechtler Z. Giacometti hat sogar im Jahre 1949 festgestellt, dass die verfassungsrechtlich fixierte Mitwirkung der innerstaatlichen Herrschaftsverbände an der Bildung des staatlichen Willens auf Rechtssetzungsstufe entscheidendes Kriterium des Bundesstaates sei<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984, B. I, 645; Peter PERNHALTER: Föderalismus und Regionalismus. In: Stefan HUBER – Peter PERNHALTER (Hrsg.): *Föderalismus und Regionalismus in Europäischer Perspektive*. Wien, Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges. m.b.H., 15.

<sup>2</sup> Friedrich KOJA: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. In: Ernst C. HELLBLING – Theo MAYER-MALY – Herbert MIEHSLER (Hrsg.): *Theorie und Praxis des Bundesstaates*. Salzburg-München, Universitätsverlag Anton Pustet, 1974. 95.; vgl. Karl DOEHRING: *Allgemeine Staatslehre*. Heidelberg, F. Müller Verlag, 2004. 73.

Gegenwärtig sieht die Lage komplizierter aus, weil auch in den Einheitsstaaten, die das Prinzip der Dezentralisierung angenommen haben, manchmal die territorialen Einheiten einige Mitwirkungsrechte besitzen, wenn es um Ausübung der Zentralgewalt geht. Das sind aber in der Regel nur Anhörungsrechte, obwohl in den Staaten, in denen die territoriale Autonomie eingeführt wird, kann diese Mitwirkung auch ähnlich wie in den Bundesstaaten aussehen<sup>3</sup>.

Man soll dabei zwischen dem unmittelbaren und dem mittelbaren Einfluss unterscheiden. Im ersten Fall geht es um Mitwirkung der Organe oder der Bevölkerung aller Bundesglieder an der Verfassungs- oder Gesetzgebung auf Bundesebene. Das beste Beispiel ist hier die Ratifizierung der Verfassungsänderung durch eine bestimmte Zahl der lokalen Parlamenten<sup>4</sup>. Das andere Beispiel ist ihre Zustimmung bei den Gebietsreformen im Wege eines föderalen Rechtsaktes, wenn durch dieser Akt die Grenzen der Bundesglieder geändert werden<sup>5</sup>. Im zweiten Fall wird ein besonderes ständiges Bundesorgan geschaffen, das indirekt als „Medium des Einflusses“ fungiert. Aus verschiedenen (vor allem praktischen) Gründen spielt diese zweite Lösung viel wichtigere Rolle als die erste. Es ist auch möglich, dass einige Organe des Bundesstaates nur teilweise von den „Delegierten“ der Gliedstaaten zusammengesetzt werden<sup>6</sup>. Es ist eine Möglichkeit der mittelbaren Mitwirkung, aber in abgeschwächter Form<sup>7</sup>.

Die Genese von diesen sog. „föderativen Organen“ knüpft noch an altertümliche Formen der zwischenstaatlichen Integration und anfängliche neuzeitliche konföderale Systeme (Schweiz bis 1848, Niederlande 1581-1795) an. Sehr lang bestand in der Schweiz die Tagsatzung als einziges Organ der *Confederatio Helvetica*. Die Mitglieder stammten aus allen Kantonen und sie bekamen meistens bindende Weisungen von der Kantonsbehörde. In dieser Versammlung galt Einstimmigkeitsprinzip. Ihre Beschlüsse wurden

---

<sup>3</sup> z. B. In Spanien ist der Senat die Kammer der territorialen Repräsentation (Art. 69 Abs. 1 der Verfassung von 1978); die Senatoren werden in den Provinzen und in den autonomen Gemeinschaften gewählt bzw. benannt.

<sup>4</sup> Vgl. Art. V der amerikanischen Verfassung von 1787.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 der österreichischen Verfassung von 1920 und Art. 29 Abs. 2 und 3 des Bonner Grundgesetzes.

<sup>6</sup> z.B. Bundesversammlung in Deutschland (s. auch weiter unter Pkt. V); vgl. auch Fn. 19.

<sup>7</sup> Interessant sein kann, dass in der Sowjet Union dem Obersten Gericht auch die Vorsitzenden der Obersten Gericht der Unionsrepubliken von Amts wegen angehört (Art. 153 der Verfassung der UdSSR von 1977).

von Kantons- und Gemeindeorgane vollgestreckt<sup>8</sup>. Ähnlich sah die Lage in der Republik der Sieben Vereinigten (niederländischen) Provinzen aus. Dort funktionierte sog. Generalstaaten als höchstes gemeinsames Organ aller Bundesglieder. Es war eine Ständeversammlung, wo die einzelnen Provinzen Vertreter mit imperativem Mandat entsandten und die das Gemeinwesen repräsentierte. Jede Provinz hat eine Stimme<sup>9</sup>. Beschlüsse mussten von allen vertretenen „Provinzen“ angenommen werden<sup>10</sup>.

Gemeinsam für diese Erfahrungen war formelle Gleichheit aller Mitglieder des Staatenbundes und Prinzip der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung. Es bedeutete eine enge Verbindung mit den Grundsätzen des Völkerrechts, die auch damals die rechtliche Grundlage für einen Staatenbund bildeten.

## 2. Der amerikanische Senat als Vorbild des föderativen Organs

Ihre moderne Form hat die Idee der föderativen Organen aber im großen Maße der Systemkonzeption des Senats aus der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika (1787) zu verdanken. Es ist zu bemerken, dass noch nach der sog. Konföderationsartikeln von 1777 der Kongress der Vereinigten Staaten als Einkammer-Parlament bestand. Zu dem Kongress gehörte von zwei bis sieben Vertreter aus allen Mitgliedstaaten, aber jeder Staat als Ganzheit hatte nur eine Stimme. In diesem System die geteilten Stimmen der Vertreter eines Gliedstaates führte dazu, dass die Stimme dieses Staates bei den Abstimmungsergebnissen unberücksichtigt war<sup>11</sup>. Die Mitglieder des Kongresses konnten immer von „seinen“ Staat abberufen werden. Man kann also sagen, dass der Kongress zu dieselben Typ der Versammlungen gehörte, wie oben genannte schweizerische Tagsatzung und niederländische Generalstaaten.

Die Verfassung von 1787 hat dieses System völlig geändert. Das Oberhaus des Kongresses sollte aus zwei Senatoren von jedem Einzelstaat zusammengesetzt

---

<sup>8</sup> Jerzy WÓJTOWICZ: *Historia Szwajcarii*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, Ossolineum, 1976. 48.

<sup>9</sup> Michael NORTH: *Geschichte der Niederlande*. München, Verlag C.H. Beck, 2003. 37–39.

<sup>10</sup> Thorsten HOLZHAUSER: Drei Fragen zum Staats- und Verfassungssystem der Vereinigten Niederlande im 17. und 18. Jahrhundert. *Scriptum*, 1/2011. 58. (s. unter: <http://www.skriptum-geschichte.de/?p=682>, 26.02.2012).

<sup>11</sup> Dieses Prinzip galt auch in *Federal Convention* von Philadelphia; Catharina von OPPEN-RUNDSTAEDT: *Die Interpretation der amerikanischen Verfassung im Federalist*. Bonn, Bundeszentrale für die politische Bildung, 1970. 120.

sein, welche von dessen gesetzgebender Körperschaft für sechs Jahre gewählt werden mussten. Jeder Senator hatte eine Stimme<sup>12</sup>.

Das Wesentliche der Idee des Senats liegt daran, der Vertretung von Bestandteilen bzw. sog. Föderationssubjekten die Rolle eines zweiten Hauses im Parlament zu verleihen. In diesem Sinne war es logisch, dass die Senatorenwahl in den Vereinigten Staaten am Anfang die lokalen Organe der Legislative oblag, da die Kompetenzen des Bundeskongresses vor allem die Befugnisse des Einzelstaaten begrenzt haben<sup>13</sup>. Es war also eine Art der Entschädigung (Kompensation) für die Parlamente der Einzelstaaten. Der Senat sollte auch in der Lage sein, die Tätigkeit des Präsidenten im Bereich der Außenpolitik zu kontrollieren und ihm Impulse zu geben<sup>14</sup>. Es war auch mit der „Kompensationslogik“ verbunden.

Außerdem sind im amerikanischen Modell die Vertretungen aller Gliedstaaten gleich. Aus dem Standpunkt der kleinen Einzelstaaten war das Prinzip der gleichen Vertretung besonders wichtig, weil es ihre „Majorisierung“ durch die größten Staaten unmöglich machte<sup>15</sup>. Die Senatoren als Mitglieder einer Parlamentskammer verfügen über ein freies Mandat, sie dürfen von den Behörden „ihrer“ Gliedstaaten vorzeitig nicht abberufen werden. Das bedeutet aber, dass die zwei Senatoren aus einem Einzelstaat andere Meinungen vertreten können und anders stimmen dürfen. Was besonders wichtig ist, der Senat in den Vereinigten Staaten als mit dem Repräsentantenhaus gleichberechtigte Kammer der gesetzgebenden Gewalt fungieren sollte. Alle Gesetze müssen also von beiden Kammer angenommen werden.

Es bleibt zu ergänzen, dass die verfassungsrechtliche Idee des Senats im Jahre 1913 wesentlich geändert wurde. Nach der XVII. Verfassungsänderung sollen die Senatoren unmittelbar von der Bevölkerung gewählt werden. Dieser neue Wahlmodus war dadurch verursacht, dass früher die lokalen Parteibehörden (genau die sog. *Parteibosse*) den entscheidenden Einfluss im diesem Bereich

---

<sup>12</sup> Vgl. Art. 1 Sec. 1-7 der Verfassung von Vereinigten Staaten von Amerika in der ursprünglichen Fassung.

<sup>13</sup> KOJA aoO. 93.

<sup>14</sup> Vor allem das dem Präsidenten zustehende Recht völkerrechtliche Verträge zu schließen, darf er nur „auf den Rat und mit Zustimmung des Senats“ ausüben (Art. 2 sec. 2 der Verfassung).

<sup>15</sup> Die Stimmengleichheit der Einzelstaaten im Senat war ein wichtiges Element des sog. *Connecticut-Staaten*. Kompromisses, dagegen im Repräsentantenhaus ist die Zahl der Abgeordneten aus den verschiedenen Einzelstaaten ungleich, sondern verhältnismässig nach dem Einwohnerzahl bestimmt; OPPEN-RUNDSTAEDT aoO. 21.

gewonnen hatten. Die Änderung hat die damit verbundene Krise des Senats überwunden<sup>16</sup>.

Dieses amerikanische Vorbild wird allgemein von anderen föderativen Staaten, mitunter in Europa (z. B. Schweiz nach 1848, Australien, Mexiko, Österreich, Russland) übernommen, wobei im Laufe der Zeit in der verschiedenen Staaten immer weitergehende Abänderungen vorgenommen wurden. Das hat dazu geführt, dass heute die genaue Struktur, Ausgestaltung Kompetenzen dieses föderativen Organs umstritten sind<sup>17</sup>.

### **3. Verschiedene Modelle des föderativen Organs in der Gegenwart**

Aus dem staatstheoretischen Standpunkt um gehört Existenz einer zweiten (auf verschiedene Weise föderalistisch organisierten) Kammer – im Gegensatz zu den Einheitsstaaten - zu den Standarten, wenn es um die die Struktur des Parlaments in einem Bundesstaat geht<sup>18</sup>. Wenn wir aber die Liste der Bundesstaaten und Liste der Parlamente in der Welt mit dieser Feststellung vergleichen, kommen wir zur Schlussfolgerung, dass in 5 von etwa 26 föderalen Staaten in der ganzen Welt ein Einkammer-System fungiert<sup>19</sup>. Es geht aber vor allem um föderalen Kleinstaaten, wo die gesetzgebende Körperschaft nicht zu zahlreich sein soll. Sowieso jetzt in allen europäischen Bundesstaaten besteht das Parlament aus zwei Versammlungen.

Den deutschen Bundesrat zu den sog. föderativen Organen, d. h. zu jenen, derer Existenz, Form und Funktionen mit dem Grundsatz föderativen Struktur des Staates eng verbunden sind, zu zählen - bleibt in der Wissenschaft allgemein unumstritten. Doch Unterschied dieser Konzeption zu dem amerikanischen

---

<sup>16</sup> Stanisław GEBERT: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, Ossolineum, 1981. 90.

<sup>17</sup> STERN aoO. 112.

<sup>18</sup> Jarosław SZYMANEK: *Druga izba we współczesnym parlamencie*. Warszawa, Kancelaria Senatu 2005. 25.

<sup>19</sup> Das sind: Komoren, Mikronesien, Nepal, St. Kitts and Nevis und Vereinigte Arabische Emirate, in einigen von ihnen (in Komoren und in den Vereinigten Emiraten) wählen die parlamentarische Versammlungen der „Bauteile“ der Föderation ein Teil der Mitglieder des Bundesparlaments, Vgl. [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_system\\_of\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_system_of_government) (28.02.2012) und [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_legislatures\\_by\\_country](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_legislatures_by_country) (28.02.2012).



Modell des Senats wird nachdrücklich hervorgehoben. Die Unterschiede beziehen sich vor allem auf vier Fragen:

1. Berufung der Mitglieder;
2. Zahlenmäßige Gleichheit bzw. Ungleichheit der Vertretungen jeweiliger Bestandteile des Bundesstaates;
3. Art des Mandats (freies oder imperatives);
4. Beziehungen zur anderen („ersten“) Kammer der Legislative.

Die genaue Analyse der Verfassungslösungen, die in modernen Staaten Anwendung finden, besagt aber, dass hier die Fragen nach der Berufungsart der Mitglieder und nach dem Charakter des Mandats entscheidend sind.

In der Literatur kann man aber verschiedene Grundtypen von föderativen Organen finden. Am häufigsten unterscheidet man einfach zwischen Senats- und Bundesratslösung<sup>20</sup>. Diese „alte“ Systematik berücksichtigt nicht verschiedene „neue“ Variante, die sich besonders nach zweiten Weltkrieg entwickelten. K. Stern hat in diesem Bereich vier Grundtypen genannt. Das sind: Senatsprinzip, unmittelbare Repräsentationsprinzip (Wahl des föderativen Organs durch Volksvertretungen der Gliedstaaten), Ratsprinzip (Bundesratsprinzip) und Ernennungsprinzip. Es ist leicht festzustellen, dass hier eigentlich nur die Berufung als einziges Kriterium genutzt wird.

Es sind aber verschiedene Mischformen möglich, weil die Berufung bzw. Wahl der Mitglieder des föderativen Organs in einem Bundesstaat verschiedene Organe der Gliedstaaten obliegen kann<sup>21</sup>. Aus diesem Standpunkt ist vielleicht das komplizierte und nicht eindeutige belgische Beispiel zu erwähnen. Der belgische Senat ist teilweise unmittelbar, teilweise durch die Parlamente der drei Gemeinschaften gewählt. Dazu kommen noch die Senatoren, die im Wege der Kooptation getrennt von Gruppen niederländischen (flämischen) und französischen Senatoren bestimmt werden<sup>22</sup>. Es ist gleichzeitig ein Beweis, dass

<sup>20</sup> Statt vieler vgl. Adolf SÜSTERHENN: Senats- oder Bundesratssystem. Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative. In: Dieter WILKE – Bernd SCHULTE (Hrsg.): *Der Bundesrat, Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990. 161–193. und Bogusław BANASZAK – Lukasz ŻUKOWSKI: Deutsches Modell des Zweikammersystems. In: Piotr CZARNY – Piotr TULEJA – Krzysztof WOJTYCZEK (Hrsg.): *Verfassung im Zeitalter der Europäisierung und globalisierung*. Kraków, Księgarnia Akademicka, 2011. 199–200.

<sup>21</sup> STERN aoO. 112.

<sup>22</sup> Art. 67 Abs. 1 der belgischen Verfassung; der belgische Senat ist auch dadurch mit dem Bundesstaatsprinzip verbunden, dass er im Wege eines mit Gründen versehenen Gutachtens über Interessenkonflikte zwischen den Versammlungen befindet, die die gesetzgebende Gewalt auf Bundes- und auf Lokalebene ausüben (Art. 143 Abs. 2 der belgischen Verfassung).

die „modifizierte“ Senatslösungen heute sehr unterschiedlich aussehen können.

Im „klassischen“ Modell des Senats werden die Mitglieder des föderativen Organs von Lokalgesellschaften in allgemeinen Wahlen (z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika, Schweiz<sup>23</sup>) oder von Parlamenten der Föderationssubjekte (z.B. Österreich) gewählt. Dabei gibt es keine Einheit, ob in diesem Fall das Mehrheits- oder Verhältnismäßigkeitsprinzip besser ist. Senatoren in der Vereinigten Staaten von Amerika werden nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit gewählt. In der Schweiz ist auch (im Kanton Jura und seit 2010 in Neuenburg) Verhältnismäßigkeitsprinzip genutzt. Organe vom Typ des Senats (unabhängig davon, wie sie in einem konkreten Staat heißen) vertreten ebenfalls die Konzeption eines freien Mandats ihrer Mitglieder, was zu bedeuten hat, dass sie vom berufenden Subjekt formell unabhängig bleiben, sich nach keinen Anweisungen zu richten haben und nicht zum beliebigen Zeitpunkt abberufen werden dürfen.

Über eine originelle Gestalt verfügt ebenfalls Senat Kanadas, da dort werden Senatoren (Senat ist eine zweite Parlamentskammer) von Zentralorganen der vollziehenden Gewalt (genau vom Generalgouverneur auf Antrag des Ministerpräsidenten) und zwar für unbestimmte Zeit berufen<sup>24</sup>. Es ist also aus dem theoretischen Standpunkt ein Beispiel des Ernennungsprinzips. Man kann sich aber fragen, ob in solchen Fall, wenn die Organe des Gesamtstaates die Mitglieder des Senats berufen, sollen wir überhaupt von einem föderativen Organ sprechen.

Im „klassischen“ Modell des Bundesrates fällt dagegen seine Berufung unter Kompetenz ausführender Organe – Regierungen der Gliedstaaten. Mitglieder des Rates stimmen gemäß Richtlinien der sie berufenden Organe ab (Konzeption des imperativen bzw. „gebundenen“ Mandats) und können immer abberufen werden.

Man muss von Anfang an sagen, dass diese Konstruktion Anwendung in Deutschland (was noch vorgestellt wird) und lediglich vorübergehend in Österreich (Verfassung aus dem Jahre 1934) fand<sup>25</sup>. Ihre Elemente lassen sich

<sup>23</sup> Nur im Kanton Appenzell Innerrhoden werden die Vertreter durch die wählt die Landsgemeinde (Versammlung aller stimmberechtigten Bürger) gewählt.

<sup>24</sup> Ausserdem muss der Kandidat zum Senat in dieser Provinz Hauptwohnsitz haben, für die er ernannt wird; der Wohnsitz der einzelnen Mitglieder ist also einziges „föderatives“ Kriterium in diesem Fall; Marian GRZYBOWSKI: *Parlament Kanady*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1994. 18.

<sup>25</sup> Diese Verfassung nie vollständig durchgeführt worden ist und bildete keine Grundlage für die Verfassungsentwicklung nach dem zweiten Weltkrieg. Robert WALTER – Heinz MEYER:

ebenfalls in der Konstruktion des Rates der Föderation im zeitgenössischen Russland (nach der Verfassung aus dem Jahre 1993) finden.

Nach der österreichische sog. ständische Verfassung wurde eine Länderkammer gebildet, die aus den Landeshauptmännern und Finanzministern (dh. Regierungsmitglieder) aller Bundesländer bestand. In einem komplizierten System der Gesetzgebung war sie aber nur als beratendes Organ der Gesetzgebung vorgesehen. Der Bundestag, der als beschließendes Organ tätig sein sollte, bestand auch aus neun von der Länderkammer gewählten Mitglieder<sup>26</sup>. Man muss berücksichtigen, dass der Landeshauptmann vom Bundespräsidenten auf Grund von Dreivorschlägen des Landtages ernannt werden sollte. Er berief dann die anderen Landesregierungsmitglieder.

In Russland besteht heute der Föderationsrat zur Hälfte von den regionalen Exekutiven (genau „von dem Leiter des obersten Exekutivorgans der staatlichen Macht des Subjektes der Russischen Föderation“) ernannten und zur Hälfte von den regionalen Parlamenten gewählten Mitglieder. Dieser Rat ist ein Teil der gesetzgebenden Gewalt, der aber gegenüber der ersten Kammer (die Staatsduma) nicht gleichberechtigt ist. Bis zu einer Gesetzesreform im Jahre 2000 repräsentierten die jeweiligen Oberhäupter der regionalen Exekutiven und Legislativen ihre Subjekte im Föderationsrat, seitdem wurden sie durch speziell ernannte Vertreter abgelöst<sup>27</sup>. Die Dauer der Amtszeit der Repräsentanten entspricht jeweils der Dauer der Legislatur- bzw. Amtsperiode der von ihnen vertretenen Institutionen. Die Mitglieder der Regierungen der Subjekten der Russischen Föderation dürfen seit 2009 nicht gewählt bzw. ernannt werden. Die Lage in Russland unterscheidet sich also wesentlich vom Bundesratsmodell, in der Praxis noch stärker als nach der Text der Verfassung<sup>28</sup>. Was aber besonders wichtig ist, dass die Mitglieder des Föderationsrates nach dem einfachen Gesetz jederzeit abberufen werden können, was typisch für Bundesratssystem

---

*Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1988. 27.

<sup>26</sup> Ilse REITER: *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955*. Wien, WUV-Universitätsverlag, 1997. 241–245.

<sup>27</sup> Izabela RYCERSKA: Kierunki rozwoju federalizmu w Rosji. In: Jerzy JASKIERNIA: *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*. Kielce, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, 2009. 161.

<sup>28</sup> Sehr interessant ist die Ähnlichkeit zwischen der russischen Föderationsrat und dem Staatenhaus nach der deutschen Pauls-Kirche-Verfassung von 1849, wenn es um Wahl bzw. Berufung der Mitglieder geht; sowieso es sind aber nicht Beispiele des Bundesratsmodell sondern einer Mischform.

ist<sup>29</sup>. In Bezug auf Russland können wir also eigentlich von einem ziemlich komplizierten Mischform sprechen.

Deswegen kann man aber sagen, die Konzeption des deutschen Bundesrates außergewöhnlichen und besonderen Charakters im Vergleich zu analogen Gremien in anderen Staaten besitzt, die in ihren Verfassungen Grundsatz des Föderalismus haben.

#### **4. Geschichtliche Entwicklung des föderativen Organs in Deutschland**

Wenn wir nach Ursachen der Entstehung der Konzeption vom Bundesrat (und seines Oppositionscharakters dem Modell des Senats gegenüber) suchen - so ist spezifisches Verstehen des Begriffs des Föderalismus in Deutschland im zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts. zu nennen<sup>30</sup>. Damals kam nämlich zu Verwirklichung dieser Konstruktion in Form des Bundesrates im Norddeutschen Bund (1866-1871) und im Kaiserreich (1871-1918). Wenn wir uns allgemein mit Entwicklung von föderativen Systemformen in Deutschland beschäftigen - so ist ihre tiefe Verwurzelung in der Geschichte dieses Staates festzustellen. Das Außergewöhnliche der Systemevolution Deutschlands lag daran, dass da kein einheitlicher Nationalstaat entstanden war und einzelne Bestandteile des Deutschen Bundes allmählich am Charakter eigenständiger Staaten gewannen. Daher auch wurden hier föderative Systemformen als zwischenstaatliche Verbindungen besonderer Art verstanden.

Dieses „enge“ Begreifen des Föderalismus hängt ebenfalls mit der Tatsache zusammen, dass deutsche Staaten, die nach der Vereinigung 1871 ins Deutsche Kaiserreich kamen, eine charakteristische Systemform - nämlich konstitutionelle Monarchie - übernahmen; hier gehörte formale Oberherrschaft dem Monarchen (König, Fürsten) an<sup>31</sup>. Der letztgenannte war nur im durch die Verfassung begrenzten Grade vom Standpunkt des Parlaments, welches

<sup>29</sup> Art. 4 Abs. 2 des Föderationsgesetzes über die Stellung der Mitglieder der Föderationsrat und der Delegierten in der Staatsduma (eingeführt durch Gesetz von 14 Februar 2009), unter: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=121964> (28.02.2012).

<sup>30</sup> Piotr CZARNY: *Bundesrat między niemiecką tradycją a europejską*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2001. 15.

<sup>31</sup> Ernst-Wolfgang BÖCKERFÖRDE: Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie. In: Ernst-Wolfgang BÖCKERFÖRDE: *Staat, Gesellschaft, Freiheit*. Frankfurt am Mein, 1976.112 und folgende.

übrigens zum Teil die Aristokratie vertrat, abhängig. Die „Logik des Systems“ machte somit den Monarchen eindeutig zum Subjekt, welches zum Berufen von Vertretern der Bundesführung berechtigt war. Denn wenn sie den Staat „nach außen hin“ zu vertreten haben, so sollen sie von Staatsorganen (und nicht durch die Gesellschaft in Form von Wahlen) und insbesondere vom Monarchen als Vertreter des Staates in internationalen Beziehungen berufen werden. Daher gelten für die Relation: Vertretung im Rat – Monarch analoge Prinzipien wie für andere Staatsfunktionäre, die dem Monarchen unterstehen.

Man soll auch nicht außer Acht lassen, dass der Bundesrat – aus dem formellen Standpunkt – höchste Gewalt im Reich ausübte. Die Souveränität gehörte nicht dem Kaiser, der nur „das Präsidium führte“, sondern den im Bundesrate vereinten Monarchen und freien Städten<sup>32</sup>.

Kompetenz der Regierung als Subjektes, welches berechtigt ist, Ratsmitglieder zu ernennen, ändert nicht viel daran, denn in deutschen Staaten zum damaligen Zeitpunkt galt noch nicht das Prinzip politischer Verantwortung der Regierung vor dem Parlament; das Staatsoberhaupt konnte die Regierung beliebig berufen und abberufen.

Somit sei allgemein anzunehmen, dass die erste Determinante der Konstruktion vom Bundesrat die Grundsätze der deutschen Theorie des Staates und Föderalismus, die im XIX. Jahrhundert herrschten, waren.

Als zweites, für Entwicklung der Konstruktion vom Bundesrat wichtiges Element kann feste Verwurzelung in Deutschland der für konföderale Systemformen (und dazu zählt schon „erste“ Kaisertum vor 1806) charakteristischen Tradition gesehen werden. Obwohl als Prototyp des modernen Bundesrats grundsätzlich der Bundesrat des Kaiserreiches gilt, so seien Anfänge dieser Konzeption als solchen schon am Reichstag des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und insbesondere seitdem es permanent tagte (seit 1663) zu suchen. Entscheidend war hier die Tatsache, dass Mitgliedschaft im Reichstag nicht alleine aus Angehörigkeit zu einem bestimmten Gesellschaftsstand sondern aus Oberherrschaft über einem bestimmten Gebiet resultierte. In der Regel sandten Mitglieder solch eines Gremiums ihre Vertreter zu Beratungen<sup>33</sup>.

Die konkrete juristisch-konstitutionelle Realisierung der Konzeption vom Bundesrat war im großen Grade durch historische Umstände zum Zeitpunkt

<sup>32</sup> Reinhard MUSSGUNG: Deutschlandweg von der Monarchie zur Republik. In: Wilhelm BRAUNEDER – István SZABÓ (Hrsg.): *Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit*. Budapest, Pázmány Péter Press, 29–30.

<sup>33</sup> Vgl. Gebhard ZILLER – Georg-Berndt OSCHATZ: *Der Bundesrat*. Düsseldorf: Droste, 1993. 10.

der Entstehung vom Kaiserreich bedingt. Als sein Hauptarchitekt gilt in deutscher Wissenschaft O. von Bismarck, nicht nur wegen seiner Verdienste für Vereinigung Deutschlands sondern auch als die Person, die auf konstitutionelle Arbeiten erheblichen Einfluss ausübte. In seiner Beurteilung sollte die Konzeption des Bundesrates erstens die Vereinigung leichter machen sowie föderativen Charakter des neuen Staates manifestieren. Es darf nämlich nicht vergessen werden, dass das Reich kraft Vertrags zwischen Monarchen deutscher Staaten entstanden ist. Zweites Ziel war Schaffen konservatives Gegengewichts für das Reichsparlament (Reichstag), welches aus demokratischen: allgemeinen und direkten Wahlen stammte. In der Gesetzgebung spielten der Rat und das Reichstag gleichrangige Rollen<sup>34</sup>.

Die Struktur des Rates sollte darüber hinaus Hegemonie von Preußen gewährleisten; dies gelang dank Berufung auf Struktur des Parlaments Deutsches Bundes unter Berücksichtigung des „Zuwachses“ von Sitzen für den Hohenzollern-Staat, was aus Annexion einiger kleineren Herzogtümer resultierte. Insgesamt verfügte Preußen über knapp 30% der Stimmen<sup>35</sup>. Somit hat der Rat seine Entstehung neben theoretischen Voraussetzungen auch ganz konkreten politischen Zielen zu verdanken.

Änderungen der Position des Reichsrates - welches dem Bundesrat entsprach (trotz Namensunterschieds handelte sich hier um Fortsetzung gleiches Modells) brachte die Verfassung Weimarer Republik mit sich; Modifikationen zielten auf Schwächung seiner Rolle in der Gesetzgebung. Der Rat war nicht mehr gleichrangig mit dem Reichstag, sein Veto konnte verworfen werden und Konflikte zwischen gesetzgebenden Häusern hatte unter gewissen Umständen Reichspräsident beizulegen. Eine wichtige Rolle hatte ebenfalls das gebilligte Prinzip parlamentarischer Verantwortung der Landesregierungen zu spielen, was im gewissen Sinne den Rat „demokratisiert“ hat. Charakteristisch war auch die sog. *clausula antiborussica*, die zum Ziel hatte, erneute Vorherrschaft von Preußen unmöglich zu machen<sup>36</sup>. In politischer Praxis stellte der Rat ein wichtiges Element der Systemstabilisierung dar, obwohl es nicht gelang, die national-sozialistische Partei an Machtergreifung zu hindern. Die NSDAP,

<sup>34</sup> In der Lehre wurde aber die Meinung vertreten, dass der Reichstag bestimmt nur Inhalt des Gesetzes, der sog. Gesetzbefehl stammt von Bundesrat, CZARNY aoO, 33; Bundesrat hatte außerdem das Recht (mit Zustimmung des Kaisers) Reichstag aufzulösen; vgl. auch Art. 7 der Verfassung von 1871.

<sup>35</sup> Preußen hatte insgesamt 17 Stimme, der zweitgrößte Staat – Bayern nur 6 Stimmen.

<sup>36</sup> Nach Art. 63 der Weimarer Reichsverfassung soll die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe von den Provinzialverwaltungen bestellt.

welche totalitäre Einstellung vertrat, hat zu tatsächlicher Liquidierung jeder Selbständigkeit der Länder sowie formeller Liquidierung des Reichsrates geführt.

## **5. Die Entstehung des Bundesrates nach dem zweiten Weltkrieges**

Analyse der vorbereitenden Arbeiten, die in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg geführt wurden (und die zum Verabschieden des Grundgesetzes von Bonn geführt haben) ergibt, dass Einmischung der Besatzungsmächte (obwohl gerade sie über föderative Form des Nachkriegsdeutschlands entschieden unwesentlich war. Zwar resultierte die zu zählende Position der Bundesländer aus Grundsätzen, die den „Vätern des Grundgesetzes“ übergeben wurden - doch wurden konkrete Lösungen ihnen überlassen.

Das Problem der Wahl: Bundesrat oder Senat wurde zu einer der wichtigsten Streitigkeiten bei Schaffung des Grundgesetzes. Die Teilungen verliefen hier ebenfalls innerhalb politischer Gruppierungen, obwohl SPD-Vertreter generell für das Modell des Senats, während die CDU/CSU-Mehrheit für Bundesrat optierte.

In deutscher Literatur kann man nachlesen, dass die endgültige Entscheidung während eines im Grunde genommen privaten Treffens von zwei Politikern der gegengesetzten Lager und konkret H. Erhard (CSU) und W. Menzel (SPD) gefallen ist<sup>37</sup>. Konstitutionelle Arbeiten endeten generell mit Verabschiedung des Modells vom Bundesrat unter Einführung bestimmter Postulate der Sozialdemokraten (vor allem Einschränkung seiner Rolle in der Gesetzgebung dem Bundestag gegenüber). Es scheint, dass Entscheidung für Fortsetzung der Systemlösungen nicht nur auf Traditionstreue (und möglicherweise auch den Willen, eigene Originalität zum Ausdruck zu bringen) sondern auch auf Ziele von politischen Parteien und Landespolitiker zurückzuführen ist; denn diese Systemform lässt Oppositionsparteien leichter realen Einfluss auf Aktivitäten der Zentralbehörden als das Senatsmodell zu nehmen.

## **6. Bundesrat nach dem Bonner Grundgesetz**

Von grundlegender Bedeutung für moderne Rolle des Bundesrates ist Art. 50 des Bonner Grundgesetzes (weiter: GG), welcher nach Ergänzung vom 1993 lautet: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und

---

<sup>37</sup> T. Heuss sprach von einem „legendären Frühstück“; mehr s. CZARNY aoO. 46 und dort zitierte Literatur.

Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten Europäischer Union mit“. Auf diese Weise verbindet das Grundgesetz das Existieren des Rates mit dem Prinzip (eines der grundlegenden im Deutschland) des Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1. GG)<sup>38</sup>. Es sei zu betonen, dass die deutsche Wissenschaft den Bundesrat eindeutig zu der Gruppe höchster Verfassungsorgane zählt, wobei sie an Auffassungen von G. Jellinek anknüpft. Obwohl der Bundesrat kein einziges institutionales Instrument des Einflusses der Bundesländer auf die Politik des Gesamtstaates ist - so ist er zweifelsohne „zentrale“ und wichtigste Form, denn andere (wie z. B. Teilnahme an der Wahl des Staatsoberhauptes) haben sehr begrenzten Wirkungsgrad<sup>39</sup>. Es ist zu bemerken, dass in Falle anderer Verfassungsorgane sieht das Grundgesetz keine solche allgemeine Charakteristik und Aufgabenzuweisung<sup>40</sup>.

Wie schon erwähnt das wichtigste Element der Konstruktion vom Bundesrat ist Berufung seiner Mitglieder durch Landesregierungen. Neu im Vergleich zu früheren Lösungen ist Beschränkung der Kandidatenkreise nur auf Personen, die in Ministerräten der Länder ihren Platz haben (Art. 51 Abs. 1). Dies sichert dem Rat indirekt demokratische Legitimität und soll gleichzeitig seiner „Bürokratisierung“, was früher vorkam, entgegenwirken<sup>41</sup>.

Essollhierdie wichtigste, vom Standpunkt des Status der Bundesratsmitglieder, Frage nach dem Charakter des Mandats hervorgehoben werden. Etwas vereinfacht herrscht in der Literatur die Meinung, dass das Mandat bindend ist (sog. Imperativmandat). Obwohl im GG davon *expressis verbis* keine Rede ist, so verfügen die Bundesratsmitglieder – anders als Abgeordneten – über keine Entscheidungsfreiheit bei der Abstimmung. Denn das GG stellt eindeutig fest, dass Stimmen eines Landes ausschließlich einheitlich abgegeben werden können (Art. 51 Abs. 3). Wenn zu den gespaltenen Stimmabgabe kommt – wie

<sup>38</sup> Ausführlich zur Bedeutung des Prinzips des Bundesstaates im Sinne des Bonner Grundgesetzes s. Karl-Eberhard HAIN: *Die Grundsätze des Grundgesetzes*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

<sup>39</sup> Mehr zu diesem Thema Michał BOŻEK: *Instytucja Prezydenta RFN*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2007. 21–23.

<sup>40</sup> Stefan KORIOTH, Rd. 2. In: Hermann von MANGOLDT – Friedrich KLEIN – Christian STARCK (Hrsg.): *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. B. II. München, Verlag Franz Vahlen, 2000. 1643.

<sup>41</sup> In der Praxis den Ausschüssen des Bundesrates können aber auch die Beauftragten der Länder als Mitglieder auftreten; diese Beauftragte müssen nicht der Landesregierung angehören; das sind hohe Ministerialbeamten; nur die Bevollmächtigten der Länder bilden Ständiger Beirat - ein inneres Organ des Bundesrates.



es bei der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Jahre 2002 passierte – sind alle Stimme eines Landes ungültig<sup>42</sup>.

Wichtig ist ebenfalls die Frage der Sitzverteilung. Art. 51 des GG führt hier das Prinzip der Abstufung je nach Bevölkerungsanzahl ein<sup>43</sup>. Diese Formel bildet einen Kompromiß zwischen Gleichheit und Proportionalität, mit deutlicher Präferenz der Länder von geringerer Bevölkerung.

Grundaufgabe des Bundesrates ist Teilnahme am Prozeß der Gesetzgebung. Das GG unterteilt die Gesamtheit föderaler Gesetzgebung zweierlei: bestimmte Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates und bei anderen kann der Bundesrat sein Veto einlegen. In dem letzteren Falle kann der Bundestag das Veto des Bundesrates durch entsprechende Stimmenmehrheit brechen. Die normative Konstruktion der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts setzt voraus, daß der Grundsatz Anspruch des Rates auf Vetoeinlegung ist, hingegen Anspruch auf absolutes *Veto* steht ihm nur in in der Verfassung eindeutig genannten Fällen zu (sog. Enumerationsprinzip).

Innere Organisation sowie Arbeitsweise des Bundesrates stehen den Gremien vom parlamentarischen Typ nah. Doch beinhaltet hier das GG zwei spezifische Lösungen. Erstens Mitglieder der Ausschüsse können ebenfalls Vertreter der Landesregierungen werden, welche keine Funktionen vom Ministerialrang ausüben. Zweitens gibt es als inneres Organ des Bundesrates sog. Europakammer, welches berechtigt ist, in Fragen europäischer Integration gleichrangige Beschlüsse wie jene von Plenarsitzungen des Rates zu fassen (Art. 52 Abs. 3a GG).

Theoretischer Hauptstreit um den Bundesrat bezieht sich auf seine Qualifikationen als zweiter Parlamentskammer. In deutscher Wissenschaft herrscht überwiegend Meinung, die ihm diesen Status einräumt<sup>44</sup>. Es gibt jedoch auch laute Kritik, die besagt, daß Mitglieder dieses Gremiums nicht gewählt sondern berufen werden und kein, für Parlamentarier typisches, freies Mandat genießen. Ebenfalls repräsentativer Charakter des Rates wird in Frage gestellt. Befürworter der Anerkennung des Bundesrates als zweiter Parlamentskammer heben wiederum hervor, dass Beispiele solcher Kammern, die nicht gewählt werden, allgemein bekannt sind (bestes Beispiel liefert hier das englische

<sup>42</sup> BVerfGE, 106, 310.

<sup>43</sup> Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier Stimmen, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern haben fünf Stimmen, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern haben sechs Stimmen; nach diesem System sind im Bundesrat derzeit insgesamt 69 Stimmen durch ordentliche Mitglieder „vertreten“.

<sup>44</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat aber im Jahre 1974 diese Meinung nicht bestätigt BverfGE, 37, 363.

Oberhaus) und der Rat nimmt am Gesetzgebungsprozess mit kategorischer Stimme teil. Es gibt auch Ansicht, die dazwischen liegt und voraussetzt, dass der Bundesrat eine „nichtparlamentarische zweite Kammer“ oder auch eine spezifische „nichtparlamentarische“ Kammer der Legislative ist<sup>45</sup>.

Diese grundsätzlich theoretische Frage musste in der Verbindung mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und mit dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gelöst werden<sup>46</sup>. Nach diesem Protokollen haben die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten oder die einzelnen Kammer des nationalen Parlamenten verschiedene Befugnisse bekommen. In diesem Zusammenhang hat der einfache deutsche Gesetzgeber entschieden, dass der Bundesrat diese Rechte ausüben darf, also er gehört zu dem Kreis der Parlamentskammer<sup>47</sup>.

Der schon zum Teil erwähnte Kompetenzzumfang des Rates stellt ihn ebenfalls quasi „quer“ dem Prinzip der Dreiteilung der Macht gegenüber. Seine Konstruktion tastet das Prinzip personeller und organisatorischer Abtrennung der Machtbereiche an und auch ein bedeutender Teil seiner Kompetenzen korrespondiert mit jenen der föderativen vollziehenden Gewalt.

Trotz der Zweifel an Übereinstimmung der Konstruktion des Bundesrates mit oben erwähnten Systemprinzipien: eines demokratischen Staates und Teilung der Machtbereiche werden Abweichungen durch Notwendigkeit der Realisierung gleichrangiges Föderalismusprinzips (Prinzips des Bundesstaates) begründet.

## 7. Bundesrat im politischen Prozess

Bezüglich tatsächlicher Rolle des Bundesrates im politischen System Deutschlands kann allgemein festgestellt werden, dass er nur zum Teil

---

<sup>45</sup> Mehr zu diesem Themas. Hans-Josef VONDERBECK: *Bundesrat – ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland*. Hain, Meisenheim am Glan, 1964.

<sup>46</sup> Beide Protokolle sind Bestandteile des Lissabon-Vertrag von 13 Dezember 2007; Nach Art. 8 des ersten von diesen Protokollen handelt es sich bei dem System des nationalen Parlaments nicht um ein Einkammersystem, so gelten die Artikel 1 bis 7 für jede der Kammern des Parlaments.

<sup>47</sup> Vgl. vor allem §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG).

Erwartungen der Väter des Grundgesetzes erfüllt hat. Vor allem ist der Rat keine Sperre auf dem Wege zur Zentralisierung des Staates geworden, was mitunter durch Ergänzungen zum Grundgesetz bestätigt worden ist. Erweiterung der Kompetenzen von föderativen Führungsorganen wurde von Erweiterung der Kompetenzen des Bundesrates selbst begleitet. Wenn man zum Zeitpunkt der Entstehung vom Grundgesetz annahm, dass nur ein geringer Teil der Gesetze der Übereinstimmung des Rates bedürfen wird - so tatsächlich schon nach einigen Jahren überschritt der Anteil die Hälfte der Gesetze und hält sich nun bei ca. 60%<sup>48</sup>. Diese Erscheinung blieb nicht ohne Einfluss auf Einstellung zentraler Instanzen von politischen Parteien dem Rat gegenüber. Schon der erste Bundeskanzler K. Adenauer übte aktiven Einfluss auf Konstruktion der Regierungskoalitionen in Bundesländern aus um „den Rat zu beherrschen“ und seine Unterstützung für gesetzgebende Initiativen der Bundesregierung zu sichern. Diese „Unterordnung“ den Zielen von Parteien, die auf der Bundesebene regierende Koalition bildeten erweckte sogar Reflexion von politischer „Einschläfern“ des Rates. Erst das Jahr 1969 brachte hier einen Qualitätswandel. Während im Bundestag die SPD/FDP-Koalition über die Mehrheit verfügte – wurde sie im Bundesrat (im anderen Verhältnis) den Oppositionsparteien CDU/CSU zuteil<sup>49</sup>. Diese Situation wiederholte sich übrigens umgekehrt nach 1990.

Andere Gestaltung der Parteimehrheit droht mit einem Konflikt zwischen der Regierung und parlamentarischer Mehrheit einerseits und dem Bundesrat andererseits, somit mit möglicher Lähmung gesetzgeberischer Aktivitäten. Diesbezügliche Befürchtungen wurden jedoch durch die Praxis nicht bestätigt. Erklären lässt es sich durch weitgehende Kompromissbereitschaft sowohl seitens der Koalition als auch der Opposition. Kompromissen erleichtert dem Rat seine Arbeitsweise, die im großen Maße auf Diskussionen hoher Ministerialbeamten der Bundesländer, Mitglieder der Bundesratsausschüsse, orientiert ist. Auf diese Weise kann Bundesrat als Institution, die der Verwirklichung der Konzeption der in deutscher Literatur sog. *Konkordanz-Demokratie* oder der Konzeption der „Regierung aller Parteien“ dient, grundlegende Rolle spielen.

Das wichtigste Ereignis in der Geschichte Deutschlands nach dem II Weltkrieg und nach Entstehung der Bundesrepublik war zweifelsohne die

---

<sup>48</sup> BANASZAK – ŻUKOWSKI aoO. 205.

<sup>49</sup> Seit siebziger Jahre sprach man von sog. A-Länder (von SPD „geführten“) und von B-Länder (von CDU/CSU „regierten“); CZARNY aoO. 122; die Lage ist viel komplizierter in Falle einer großen Koalition.

Wiedervereinigung im Jahre 1990. Ihre Folgen blieben auch auf den Bundesrat nicht ohne Einfluss. Vor allem wurde im Vereinigungsvertrag die Sitzverteilung geändert: sie favorisierte die größten Länder der „alten“ Bundesrepublik, obwohl im großen Ganzen die sog. „neuen“ Bundesländer privilegiert werden, indem sie über wesentlich mehr Sitze verfügen als es aus einfachen Bevölkerungsrelationen resultieren würde<sup>50</sup>. Die Tradition der Besetzung von führenden Posten im Bundesrat ließ sie die Politiker aus damaliger DDR übernehmen. Das Anwachsen der Bundesländer auf 16 erhöhte die Frequenz von Parlamentswahlen in den Ländern und ließ somit potentielle Möglichkeit schnellerer als bislang Veränderungen politisches Gesichts des Bundesrates zu<sup>51</sup>.

## 8. Bundesrat und die Europäische Union

Vor Ende dieser Ausführungen soll man sehr kurz den Einfluss des europäischen Integrationsprozesses auf Kompetenzen und Aktivitäten des Bundesrates skizzieren. Wesentliche Konsequenz der Teilnahme an europäischen Strukturen bildet Abnahme der Bedeutung von inneren gesetzgebenden Organen sowie Bundesländern selbst. Deswegen von Anfang an strebte der Bundesrat Gegenmaßnahmen an und bemühte sich, von der Regierung mindestens über ihre „Integrationspolitik“ und vorgesehene normative Akte rechtzeitig informiert zu sein<sup>52</sup>. Kulmination dieses Prozesses bildete eine Regelung, die im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages in das Grundgesetz eingeführt wurde. Nach Art. 23 Abs. 5 des GG bekam der Bundesrat das – damals noch unikale im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten – Recht den Standpunkt der deutschen Vertreter in Europäischen Rat zu bestimmen, obwohl dies gegenständlich und prozedural sehr begrenzt ist<sup>53</sup>. Auch diesbezüglich erreichte der Bundesrat die Verankerung in Art. 50 GG seiner Rolle als Vertreters der Bundesländer.

<sup>50</sup> Piotr CZARNY: Wpływ zjednoczenia Niemiec w 1990 r. na strukturę Rady Związku (Bundesratu). *Przegląd Sejmowy*, 1993/2(6). 66–67.

<sup>51</sup> Im Jahren 2012-2016 sollen planmäßig von 2 bis 5 Landtagswahlen pro Jahr stattfinden s. <http://www.wahlrecht.de/termine.htm> (28.02.2012).

<sup>52</sup> Dieses Recht hatte Bundesrat schon seit 1957 auf einfachgesetzliche Basis; CZARNY (2000) aoO. 148.

<sup>53</sup> Claus Dieter CLASSEN, Rn. 105. In: MANGOLDT–KLEIN–STARCK (Hrsg.) aoO. 502.

Heute nach den den Bestimmungen des oben erwähnten Integrationsverantwortungsgesetzes hat der Bundesrat nicht nur alle Befugnisse, die nach dem EU-Recht den Parlamenten bzw. Parlamentskammer der Mitgliedstaaten zustehen. Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat diese Kompetenzen wesentlich erweitern, insbesondere wenn es um vorbeugende Kontrolle der Entscheidungen der Bundesregierung geht (z. B. im Bereich der Verwendung der sog. Brückenklausel)<sup>54</sup>.

Nicht ohne Bedeutung bleibt auch die Tatsache, dass sich Struktur und Rolle des Rates (des Rates der Europäischen Union), eines rechtssetzenden Organs, der sich aus Ministern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, teilweise nach Konzeption des Bundesrates orientiert<sup>55</sup>. Auch das in Vertrag von Nizza vorgesehene (und noch bis 2017) gültige System der Stimmengewichtung im Rat der Europäischen Union, wenn qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, zeigt gewisse Ähnlichkeit zu Art. 51 Abs. 2 GG als ein Mittelweg zwischen Gleichheit und zur Bevölkerungszahl verhältnismäßige Vertretung<sup>56</sup>.

Es sei hier jedoch zu bemerken, dass die Europäische Union kein Staat ist, obwohl manche die Ansicht vertreten, dass die Formen europäischer Integration insgesamt *sui generis* Konföderation von weit fortgeschrittenen Integration bilden<sup>57</sup>. Dies erklärt die Struktur des Systems der Europäischen Union, die übrigens nicht als Rezeption deutsches Vorbildes wahrzunehmen ist. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass je mehr die EU in der Richtung sich entwickeln werde der Rat der EU sich zu einem föderativen Organ.

## 9. Zusammenfassung

Diese kurzen Betrachtungen führen zu einer Generalschlussfolgerung, dass der Bundesrat in seiner aktuellen Form ein theoretisches Modell, das nur für Deutschland typisch und charakteristisch ist, in die Praxis umgesetzt. Obwohl Existenz eines föderativen Organs zu den unumstrittenen Merkmalen des

<sup>54</sup> BANASZAK-ŻUKOWSKI aoO. 211.

<sup>55</sup> Zum Vergleich zwischen beider Organens. Jörn IPSEN: *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*. Köln-München, Carl Heymanns Verlag, 2008. 103.

<sup>56</sup> Vgl. Art. 205 Abs. 2 des EG-Vertrages in der Fassung von Vertrag von Nizza und Erklärung zur Erweiterung der EU, die Teil dieses Vertrages war; man kann in beiden Fällen von einer degressiven Proportionalität sprechen.

<sup>57</sup> Ausführlich zum schwierigen Thema „Rechtsnatur der EU“ s. Thomas SCHMITZ: *Integration in der Supranationalen Union*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

Bundesstaates gehört, folgt die überwiegende Mehrheit (mit Ausnahme Russland und Kanada) dem Senatsprinzip. Die Konstruktion des Bundesrates entstand im Jahre 1871 bzw. 1867 und wurde mit nur geringfügigen Ergänzungen in die Gegenwart verpflanzt. Es ist also eine deutsche „Entdeckung“, aber ihre „internationale Bedeutung“ ist nicht mit dem aus Großbritannien stammenden Gewaltenteilungsprinzip oder in Frankreich entwickelten Souveränitätslehre zu vergleichen<sup>58</sup>. Sie zeigt noch gewisse „Verwandtschaft“ mit den für den Staatenbundes typischen Ideen und Rechtslösungen. Das ist Ursache der gewissen Ähnlichkeiten zwischen dem deutschen Bundesrat und dem Rat der EU.

Es scheint, dass ihre „Lebendigkeit“ nicht nur mit dem Erbe des XIX. Jahrhunderts im Sinne des Begreifens eines Bundesstaates vor allem als Verbindung zwischen Staaten und mit der Idee der Trennung des Staates und der Gesellschaft, sondern auch mit Attraktivität für politische Parteien zu tun hat<sup>59</sup>. Die Vertretung der Länder durch ihre Regierungen bedeutet, dass die Bestandteile der Föderation vor allem als Staaten (als Rechtspersonen) nicht als Gemeinschaften der Bürger betrachtet werden.

Außerdem ist das Bundesratsprinzip für große Oppositionsparteien und Parteigremien auf Ebene der Bundesländer sehr günstig. Die Opposition hat Chance durch den Bundesrat die Regierungspolitik zu blockieren oder zu modifizieren. Die Parteibehörden auf Landesebene haben dazu ein Mittel, Druck auf Bundesgremien auszuüben. Unabhängig davon, dass der Bundesrat seine eventuelle Auflösung mit 2/3 Mehrheit zustimmen muss und eine „Ersatzrechte“ für die Länder zugesichert werden müssen, hört man in Deutschland keine Stimme, es zu machen und einfach ein Senat einzuführen<sup>60</sup>.

Obwohl heutige Rolle des deutschen Bundesrates nicht den Absichten der Väter des Grundgesetzes entspricht, kann man am Ende die Worte von Otto v. Bismarck aus der Reichtagsrede von 19. April 1871 (also vor 140 Jahren) wiederholen und bestätigen. Der „eiserne“ Kanzler hat damals gesagt: „Ich glaube, dass der Bundesrath eine große Zukunft vor sich hat.“<sup>61</sup>

<sup>58</sup> WILKE–SCHULTE (Hrsg.) aoO. IX.

<sup>59</sup> Mehr zum Thema „Unterscheidung von Staat und Gesellschaft“ in der deutschen Verfassungsgeschichte s. BÖCKENFÖRDE aoO. 185ff.

<sup>60</sup> BANASZAK–ŻUKOWSKI aoO. 200.

<sup>61</sup> OTTO MAYER: *Kleine Schriften zum öffentlichen Recht*. Berlin? Duncker & Humblot, 1981. 74.



# DAS DEUTSCHE KAISERREICH ALS MONARCHISCHER BUNDESSTAAT

Hans-Christof KRAUS  
Professor, Universität Passau

## 1. Probleme der Bundesverfassung als Verfassungstypus

Die politische Verfassungsordnung des 1871 gegründeten Deutschen Kaiserreichs\* kann auf zweifache Weise beschrieben und begrifflich gefasst werden: Zum einen als *konstitutionelle Monarchie*, und zum anderen als *monarchischer Bundesstaat*. Die konstitutionelle Monarchie ist in erster Linie zu verstehen als Verfassungskompromiss zwischen den Zielen der bürgerlich-liberalen Bewegung einerseits, der traditionellen Monarchie und ihres Beamtentums andererseits; in dieser Ordnung stehen sich ein Parlament mit verfassungsmäßig gesicherten Rechten vor allem in den Bereichen der Gesetzgebung sowie des Steuer- und Finanzbewilligungsrechts auf der einen Seite, – und eine mit starken exekutiven Befugnissen ausgestattete monarchische Regierung auf der anderen Seite gegenüber. Diese typologische Charakterisierung dürfte im Kern kaum zu bestreiten sein – egal, ob man die konstitutionelle Monarchie als die weit verbreitete „Normalverfassung“ im Europa des 19. Jahrhunderts interpretiert oder ob man in ihr (mit einer bekannten Formel Carl Schmitts) lediglich einen „dilatorischen Formelkompromiss“ erkennt<sup>1</sup>.

---

\* Der nachfolgende Text enthält die etwas erweiterte Fassung meines am 25. November 2011 in Budapest gehaltenen Vortrags; die Vortragsform wurde beibehalten.

<sup>1</sup> Umfassende Deutung und Analyse der Entstehung und der Entwicklung der Norddeutschen Bundesverfassung und der hieraus hervorgehenden deutschen Reichsverfassung von 1871 bei Ernst Rudolf HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Bd. 3. Bismarck und das Reich. 3. Aufl. Stuttgart – Berlin – Köln – Mainz 1988; zur kontroversen Deutung und zur Kritik an Huber seit den 1970er Jahren – unter Anknüpfung an die Bemerkungen bei Carl SCHMITT:



Ganz anders steht es dagegen mit dem zweiten Teil der genannten Bestimmung, nämlich dem monarchischen Bundesstaat. Auf den ersten Blick ist kaum zu bestreiten, dass das Kaiserreich ein aus mehreren Teilstaaten, den Bundesmitgliedern, zusammengesetzter Bundesstaat gewesen ist und sich selbst auch so verstanden hat, – wie es andererseits nicht zu verkennen ist, dass diesem Bundesstaat eine Vielzahl von regierenden Monarchen angehörten, von denen dem stärksten, dem König von Preußen, nicht etwa die Oberherrschaft über alle anderen, sondern nur die Stellung eines *Primus inter pares* zukam. Auf den ersten Blick scheint es sich daher bei dieser Bestimmung um eine vergleichsweise unkomplizierte Angelegenheit zu handeln – aber diese Perspektive täuscht. Jedenfalls ist zu konstatieren, dass über die Auslegung und die angemessene verfassungsrechtliche Interpretation der deutschen Reichsverfassung in ihrer Eigenschaft als monarchischer Bundesstaat jahrzehntelang erbittert gestritten worden ist, nicht nur innerhalb der Rechtswissenschaften im engeren Sinne.

Dieser Streit hatte in Deutschland, daran darf an dieser Stelle kurz erinnert werden, eine sehr lange Tradition, die wiederum mit der politischen Zerrissenheit der Nation bereits im Alten Reich und im Deutschen Bund zusammenhing. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation hatte einst in keines der damals gängigen staats- und verfassungsrechtlichen Ordnungsschemata hineingepasst; es stellte seiner komplizierten Struktur nach weder eine Monarchie, noch eine Republik oder einen Fürstenbund, erst recht keine Mischverfassung im klassischen Sinne dar, so dass Samuel Pufendorf nach dem Dreißigjährigen Krieg die bekannte Formel prägte, das Reich sei ein Staatsgebilde „*monstro simile*“<sup>2</sup>.

---

*Verfassungslehre* (1928). 6. Aufl. Berlin, 1983. 332ff (die berühmte Formel vom „dilatorischen Formelkompromiß“ ebenda 54) – siehe vor allem Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*. In: derselbe: Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a. M. 1976. 112–145., aus der Geschichtswissenschaft vgl. etwa Wolfgang J. MOMMSEN: *Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Formelkompromiß*. In: derselbe: Der autoritäre Nationalstaat. Verfassung, Gesellschaft und Kultur des deutschen Kaiserreiches, Frankfurt a. M. 1990. 39–65. Die These von der konstitutionellen Monarchie als europäischer Normalverfassung des 19. Jahrhunderts vertritt dagegen – im wesentlichen überzeugend – Martin KIRSCH: *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert*. Der monarchische Konstitutionalismus als europäische Verfassungsform – Frankreich im Vergleich, Göttingen, 1999; vgl. zu dieser Darstellung und Deutung auch Hans-Christof KRAUS: *Monarchischer Konstitutionalismus*. Zu einer neuen Deutung der deutschen und europäischen Verfassungsentwicklung im 19. Jahrhundert. In: Der Staat, 43. (2004) 595–620.

<sup>2</sup> [Samuel Pufendorf]: Severino Monzambano [...] offenerherziger Discurs, oder Gründlicher Bericht von der Wahren Beschaffenheit und Zustand des Teutschen Reichs (1669), zweisprachige Ausgabe. In: *Staatslehre der frühen Neuzeit*. Hrsg. v. Notker HAMMERSTEIN. Frankfurt a. M. 1991. 567–931, hier 830.: „Nihil ergo aliud restat, quam ut dicamus, Germaniam esse irregulare aliquod corpus est monstro simile ...“.

Ähnlich verhielt es sich mit dem Deutschen Bund von 1815, der zwar nominell einen Staatenbund von 34 souveränen Fürsten (zuzüglich vier Stadtrepubliken) darstellte<sup>3</sup>, der sich aber dennoch (wie in Art. 5 der Wiener Schlussakte von 1820 festgelegt) als, so die genaue Formulierung, „unauflöslicher Verein“ verstand, d. h. die Souveränität seiner Mitglieder durch ein Austrittsverbot deutlich einschränkte, was dem Grundsatz eines freiwilligen Bundes eigentlich widersprach<sup>4</sup>.

Diese Widersprüchlichkeit bzw. Unbestimmtheit setzte sich später mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 – aus der wiederum mit nur wenigen Änderungen die Reichsverfassung von 1871 hervorging – weiter fort, denn ein vergleichbares Staatsgebilde hatte es bisher tatsächlich nicht gegeben. Auf der einen Seite existierten zwar gleichfalls Monarchien, die aus mehreren, teils sehr verschiedenen Landesteilen zusammengesetzt waren, wie etwa das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Irland oder die Habsburger Doppelmonarchie Österreich-Ungarn, doch stand an der Spitze dieser Staatsgebilde jeweils ein *einzig*er Monarch (bzw. eine Monarchin), damit regierte eben auch nur *eine*, in ihrer Stellung und Funktion unangefochtene Dynastie.

Die republikanischen Bundesstaaten wiederum, wie etwa die Vereinigten Staaten von Amerika oder die Schweizerische Eidgenossenschaft, setzten sich aus Einzelrepubliken zusammen, denen selbst keine eigene Souveränität im traditionellen Sinne mehr zukam. – Wie stand es dagegen mit dem Deutschen Reich?<sup>5</sup> War die Souveränität – das wurde sehr bald schon zu einer zentralen Frage – bei den deutschen Bundesfürsten verblieben oder war sie anderswo zu lokalisieren? Erschien der traditionelle Souveränitätsbegriff überhaupt noch brauchbar, um mit seiner Hilfe die Eigenart der Reichsverfassung zu charakterisieren? – Oder anders gefragt: War das Reich wirklich ein *monarchischer Bundesstaat* oder nicht vielmehr doch ein *Fürstenbund*? War es vielleicht sogar ein monarchischer *Einheitsstaat*?

<sup>3</sup> Eingehende Darstellung und Analyse bei HUBER a.o.O. Bd. 1, 2. Aufl. Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz, 1975. 475ff. u. passim.

<sup>4</sup> Text der ‘Wiener Schlussakte’ (15.5.1820). In: *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*. Hrsg. v. Ernst Rudolf HUBER. Bd. 1, 3. Aufl. Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz 1978. 91–100. das Zitat 92.

<sup>5</sup> Sehr aufschlussreich hierzu neuerdings Dieter GRIMM: War das Deutsche Kaiserreich ein souveräner Staat? In: *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*. Hrsg. v. Sven Oliver MÜLLER – Cornelius TORP. Göttingen, 2009. 86–101.

## 2. Zur Entstehung der Bundesverfassung von 1866/67

Um diese Frage zu klären ist viel gestritten worden. Will man die aus heutiger Sicht vielfach obsoleten, gleichwohl historisch ungemein aufschlussreichen und interessanten dogmatischen Streitigkeiten der Staatsrechtslehrer nicht ausblenden, dann kommt man als Historiker nicht umhin, die *Entstehung* der Norddeutschen Bundesverfassung in den Jahren 1866/67 noch einmal kritisch in den Blick zu nehmen<sup>6</sup>. Denn gerade diese Verfassungsgebung ist seinerzeit in besonderem Maße von Legenden umgeben gewesen, die sogar in der – heute widerlegten – Behauptung gipfelten, Bismarck höchstpersönlich habe große Teile des Verfassungstextes entworfen und während eines Erholungsaufenthalts in Putbus auf Rügen aus dem Kopf diktiert. Das stimmt in dieser Form natürlich nicht<sup>7</sup>, aber es ist zutreffend, dass Bismarck selbst einen ungewöhnlich großen Einfluss auf die Gestaltung dieser neuen Verfassung ausgeübt hat.

Zuerst einmal sind zwei zentrale Aspekte zu erwähnen. Zum *einen* legte Bismarck damals allergrößten Wert auf eine strikt föderale Komponente des neu entstehenden politischen Gebildes<sup>8</sup>, und aus diesem Grunde versuchte er eine direkte institutionelle Anknüpfung an den soeben untergegangenen Deutschen Bund, mit dessen Institutionen er selbst als langjähriger preußischer Bundestagsgesandter wohlvertraut war. Auf den ersten Blick mag diese auf verfassungspolitische Kontinuität bedachte Komponente bei Bismarck vielleicht etwas überraschen, doch die Quellen sprechen hier eine eindeutige Sprache: In einem seiner sog. „Putbuser Diktate“, dem am 19. November 1866 diktierten Memorandum „Unmaßgebliche Ansichten über Bundesverfassung“<sup>9</sup>, heißt es sehr deutlich, auch der neue Bund müsse neben dem Reichstag über einen (wie es damals noch hieß) „Bundestag“ verfügen, denn: „Die Vorzüge dieses Systems bestehen in seiner Anlehnung an das Hergebrachte, dem sich

<sup>6</sup> Siehe hierzu neben dem eher knappen Überblick bei HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte*. Bd. 3. (Anm. 3) 649ff, vor allem die grundlegende, aus den Quellen gearbeitete und überaus detaillierte, dabei sorgfältig analysierende Darstellung bei Otto BECKER: *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*. Hrsg. v. Alexander SCHARFF. Heidelberg, 1958. 211–514.

<sup>7</sup> Vgl. Fritz HARTUNG: *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. 8. Aufl. Stuttgart, 1964. 269f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch die Bemerkungen bei Georg Freiherr von EPPSTEIN – Conrad BORNHAK: *Bismarcks Staatsrecht*. Die Stellungnahmen des Fürsten Otto von Bismarck zu den wichtigsten Fragen des Deutschen und des Preußischen Staatsrechts, 2. Aufl. Berlin, 1923. 220ff.

<sup>9</sup> Abdruck in: Otto von BISMARCK: *Die gesammelten Werke*. Berlin, Friedrichsruher Ausgabe, Bde. 1–15. 1923–1932., hier Bd. 6. 168–170.

die Regierungen als etwas Gewohntem und Selbstverständlichem leichter fügen werden<sup>10</sup>.

Freilich wurden diesem neuen „Bundestag“ – der später allerdings, damit der „unpopuläre Name“<sup>11</sup> vermieden werde, Bundesrat heißen sollte – zwei weitere stark unitarisch wirkende Institutionen an die Seite gesetzt: das mit deutlichen exekutiven Befugnissen versehene neue „Bundespräsidium“ mit einem „Bundeskanzler“ an der Spitze, sowie der nach dem Grundsatz der allgemeinen, freien, direkten und gleichen Stimmabgabe gewählte Reichstag des Norddeutschen Bundes. Ein unitarisch wirkendes, vor allem durch den Adel gebildetes Oberhaus nach britischem Vorbild, wie es sogar von einigen Fürsten, darunter Herzog Ernst II. von Sachsen-Coburg, gefordert worden war<sup>12</sup>, lehnte Bismarck hingegen strikt ab.

Zum *anderen* handelte es sich bei der am 16. April 1867 schließlich in Kraft gesetzten Verfassung des Norddeutschen Bundes im Grunde eher um ein – inhaltlich recht karges – Organisationsstatut als um einen mit umfassendem Anspruch ins Werk gesetzten politischen Neubeginn<sup>13</sup>. Dieser Text enthielt sich nach einer treffenden Formulierung Fritz Hartungs „aller doktrinären Sätze über Souveränität und Staatsgewalt und über Grundrechte der Individuen“, sondern beschränkte sich „ganz auf die organisatorischen Bestimmungen“. Diese Verfassung war, so Hartung weiter, nichts mehr, aber auch nichts weniger als der „Versuch, die Bundesakte und die Frankfurter Reichsverfassung miteinander zu verschmelzen, alle lebendigen Kräfte Deutschlands, den preußischen Staat, die Mittel- und Kleinstaaten und die deutsche Nation, zu einem einheitlichen Ganzen zusammenzufügen“<sup>14</sup>.

Ein deutsches Kaiserreich kam für Bismarck – jedenfalls in dieser Zeit – ausdrücklich noch nicht in Frage<sup>15</sup>, und dies aus zwei Gründen: Erstens lag es in

<sup>10</sup> Ebenda, 169.

<sup>11</sup> HARTUNG aoO. (Anm. 7) 270.

<sup>12</sup> Vgl. Ernst II. Herzog von Sachsen-Coburg-Gotha: Aus meinem Leben und aus meiner Zeit. Bd. 3. Berlin, 1889. 629–633. (exposé zur künftigen Norddeutschen Bundesverfassung, ca. Januar 1867), dort ist (ebenda, 632) ausdrücklich von einem „Oberhaus“ die Rede, „welches aus den regierenden Fürsten und den Häuption der früher regierenden Häuser bestehen würde“.

<sup>13</sup> Text der Norddeutschen Bundesverfassung (16. 4. 1867). In: *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*. Hrsg. v. Ernst Rudolf HUBER. Bd. 2, 3. Aufl. Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz 1986. 272–285.

<sup>14</sup> HARTUNG aoO. (Anm. 7) 270.

<sup>15</sup> So die ausdrückliche Formulierung im Putbuser Diktat vom 19. November 1866. In: BISMARCK: *Die gesammelten Werke*. Bd. 6. (Anm. 9) 168.; vgl. hierzu ebenfalls Otto BECKER: *Bismarcks*

seiner Absicht, mit seiner bewussten Anknüpfung an die alte Bundesverfassung von 1815 *Elemente einer institutionellen Kontinuität* in die neue politische Ordnung Norddeutschlands einzubauen, um vor allem den betroffenen deutschen Landesfürsten und deren Regierungen den Übergang vom Alten zum Neuen zu erleichtern, und zweitens diene eine bewusst noch unvollendet gestaltete Verfassungsordnung, wie sie der Norddeutsche Bund und der ihm angegliederte Zollverein darstellten, dem ersten und wichtigsten politischen Ziel der preußisch-deutschen Politik dieser Zeit, nämlich dem möglichst bald ins Werk zu setzenden, vorerst aber noch von Frankreich behinderten Beitritt der süddeutschen Monarchien zum Bund. Um es anders zu sagen: Die offene Konstruktion des Bundes diene vor allem der Herbeiführung eben *dieses* Ziels, das dann bereits um die Jahreswende 1870/71 erreicht werden konnte<sup>16</sup>.

Ihrem *Selbstverständnis* nach waren sowohl der Norddeutsche Bund als auch das Deutsche Kaiserreich von 1871 in verfassungspolitischer Hinsicht ein „Fürstenbund“. Otto Becker, dem wir die bis heute beste Rekonstruktion der ungemein komplizierten Entstehungsgeschichte der Verfassung von 1867 verdanken, hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Verfassung von den einzelnen an der Gründung beteiligten *Fürsten* bzw. den *Regierungen* der künftigen Bundesstaaten untereinander vereinbart worden ist, *nicht* jedoch mit den parlamentarischen Kammern der Einzelstaaten und auch *nicht* mit dem Norddeutschen Reichstag; alle Parlamente haben zwar der Verfassung nachträglich zugestimmt, an der inhaltlichen Ausarbeitung waren sie jedoch ausdrücklich nicht beteiligt. Dies ist der erste Befund, der die These, das Reich sei nach der Absicht seiner Gründer ein Fürstenbund gewesen, stützen kann<sup>17</sup>.

Ein zweiter Befund liegt in den Formulierungen der Präambeln jener beiden inhaltlich weitgehend identischen Verfassungen von 1867 und 1871; darin heißt es nämlich, dass die beteiligten Fürsten sowie die Senate der drei Hansestädte miteinander einen „ewigen Bund“ schließen „zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Wohlfahrt des deutschen Volkes“<sup>18</sup>. Die Gründung des Deutschen Reiches war also verfassungsrechtlich letztlich nichts anderes als der Beitritt der vier süddeutschen Monarchien zum

---

*Ringens*. (Anm. 6) 239f.

<sup>16</sup> So auch BECKER: *Bismarcks Ringens*. (Anm. 6) 245.; siehe zum Verhältnis zwischen dem Norddeutschen Bund und den süddeutschen Staaten auch HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte*. Bd. 3. (Anm. 3) 680–693.

<sup>17</sup> Vgl. Becker *aoO.* 466, siehe auch 456ff.

<sup>18</sup> Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. (Anm. 13) Bd. 2. 272., 385.

Norddeutschen Bund, der sich daraufhin unter dem Namen eines Deutschen Reiches mit einem „Deutschen Kaiser“ als neuem Staatsoberhaupt an der Spitze des weiter bestehenden Bundespräsidiums in neuer Form konstituierte.

Die These, das Reich sei im Kern seiner Verfassungsordnung ein – wie auch immer gearteter – Fürstenbund gewesen, ist vor allem von Ernst Rudolf Huber im dritten Band seiner monumentalen „Deutschen Verfassungsgeschichte seit 1789“ mit ungewöhnlich deutlichen Formulierungen zurückgewiesen worden. In der Verfassung von 1871 sei, so Huber, vor allem die „nationalunitarische Reichswirklichkeit“ zum Ausdruck gekommen. Während im alten Deutschen Bund von 1815 die Formel vom „Fürstenbund“ noch in sinnadäquater Weise dessen „Verfassungswirklichkeit“ beschrieben habe, sei sie „in der Präambel der Bismarckschen Reichsverfassung“ nur noch als „eine bloß verbale Beteuerung“ zu verstehen, „die die nationalunitarische Verfassungswirklichkeit durch die Anknüpfung an eine bündische Legende ideologisch zu verdecken versuchte“<sup>19</sup>.

Mit dieser Feststellung ging Huber über die prinzipielle Bedeutung von Verfassungspräambeln allerdings allzu rasch hinweg<sup>20</sup>. Wer darin nur ideologische Verkleidungen, Proklamationen oder gar zu vernachlässigende Gemeinplätze erkennen zu können glaubt, geht durchaus fehl. Carl Schmitt hat dagegen schon in seiner „Verfassungslehre“ von 1928 mit besonderem Nachdruck darauf hingewiesen, dass es sich bei den Präambeln deutscher Verfassungstexte um Formulierungen der „konkreten politischen Entscheidungen“ handelt, „welche die politische Daseinsform des deutschen Volkes angeben und die grundlegende Voraussetzung für alle weiteren Normierungen, auch diejenigen der Verfassungsgesetze, bilden“<sup>21</sup>. Das gilt nicht erst für die Weimarer Reichsverfassung von 1919, sondern, wie Schmitt ausdrücklich anmerkt, bereits für die Reichsverfassung von 1871<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Die Zitate: HUBER aoO. Bd. 3. (Anm. 3) 788f.

<sup>20</sup> Allgemein zu Hubers ebenso einflussreicher wie umstrittener Interpretation der neuesten deutschen Verfassungsgeschichte siehe auch ROLF WALKENHAUS: *Konservatives Staatsdenken*. Eine wissenschaftssoziologische Studie zu Ernst Rudolf Huber. Berlin, 1997. 375–389., und EWALD GROTHE: *Zwischen Geschichte und Recht*. Deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung 1900–1970. München, 2005. 366–384.

<sup>21</sup> SCHMITT aoO. (Anm. 1) 24.; zum komplexen Verfassungsverständnis Schmitts siehe auch MARTIN PILCH: *System des transcendentalen Etatismus*. Staat und Verfassung bei Carl Schmitt, Wien–Leipzig, 1994. bes. S. 13–44 u. passim.

<sup>22</sup> Vgl. SCHMITT aoO. (Anm. 1) 25.

### 3. Gelehrte Kontroversen um den Bundesstaat

Berücksichtigt man die eigentümliche Verfassungstradition Deutschlands und nimmt man die Umstände der Entstehung der Verfassungen von 1867 und 1871 in den Blick, dann verwundert die Tatsache nicht, dass die Natur und die Eigenart der Reichsverfassung bereits unmittelbar nach der Gründung von 1871 zu heftigen politischen und wissenschaftlichen Kontroversen geführt hat<sup>23</sup>. Konnte es einen monarchischen Bundesstaat, so wurde gefragt, als solchen überhaupt geben oder war das Reich nicht vielmehr doch nur ein Staatenbund in der Form eines Fürstenbundes? Wie stand es mit der Souveränität des neuen Staatsgebildes? Hatten die Fürsten ihre Souveränität vollständig oder nur zum Teil oder vielleicht auch gar nicht auf die neue Reichsführung übertragen – oder übten sie diese auch weiterhin *gemeinschaftlich miteinander* aus? Alle diese Fragen wurden von den führenden Staatsrechtlern des neuen Reiches eingehend und oft kontrovers diskutiert.

Anlass bot schon im Jahr 1872 die Erstlingsschrift eines jungen Juristen namens Max Seydel mit dem Titel „Der Bundesstaatsbegriff – Eine staatsrechtliche Untersuchung“. Er vertrat darin die aufsehenerregende, in den folgenden Jahren ebenso intensiv diskutierte wie kritisierte These von der strikten Bindung der Souveränität an den *einzelnen* Staat; eine Teilung oder gar Übertragung der Souveränität – etwa derjenigen eines Gliedstaates auf einen Gesamtstaat – hielt Seydel für vollkommen abwegig und in der Sache ausgeschlossen. Indem er sich ausdrücklich an die ältere Lehre des Verfassungsjuristen der US-amerikanischen Südstaaten aus der Zeit des Bürgerkrieges, James C. Calhoun, anschloss, stellte Seydel die These auf, dass es einen Bundesstaat im Prinzip gar nicht geben könne, sondern nur Staatenbünde oder Einheitsstaaten<sup>24</sup>.

Die deutsche Reichsverfassung von 1871 interpretierte er als einen „Vertrag souveräner Staaten, deren keiner der Souveränität sich entäußern

<sup>23</sup> Zur Vorgeschichte und zu den Hauptlinien dieser Kontroverse siehe GRIMM: *War das Deutsche Kaiserreich*. (Anm. 5) 93ff; ausführliche Darstellung der Staatsrechtslehre im Kaiserreich bei Manfred FRIEDRICH: *Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft*. Berlin, 1997. 235–319; zur Bundesstaatskontroverse vor allem. 291ff.

<sup>24</sup> Max SEYDEL: *Der Bundesstaatsbegriff – Eine staatsrechtliche Untersuchung* (1872). In: derselbe: *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*, Freiburg. i. Br. – Leipzig 1893. 1–89., bes. S. 12ff.; vgl. auch Michael STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. Bd. 3. München, 1992. 366f.; eingehend: Maren Becker, Max von Seydel und die Bundesstaatstheorie des Kaiserreichs (Studien zur europäischen Rechtsgeschichte, 244), Frankfurt a. M. 2009. bes. S. 66ff. u. passim.

wollte<sup>25</sup>. Insofern also sei die Souveränität bei den Einzelstaaten bzw. den vertragschließenden Regierungen und Fürsten *verblieben*; dem Bund bzw. dem Reich stehe aus diesem Grund lediglich dasjenige zu, „was ihm an Gewalt übertragen ist. Die Fälle seiner Zuständigkeit sind die Ausnahme, die Zuständigkeit der Staaten ist die Regel“<sup>26</sup>. Das Deutsche Reich sei also im Kern, auch wenn es sich selbst als Bundesstaat bezeichne, letztlich nichts anderes als lediglich ein Staatenbund, dessen Einzelstaaten sich im Rahmen eines Vertrages zusammengeschlossen hätten und weiterhin jeweils über ihre volle Souveränität verfügten. Ein Recht zum Austritt aus dem Bund gebe es zwar nicht, doch könne sich dieser gegebenenfalls auch wieder auflösen – freilich nur dann, „wenn alle seine Glieder hierüber einig sind“<sup>27</sup>.

Es versteht sich von selbst, dass dieser These recht bald schon entschieden widersprochen wurde. Wichtigster und einflussreichster Gegner der These Seydels war der führende Interpret der deutschen Reichsverfassung, Paul Laband, der in seiner rasch als nachgerade klassisch geltenden Darstellung, dem „Staatsrecht des Deutschen Reiches“, sowie in seinen ab 1872 an der neuen Reichsuniversität Straßburg gehaltenen staatsrechtlichen Vorlesungen den Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat ebenfalls auf eine einfache Formel brachte<sup>28</sup>. Nur *eine* Auffassung teilte er mit seinem Konkurrenten Seydel: auch für Laband war die Souveränität prinzipiell *unteilbar*. Deshalb gelangte er zu der Formel: „[...] Die Souveränität steht beim Staatenbund *ganz* den Einzelstaaten, im Bundesstaat *ganz* dem Gesamtstaat zu oder vielmehr, sie ist im Staatenbund eine *Eigenschaft* der Staatsgewalt der Mitglieder, im Bundesstaat eine Eigenschaft der Gesamtstaatsgewalt“<sup>29</sup>. Die Einzelstaaten haben also nach dieser Auffassung ihre Hoheitsrechte auf das Reich übertragen; sie haben in ihrer Eigenschaft als „Mitglieder“ des Reiches allerdings auch weiterhin an diesen Rechten Anteil und an dem, wie Laband sagt, „hierauf

<sup>25</sup> SEYDEL aoO.(Anm. 24) 44.

<sup>26</sup> Ebenda 38.

<sup>27</sup> Ebenda 59.

<sup>28</sup> Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. 5. Aufl. Bd. 1. Tübingen, 1911. 55–88.; derselbe: *Staatsrechtliche Vorlesungen*. Hrsg. v. Bernd SCHLÜTER. Berlin, 2004. 258–265.; zur Stellung und Bedeutung Labands siehe auch STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts*. (Anm. 24) Bd. 2. 341–348.

<sup>29</sup> LABAND aoO. 64.



beruhenden Recht, an dem Zustandekommen und der Betätigung des Willens des Reiches Teil zu nehmen und mitzuwirken“<sup>30</sup>.

Aus der Praxis der Gesetzgebung des Reiches leitet Laband sodann die Rechtstatsache ab, dass das Reich in gewissen Fällen und bestimmten Situationen „staatliche Herrschaftsrechte ... gegen die Einzelstaaten“<sup>31</sup> ausüben kann und darf. Gegen die von Seydel vertretene These, dass dem Reich ein Vertragsschluss der beteiligten Fürsten und Regierungen zugrunde liege, der im Prinzip bei Einigkeit aller Beteiligten auch wieder gekündigt werden könne, wendet Laband ein, dass mit der Errichtung des Norddeutschen Bundes der schon vor seiner Gründung (nämlich am 18. August 1866) abgeschlossene Vertrag der norddeutschen Länder *erfüllt* worden sei; damit aber habe das rein vertragsmäßige Verhältnis aufgehört „und die staatsrechtliche Organisation“ sei „an seine Stelle“ getreten<sup>32</sup>. Mit anderen Worten: Eine auch nur annähernd rechtlich korrekte „Auflösung“ des Reiches sei staatsrechtlich vollkommen unmöglich.

Der zweite große Staatsrechtler und Staatstheoretiker des Kaiserreichs, Georg Jellinek, ist Laband auf diesem Wege gegen Seydel gefolgt und hat Labands Lehre noch weiter ausgebaut, differenziert und in gewisser Weise verfeinert: Jellinek tat in seiner „Allgemeinen Staatslehre“ den im Grunde bereits naheliegenden, seinerzeit aber als fast revolutionär empfundenen Schritt, die Begriffe Staat und Souveränität voneinander zu *trennen*, indem er postulierte, dass es eben souveräne und nichtsoveräne Staaten gebe<sup>33</sup>: Nur der wirklich souveräne Staat könne, „innerhalb der von ihm selbst gesetzten oder anerkannten Rechtsschranken völlig frei den Inhalt seiner Zuständigkeit regeln. Der nichtsoveräne Staat hingegen bestimmt sich ebenfalls frei, soweit seine staatliche Sphäre reicht“<sup>34</sup>. Dieser (den Jellinek auch als „Unterstaat“ bezeichnet) besitzt die Rechtsmacht über seine Kompetenz, doch die Festlegung des *Rahmens* der eigenen Kompetenz, also die Kompetenz-Kompetenz, steht

---

<sup>30</sup> Ebenda, 62.; in den Vorlesungen heißt es: LABAND aoO. (Anm. 28) 258.: „Die Einzelstaaten haben [...] in der Reichsverfassung eine doppelte Function; sie sind theils *Unterthanen* des Reichs als einer über ihnen stehenden Potenz theils *Mitglieder* derselben als jurist. Person“.

<sup>31</sup> LABAND aoO. (Anm. 28) 79.

<sup>32</sup> Ebenda, 89.

<sup>33</sup> Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*. 3. Aufl. Ndr. Darmstadt 1960. 489ff.; siehe auch Jens Kersten, Georg Jellinek und die klassische Staatslehre, Tübingen, 2000., sowie STOLLEIS aoO. (Anm. 24) Bd. 2. 450ff.

<sup>34</sup> JELLINEK aoO. (Anm. 33) 495.

nicht dem nichtsouveränen Teil- oder Unterstaat zu, sondern ausschließlich dem souveränen „Oberstaat“<sup>35</sup>.

Angewendet auf die deutsche Reichsverfassung bedeutete dies, dass die Bundesstaaten zwar ihre Souveränität, wenn auch keineswegs ihren Staatscharakter als solchen verloren hatten. Souverän war – und zwar ausschließlich – das Reich, das den Einzelstaaten ihre jeweiligen Kompetenzen vorschreiben konnte. Lediglich durch den, wie Jellinek sagt, „Wegfall des ihn beherrschenden Staates“<sup>36</sup>, also den immerhin möglichen Untergang jenes über den Einzelstaaten sich befindenden Oberstaates, könnte im gegebenen Fall der nichtsouveräne Einzelstaat seine Souveränität zurückerhalten.

Eine merkwürdige Sonderposition zu dieser Frage vertrat – sich ausdrücklich sowohl gegen Seydel wie auch Laband stellend – in mehreren Publikationen um die Mitte der 1890er Jahre der Historiker Albert von Ruville<sup>37</sup>. Für ihn stellte das 1871 begründete Reich keinen Bundesstaat, sondern einen Einheitsstaat dar, und er begründete diese These mit der noch abenteuerlicher klingenden Behauptung, das Deutsche Kaiserreich sei staatsrechtlich nichts anderes als die Fortsetzung des 1806 nur zum Schein untergegangenen Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation – und dieses wiederum sei tatsächlich ebenfalls kein Bundesstaat, sondern ein „Einheitsstaat“ gewesen. Das alte Reich habe stets, so Ruville, „doch den rein monarchischen Charakter festgehalten, d. h. der Kaiser war der Träger des Staatswillens, die einzig aktive Gewalt, der wahre Souverän geblieben“<sup>38</sup>. Wilhelm I., König von Preußen, sei demnach im Jahr 1871 von den versammelten deutschen Fürsten (wie einst der Kaiser des Alten Reiches von den Kurfürsten) „rechtmäßig zum Nachfolger der ehemaligen deutschen Könige und Kaiser gewählt worden“<sup>39</sup>, was wiederum als Beleg für die „Wiederherstellung und Fortführung jener Institution“ zu gelten habe, „in deren Banne Deutschland schon ein Jahrtausend seiner Geschichte durchlebt hatte“. Zahlreiche Dokumente zur Neuentstehung des Reiches im Jahr 1871, vor allem zur Kaiserwahl sowie der Text der Kaiserproklamation, zeigten, dass

<sup>35</sup> Vgl. ebenda, 496.

<sup>36</sup> Ebenda, 494.

<sup>37</sup> Albert von RUVILLE: *Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat*. Beweis für den staatsrechtlichen Zusammenhang zwischen altem und neuem Reich. Berlin, 1894.; derselbe: Die Kaiserproklamation des Jahres 1871 vom Standpunkt des Staatsrechts. In: *Preußische Jahrbücher*. 83. (1896) 15–47.

<sup>38</sup> RUVILLE aoO. (Anm. 37)286.

<sup>39</sup> Ebenda, 181.

sowohl das alte wie auch das neue politische Gebilde „kein oligarchischer Staat, sondern ein monarchisches Reich“<sup>40</sup> sei, d. h. keinen Bundesstaat, sondern einen Einheitsstaat darstellte.

Freilich wurde die Einheitsstaatstheorie Albert von Ruvilles seitens der juristischen Mehrheitsmeinung recht bald schon als „romantische Schrulle“<sup>41</sup> abgetan und kaum ernsthaft diskutiert. Die herrschende Auffassung der deutschen Verfassungsjuristen und Staatsrechtler entwickelte sich also – auch wenn Max Seydel weiterhin unbeirrt an seiner 1872 formulierten Theorie festhalten sollte<sup>42</sup> – von der alten Staatenbund- oder Fürstenbundtheorie hin zu einem neuen Verständnis des modernen Bundestaates mit ungeteilter Souveränität, wie er vor 1918 neben Laband und Jellinek auch von den meisten anderen deutschen Verfassungsinterpreten vertreten wurde. – Anschließend wird zu zeigen sein, wie sich diese Entwicklung parallel auch auf der im engeren Sinne *politischen* Ebene vollzog.

#### **4. Zur Verfassungsentwicklung im Kaiserreich**

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867 erwies sich in der Tat, wie von Bismarck vorgesehen und geplant, als flexibel genug, um die Angliederung der vier süddeutschen Staaten im November 1870 nach dem Sieg über Frankreich ohne größere Probleme durch einfachen Beitritt der vier betroffenen Monarchen zum Bundesvertrag vollziehen zu können<sup>43</sup>. Immerhin wurde der stark föderalistische Charakter des hierdurch neu entstandenen Deutschen Reiches noch dadurch unterstrichen, dass sich einige der hinzugekommenen Länder bestimmte sog. ‚Reservatrechte‘ vorbehielten, vor allem Bayern, das nicht nur auf der Eigenständigkeit seiner Post- und Militärverwaltung beharrte, sondern sich sogar noch das Recht zusichern ließ, im Falle des Friedensschlusses nach einem Krieg durch einen eigenen Bevollmächtigten vertreten zu sein<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Alle Zitate ebenda, 293.; siehe ebenfalls RUVILLE: *Die Kaiserproklamation*. (Anm. 37) 35ff. u. passim.

<sup>41</sup> LABAND aoO. (Anm. 37) 62., Anm. 2.

<sup>42</sup> Vgl. Becker, Max von Seydel (wie Anm. 24) 284ff.

<sup>43</sup> Eingehende Darstellung bei HUBER aoO. (Anm. 3) 742ff.

<sup>44</sup> Dazu die knappen Ausführungen bei HARTUNG aoO. (Anm. 7) 273.

Bismarck selbst, der zwar einen nach modernem, breiteste Bevölkerungskreise einbeziehendem Wahlrecht gewählten Reichstag als einigendes, integrierendes, eben als ‚unitarisches‘ Element der Reichsverfassung gewünscht hatte – damit als Gegengewicht zu einer von ihm anfangs befürchteten starken partikularistischen Bewegung im neuen Reich<sup>45</sup> –, hielt dennoch auch später an einer politischen Verfassungsinterpretation fest, die sich auf die Entstehungsgeschichte sowie auf die Präambeln der Verfassung des Norddeutschen Bundes und die dem Sinn nach wesensgleiche Präambel der Reichsverfassung stützte. In einer seiner wichtigsten Reichtagsreden interpretierte er am 9. Juli 1879 die Verfassung des Reiches ausdrücklich als „Bundesvertrag, den die verbündeten Regierungen untereinander abgeschlossen haben“<sup>46</sup>. Auch seine anfängliche Auffassung von den vermeintlich nur positiv-„unitarischen“ Wirkungen des Reichstags hat Bismarck später, am 6. Januar 1888 in einem Brief an den damaligen Prinzen und sehr bald schon regierenden Kaiser Wilhelm II., klar revidiert, dafür aber die Fürsten als verfassungspolitisches Gegengewicht gegen eine vermeintlich drohende „Parlamentsherrschaft“ herausgestrichen<sup>47</sup>.

An dieser Interpretation hat Bismarck tatsächlich bis zu seinem Tode konsequent und unbeirrt festgehalten. Noch in den Diktaten für seine politischen Memoiren, die „Gedanken und Erinnerungen“, hat er bemerkt, dass nach seiner Auffassung eine grundlegende Revision der Reichsverfassung im gegebenen Fall auch *ohne* Beteiligung des Reichstags rechtlich möglich sei, denn: „Die Reichsverfassung beruht nicht auf staatsrechtlichen Verträgen zwischen Fürsten und Parlamenten, sondern auf der Oktroyierung des von den Fürsten vorgelegten, vom Parlament revidierten Statuts. Die rechtliche Grundlage ihrer Existenz bildet der zwischen Fürsten und freien Städten ... geschlossene Staatsvertrag. Wenn die Kontrahenten dieses Vertrages einstimmig von demselben zurücktreten, so hat er aufgehört zu existieren“<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Vgl. ebenda, 271, sowie Lothar GALL: *Bismarck. Der weiße Revolutionär*. Frankfurt a. M. – Berlin – Wien 1980. 388.

<sup>46</sup> Bismarck aoO. (Anm. 9)126.; vgl. 122.

<sup>47</sup> Abdruck dieses wichtigen Briefes ebenda, Bd. 15, S. 465-469; die genannten Äußerungen S. 465 f.: „Wir wären in der Vergangenheit von nur 17 Jahren der Parlamentsherrschaft schon verfallen, wenn die Fürsten nicht fest zum Reich gestanden hätten, und freiwillig, weil sie selbst zufrieden sind, wenn sie behalten, was ihnen das Reich verbürgt; und noch mehr in Zukunft, wenn der Nimbus von 1870 verblaßt sein wird, liegt die Sicherheit des Reiches und seiner monarchischen Institutionen in der Einigkeit der Fürsten. Letztere sind nicht Unterthanen, sondern Bundesgenossen des Kaisers...“.

<sup>48</sup> BISMARCK aoO. (Anm. 9) Bd. 15. 636f.; vgl. 449.

Diese soeben zitierte Passage wurde zwar später nicht in den erst posthum edierten Text der „Gedanken und Erinnerungen“ aufgenommen, er dürfte jedoch recht genau Bismarcks Interpretation des verfassungsrechtlichen Status der Reichsverfassung wiedergeben. Bestätigt wird diese Deutung ebenfalls durch mehrere Äußerungen des ersten Reichskanzlers aus dem März 1890, kurz vor seinem Rücktritt, in denen Bismarck in seiner Eigenschaft „als Urheber des ersten Entwurfs“ der Norddeutschen Bundesverfassung sowie als „einer der Hauptmitarbeiter an der geltenden Reichsverfassung“ ausdrücklich nicht nur das Recht zur authentischen Verfassungsinterpretation für sich in Anspruch nahm<sup>49</sup>, sondern auch – in diesem Fall in einer Sitzung des preußischen Staatsministeriums am 2. März 1890<sup>50</sup> – die These vertrat, dass der im Jahr 1866 neu geschaffene Bund, auf dem das Reich beruhe, *ausschließlich* von den deutschen Souveränen, also den Fürsten bzw. den Stadtregierungen der deutschen Einzelstaaten, geschlossen worden sei. Insofern könnten, so Bismarcks Resümee, „nöthigen Falls die Fürsten und die Senate der freien Reichsstädte den Beschluß fassen, von dem gemeinschaftlichen Vertrage allseitig zurückzutreten“<sup>51</sup>.

Bismarck, der sich hier ausdrücklich gegen Labands Verfassungsinterpretation aussprach<sup>52</sup>, stellte sich damit (allerdings ohne in diesem Fall auch den Namen zu nennen) auf die Seite der Deutung Seydels, indem er auch noch zwei Jahrzehnte nach der Reichsgründung an der Auffassung festhielt, das Reich sei, betrachte man die Umstände und die einzelnen Regelungen seiner Begründung, im Kern nichts anderes als ein Fürstenbund. Diese Äußerungen wiederum stehen im Zusammenhang mit seinen Jahrzehnte später viel diskutierten Reflexionen

<sup>49</sup> So der Text des als „*Vertraulich*“ eingestuften Schreibens Bismarcks an die Staatssekretäre des Innern und der Justiz, 1. 3. 1890, abgedruckt bei Egmont Zechlin: *Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II. 1890–1894*. Stuttgart – Berlin, 1929. 177 f.

<sup>50</sup> Abdruck des Protokolls: ebenda, 178–184; Zusammenfassung hiervon (mit weiteren Informationen) auch. In: *Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums. 1817–1934/38*. Acta Borussica N. F., I. Reihe, Bd. 7. Hildesheim – Zürich – New York, 1999. 279f. (Nr. 394).

<sup>51</sup> Das Zitat bei Zechlin: *Staatsstreichpläne* (Anm. 49) 180.; der folgende, aber *von Bismarck gestrichene* Satz des Protokolls lautete: „Auf diese Art würde es möglich sein, sich von dem Reichstage loszumachen, wenn die Wahlen fortgesetzt schlecht ausfallen sollten“; ebenda, 184., und in: *Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums*. (Anm. 50) Bd. 7. 280., Anm. 4.

<sup>52</sup> Siehe die ebenfalls bei Zechlin: *Staatsstreichpläne* (Anm. 49) 180, abgedruckte Bemerkung: „Von einzelnen Rechtslehrern, z. B. Laband, sei die Ansicht verfochten, daß die Staaten, *nicht deren Souveräne*, den Bund geschlossen hätten. Diese Interpretation sei irrthümlich und man müsse der Neigung, die Verfassung von Privatgelehrten *authentisch* auslegen zu lassen, entgegentreten“.

über eine mögliche Änderung der Reichsverfassung *ohne* Beteiligung des Reichstags; diese Überlegungen sind später als Bismarcks angebliche – bis heute in ihrer eigentliche Bedeutung sehr umstrittene – „Staatsstreichpläne“ in die wissenschaftliche Debatte eingegangen.

In diesem Zusammenhang interessiert allerdings nicht die Frage nach Bismarcks angeblichen oder wirklichen „Staatsstreichplänen“ in seiner späten Regierungszeit<sup>53</sup>, sondern in erster Linie seine – jedenfalls von ihm selbst als authentisch angesehene – Auslegung der Reichsverfassung. Konnte das Reich, wenn es denn tatsächlich als ein *Fürstenbund* aufgefasst wurde, der theoretisch sogar für sich das Recht auf Selbstauflösung in Anspruch zu nehmen in der Lage war, überhaupt als *monarchischer Bundesstaat* im eigentlichen Sinne gelten? Und wie sah es, auch das muss gefragt werden, auf der anderen Seite mit der *Verfassungswirklichkeit* im Reich aus?

Innerhalb der Rechtswissenschaft hatte sich, wie bereits festgestellt, die von Paul Laband vertretene „unitarische“ Verfassungsinterpretation inzwischen weitgehend durchgesetzt; Max von Seydel, der als Professor an der Universität München lehrte und dort als Hauptwerk ein umfangreiches zweibändiges „Bayerisches Staatsrecht“ herausbrachte, vertrat dagegen die „partikularistische“ Gegenposition, die freilich außerhalb Bayerns zunehmend geringere Beachtung fand<sup>54</sup>. Auf der Ebene der inneren politischen Entwicklung Deutschlands begann sich ebenfalls, vor allem seit Bismarcks Rücktritt, die Verfassungswirklichkeit zu wandeln, hin zu einer deutlich stärkeren Einflussnahme des Reichstags auf die eigentlichen Regierungsgeschäfte. Sogar im Bereich der Außenpolitik, über die er eigentlich nicht zu verfügen hatte, begann der Reichstag nach und nach immer stärker seinen Einfluss geltend zu machen – das zeigt etwa die Zunahme der außenpolitischen Grundsatzdebatten im Parlament<sup>55</sup>.

Ob damit freilich, wie Fritz Hartung später feststellen sollte, schon seit 1890 „die allmähliche Umwandlung der monarchisch-konstitutionellen in eine parlamentarische Regierungsform“ begann, die dann gegen Ende des Ersten Weltkriegs im Oktober 1918 ihren Abschluss fand, ist bis heute allerdings

<sup>53</sup> Dazu siehe neben dem genannten Buch von Zechlin: Staatsstreichpläne (Anm. 49), passim, auch (mit anderer Deutung) Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte. (Anm. 3) Bd. 4. 202–228.

<sup>54</sup> Vgl. STOLLEIS aoO. (Anm. 24) Bd. 2. 287ff.

<sup>55</sup> Hierzu siehe *pars pro toto* die Arbeit von Martin Mayer: Geheime Diplomatie und öffentliche Meinung. Die Parlamente in Frankreich, Deutschland und Großbritannien und die erste Marokkokrise 1904–1906, Düsseldorf 2002.

umstritten<sup>56</sup>. Kaum zu bestreiten sein dürfte dagegen eine schon kurz vor und erst recht nach 1890 einsetzende deutliche Stärkung der einst von Bismarck als „unitarisch“ angesehenen Verfassungselemente, vor allem des Reichstags – ein Vorgang, der sich in der deutschen Verfassungsgeschichte recht deutlich widerspiegelt. Ohne auf die vor einigen Jahrzehnten geführte wissenschaftliche Kontroverse um Bedeutung und Grenzen einer „Parlamentarisierung“ des Deutschen Kaiserreichs an dieser Stelle im Detail eingehen zu können<sup>57</sup>, sei immerhin darauf hingewiesen, dass es dem „unitarischen“ Reichstag (und damit ebenfalls den Parteien) tatsächlich gelungen ist, einen immer größeren Einfluss auf die Politik des Reiches nehmen zu können, freilich ohne damit auch, wie treffend festgestellt wurde, an eigentlicher „Herrschaftsfähigkeit“ im Rahmen des überaus komplizierten Verfassungsgefüges der Bismarckschen Reichsverfassung gewinnen zu können<sup>58</sup>.

Wer jedenfalls den Verfassungswandel, der sich im Reich bereits vor Bismarcks Rücktritt, vor allem aber anschließend vollzog, nicht angemessen in den Blick nimmt, wird auch die Frage nach der Verfassungsnatur des Reiches und seiner Eigenschaft als monarchischer Bundestaat nicht beantworten können.

## 5. Abschließende Bemerkungen

An den Schluss meiner Ausführungen möchte ich fünf Thesen stellen:

1. Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich wurden 1866/67 und 1870/71 tatsächlich, auch nach dem Willen ihrer Urheber, in der Form eines *Fürstenbundes* gegründet; in seiner Deutung des Gründungsvorgangs, der sich in den Präambeln der genannten Verfassungstexte widerspiegelt, wird man Bismarck sowie den zeitgenössischen Juristen wie etwa Seydel, die dies ebenfalls so gesehen haben, Recht geben müssen. Laband dagegen, der dafür plädierte, die Verträge nach den Gründungsvorgängen

---

<sup>56</sup> HARTUNG aoO. (Anm. 7) 285ff., das Zitat 286.

<sup>57</sup> Einer der Hauptvertreter der Parlamentarisierungsthese war vor allem – mit zwei sehr materialreichen Untersuchungen – Manfred RAUH: *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*. Düsseldorf, 1973; derselbe: *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf, 1977.

<sup>58</sup> Dazu siehe vor allem Christoph Schönberger: Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich. In: *Historische Zeitschrift* (2001). 272., 623–666.

spätestens im Jahr 1871 als „erfüllt“ und damit als staatsrechtlich nicht mehr relevant anzusehen, geht mit dieser Deutung fehl.

2. Im Laufe seiner inneren und verfassungspolitischen Entwicklung hat sich das Deutsche Reich tiefgreifend gewandelt; der Reichstag trat spätestens seit etwa 1890 wesentlich stärker als in den ersten Jahren nach 1871 in den Mittelpunkt des politischen Geschehens; die Reichsverwaltung wurde entschieden ausgebaut und auf eine neue finanzielle Grundlage gestellt, die jetzt auch *Reichs*steuern enthielt, zudem nahm das deutsche Volk, wie sich etwa anhand der Entwicklung der Wahlkämpfe zeigen lässt<sup>59</sup>, einen immer stärkeren Anteil am parlamentarischen und damit auch am politischen Leben. Einen guten Teil ihrer Legitimität bezog die Reichsverfassung zudem gerade aus dem großen Ansehen der nach allgemeinem, freiem und gleichem Wahlrecht gewählten Volksvertretung. Dieser Verfassungswandel muss in die Beantwortung der Frage mit einfließen, welche Gesamtdefinition der zwischen 1871 und 1918 in Deutschland geltenden Reichsverfassung angemessen ist.
3. Das Deutsche Kaiserreich war in der Tat ein monarchischer Bundestaat – allerdings einer, der im Laufe der Jahrzehnte wesentliche Wandlungen erfahren hat: Konnte er anfänglich noch, wenn auch mit gewissen Einschränkungen, als Fürstenbund definiert werden, so wird man diese Bestimmung für die *spätere* Zeit nicht mehr gelten lassen können. Mit Blick auf die Jahre um und nach 1871 hatte Bismarck in seiner Einschätzung sicher Recht; – um 1890 allerdings hätte ein Versuch, die Reichsverfassung (unter Berufung auf eben jene These vom „Fürstenbund“) durch Kündigung des Bundesvertrages seitens der vertragschließenden deutschen Fürsten und Senate „auflösen“ zu wollen, sich außerordentlich verhängnisvoll auswirken können, mindestens aber eine besonders schwere Verfassungskrise ausgelöst. Die nicht zuletzt *auch* auf den Reichstag bezogene Legitimität der Verfassungsordnung wäre damit aufs Spiel gesetzt worden.
4. Die Umstände, unter denen das Bismarckreich im Jahr 1918 schließlich zu Ende ging, zeigen noch einmal das Ausmaß des Legitimitätswandels seit der Reichsgründung, denn die Abdankung aller deutschen Bundesfürsten zerstörte im Kern letzten Endes *nicht* die Legitimitätsgrundlage des Reichs an sich – denn die Fürsten gingen zwar, das Deutsche Reich

---

<sup>59</sup> Sehr aufschlussreich hierzu neuerdings: Margaret Lavinia ANDERSON: *Lehrjahre der Demokratie*. Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich, Stuttgart, 2009.



blieb jedoch bestehen; es wandelte sich nach der Kriegsniederlage und nach dem mit dieser einhergehenden politischen Umbruch von einem monarchischen in einen republikanischen Bundesstaat.

5. Die Charakterisierung des Deutschen Kaiserreichs als eines „monarchischen Bundestaats“ bezeichnet daher – auf die ganze der Reichsgeschichte zwischen 1871 und 1918 gesehen – das zentrale Strukturelement dieses Staates, der dem Anspruch nach ein ewiger Bundestaat sein wollte und der sich aus zumeist monarchischen Bundesmitgliedern zusammensetzte. Diese wiederum waren *gemeinsam* Inhaber der Souveränität dieses Staates; sie übten ihre Rechte im Bundesrat als oberstem Verfassungsorgan aus, und an ihrer Spitze stand der Deutsche Kaiser als „Bundespräsidium“. *Dieses* Strukturelement – aber eben auch *nur dieses* – ist es, das mit dem Ausdruck „monarchischer Bundestaat“ bezeichnet wird.

# FÖDERALISMUS (CONFOEDERATIO) – GEDANKE BEI FERENC RÁKÓCZI II.

*(Die Konfoederation im Jahr 1705  
in dem Rákóczi Freiheitskrieg)*

Barna MEZEY

Professor, Eötvös Loránd Universität, Budapest

Am 16. September 1705, am ersten Ständetag des Rákóczi-Freiheitskrieges, im Laufe der Generaltagung der Diät in Szécsény, wurde die Entscheidung getroffen: die Tagung ist „Generaltagung Verbündeter Ungaren“ genannt worden<sup>1</sup> Durch die Beilegung des Titels *Conventus Generalis Omnis Ordinis et Status Confoederatorum Hungarorum*<sup>2</sup> haben die Stände von Ungarn – auch schon offiziell – den Begriff Konföderation in das politische Wörterbuch des Freiheitskrieges eingegliedert. Die „Konföderation“ ist bekanntlich im Gegensatz zur Proposition des Fürsten Rákóczi II.,<sup>3</sup> auf Antrag von Generalmarschall

---

<sup>1</sup> Memoriale. Die Tagesordnung des am 12. September 1705 in Szécsény abgehaltenen Ständetages. OSZK (Nationale Széchényi-Bibliothek) Fol. Hung. 664. Im Druck veröffentlicht durch THALY Kálmán: *Rákóczi-Tár*. [Kálmán THALY: Rákóczi-Sammlung] 1866 (Tagebuch von András Lipóczi Keczer) 16. September 1705.

<sup>2</sup> *Acta Conventus Szécséniani*, OSZK. Quart. Lat. 2524. Tom. III. Fol. 61. Im Druck veröffentlicht: KÖPECZI Béla – VÁRKONYI R. Ágnes: *Rákóczi Tükör*. II. [Béla KÖPECZI – Ágnes VÁRKONYI: Rákóczi-Spiegel] Budapest, 1974. (Tagebuch von János CSÉCSI)

<sup>3</sup> Die für den Kriegsrat des Landes zu stellenden Propositionen. Aus dem Ráday-Archiv, veröffentlicht durch: BENDA Kálmán – ESZE Tamás – MAKSAY Ferenc – PAP László: *Ráday Pál iratai*. [Kálmán BENDA – Tamás ESZE – Ferenc MAKSAY – László PAP: Akten von Pál Ráday] I. 1703–1706. Budapest, 1955. 344. (i.w. Akten von Ráday I.)

Miklós Bercsényi deklariert worden.<sup>4</sup> Die Vorlage hat die Deklaration des Interregnums (und somit die Frage des Königtums) auf die Tagesordnung zu stellen vorgeschlagen. Demgegenüber hat Bercsényi – die Unentschiedenheit der Mehrheit ausnützend die den Bruch mit den Habsburgern befürchtete und die Konfrontation vermied – einen Mittelweg vorgeschlagen, und zwar: sich teils auf das holländische, teils auf das polnische Modell berufend, hat er die Stände aufgefordert eine Konföderation zu schliessen. Die Konföderation, die als Ergebnis der Determination des Konvents in Szécsény ins Leben gerufen worden ist, stellt eine widerspruchsvolle, schwer umschreibbare Erscheinung dar. Es ist kein Zufall, dass das Wesen der Konföderation gegenwärtig ein viel umstrittenes Problem auf dem Forschungsgebiet des Rákóczi-Zeitalters ist.<sup>5</sup> Den Stand der Diskussion zeigen die extremen Standpunkte an: manche fassen die Konföderation als eine einfache Verbündung auf,<sup>6</sup> andere sehen in ihr eine Regierungs-, ja sogar eine Staatsform<sup>7</sup>, andere wieder meinen in der Tätigkeit der Konföderation das Modell der polnischen Adelrepublik zu entdecken.<sup>8</sup> Ein Zeichen für den terminologischen Wirrwarr der Diskussion ist auch die Tatsache, dass einer unserer namhaften Forscher bei der Erforschung des Wesens der Konföderation in der ersten Hälfte seiner Studie von einer „neuen Regierungsform“ spricht und die Schlussätze derselben Studie die Formulierung „provisorische Staatsform“ beinhalten.<sup>9</sup> Auch die

<sup>4</sup> Memorien von Franz Rákóczi II. über den ungarischen Krieg von 1704 bis zum Ende des Krieges. Zum Abdruck vorbereitet von Béla KÖPECZI, übersetzt von István VAS. Archivum Rákócziánium, Klasse III. Schriftsteller. Rákóczi Ferenc – Werke I. Budapest, 1978. 364 (i.w.: Memoiren)

<sup>5</sup> Vg.: MEZEY Barna *A Rákóczi szabadságharc országgyűlései*. [Barna MEZEY: Ständetage des Rákóczi Freiheitskrieges] Budapest, 1981. 22–29.

<sup>6</sup> Siehe die Bemerkungen von Tamás Esze zum Protokoll des Ausschusses, der zur Bildung der Konföderation delegiert wurde. Akten von Ráday I. 347.

<sup>7</sup> So auch Andor CSIZMADIA und Béla KÖPECZI. CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet*. [Andor CSIZMADIA – Kálmán KOVÁCS – László ASZTALOS: Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte] Budapest, 1972. 264.; KÖPECZI Béla: II. *Rákóczi Ferenc az új kutatások tükrében*. [Béla KÖPECZI: Franz Rákóczi II. im Spiegel der neuen Forschungen] (Anleitung zum Studium des Rákóczi Freiheitskrieges, Red. Ágnes R. VÁRKONYI. 1976. 7., dazu noch: Béla KÖPECZI – Ágnes R. VÁRKONYI: *II. Rákóczi Ferenc*. Budapest. 1976. 203.

<sup>8</sup> HORN Emil: *Magyarország története*. I. [Emil HORN: Die geschichte von Ungarn] Budapest, 1963. 155.; RÁZSÓ Gyula: *A vezérlő fejedelem*. [Gyula RÁZSÓ: Der leite nde Fürst] Budapest, 1976. 38.

<sup>9</sup> HOPP Lajos: *A szécsényi konföderáció és a lengyel példa*. [Lajos HOPP: Die Konföderation von Szécsény und das polnische Vorbild] Annales der Museen des Komitats. Nógrád, 22/1976. 20., 24.

verschiedenartige Anwendung unterschiedlicher Bedeutungen des Begriffs Konföderation wirft Probleme auf.<sup>10</sup>

Unserer Ansicht nach ist die Klärung der Beschaffenheit, des Inhalts, der Rahmen – das heisst des Wesens – der Konföderation die nächste, wesentlichste geschichtswissenschaftliche Aufgabe in der Staatsgeschichte des Freiheitskrieges. Eine nicht unwesentliche Seite der Frage ist zu prüfen, was die zeitgenössischen Politiker in der Konföderation sahen. Da uns diesbezüglich keine ausführliche Analyse hinterlassen wurde, versuchen wir im folgenden im Wortgebrauch der Führer des Freiheitskrieges die Antwort zu finden. Einerseits haben wir die Korrespondenz des Fürsten und seiner Generäle, anderseits die Abfassung von amtlich erlassenen Dokumenten (Manifeste, Rechtsnormen, Briefschaften der Kommissionen) als Grundlage angenommen.

Agnes R. Várkonyi berichtet in mehreren Arbeiten von der Existenz einer sogenannten ersten Konföderation,<sup>11</sup> deren Entstehung sie auf Anfang des Jahres 1704 setzt und die sie bis September 1705 – bis zum oben genannten Beschluss der Diät in Szécsény – verfolgt. Von diesem Zeitpunkt an ist die „zweite“ Konföderation, oder „die“ Verbündung von Szécsény zu datieren. Eine Trennungslinie zu ziehen, ist ohne Zweifel berechtigt: die Entscheidung von 1705 hat dem Begriff einen grundlegend anderen Inhalt verliehen – sie hat ihn ausgeweitet und legalisiert.

Auf die Existenz einer sogenannten ersten Konföderation deutet auch die folgende Wendung im Text des auf die Konföderation abgelegten Eides an: „Zur Wiederherstellung von allen verletzten Freiheitsrechten und Gesetzen des Vaterlandes Ungarn, auch in seine jetzt *von neuem bekräftigte Konföderation*, oder in das Bündnis, trete ich aus freiem Willen ein“.<sup>12</sup> Auch der Fürst hat den Eid auf das „neu bekräftigte Bündnis“ abgelegt.<sup>13</sup> Aus den Formeln ist auf die

<sup>10</sup> Das heisst ganz einfach Verbündung, die Vereinbarung mehrerer Seiten zur Zusammenwirkung, Bund, Staatenbund (als eine Beziehung mit dem Charakter des internationalen Rechts), als Rahmen für die Organisation der Ständekräfte gegen die Zentralisierung, Staatsform, Regierungsstruktur, gesellschaftliches Zusammenwirken.

<sup>11</sup> VÁRKONYI R. ÁGNES: Rendhagyó országgyűlés Szécsényben, 1705. In: *Tanulmányok Szécsény múltjából*. I. [ÁGNES R. VÁRKONYI: Ein unregelmässiger Ständetag in Szécsény 1705. Studien aus der Vergangenheit von Szécsény] Red. Mihály PRAZNOWSKI. Szécsény, 1978. 26. und von demselben: Gesellschaftliche Entwicklung und Autonomie des Staates. Európa und der Rákóczi-Freiheitskrieg (Társadalmi fejlődés és állami önállóság. Európa és a Rákóczi-szabadságharc) Red. Kálmán BENDA. Budapest, 1980. 112.

<sup>12</sup> Formula juramenti pro dominis confoederatis Hungaris (Eidformel für die konföderierten ungarischen Herren), Akten von Ráday I. 349.

<sup>13</sup> Serenissimus Princeps D.D. Rákóczi de Felsővadász Anno 1705 die 20 Septembris in Conventu

eindeutig frühere Datierung der Konföderation zu schliessen, was den Inhalt der vorangehenden Konföderation anbelangt, geben sie aber keinen Anhaltspunkt.

Auch andere Ausdrücke des Schwurtextes (*formula iuramenti*) verhelfen uns nicht zu einer Auslegung: alle konzipieren nur die grundlegende Bedeutung des Wortes „*confoederatio*“, namentlich das Bündnis. In den Ausdrücken „das verbündete Ungartum“, „dieses heilige Bündnis“ ist ausser der Verbündung kein weiterer Inhalt aufzufinden. Das Gelübnis: „Die Einigung, als die Seele dieses Bündnisses halte ich ein“ zeigt etwas mehr, aber in derselben Richtung. Der Verfasser des Textes macht ja dessen Inhalt offenbar: die Bezeichnung *confoederatio*, die im Schwurtext vorkommt, bedeutet Vereinbarung, Einigung, Verständigung.

In der Formel des Fürsten ist eine Wendung zu lesen, die sich auf die Gestaltung von Auslandsbeziehungen bezieht: „Ich werde sie sogar mit ganzem Geist und mit allen Begabungen allezeit fördern und ausbreiten, ich werde bestrebt sein, ihr ausländische Verbündete zu suchen“ – schwur Ferenc Rákóczi II. Der kurze Schwurtext beinhaltet diesbezüglich keine weiteren, den Sinn beleuchtenden Bemerkungen und beim ersten Lesen besagt auch diese Bemerkung um nichts mehr als die vorangehenden Konföderationbegriffe. Wenn wir aber diesen Satz mit einem Absatz der Propositionen vergleichen, können wir einen weiteren Schritt machen. „Es“ (Österreich) „hat einen grossen Theil seiner Erbländer nicht nur ins Verderben gezogen, sondern zieht sie auch weiter ins Verderben, den anderen Theil zwingt die ihm auferlegte Last und die Steuerung, mit ihrem täglich anwachsenden Elend entweder mit uns zusammen zu den Waffen zu greifen, oder Hunger zu sterben; mit Recht können wir meinen, dass die letzteren unsere einmalige Resolution sehend, die Waffen hervorholen werden – wovon sie bis jetzt die Angst vor einer Versöhnung unsererseits zurückgehalten hatte – und die *per consequens* (folgerungsweise) in unsere Konföderation eintreten werden“. Diese Auslegung der Verbündung deutet weit über die einfache Bedeutung „Zusammenhalten“ hinaus, besonders wenn wir in Betracht ziehen, dass er am 22. Dezember 1703 ein Patent nach Schlesien gesendet hat, in dem er zum Anschluss aufrief. Es wäre schwer anzunehmen, dass es in der Absicht des Fürsten gelegen wäre, das unzufriedene Volk Schlesiens in die ungarische Konföderation eintreten zu lassen. Wahrscheinlicher zu sein scheint die Vorstellung, dass er die Fühlungnahme mit ihnen – als mit gleichrangigen Partnern – geplant hatte. Das wäre ja schon der erste Schritt in die Richtung zur Schaffung von internationalen Rechtsverhältnissen gewesen.

Vor der Diät in Szécsény taucht der Ausdruck „confoederatio“ in Schriften selten auf. Der Fürst hat über „die mächtige confoederierte Republik Belgien“<sup>14</sup> geschrieben. Wir wissen, dass es zwischen seinen politischen Lektüren auch viele Werke gab, die bei der Erörterung der Fragen der Staatsorganisation auch den Aufbau der Staaten berührten, wie: die Werke von Lipsius, Machiavelli, oder die von Fénelon<sup>15</sup> und wir konnten meinen dass er nach diesen Autoren das Attribut der unter der Führung des Landes Holland entstandenen Republik als Staatenbund ausgelegt habe. In der Kenntnis des übrigen Gebrauches der confoederatio bei Rákóczi, haben wir aber keinen Grund dazu. Nach unserer Meinung handelt es sich hier um nichts anderes als um ein Bündnis, um eine Konföderation der Länder, das heisst auch zu dieser Zeit dominiert schon in den Dokumenten die Bedeutung „Bündnis“: „Den konföderierten oberen, mittleren und niederen Ständen und ihren Getreuen vom geleitenden Herrn der gerechten Sache, Segen und alles Gute“.<sup>16</sup>

In amtlichen Dokumenten – so in Verordnungen des Fürsten, in Manifesten, Proklamationen – kommt „Konföderation“ vor September 1705 weder in der Unterschrift des Fürsten, noch bei Anführung seiner Titel, nicht vor. Seine übliche Anfangsformel war wie folgt: „Nos Franciscus, Dei Gratia princeps Rákóczy de Felsővadász, comes de Sáros, Dux Munkácsiensis et Makovicziensis“<sup>17</sup> (wir, Francisais, durch Gottes Gnaden Reichsherrzog Rákóczy von Felsővadász, Obergespan des Komitats Sáros, Herr von Munkács und Makowicz). Er führte also als Machtsquelle seinen Titel als Reichsherrzog und als Obergespan des Komitats Sáros auf und nach dem er zum Fürsten Erdély's (Siebenbürgen) gewählt worden ist, erschien in den Anschriften auch die Titulierung „erwählter Fürst von Erdély“ (Siebenbürgen).<sup>18</sup>

Laut bisheriger Erfahrungen konnte die sogenannte erste Konföderation keinesfalls irgendeine Regierungsmethode, Staatsordnung bedeuten. Rákóczi hat den Begriff Verbündung dann zu gebrauchen angefangen, wo die ersten

<sup>14</sup> 20 November 1704, Akten von Ráday I., 188.

<sup>15</sup> Gustav HECKENAST: Die Bibliothek von Franz Rákóczi II. 1701. Literaturgeschichtliche Publikationen, 1958 und Béla Zolnay's Lektüre in Wiener-Neustadt (Rákóczi bécsúj helyi olvasmányai), Literaturgeschichtliche Publikationen, 1955.

<sup>16</sup> 21. November 1704, Akten von Ráday I. S. 180.

<sup>17</sup> 16. März 1704, Lager bei Erlau (Eger), „Patent dem adeligen Komitat Szabolcs wegen Herumwandern den“ Landesarchiv. Archiv des Rákóczi-Freiheitskrieges (LA. RFK-A) G. 16J.2.a, und viele andere Verordnungen.

<sup>18</sup> Akten von Ráday I. 188.

verbitterten Töne, Klagen in seinen Briefen zu erscheinen begonnen haben. Als er gegen das protestierende, unzufriedene, Befehl verweigernde Verhalten auf den Ursprung seiner Herrschaft zurückweisen wollte, nämlich dass er die Macht nicht von selbst ergriffen hatte, dass er seine Autorität dem Eid und der Treue seiner Getreuen verdankt. Die Grundlage dieser Treue ist aber der Kampf, die Vereinbarung der Sache zuliebe. „Von uns, den die konföderierten, edlen Komitate als Führer dieser ungarischen Sache homogialiter recognosciert hatten (einstimmig anerkannt hatten) – so beruft er sich auf den Ursprung seines Fürstentums. Nach unserer Meinung stellt diese Bemerkung den Inhalt des damals gebrauchten Wortes „confoederatio“, Vereinbarung, Bund, Verbündung klar, die die Stände mit ihrem, in die Hände von Ferenc Rákóczi II. einzeln, oder gemeinsam abgelegten Eid ins Leben gerufen hatten. Dies ist auch mit der Wendung der Formel von Szécsény, in der die Stände für die Erneuerung des Bundes schwören, im Einklang. Der Wortgebrauch „Konföderation“ – mit einer von dem „Bund“ abweichenden Bedeutung – kommt in den Dokumenten des Freiheitskrieges erst nach dem Konvent in Szécsény vor.

„Im ungarischen Latein herrschen viele fremde und bei anderen Nationen nicht in demselben Sinn gebrauchte lateinische Wörter“ – so hat eine Analyse vom Jahr 1787 den lateinischen Wortgebrauch in der ungarischen Amtssprache gekennzeichnet.<sup>19</sup> Obgleich diese Behauptung in unserem Zeitalter durch zahlreiche Beispiele unterstützt wird, finden wir im Wörterbuch des Lateins im Ungarn für „Konföderation“ nur eine einzige Bedeutung.<sup>20</sup> Demnach bedeutet „confoederatio“: Verbündung, Bund. Die Führer des Freiheitskrieges gebrauchten wahrhaftig diesen Ausdruck in Mehrzahl der Fälle in diesem Sinn. Die vom Fürsten erwähnten „confoederierte Status“ ist eindeutig äquivalent mit den „verbündeten Ständen“.<sup>21</sup> Wie er sich in seinen Memoiren zurückerinnert: „qui il n'étaoit rien de plus ordinaire chez eux, que de se confédérer par un serment mutuel, de s'élire un Chef et d'agir sous sa conduite pour le rétablissement de leurs Libertées laissées» sagte Bercsényi in der Versammlung in Szécsény.

<sup>19</sup> Magyar Múzsza, 1787. 15.

<sup>20</sup> BARTAL Antal: *A magyarországi latinság szótára*. [Antal BARTAL: Wörterbuch des Lateins in Ungarn] Bp., m 1901.

<sup>21</sup> Archivum Rakoczianum, Briefbücher des Fürsten Franz Rákóczi II., mit den damaligen Registern, 1703-1712. Klasse I. Kriegswesen und Innenwesen. 1. 1703-1706. Pest, 1873. (i.w. AR VI.), S. 559. Rákóczi an Bercsényi, 5. Juli 1706. Zu demselben: die für die Deputation der konföderierten Stände von Ungarn ausgestellten Recredentiales, 15. April 1707, Marosvásárhely Akten von Ráday II. (Zum Adruck vorbereitet durch Kálmán BENDA und Frenc MAKSAJ, Bp., 1961. 1707–1708), 142.

(„Bei ihnen »das heisst bei den Polen ist nichts Öfteres als dass sie sich durch einen gegenseitigen Eid verbünden, sich einen Führer wählen und unter seiner Führung ihre Freiheiten restituieren«“) <sup>22</sup> Selbst der Fürst hat einer – auf dieser Grundlage delegierten – Deputation gesagt, dass „la qualité d’Etats Confédérés me paroissoit fort convenable à la situation en laquelle nous nous trouvions par rapport aux conjonctures internes et externes“ („der Titel „Verbündete Stände entspricht nach meiner Meinung unserer Situation sehr gut, in Anbetracht unserer externen und internen Verhältnisse“). <sup>23</sup> Die „Konföderation“ als „Verbündung“, „Verbündete Stände“ formuliert ist unmissverständlich.

Bercsényi hat Rákóczi wie folgt benachrichtigt: „Auch terminierte schon den Eintritt der Komitate von Transdanubien in die Konföderation pro 15“, <sup>24</sup> er sprach von der „Durchführung der Konföderation“ <sup>25</sup> Später berichtet er: „die von Transdanubien deputierten Herren Abgeordneten betreffend, habe ich die Konföderation mit ihren Gnaden hier durchführen lassen“. <sup>26</sup> „Es ist res pessimae consequentiae et pessimae figurae“ (eine Sache mit sehr schlimmen Folgen und sehr schlimmes Aussehen) meint er von dem Gebrauch der Reversgabe – „Res communis nostra et unius, cujusquis agitur; wenn die Vaterlandsliebe und <sup>27</sup> die Konföderation sie nicht zwingt – ist der Standesrevers von keinem Nutzen“. Auch die Auslegung von Károlyi ist unmissverständlich: er hat seine Betrachtungen „Über die Konföderation in der Diät von Szécsény“ zu Papier gebracht. <sup>28</sup>

Aber nicht nur die politischen Führer, sondern auch die Berichterstatte des Freiheitskrieges vom gemeinen Stand, haben den Beschluss von Szécsény ähnlicherweise ausgelegt. Mihály Cserei hat den Vorschlag zur Detronisation folgendermassen aufgezeichnet: „damit die Sache nicht weiter unentschieden

<sup>22</sup> Mémoires, 116.

<sup>23</sup> Ebenda.

<sup>24</sup> Archivum Rakóczianum, die Briefe des Oberfeldherrn und fürstlichen Statthalters, des Grafen Miklós Bercsényi von Székes an den Fürsten Rákóczi. 1704-1712. Klasse I: Kriegswesen und innere Angelegenheiten. 5. Bp., 1877. (im weiteren: AR 1/5), S. 6 Bercsényi an Rákóczi, Somorja, 5. Januar 1706.

<sup>25</sup> Bercsényi an Rákóczi, Ruszt, 8. Januar 1706. AR 1/5. 7.

<sup>26</sup> Bercsényi an Rákóczi, Tyrnaviae, 25. Februar 1706. AR 1/5. 22.

<sup>27</sup> Bercsényi an Rákóczi, Tyrnaviae, 17. März, 1706. AR 1/5. 54.

<sup>28</sup> Sándor Károlyi: Kleine Betrachtungen über die heutigen Zustände. Mitgeteilt durh Kálmán GÉRESI: Urkundensammlung der Familie Graf Károlyi von Nagykároly. Codex Diplomatiei comitum Károlyi de Nagykároly. Tom. 5: Briefe und Korrespondenz aus den Zeiten des Fürsten Franz Rákóczi II, 1703–1707, Bp., 1897. 371.



bleiben soll, sollen die Stände einen Bund miteinander schliessen und sich auf ewig von der österreichischen Dynastie lösen“.<sup>29</sup>

An diese übliche Auslegung der Konföderation knüpften sich politischen Wortgebrauch des Freiheitskrieges auch weitere Bedeutungen an. Wir stellen die Erweiterung des Begriffs schon dort fest, wo wir aus dem Kontext der „Konföderierten Stände“ darauf schliessen können, dass es um einen Fachausdruck handelt, der statt des „ganzen kämpfenden Ungartums“ gebraucht wird. In den meisten Fällen verstand man darunter neben dem „Bund“ auch den „Ständetag“. Dies zeichnete am klarsten Lemaire auf. Nach der Meinung des französischen Offiziers „hat sich diese Versammlung nicht“ Diät „nennen können, deshalb hat sie sich Konföderation“ genannt?<sup>30</sup> Als Rákóczi derüber schreibt, dass „alle konföderierten Stände das Fürstentum Siebenbürgen für das Fundament unserer öffentlichen Angelegenheiten gehalten haben“, dann spielte er auf den diesbezüglichen Beschluss des Konvents an. Hier steht also die Titulierung „Verbündete Stände“ statt der Bezeichnung „Diät“.<sup>31</sup> An Pál Okolicsányi formulierte der Fürst das Mitzuteilende noch konkreter.<sup>32</sup> „[...] und wenn die Konföderation dem zediert, zediere auch ich“ schrieb er. In seinem Brief an Károlyi hat er hart festgelegt: „was die Konföderation verordnet hat, kann nur die Konföderation ändern“.<sup>33</sup> Anderswo spricht er darüber, dass „die Konföderation gegen die Refractarier [...] pronunzierte“.<sup>34</sup> Es ist unmissverständlich, dass hier „Konföderation“ den „Konvent“ bedeutet.

Die Komitate Vas, Sopron, Veszprém und Zala haben das Wort in ihrem gemeinsamen Postulat ebenso ausgelegt: „[...] durch die Akzeptation der löblichen Konföderation sind auch diese adeligen Komitate mit den adeligen Komitaten diesseits der Donau [...] gleich geworden“.<sup>35</sup> Es handelt sich hier um den Gesetzartikel der Versammlung von Szécsény über die Komitate jenseits der Donau, die damals noch unter österreichischer Kontrolle standen.

<sup>29</sup> Mihály CSEREI: *Historie (História)* Mitgeteilt durch KÖPECZI-VÁRKONYI (1974) aoO. 400.

<sup>30</sup> Louis LEMAIRE: Ein Bericht über alles, was im Laufe des Krieges in Ungarn, vom Anfang des Feldzugs im Jahre 1705 bis zum März 1708 geschah. Rákóczi-Spiegel 2. 202.

<sup>31</sup> Rákóczi an István Szirmay, Dezember 1705. AR 1/1 452.

<sup>32</sup> Rákóczi an Pál Okolicsányi, 26. Dezember 1705. AR 1/1. 450.

<sup>33</sup> Rákóczi an Sándor Károlyi, 15. Oktober 1706. Bodoló, AR 1/1. 636.

<sup>34</sup> Rákóczi an Sándor Károlyi, 1. November 1705, Magyar-Egregy, Urkundensammlung der Familie Károlyi, 316.

<sup>35</sup> Die Postulate der adeligen Komitate Transdanubiens, Vas, Soprony, Veszprim és Szala im allgemeinen. AR 1/5. 25.

Auch andererseits kommt die Anwendung des Wortes „Konföderation“ statt „Versammlung“ oft vor, sie nicht nur in der Korrespondenz von Einzelnen zu finden.

Da aus dem heutigen Gebrauch des Wortes „Konföderation“ auf gewisse statsorganisationelle, sogar zwischenstaatliche Beziehungen zu schliessen ist, scheint es wichtig zu sein, ob die Politiker des Freiheitskrieges die „Konföderation“ statt der Begriffe „Staatsgewalt“ und „Staat“ gebraucht haben. Schon die Berufung auf das Verbündnis der Länder von Niederlanden macht die diesbezüglichen Nachforschungen berechtigt. In diesem Fall haben wir ja mit einer zwischenländlichen Föderation zu tun, die in irgendeiner Statsorganisation zum Ausdruck gebracht wird.<sup>36</sup>

Die von uns studierten schriftlichen Dokumente lassen so eine Folgerung nicht zu. Nur einmal kommt es vor, dass sie sich indirekt den Begriffen Organisation, Staat näherten, die Erweiterung scheint uns willkürlich zu sein: wo von den „Commissarier der Konföderation“ statt Ständetag die Rede ist, (der die Commissarier delegiert hatte), wäre es zu weit hergeholt den Staat des Freiheitskrieges darunter zu verstehen. Ebenso zweideutig ist die Antwort von Bercsényi auf das Ansuchen von vier Komitaten Transdanubiens... „freilich wollen wir Egalität in toto corpore Confoederationis aufrechterhalten“.<sup>37</sup> Die Bezeichnung des Kreises der Verbündeten, aber auch einer Korporation – als eines Teils des Staates – eines Komitats, eines Gebietes können Bestandteile der Konföderation sein. Wir betonen aber, dass wir eine ausdrücklich darauf hinweisende terminologische Wendung nirgends vorgefunden haben. Wir könnten wähnen, dass wir vielleicht in dem mit den umliegenden Ländern geplanten militärpolitischen Bund – den wir schon erwähnt haben – den Gedanken eines Staatenbundes entdecken können.<sup>38</sup> Wir haben aber auch diesbezüglich keinen unmittelbaren Beweis gefunden.

Als Zusammenfassung unserer Erfahrungen können wir also aussagen, dass der Begriff Konföderation im Wortgebrauch des Freiheitskrieges zwei, allgemein verbreitete Auslegungen hatte: Verbündung und Ständetag. Die

<sup>36</sup> ZB. Ráday I. 528.

<sup>37</sup> Vgl. Die Antwort von Bercsényi auf das Postulat der vier Komitate Transdanubiens, AR 1/5. 26.

<sup>38</sup> VÁRKONYI R. ÁGNES: *Történelmi személyiség, válság és fejlődés Magyarország kereszttűtjain*. [Ágnes R. VÁRKONYI: Geschichtliche Persönlichkeit, Krise und Entwicklung auf den Scheidewegen Ungarns] 1978. 297. Es ist bemerkenswert, dass der Fürst beim Planen eines mit den Russen, Polen oder mit den Schweden zu schliessenden Bundes die Ausdrücke Föderation oder Pakt gebraucht hat.

Anwendung einer davon abweichenden Bedeutung, und zwar: als Attribut aller kämpfenden Stände, die Ersetzung des Begriffs Staatsmacht, oder ein Ausdruck, der dem Freiheitskrieg und der eventuellen Verbündung anderer unterdrückter Völker des Habsburgerreichs geliehen wurde, ist ziemlich etwaig. Damit wollen wir natürlich nicht behaupten, dass die Konföderation inhaltlich nicht mehr bedeutete. Wir schliessen nur darauf, dass die Politiker des Freiheitskrieges unter Konföderation anderes nicht verstanden.

Für die Bedeutung der Konföderation stellt – nach unserer Meinung – der Brief des Fürsten an Bercsényi eine überzeugende Angabe dar, in dem er, unter anderem, auch die Zustände in Siebenbürgen dargelegt hat. Hier schrieb er die folgenden Zeilen: „Sollen wir aber deswegen die Tractate interrompieren, wenn es anders nicht geht? – Eine Frage, die ich sowohl die Konföderation von Szécsény und die von Siebenbürgen, als meine partikuläre Pflicht und Siebenbürgens Freiheit konsidierend, nicht beantworten kann“.<sup>39</sup> Das heisst: Rákóczi identifiziert in v dieser Formulierung die Qualität der *confoederatio* in Ungarn mit der in Siebenbürgen und damit schliesst er schon von vornherein eine gewisse Auslegung aus. Wir können nämlich in Siebenbürgen von einer konföderierten „Staatsform“, „Regierungsform“ nicht reden. Mit kleineren Änderungen bestand dort nämlich die Stände-Vertretungsmonarchie weiter fort, An ihre Spitze wurde Franz Rákóczi nach den Traditionen und jahrhundertealten Gebräuchen gewählt. Wie der Fürst es oft betont und auch in der Praxis bewiesen hatte, wollte er an dieser Einrichtung keine ernsteren Änderungen vornehmen. So konnte er bloss an den Eid der Siebenbürger Stände, den sie auf den Freiheitskrieg der Kurutzen abgelegt hatten, an ihre Verbündung denken. Das bedeutet aber, dass er die Bezeichnung Konföderation – auch was Ungarn anbelangt – in dem Sinn „Verbündung“ und sieht als Staatsform, oder Regierungsform gebrauchte.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Rákóczi an Bercsényi, 5. Juni 1706., AR 1/1. 559.

<sup>40</sup> Tamás Esze und Kálmán Benda haben recht, wenn sie bei der Verarbeitung der diplomatischen Organisation und Tätigkeit der Kurutzen die Folgerung geschlossen haben: anhand der Titulierungen, Unterschriften kann die Entfaltung der fürstlichen Souveränität verfolgt werden... „in Auslandsbeziehungen gebrauchte der Fürst nie den Titel „Regierender Fürst der konföderierten ungarischen Stände“, offenbar eben deshalb, weil der Titel die Souveränität nicht ausdrückte.“ Die Akten von Ráday II. S. 27.

# DIE ENTSTEHUNG DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESSTAATES

Zoltán Tibor PÁLLINGER

Professor, Andrásy Universität, Budapest

## 1. Einleitung

Die Schweiz gilt als paradigmatisches Beispiel eines Bundesstaates. An ihrer Entstehung lässt sich exemplarisch der Übergang von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat verdeutlichen. Die Bundesstaatlichkeit ist konstitutiv für das heutige Selbst- und Staatsverständnis der Schweiz. Der Übergang vom losen Staatenbund der «Alten Eidgenossenschaft» zum modernen Bundesstaat der «Schweizerischen Eidgenossenschaft» verlief jedoch nicht gradlinig, sondern war geprägt durch den Widerstreit unterschiedlicher Alternativkonzepte. Die Art und Weise der Genese des Bundesstaates wirkt bis in die politische Praxis der Gegenwart nach. Am 18. Dezember 1997 richtete die Parlamentsabgeordnete (Nationalrätin) Vreni Hubmann eine einfache Anfrage folgenden Inhalts an die Schweizer Regierung (Bundesrat):

Mit einiger Verwunderung habe ich festgestellt, dass der Bundesrat in seinen Kreisschreiben die Kantonsregierungen mit «Getreue, liebe Eidgenossen!» anspricht. Bei allem Verständnis für Traditionen erscheint diese altherwürdige Formulierung als nicht mehr zeitgemäss. Vor allem trägt sie dem Umstand nicht Rechnung, dass in vielen Kantonen auch Frauen Mitglieder der Regierung sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vreni HUBMANN: 97.1182 - Einfache Anfrage Hubmann: „Getreue, liebe Eidgenossen!“ In: AB 1998 N 1644.

Diese Anfrage zeugt von einer gewissen Geschichtsvergessenheit der Nationalrätin, sind doch mit der Anrede «Getreue, liebe Eidgenossen» nicht – wie aus der Antwort des Bundesrates<sup>2</sup> ersichtlich wird – einzelne Mitglieder der Kantonsregierungen als Person, sondern die Kantone als solche angesprochen. Diese Formel lässt sich bis in 12./13. Jahrhundert zurückverfolgen und blieb bis zum Ende des Ancien Régimes (1798) in Gebrauch. Sie diente der reziproken Bestätigung der Idee der Gleichheit der Bündnispartner. Nachdem die Formel während der Helvetik und Mediationszeit verschwunden war, lebte sie in der Restaurationszeit wieder auf und wurde auch vom neuen, 1848 geschaffenen, Bundesstaat übernommen:

Unter diesen Auspizien ist es verständlich, dass über alte Treue- und Loyalitätsbekundungen an überlieferte Traditionen angeknüpft wurde, dass über die Worte «Getreue, liebe Eidgenossen» bis heute die Kontinuität und Bedeutung freundschaftlicher und solidarischer Beziehungen zwischen den Teilstaaten, aber auch die staatsrechtliche Souveränität eines jeden Standes betont und anerkannt werden.<sup>3</sup>

Dieser Exkurs wirft ein Schlaglicht auf das komplexe schweizerische Selbstverständnis und illustriert exemplarisch das Nachwirken – historischer – staatenbündischer Elemente im modernen schweizerischen Bundesstaat. Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht jedoch nicht die Untersuchung heutiger Pekuliaritäten des schweizerischen Bundesstaatsrechts, sondern die Darstellung der einzelnen Integrationsschritte, die zur allmählichen Herausbildung des modernen Bundesstaates geführt haben.

Der Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat lässt sich grob vereinfachend wie folgt skizzieren: Zunächst scheiterte der Versuch Napoléons aus der Alten Eidgenossenschaft in einem grossen Wurf einen modernen Einheitsstaat (1798-1803) zu schaffen kläglich und auch der nachfolgende, von ihm installierte Staatenbund der Mediation (1803-1813) verschwand mit seiner Niederlage und wurde während der Restaurationszeit (1814-1830) durch einen noch loseren Bund abgelöst. Obschon die volle Souveränität der Kantone wieder hergestellt worden war, blieben dennoch gewisse Errungenschaften wie etwa die Gleichberechtigung der Kantone erhalten und mit der Schaffung

<sup>2</sup> BUNDESRAT: 97.1182 – Einfache Anfrage Hubmann: „Getreue, liebe Eidgenossen!“ In: AB 1998 N 1644.

<sup>3</sup> BUNDESRAT op. cit.

der Bundeskanzlei wurden die ersten Behörden des Bundesstaates im Keim angelegt. In der Regenerationszeit (1830-1848) entstand dann das Momentum, das schliesslich aus den Wirren des Bürgerkrieges von 1848 den modernen Bundesstaat hervorgehen liess.

Folgt man der Definition von Gerhard Anschütz, ist ein Bundesstaat, «ein Gesamtstaat, körperschaftlich zusammengefügt aus einfachen Staaten, die einerseits ihm unterworfen sind, andererseits beteiligt sind bei der Bildung seines Willens.»<sup>4</sup> Während der Bundesstaat nach aussen als geschlossener, souveräner und unabhängiger Staat im Sinne des Völkerrechts auftritt, behalten in einem Staatenbund die Gliedstaaten ihre Souveränität.<sup>5</sup> Im Verhältnis der Gliedstaaten zueinander und in ihrem Verhältnis zum Bund bestehen besondere Treue und Rücksichtnahmepflichten, die über die Bündnisverpflichtungen im Staatenbund hinausgehen.<sup>6</sup> Die Ausgestaltung der Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten variiert von Bundesstaat zu Bundesstaat. Eine generelle Umschreibung lässt sich nicht liefern. In der Regel lässt sich jedoch das Verhältnis von Gesamtstaat zu den Gliedstaaten insbesondere an Faktoren wie die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen, der Verwaltungsorganisation, der Gestaltung der staatlichen Finanzen sowie der Organisation der Aussenkompetenzen ablesen.<sup>7</sup>

Mit der obigen Chronologie und dem Überblick über wichtigsten Elemente der bundesstaatlichen Ordnung ist der weitere Verlauf der Untersuchung vorgezeichnet: Demgemäss sollen im Folgenden die staatsrechtlichen Arrangements, die das Verhältnis der einzelnen Glieder der Schweiz zunächst untereinander und später auch im Verhältnis zum Gesamtstaat regelten, epochenweise dargestellt und die einzelnen Integrationsschritte, die zur allmählichen Herausbildung des modernen Bundesstaates geführt haben, nachgezeichnet werden.

---

<sup>4</sup> Gerhard ANSCHÜTZ: Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern. In: Gerhard ANSCHÜTZ – Richard THOMA (Hrsg.): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I*. Tübingen, Mohr, 1930. 295.

<sup>5</sup> Anna GAMPER: *Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre*. Wien, Facultas, 2010. 84.

<sup>6</sup> Burkhard SCHÖBENER: *Allgemeine Staatslehre*. München, C.H. Beck, 2009. 244.

<sup>7</sup> SCHÖBENER aoO. 245–246.

## 2. Vom Staatenbund zum Einheitsstaat und zurück (1798–1813)

In diesem Kapitel wird der Untergang des Staatenbundes der Alten Eidgenossenschaft und der gescheiterte Versuch, diesen durch einen zentralistischen Einheitsstaat zu ersetzen geschildert. Danach wird gezeigt, wie nach dem Scheitern des einheitsstaatlichen Experiments der Staatenbund wieder hergestellt wurde.

Die alte Eidgenossenschaft ist seit dem 13./14. Jahrhundert aus den einem System von Bünden hervorgegangen, der ursprünglich drei Orte umfasste und von 1513 bis zu ihrem Untergang aus 13 Orten bestand. Diese Bündnisse dienten vornehmlich dem Schutz gegen aussen, der Bewahrung des Landfriedens sowie der Privilegien, die von den römisch-deutschen Kaisern verliehen worden waren.<sup>8</sup> Obwohl formal gesehen die acht Orte, aus denen die Alte Eidgenossenschaft Mitte des 14. Jahrhunderts bestand, nicht alle durch einen einheitlichen Bund, sondern durch sechs Bünde verbunden waren, begann sich ab Mitte des 14. Jahrhunderts die Bezeichnung „Eidgenossenschaft“ einzubürgern.<sup>9</sup> „Die Verwendung des Begriffs E.[idgenossenschaft, ZTP], zumal im Sinne der Vorstellung von einem einzigen Bund, stützt sich möglicherweise auf den aussergewöhnlichen, weil unbefristeten und räumlich geschlossenen Charakter des Bündnissystems.“<sup>10</sup>

Die allmähliche Loslösung der Alten Eidgenossenschaft vom Römischen Reich gipfelte in der Anerkennung der Souveränität der Bundesmitglieder im Vertrag von Osnabrück:

Cum item Caesarea maiestas ad querelas nomine civitatis Basiliensis et universae Helvetiae coram ipsius plenipotentariis ... declaraverit praedictam civitatem Basileam caeterosque Helvetiorum cantones in possessione vel quasi plenae libertatis et exemptionis ab Imperio esse ac nullatenus eiusdem Imperii dicasteriis et iudiciis subiectos ...<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Andreas WÜGLER: Eidgenossenschaft. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26413.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>9</sup> WÜGLER aoO.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Instrumentum Pacis Osnabrugensis, Art. VI. In: Die Westfälischen Friedensverträge vom 24. Oktober 1648. Texte und Übersetzungen (Acta Pacis Westphalicae. Supplementa electronica, 1), [http://www.pax-westphalica.de/ipmipo/pdf/o\\_1648lt-orig.pdf](http://www.pax-westphalica.de/ipmipo/pdf/o_1648lt-orig.pdf) (Stand: 14.07.2012) 1–48 (2004).

Ausgehend von der Prämisse, dass ein Staatenbund nur aus souveränen Gliedern bestehen kann, lässt sich der Status der Alten Eidgenossenschaft vor 1648 am ehesten als ein Bündnisgeflecht von faktisch, aber nicht rechtlich, souveränen Reichsständen fassen. Nach der Loslösung der Eidgenossenschaft vom Deutschen Reich 1648 wurden die Eidgenössischen Orte trotz der starken Abhängigkeit von Frankreich (Soldbündnisse) als souveräne Republiken angesehen. Vor allem in der französischsprachigen Literatur wurde die Eidgenossenschaft ab diesem Zeitpunkt als „Corpus helveticum“<sup>12</sup> bezeichnet, doch es blieb rechtlich umstritten, ob es sich bei der Eidgenossenschaft als Ganzer um einen Staatenbund oder eine blosser Allianz handelte.<sup>13</sup> Auch im Inneren waren die Verhältnisse uneinheitlich. Neben den 13 vollberechtigten Ständen, gab es mehr als 20 Zugewandte Orte<sup>14</sup>, die zwar zur Eidgenossenschaft gehörten, aber nicht über die vollen Rechte verfügten, sowie fünf Gemeine Herrschaften, welche eigentliche Untertanengebiete darstellten.<sup>15</sup>

Pufendorfs Dictum «irregulare aliquod corpus et monstro simile»<sup>16</sup> stellte nicht nur eine treffende Beschreibung der Verfassung des Deutschen Reiches Mitte des 17. Jahrhunderts dar, sondern kann auch als adäquate Beschreibung der staatsrechtlichen Verfasstheit des Corpus helveticum gegen Ende des 18. Jahrhunderts herangezogen werden. Neben der Komplexität der rechtlichen Struktur prägten auch zunehmende Konflikte auf der politischen Ebene die Entwicklung der Eidgenossenschaft. Seit den Anfängen bestand eine gewisse Spannung zwischen städtischen und ländlichen Orten. Seit der Reformation ist dann das konfessionelle Element (Spaltung zwischen Katholiken und Protestanten) hinzugetreten, welches zwischen 1529 und 1712 zu vier bewaffneten Konflikten (Bürgerkriegen) sowie der Herausbildung konfessioneller (Sonder-) Institutionen (konfessionelle Sondertagsatzungen) führte.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Vgl. dazu Ulrich IM HOF: Ancien Régime. In: Hanno Helbling et al.: *Handbuch der Schweizer Geschichte*. Band II. Zürich, Verlag Berichthaus, 1977. 673–784.

<sup>13</sup> Thomas MAISSEN: *Geschichte der Schweiz*. Baden, hier + jetzt, 2010. 121–123.

<sup>14</sup> Andreas WÜGLER: Zugewandte Orte. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9815.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>15</sup> André HOLENSTEIN: Untertanengebiete. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9816.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>16</sup> Severinus de MONZMAMBANO (=Samuel von Pufendorf): *De Statu Imperii Germanici. Nach dem ersten Druck mit Berücksichtigung der Ausgabe letzter Hand*. Hrsg. von Fritz Solomon (*Quellen und Studien zur Verfassungsgeschichte des Deutschen Reiches in Mittelalter und Neuzeit*. Band III. Heft 4. Weimar, Hermann Böhlaus Nachfolger, 1910).

<sup>17</sup> WÜGLER Eidgenossenschaft aoO.



Die Alte Eidgenossenschaft war schwach institutionalisiert und verfügte mit der Tagsatzung bloss über ein zentrales Organ. Diese war eine Versammlung, an welcher bevollmächtigte Boten der eidgenössischen Orte gemeinsame Geschäfte berieten.<sup>18</sup> Die Tagsatzung, die mehrmals jährlich an verschiedenen Orten tagte, verfügte über nur sehr beschränkte exekutive und legislative Kompetenzen, die entweder in den Bünden vereinzelt schriftlich festgelegt waren oder bei Bedarf konsensuell wahrgenommen wurden.<sup>19</sup> Zur ersten Gruppe gehörten Kompetenzen in den Bereichen der Hilfsverpflichtungen, Schiedsverfahren, Regulierung von Konflikten sowie die Verwaltung der gemeinen Herrschaften. Im Bereich der zweiten Gruppe wurden Aufgaben wie die Diplomatie, Wirtschaft, Verteidigung, Söldnerwesen und Seuchenbekämpfung wahrgenommen.<sup>20</sup>

Ungeachtet der staatsrechtlich und verfahrenstechnisch unklaren Situation [...] entfaltete die T[agsatzung, ZTP] bei einem Minimum festgeschriebener Befugnisse ein Maximum an wichtigen praktischen Tätigkeiten und erlangte durch ihre hohe Leistungsfähigkeit zentrale Bedeutung als Integrationsfaktor für die Orte und als Treffpunkt der polit.[ischen, ZTP] Eliten bis hin zur Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848.<sup>21</sup>

Die Sitzungen der Tagsatzung wurden durch den Vorort einberufen und geleitet, welcher auch das Protokoll führte.<sup>22</sup> Die Sitzungen dauerten mehrere Tage bis Wochen. Die eidgenössischen Orte wurden durch zwei Gesandte vertreten, welche die einzige Stimme des jeweiligen Ortes gemäss ihren Weisungen abgaben.<sup>23</sup> Der gemeinsame Standpunkt wurde im Verfahren der Umfrage ermittelt und im sogenannten Abschied schriftlich festgehalten. Dieser

---

<sup>18</sup> ANDREAS WÜRGLER: Tagsatzung. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9815.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Als Vororte wurden jene Orte bezeichnet, die die Tagsatzungen einberiefen und leiteten. Bis ins 15. Jahrhundert waren Zürich und Luzern diejenigen Orte, die am häufigsten einluden. Danach setzte sich Zürich als eidgenössischer Vorort durch. Vgl. MARTIN: Vorort. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10077.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>23</sup> WÜRGLER Tagsatzung aoO.

musste den Kantonen zur Ratifikation (ad Referendum) vorgelegt werden.<sup>24</sup> Grundsätzlich galt das Prinzip der Einstimmigkeit, bloss Fragen, welche die gemeinsame Verwaltung der gemeinen Herrschaften betrafen, konnten im Mehrheitsverfahren entschieden werden.<sup>25</sup>

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts nahmen die Spannungen in der Alten Eidgenossenschaft zu. Weder die Kantone noch der Bund waren in der Lage sich entscheidend zu reformieren. In den 1790er Jahren kam es vermehrt zu Aufständen gegen das Ancien Régime. Widerstand regte sich insbesondere in den Untertanengebieten, welche auf Gleichstellung mit den anderen Orten drängten. Von nicht zu unterschätzendem Einfluss auf die revolutionären Bestrebungen war das Vorbild der Französischen Revolution.<sup>26</sup> Insbesondere nach den Erfolgen im 1. Koalitionskrieg begann Frankreich revolutionäre Anliegen in der Eidgenossenschaft zu unterstützen.<sup>27</sup> 1798 griffen revolutionäre Unruhen rasch um sich. Eine Intervention Frankreichs führte schliesslich zum Ende der Alten Eidgenossenschaft.<sup>28</sup> Am 12. April 1798 trat eine von Frankreich oktroyierte Verfassung in Kraft, die sich stark an der französischen Direktorialverfassung von 1795 orientierte, jedoch durchaus auch eigenständige Züge aufwies.<sup>29</sup>

Die Verfassung der Helvetischen Republik<sup>30</sup> stellte die Eidgenossenschaft auf einer radikal neuen Grundlage. Anstelle des losen Staatenbundes trat ein Einheitsstaat, „der auf den Prinzipien der Rechtsgleichheit, der Volkssouveränität und der Gewaltentrennung beruhte und nach dem Repräsentativsystem funktionierte.“<sup>31</sup> Die Untertanenverhältnisse wurden aufgehoben und die Kantone verloren ihre Souveränität und wurden zu blossen Verwaltungseinheiten degradiert.<sup>32</sup> Die Helvetische Republik brachte einen enormen Modernisierungsschub.

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Volker REINHARDT: *Geschichte der Schweiz*. München, C.H. Beck, 2010. 82.

<sup>27</sup> Andreas FANKHAUSER: Helvetische Republik. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9797.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> REINHARDT aoO. 86.

<sup>30</sup> Die Helvetische Staatsverfassung 12. April 1798 (Abk: H. Verf.). In: Wilhelm OECHSLI: *Quellenbuch zur Schweizergeschichte*. Für Haus und Schule, 2. Auflage. Zürich, Schulthess, 1901. 583–595.

<sup>31</sup> FANKHAUSER aoO.

<sup>32</sup> Alfred KÖLZ: *Neuere Schweizer Verfassungsgeschichte*. Bern, Stämpfli, 1992. 59–142.

Die staatlichen Strukturen wurden säkularisiert. Es wurde ein einheitliches Bürgerrecht (Art. 19 H. Verf.) geschaffen und ein allgemeines, indirektes Wahlrecht (Art. 32 H. Verf.) für alle männlichen Bürger ab 20 Jahre (Art. 29 H. Verf.) eingeführt.<sup>33</sup> Neben der Garantie der Freiheitsrechte wurden auch die Wirtschafts-, Gewerbe und Handelsfreiheit gewährt, so dass auf dem Gebiet Helvetischen Republik ein einheitlicher Wirtschaftsraum entstand, in welchem einheitliche staatliche Dienstleistungen wie etwa Postdienste angeboten sowie eine einheitliche Währung eingeführt wurden.<sup>34</sup> Dem standen die Einführung neuer Steuern und eines allgemeinen Wehrdienstes entgegen, welche nicht unbedingt zur Popularität des neuen Staatswesens beitrugen.<sup>35</sup>

Das Gebiet der Helvetischen Republik war in Kantone, Bezirke (Districte), Gemeinden und Quartiere (Sectionen) geteilt (Art. 15 H. Verf.). Die Helvetische Republik verfügte über ein Zweikammer-Parlament, welches die gesetzgebende Gewalt ausübte und aus einem Grossen Rat und einem Senat bestand (Art. 36 H. Verf.). Im Verhältnis der beiden Kammern kam dem Senat eine kontrollierende Funktion zu, hatte doch dieser die Beschlüsse des Grossen Rates zu genehmigen (Art. 47 H. Verf.). Das Parlament verfügte über das Budgetrecht und musste auch die militärischen Massnahmen genehmigen (Art. 50 H. Verf.). Die Exekutive bestand aus fünf „Directoren“ (Art. 71 H. Verf.), denen vier abhängige Minister für Aussen- und Sicherheitspolitik, Justiz- und Polizei, Wirtschaft- und Finanzen sowie Wissenschaft und Kultur beigeordnet waren (Art. 84 H. Verf.). Darüber hinaus wurde eine einheitliche, hierarchische Justizordnung ausgehend von Gerichten auf Gemeinde-, Distrikts- und Kantonsebene bis hin zum Obersten Gerichtshof geschaffen.<sup>36</sup>

Im Sinne des Unitarismus waren die kantonalen Behörden als blosser Vollzugsorgane den Behörden des Zentralstaates untergeordnet. Konkret waren auf Ebene der Kantone „Regierungs-Statthalter“ mit der Umsetzung der Gesetze betraut (Art. 95 ff. H. Verf.). Die richterliche Gewalt wurde durch „Cantonsgericht“ ausgeübt und für den unmittelbaren Vollzug der Gesetze über Finanzen, Handel, Handwerke und den Ackerbau waren die Verwaltungskammern zuständig (Art. 95 ff. H. Verf.).

---

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> REINHARDT aoO. 88.

<sup>36</sup> KÖLZ aoO.

Der Helvetischen Republik ist es nie gelungen, sich zu stabilisieren und eine eigene Legitimation aufzubauen. Der Staat wurde von den eigenen Bürgern nicht akzeptiert und war stark von Frankreich abhängig. Allein zwischen 1800 und 1802 fanden nicht weniger als vier Putschversuche statt. Auch der Versuch, mittels Ausarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung<sup>37</sup> die Situation zu befrieden, scheiterte. Nach Abzug der französischen Truppen versank das Land in einem Bürgerkrieg. Dieser Umstand bot Napoléon die Möglichkeit, sich als Vermittler in Spiel zu bringen. Er liess das Land wieder besetzen und unter seiner „Vermittlung“ (Mediation) wurde eine neue Verfassung<sup>38</sup> ausgearbeitet, welche den Lebensverhältnissen und der historischen Entwicklung der Eidgenossenschaft eher angemessen erschien.<sup>39</sup> Napoléon selbst begründete die Notwendigkeit der neuen Verfassung wie folgt:

Die Schweiz gleicht keinem anderen Staate, weder hinsichtlich aller Ereignisse, die sich im Laufe der Jahrhunderte zugetragen, noch mit Rücksicht auf ihre geographische und topographische Lage, noch wegen ihrer verschiedenen Sprachen und Religionsbekenntnisse, noch endlich mit Rücksicht auf die ausserordentliche Verschiedenheit ihrer Sitten und Gebräuche. Die Natur hat Euch zum Föderativstaat gebildet; die Natur zu besiegen versucht kein vernünftiger Mann.<sup>40</sup>

Der Übergang von der Helvetischen Republik zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, wie das (bundes-)staatliche Gebilde von Napoléons Gnaden nun hiess, wurde in den beiden Anhängen der Mediationsakte geregelt. Am 5. März 1803 stimmte der Senat der Helvetischen Republik der Mediationsakte zu, und der Landammann der Schweiz<sup>41</sup>, Ludwig von Affry, sowie die

<sup>37</sup> Die im Juli 1802 durchgeführte Abstimmung über die neue Helvetische Verfassung ist die erste gesamtschweizerische Volksabstimmung. Sie führte nur deshalb zur Annahme der Verfassung, weil die nicht Teilnehmenden zu den Befürwortern gezählt wurden. Vgl. Peter GILG: Abstimmungen. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10378.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>38</sup> Die Bundesverfassung ist das 20. Kapitel der Mediationsakte (Abk: BVMA = „Zwanzigstes Capitel – Bundesverfassung, Mediationsakte“). Vgl. Urkunde über die Vermittlungs-Akte vom 19. Februar 1803 (=Mediationsakte). In: OECHSLI aoO. 642–646.

<sup>39</sup> REINHARDT aoO. 89f.

<sup>40</sup> Ansprache Napoléons an den Ausschuss der Helvetischen Consulta vom 12. Dezember 1803. In: OECHSLI aoO. 640.

<sup>41</sup> Vgl. Andreas FANKHAUSER: *Landamman der Schweiz*. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10080.php> (Stand: 14.07.2012).

provisorischen kantonalen Regierungskommissionen traten am 10. März des gleichen Jahres ihre Ämter an, womit die Helvetische Republik aufhörte zu existieren.<sup>42</sup>

Zwar anerkannte Napoléon formell die Unabhängigkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft und garantierte ihre Verfassung, doch mit dem Abschluss einer Militärkapitulation und einer Defensivallianz im September 1803 war das Land faktisch ein Protektorat Frankreichs geworden.<sup>43</sup> Die Mediationsakte bildete die eigentümliche verfassungsrechtliche Grundlage für die Schweizerische Eidgenossenschaft, die in einer Zwischenposition zwischen Staatenbund und Bundesstaat verharrte, und restaurative mit modernen Elementen kombinierte. Die kantonalen Souveränitäten wurden grossteils wieder hergestellt, und innenpolitisch wurden auf Ebene der Kantone die Reformen teilweise rückgängig gemacht. Dem Bund kamen nur noch solche Kompetenzen zu, die ihm in der Mediationsakte ausdrücklich zugewiesen wurden (Art. 12 BVMA). Die Aufwertung der Kantone spiegelte sich in der Verfassungsakte selbst, die aus 20 Kapiteln und zwei Anhängen bestand: die ersten 19 Kapitel enthielten die Verfassungen der 19 Kantone, Kapitel 20 enthielt die Bundesverfassung. Damit ist auch gesagt, dass es zu keiner Restauration der Untertanenverhältnisse gekommen war, die neuen Kantone blieben vollberechtigte Bundesglieder und auch die Privilegien wurden nicht wieder eingeführt (Art. 3 BVMA). Auch blieb die Schweizer Bürgerschaft und die Niederlassungsfreiheit erhalten (Art. 4 BVMA). Der einheitliche Wirtschafts- und Währungsraum wurde aufgehoben, da Zoll-, Steuer-, und Münzhoheit (aber auch das Schulwesen und die öffentlichen Dienste) wieder in die Kompetenz der Kantone zurückgefallen waren.<sup>44</sup>

Konkret beschränkten sich die Befugnisse des Bundes auf die Aussen- und Sicherheitspolitik, die innere Sicherheit und den Aussenhandel. Ausserdem fungierte er bei Streitigkeiten zwischen den Kantonen als Schiedsrichter (Art. 36 BVMA).<sup>45</sup> Die Schweizerische Eidgenossenschaft verfügte über eigene Truppen, die sich auf kantonale Kontingente stützten (Art. 2 BVMA) und für deren Einsatz die Tagsatzung (Art. 34 BVMA) zuständig war.<sup>46</sup> Oberstes Organ

---

<sup>42</sup> Vgl. Andreas FANKHAUSER: Mediation. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9798.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> In diesen Bestimmungen war die Entwicklung einer gesamteidgenössischen militärischen Elite vor Entstehung des Bundesstaates angelegt.

der Schweizerischen Eidgenossenschaft war (wieder) die Tagsatzung, die regulär einmal jährlich (Art. 29 BVMA) in einem der rotierenden Direktorialkantone (Art. 13. BVMA) zusammentrat. In diesem Gremium hatte mit Ausnahme der sechs grössten, welche über zwei Stimmen verfügten, jeder Kanton eine Stimme (Art. 28 BVMA), die von den Abgeordneten gemäss Instruktion abgegeben werden musste (Art. 26 BVMA). Den Vorsitz in der Tagsatzung führte der Landamman der Schweiz, der gleichzeitig „Regierungspräsident“ des vorsitzenden Direktorialkantons und Tagsatzungsdelegierter war (Art. 16 BVMA). Er bereitete die Sitzungen vor, setzte die Tagesordnung fest, unterzeichnete die offiziellen Schriftstücke und hatte das Staatssiegel in Verwahrung (Art. 16 BVMA). Bei Bedarf konnte er Interventionen anordnen (Art. 20 BVMA), ausserordentliche Tagsatzungen einberufen (Art. 30 BVMA) und in der sitzungsfreien Zeit als Schlichter fungieren (Art. 21 BVMA). Schliesslich oblag ihm auch die Vertretung der Schweizerischen Eidgenossenschaft nach aussen (Art. 17 BVMA). Der jeweilige Direktorialkanton war für die Durchführung der Verwaltungsarbeiten und deren Finanzierung zuständig (Art. 15 BVMA). Der Landamman der Schweiz wurde durch einen Kanzler unterstützt, der zusammen mit seinem Beamtenapparat (Bundeskanzlei), für die Protokoll- und Aktenführung zuständig war.<sup>47</sup>

### 3. Restauration (1813–1830)

Mit der Niederlage Napoléons in der Völkerschlacht von Leipzig im Oktober 1813 wurden die Grundlagen der von ihm gestützten Ordnung obsolet. Aussenpolitisch suchte die Schweiz sich von der Dominanz Frankreichs zu lösen. Die Tagsatzung vom 15. November 1813 erklärte die Schweiz als neutral, doch auf Druck der Koalition wurde der Durchmarsch alliierter Truppen in Kauf genommen.<sup>48</sup> Die restaurativen Kräfte in der Schweiz sahen die Zeit

<sup>47</sup> Der Eidgenössische Kanzler wurde im Gegensatz zum Landamman für zwei Jahre (mit Möglichkeit der Wiederwahl) gewählt, damit war die Kontinuität der Verwaltung sichergestellt. Illustratives Beispiel hierfür ist die Tatsache, dass Jean-Marc Mousson, der erste Eidgenössische Kanzler von 1803-1830 amtierte. Vgl. Louis POLLA: Mousson, Jean-Marc. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D44673.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>48</sup> Erich GRUNER: Die Schweizerische Eidgenossenschaft von der Französischen Revolution bis zur Reform der Verfassung (1789 bis 1874). In: Hans von GREYERZ – Erich GRUNER – Guy P. MARCHAL – Peter STADLER – Andreas STAEHELIN: *Geschichte der Schweiz*. München, Deutscher Taschenbuchverlag, 1991. 112–137.

gekommen, die alten Verhältnisse wieder herzustellen. In einigen Kantonen übernahmen diese Kräfte wieder die Macht und forderten die Restaurierung der alten Untertanenverhältnisse für die ganze Eidgenossenschaft. Aber auch die Landsgemeindekantone etablierten die alten Rechtsungleichheiten und die Zunftstädte die Vorherrschaft über die Landschaft wieder.<sup>49</sup> Diese Entwicklung stellte die Existenz der neu geschaffenen Kantone direkt in Frage. Zwischen den Kantonen entbrannte ein Streit um die Neuordnung des Bundes. Dabei standen sich zwei Parteien gegenüber: Eine wollte die Mediationsakte reformieren, die andere wollte die vorhelvetische Ordnung wieder einführen.<sup>50</sup> Zehn Kantone schlossen sich unter der Führung Zürichs und unter Einschluss der neuen Kantone zum Bundesverein zusammen und setzten 29. Dezember 1813 die Mediationsakte ausser Kraft und strebten die Schaffung einer neuen Verfassung ohne Untertanengebiete an.<sup>51</sup> Demgegenüber beharrten die anderen Kantone unter der Führung Berns auf der Rückkehr zur dreizehnörtigen Eidgenossenschaft und der Wiederherstellung der Untertanenverhältnisse.<sup>52</sup> Auf Druck der Alliierten, die auf Beibehaltung der neuen Kantone beharrten, wurden die Sondertagsatzung der restaurativen Kantone aufgehoben. Die Vertreter aller Kanton kamen schliesslich im Rahmen der Langen Tagsatzung, welche vom 6. April 1814 bis zum 31. August 1815 tagte, zusammen, um einen neuen Bundesvertrag<sup>53</sup> zu erarbeiten, welcher schliesslich am 7. August 1815 in Kraft treten konnte. Überdies wurden mit Neuenburg, Genf und dem Wallis drei neue Kantone aufgenommen.<sup>54</sup> Gleichzeitig wurde der aussenpolitische Status der Eidgenossenschaft geklärt. Der Wiener Kongress anerkannte die 22 Kantone und das Prinzip der Neutralität fand Aufnahme im Zweiten Pariser Frieden vom 20. November 1815. Damit war die internationale Position der Eidgenossenschaft langfristig abgesichert.<sup>55</sup>

Der Bundesvertrag betonte ausdrücklich die Souveränität der Kantone (§1 BVert). Diese zeigte sich insbesondere dadurch, dass sich die Kantone

<sup>49</sup> Christian KOLLER: Restauration. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9799.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Vgl. Bundesvertrag zwischen den XXII. Kantonen der Schweiz. Zürich, 7. August 1815 (=BVert). In: OECHSLI aoO. 656–658.

<sup>54</sup> REINHARDT aoO. 92.

<sup>55</sup> Ibid.

ihre Verfassung selbst gaben und dem Bund lediglich ein Exemplar für das Bundesarchiv liefern sollten (§ 15 BVert).<sup>56</sup> Das staatenbündische Element wurde gegenüber der Mediationsakte weiter gestärkt. Ziel des Bundes war vor allem die Sicherung der Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen aussen (§1 BVert). Ausserdem wurde ein System der friedlichen Streitbeilegung geschaffen (§5 BVert). Aufgrund der schlechten Erfahrungen wurden Sonderbünde, die sich gegen den Bund und andere Kantone richteten verboten (§6 BVert).

Generell wurden die Kompetenzen der Kantone auf- und die der Zentralgewalt abgewertet. Der Bund wurde weiterhin – administrativ – von der Tagsatzung geleitet und war nur für die ihm vom Bundesvertrag übertragenen aufgaben zuständig (§ 8 Abs. 1 BVert). Auch wurde die Zahl der Vorortkantone auf drei (Zürich, Bern und Luzern) reduziert, welche neu die Tagsatzung jeweils für zwei Jahre präsidierten (§ 10 Abs. 2 BVert). Dem Vorort war eine Kanzlei beigeordnet, welche die Ordnungsgemässheit und Kontinuität der Verwaltungstätigkeit sicherstellen sollte (§ 10 Abs. 3 BVert).

Obwohl der Bund für den Abschluss von Handelsverträgen und für die Entscheidung über Krieg und Frieden zuständig war (§8 Abs. 3 BVert), blieb den Kantonen ein weiter aussenpolitischer Spielraum erhalten. Sie konnten sog. Militär-Capitulationen, welche das Söldnerwesen regelten, und Verträge über ökonomische und Polizeigegegenstände eigenständig abschliessen (§8 Abs. 5 BVert). Der Bundesvertrag kannte weder ein schweizerisches Bürgerrecht noch waren in ihm die Niederlassungs-, Gewerbe- und Glaubensfreiheit verankert.<sup>57</sup> Immerhin wurde im Bundesvertrag festgehalten, dass es in der Schweiz keine Untertanengebiete mehr exisitierten und die politischen Rechte nicht einer einzelnen Klasse von Kantonsbürgern vorbehalten werden durften (§ 7 BVert).

Auf dem Gebiet des Militärwesens hingegen brachte der Bundesvertrag eine Stärkung der Kompetenzen des Bundes. Es wurde ein aus kantonalen Kontingenten bestehendes Bundesheer geschaffen, das gemäss Beschluss der Tagsatzung vom 20. August 1817 33'758 Mann umfasste (§2 Abs. 2 BVert). Bei dieser Armee handelt es sich um ein Milizheer, dessen Instruktionskorps aus vollberuflichen Kadern bestand. 1819 wurde die Militärschule in Thun gegründet, die den Kadern eine einheitliche Ausbildung gewährleistete. Daneben wurden gemeinsame Ausbildungslager durchgeführt. Die Kontrollbefugnis der Tagsatzung wurde vom Generalstab wahrgenommen. Auch die Bewaffnung, Ausrüstung und Bekleidung wurde durch einheitliche Vorschriften geregelt.

---

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> KOLLER aoO.



Schliesslich ersetzte 1840 die Schweizerfahne die kantonalen Feldzeichen.<sup>58</sup> Die Armee entwickelte sich zu einem Motor der Integration. Innerhalb des Offizierskorps und im Rahmen der Ausbildungslager entstand ein gemeinsames eidgenössisches Bewusstsein, welches unterstützend für die weiteren Integrationsschritte wirkte. Aus diesem Grund wird in der Schweiz die Armee bis heute als wichtiger Integrationsfaktor angesehen.

Neben der Armee war im Bundesvertrag ein weiteres Element angelegt, das sich zu einem Motor der Integration entwickeln sollte: Da § 6 des Bundesvertrages lediglich „nachtheilige“ Verträge zwischen den Kantonen verbot, war es möglich, die Praxis der Konkordate aus der Mediationszeit weiterzuführen. Konkordate stellten Verträge zwischen den Kantonen dar, mittels welcher Sachbereiche geregelt werden konnten, welche durch die Mediationsakte nicht erfasst wurden. Diese wurden nie von den Betroffenen allein vereinbart, sondern mussten im Rahmen der Tagsatzung ausgehandelt werden. Sie bedurften der Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten, waren aber bloss für die Zustimmenden verpflichtend.<sup>59</sup> Mittels des Instruments der Konkordate verstärkten die Kantone die staatliche Integration. Durch den Abschluss von zahlreichen Konkordaten kam es zu einer Überlagerung und Weiterentwicklung des Bundesvertrages, ohne diesen formell ändern zu müssen.<sup>60</sup> Dabei kann den Konkordaten ein durchaus bundesrechtlicher Charakter attestiert werden: Wenn zwölf Kantone einem in der Tagsatzung beschlossenen Konkordat beitraten, wurde dieser als «Eidgenössisches Konkordat» anerkannt und begründete gemäss § 8 des Bundesvertrages eine Zuständigkeit der Tagsatzung als Bundesbehörde.<sup>61</sup>

#### **4. Der zweite Anlauf : Von der Regeneration zum Bundesstaat (1830–1848)**

Ab Mitte der 1820er Jahre erstarkten in der ganzen Schweiz die fortschrittlichen Kräfte. Zahlreiche patriotische Vereine und Gesellschaften arbeiteten an der Verbreitung des Nationalgedankens. Im Zuge der französischen Juli

<sup>58</sup> Hans SENN: Armee. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8683.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>59</sup> Andreas KLEY: Konkordate. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9601.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

Revolution von 1830 wurden in zehn Kantonen die aristokratischen Regime auf Druck von unten durch vom Volk gewählte Regierungen ersetzt. Mit den neuen Verfassungen wurde in den sog. Regenerationskantonen eine moderne Form der repräsentativen Demokratie mit Gewaltenteilung, Rechtsgleichheit, individuellen Rechten und häufig auch mit allgemeinen Wahlrecht eingeführt.<sup>62</sup> Die Konflikte zwischen den liberalen und konservativen Kräften verstärken sich in der Folgezeit. Neben wirtschaftlichen (Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums) und politisch-organisatorischen Fragen (Stärkung der Bundeskompetenzen) entzündete sich der Streit insbesondere auch an der Frage nach dem Verhältnis von Kirche und Staat. In einigen Kantonen kam es sogar zu bürgerkriegsähnlichen Konflikten. Diese führten etwa zur Trennung des Kantons Basel in die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Land.<sup>63</sup> Die liberalen Kantone versuchten zwischen 1832 und 1834 ohne Erfolg eine Gesamtrevision des Bundesvertrages durchzusetzen.<sup>64</sup> Die sieben führenden liberalen Kantone schlossen sich zum sog. Siebener-Konkordat zusammen um die Revisionsbestrebungen des Bundesvertrages auf legale Weise weiterzuverfolgen und sich ihre liberalen Errungenschaften zu garantieren. Die katholischen Kantone rückten als Reaktion auf diese «Provokation» im Rahmen des Sarner Bundes zusammen. Ausserdem stand in den regenerierten Kantonen die konservative Landbevölkerung den liberalen Bestrebungen zunehmend skeptisch gegenüber. Aus Angst vor einem reaktionären Umschwung verstärkten einige liberale Regierungen den Kulturkampf und versuchen die katholische Kirche dem Staat zu unterwerfen. So hob etwa die aargauische Regierung 1841 die Klöster als «Horte des Aufruhrs» auf.<sup>65</sup> Obwohl dieser Akt eine Verletzung des bundesvertraglich garantierten Fortbestandes der Klöster (§12 BVert) darstellte, blieb eine Reaktion der Tagsatzung aus, was den Konflikt weiter verschärfte. Der Kanton Luzern reagierte darauf mit der Berufung von Jesuiten an ihre höchste Lehranstalt. Dies provozierte wiederum die Liberalen. 1844 und 1845 zogen sog. Freischaren von liberalen Jesuitengegnern nach Luzern und mussten militärisch bekämpft werden.

In Folge dieser Ereignisse schlossen sich die katholischen Kantone zu einem Schutzbund mit eigenem Kriegsrat zusammen (Sonderbund). Dieser

---

<sup>62</sup> GRUNER aoO. 120.

<sup>63</sup> REINHARDT aoO. 97.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid. 98.

Sonderbund versties zwar gegen den Bundesvertrag, konnte aber, da den liberalen Kantonen die erforderliche Stimmenzahl in der Tagsatzung fehlte, nicht aufgelöst werden. Dies wurde erst möglich als in den Kantonen Waadt, Bern, Genf und St. Gallen Liberale und Radikale an die Macht kamen und sich somit die Mehrheitsverhältnisse in der Tagsatzung veränderten.<sup>66</sup> Diese beschloss daraufhin im Jahr 1847 einerseits ein Jesuitenverbot und andererseits die Auflösung des Sonderbundes. Zudem forderten die fortschrittlichen Kantone die Wiederaufnahme der Revisionsbestrebungen des Bundesvertrages. Den ersten beiden Beschlüssen wurde mittels einer bewaffneten Intervention (Sonderbundskrieg) Nachachtung verschafft.

Die Sonderbundskantone wurden in einem kurzen, wenig blutigen Feldzug besiegt.<sup>67</sup> Nach Beendigung des Sonderbundkriegs wurde von der Tagsatzung eine Verfassungskommission eingesetzt, welche am 17. Februar 1848 ihre Arbeit aufnahm und innerhalb weniger Wochen eine neue Verfassung ausarbeitete. Die Tagsatzung akzeptierte im Juni 1848 den Entwurf und in den folgenden Monaten stimmten die Kantone über das Dokument ab. Schliesslich erklärte die Tagsatzung am 12. September 1849, nachdem 15 ½ Kantone der Verfassung zugestimmt hatten, dass die Verfassung angenommen sei und als Grundgesetz der Eidgenossenschaft gelte. Bis zur Konstituierung der Bundesbehörden galt noch der Bundesvertrag parallel weiter.<sup>68</sup> Mit der Annahme der Bundesverfassung<sup>69</sup> hatte die Schweiz endgültig Abschied von ihrer staatenbündischen Vergangenheit genommen.<sup>70</sup>

Mit der neuen Bundesverfassung wurde die Schweiz zu einem Bundesstaat, gebildet aus den Kantonen (Art. 1 BV). In diesem Staat existierte neu auch eine Schweizer Staatsbürgerschaft (Art. 42 BV), und den Bürgern wurde ein allgemeines Wahlrecht eingeräumt (Art. 63 BV). Der Bund hatte zum Zweck, die Unabhängigkeit gegen aussen, die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung im Inneren sicherzustellen, die Freiheit und Rechte der Bürger sowie die

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> René ROCA: Sonderbund. In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17241.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>68</sup> Andreas KLEY: Bundesverfassung (BV). In: Stiftung HLS (Hrsg.): *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php> (Stand: 14.07.2012).

<sup>69</sup> Vgl. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 12. Herbstmonat 1848 (BV). In: Bundesblatt Nr. 1 vom 24. Februar 1849. 3–40.

<sup>70</sup> GRUNER aoO. 124.

Wohlfahrt zu fördern (Art 2 BV). Zudem vertrat der Bund die Schweiz gegen aussen (Art. 10 BV).

Das Verhältnis zwischen den Kantonen und dem Bund hatte sich jedoch radikal verändert. Ihre Souveränität war von nun an nur noch eine eingeschränkte und galt so weit, wie sie nicht von der Bundesverfassung eingeschränkt wurde (Art. 3 BV). Es war neu der Bund der die Souveränität der Kantone und ihre Verfassungen gewährleistete (Art. 5 BV). Auch garantierte er die Rechte der Bürger (Art. 5 BV). Die Kantone mussten ihre Verfassungen zur Gewährleistung dem Bund vorlegen. Die kantonalen Verfassungen mussten demokratische Ordnungen vorsehen und durch Volksabstimmungen angenommen, bzw. revidiert werden (Art. 6 BV). Träger der Staatsgewalt war neu der Bund und nicht mehr die Kantone. Die Revision der Bundesbefugnisse stand somit dem Bund und nicht den Kantonen zu (Art. 112 BV). Damit verfügte der Bund über die Kompetenzkompetenz. Weiters waren die Kantone gehalten ihre Streitigkeiten friedlich beizulegen (Art. 14 BV). Zu diesem Zweck wurde ein Bundesgericht geschaffen (Art. 94 BV).

Mit der Bundesverfassung werden eigene Bundesorgane geschaffen: Bundesrat (Regierung), National- und Ständerat (Zweikammerparlament), Bundeskanzlei sowie ein Bundesgericht (Zweiter Abschnitt BV). Auch wurden in diesem Dokument die Befugnisse des Bundes geregelt. Das Parlament erhielt die Budgetkompetenz und war befugt Zölle zu erheben (Art. 74 BV). Im Rahmen der Bundesverfassung wurden insbesondere die Grundrechte der Bürger garantiert und ein einheitlicher Wirtschaftsraum geschaffen. Zu diesem Zweck ging etwa das Münzregal auf den Bund über, und er erhielt auch die Kompetenz Masse festzusetzen. Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Schweiz mit der Bundesverfassung von 1848 alle Attribute der eines souveränen Staates erhalten hatte.

## 5. Schlussbetrachtung

Dieser kurze Überblick hat gezeigt, dass die Entwicklung der Schweiz zum Bundesstaat nicht gradlinig verlaufen ist, sondern durch Phasen des Fort- und Rückschritts geprägt war. Entgegen der weitverbreiteten Vorstellung erfolgte die Integration nicht nur aus innen heraus. Vielmehr war ein Zusammenspiel von internen und externen Faktoren kennzeichnend. So bedurfte es etwa zur Überwindung der stärksten Entwicklungsblockaden einer französischen Intervention. Generell lässt sich festhalten, dass äusserer Druck, sofern die

inneren Resonanzstrukturen vorhanden waren, die Integration beschleunigen half. Allerdings lässt sich der Prozess mittels äusserer Faktoren allein nicht erklären. Wie das Experiment der helvetischen Republik deutlich zeigt, konnten sich Konzepte, die dem historisch gewachsenen Selbstverständnis der Schweizer diametral widersprachen nicht durchsetzen. Intern bildeten die Entstehung einer – historisch gewachsenen – schweizerischen Identität und die von – man ist versucht zu sagen – funktionalistischen Erfordernissen vorangetriebene Kooperation der Eliten die wichtigsten Elemente der Integration. Allerdings darf an dieser Stelle der Hinweis nicht fehlen, dass bedingt durch die geographische, sprachlich-kulturelle, religiöse und wirtschaftliche Heterogenität der politischen Integration der Schweiz a priori relativ enge Grenzen gesetzt sind und waren. Es erstaunt wenig, dass diese Rahmenbedingungen im Gegenzug Prinzipien wie Subsidiarität und Föderalismus befördern, und diese die historische Essenz der schweizerischen Verfassungen verkörpern.

# DIE FRAGE DER HAUPTSTADT IN EINEM BUNDESSTAAT

Wilfried POSCH

Professor emeritus, Universität für Gestaltung Linz/Donau

Es gibt drei Seiten dieses Themas die eng miteinander verflochten sind:

1. Die verfassungsrechtliche Stellung der Hauptstadt im Bund beziehungsweise im sie umgebenden Teilstaat.
2. Die daraus folgenden Beeinflussungen auf die kommunale Selbstverwaltung der Stadt, den Städtebau, die Stadtentwicklung, das Verhältnis zum Umland, also der örtlichen und überörtlichen Raumordnung.
3. Die dritte Seite betrifft eine sozial-psychologische, kulturelle, aber auch finanzielle und wirtschaftliche Aufgabe: Wie soll die Stellung der Hauptstadt im Bund sein, ohne andere Städte oder Länder zu dominieren.

## **1. Die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Bundesstadt Bern**

Die Problematik der Stellung der Hauptstadt in einem Bundestaat lässt sich besonders klar am Beispiel der Schweiz erkennen. Als Wiege der direkten Demokratie und Mutter eines föderalen Systems, das man als dezentralisierten Unitarismus charakterisieren kann, ist es der Eidgenossenschaft in zähem Ringen gelungen diese Fragen gut zu lösen. Im 13. Jahrhundert gab es auf dem Gebiete der heutigen Schweiz zwei fürstliche Territorialherrschaften: Im Westen die Grafen von Savoyen, im Osten die Grafen von Habsburg. Danach folgte in verschiedenen Abschnitten der Abbau dieser monarchischen Machtgebilde, der in erster Linie auf die Initiative zweier Städte zurückzuführen ist: Bern

und Zürich. Vor allem die Berner schufen nach 1353 (Stichwort: „Berner Bundesbrief“, Gewinnung des Aargaus) jene Stadtrepublik, die sich umgeben von den vielen Fürstentümern des deutschen Südwestens als Großmacht bis zum Ende des „Ancien Régime“ halten konnte.

Die Ablösung der Habsburger Herrschaft südlich des Rheins vollzog sich langsamer, wobei den Zürchern ab 1452 (Stichwort: Einverleibung der Grafschaft Kyburg, einst Kernstück habsburgischer Macht in der Ostschweiz) eine bedeutende Rolle zukam. Dabei leistete man in „Reichsunmittelbarkeit“ in vielen Kriegen des 15. Jh. den habsburgisch-römisch-deutschen Kaisern ruhmreich Wehr- und Kriegsdienst, ohne eine dazwischengeschaltete fürstliche Gebietsherrschaft anzuerkennen, die man im Sinne der „Befreiungstradition von 1470“ selbst ausübte.<sup>1</sup>

In den Jahrzehnten vor 1848 als der Staatenbund zu einem Bundesstaat umgeformt werden sollte, gab es eine bewegte Hauptstadt-Debatte. Die Gleichberechtigung der damals 13 alten Kantone verhinderte lange Zeit eine Schwerpunktbildung. Man hatte kurze Zeit das kleine Aarau als Hauptstadt in Aussicht genommen, sich dann wieder für Luzern ausgesprochen. Es zeigte sich, dass die souveränen Kantone, trotz dem eidgenössischen Bekenntnis zum Föderalismus, also der Abgabe gewisser Rechte an den Bund, eine Abneigung gegen eine Hauptstadt hatten. Die man mit der alten fürstlichen Oberherrschaft in Verbindung brachte. Vor allem die bäuerlichen, katholisch-konservativen Landkantone fürchteten, dass damit ein neues Instrument des Zentralismus geschaffen werde. Da man sich zunächst auf keine Stadt einigen konnte, kam der Vorschlag für eine „rotierende Hauptstadt“ auf. Sie sollte jeweils für ein Jahr diese Aufgabe erfüllen. Der Rotationsgedanke führte später in der Verfassung zu einer derartigen Lösung für die Ausübung des Amtes des „Bundespräsidenten“ die bis heute Bestand hat.

Als man sich schließlich im Herbst 1848 auf Bern als „Bundesstadt“ – nicht als Bundeshauptstadt – einigte, hatte dies viele Gründe. Bern wurde vor allem als Vermittlerin und Begegnungsstätte zwischen dem deutschen (65%) und dem französischen (18%) Kulturkreis erkannt. Da die Schweiz eine „Willensnation“ von vier Sprachgruppen (deutsch, französisch, italienisch, rätoromanisch) ist,

---

<sup>1</sup> H. BÖNNING: *Der Traum von Freiheit und Gleichheit, Helvetische Revolution und Republik (1798-1803) – Die Schweiz auf dem Weg zur bürgerlichen Demokratie*. Füssli, Zürich, 1998.; MIGROS – GENOSSENSCHAFTS – BUND (Hrsg.): *Die Schweiz vom Bau der Alpen bis zur Frage der Zukunft*. Zürich, 1975. 54–79.; T. VEITER: Die Verfassungswirklichkeit des Schweizerischen Föderalismus. In: E. C. HELLBLING: *Föderative Ordnung*. Bd.1. Bundesstaat auf der Waage, Salzburg, München, 1969. 125–197.

wollte man keine „Kapitale oder Metropole“ im imperialen, zentralistischen Sinne schaffen, sondern ging von vier gleichberechtigten städtischen Mittelpunkten aus: Bern, Zürich, Genf und Basel. Dies ist auch gelungen! Der Soziologe Wolfgang Höpker, der sich mit den „Metropolen der Welt, wirklichen und heimlichen Hauptstädten“ beschäftigt hatte, kam 1986 zum Ergebnis: „Man neigt heute im helvetischen Föderativstaat dazu, in Bern einen eidgenössischen Glücksfall zu sehen.“<sup>2</sup>

Selbst gebildete Leute erliegen häufig dem Irrtum, Zürich für die Hauptstadt der Schweiz zu halten. Die vier genannten Städte sind gleichzeitig ein Kanton und bestehen neben der Stadt aus mehreren Gemeinden; zum Beispiel verfügt der Kanton Bern über 492 Gemeinden. Eine Ausnahme bildet Basel-Stadt mit drei Gemeinden, seit 1833 getrennt von Basel-Land mit 73 Gemeinden, das mit Liestal eine eigene Hauptstadt besitzt. Für alle vier Städte ist es also möglich das Verhältnis zwischen Kernstadt und Umland durch Stadt- und Landesplanung in gleichberechtigter Weise zu lösen.<sup>3</sup>

Für Bern als Bundesstadt bedeutete der Sitz des Bundesparlamentes und der Bundesregierung einen „Überbau“ der nicht zum Kern oder Magneten des Gesamtstaates wurde. Die Stadt bewahrte sich ihre Eigenart, blieb solide, ehrbar und wertkonservativ. Das Bundeshaus und das Parlamentsgebäude sind bis heute eigentlich ein „Fremdkörper“. Bern hatte nicht das Bestreben, zu einem kulturellen Zentrum der ganzen Schweiz zu werden, es bewahrte seinen mittelstädtischen Maßstab, seine Altstadt als Sinnbild eines mittelalterlichen Gemeinwesens alemannischer Prägung.

Zürich hingegen hat sich zur Wirtschaftshauptstadt und zu einer internationalen Finanz- und Industriemetropole entwickelt, die als Börsenplatz nur hinter New York und London zurücksteht. Doch auch auf kulturellem Gebiete hat die Stadt von der „Neuen Zürcher Zeitung“ bis zu Theater und Museen viel zu bieten und hat dennoch seine überlieferten Eigenarten bewahrt. Die sich von der Altstadt bis zum Züricher See hinziehende Bahnhofstraße erlangte den Ruf, das „Schaufenster der Schweiz“ zu sein. Sie gilt als eine der elegantesten und luxuriösesten Einkaufstraßen der Welt.

Auch die Stadt Genf ist eine Besonderheit. Sie hat nach dem Ersten Weltkrieg gegen die Konkurrenz von Paris, London und Brüssel durch Amerikas Präsident

<sup>2</sup> W. HÖPKER: *Metropolen der Welt. Wirkliche und heimliche Hauptstädte*. Stuttgart, Bonn, 1986. 49f.

<sup>3</sup> Die Schweiz wie Anm. 1. 266., 270f, 284.; M. KOCH: *Städtebau in der Schweiz 1800–1900*. Zürich, Stuttgart, 1992.; M. LENDI (Hg.): *Raumplanung, Vademecum*. Zürich, 1985. (Inst. f. Orts-, Regional- u. Landesplanung ETH Zürich)



Woodrow Wilson den Zuschlag für den Sitz des Völkerbundes (League of Nations) bekommen. Als Presbyterianer schätzte er Genf, unter Calvin eine „Zitadelle“ der Reformation, wegen seiner internationalen und gleichzeitig neutralen, ruhigen Atmosphäre. Nach 1945 richteten sich die Vereinten Nationen als Nachfolgeorganisation im berühmt-berüchtigten Palast der Liga ihre Büros ein. Genf ist darüber hinaus Sitz des Weltkirchenrates der Protestanten und seit 1864 Zentralsitz des Internationalen Roten Kreuzes, einer Gründung des Genfer Bürgers Henri Dunant, sowie zahlreicher weiterer Vereinigungen. Genf ist wichtiger Konferenzort und hat die französische Schweiz zwischen Alpen und Jura weltweit bekannt gemacht, nicht zuletzt auch durch die zahlreichen Banken.

Die Stadt Basel ist die zweitgrößte Stadt der Schweiz, durch die Lage im „Dreiländereck“ (Deutschland, Frankreich, Schweiz) gleichermaßen kosmopolitisch wie dem bodenständigen Hinterland verbunden. Sitz chemischer Großindustrie, durch die bedeutsame Mustermesse, durch das Drehkreuz der Bahn, ebenso wie durch den Schiffsverkehr auf dem Rhein mit der Nordsee verbunden, nimmt Basel eine bevorzugte Stellung als Grenz- und Handelsstadt ein, die in europäischen Maßstäben gemessen werden kann.<sup>4</sup>

## **2. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Hauptstadt Washington**

Johann Wolfgang von Goethe urteilte, im Gesamten gesehen, sicherlich sehr treffend: „Amerika, du hast es besser / Als unser Kontinent, der alte, / Hast keine verfallenen Schlösser / Und keine Basalte. / Dich stört nicht im Inneren, / Zu lebendiger Zeit, / Unnützes Erinnern / Und vergeblicher Streit“ (Zahme Xenien IX). Das Beispiel Washington zeigt aber, dass es bei jeder Bundesstaatsverfassung schwierig ist, im Sinne der drei eingangs genannten Kriteriengruppen eine geeignete Form für die Stellung der Hauptstadt zu finden. Selbst eine „Neuschöpfung“ wie Amerika hatte Mühe damit zurecht zu kommen. Die Sorge vor der Übermacht des Teilstaates der die Hauptstadt beherbergt, führte George Washington 1791 auf Betreiben von Kongressmitgliedern dazu, für die Hauptstadt Washington einen eigenen, autonomen, also bundesstaatsfreien „District of Columbia“ zu schaffen, daher „Washington D.C.“, fast immer als Einheit genannt.

<sup>4</sup> Die Schweiz wie Anm.1. 264 f.; W. HÖPKER wie Anm.2. 48–51.

Man wollte so nach dem Bürgerkrieg die Ausgewogenheit zwischen den Nord- und Südstaaten festigen. Während viele der europäischen Hauptstädte spätestens um 1920 ihr Verhältnis zum Umland neu ordneten, um so die Aufgaben der wachsenden Agglomerationen zu lösen, gelang es den Vereinigten Staaten von Amerika erst 1966 durch Bildung der „Washington Metropolitan Area Transit Authority“ eine Zusammenarbeit im Großraum Washington zwischen den Bundesstaaten Maryland und Virginia mit dem District of Columbia herbeizuführen. Die Metropolitan Area greift über den Bundesdistrict Columbia hinaus und schließt ein: im Bundesstaat Virginia die Counties Arlington und Fairfax mit den Städten Fairfax und Falls Church und im Bundesstaat Maryland die Counties Prince Georges und Montgomery.<sup>5</sup>

### **3. Die Hauptstädte Wien und Berlin im Wechsel der Staatsformen**

Der Schweizer „Glücksfall“ mit Bern ist das Ergebnis einer jahrhundertlangen Kontinuität demokratiepolitischer Entwicklung, aber auch des kleinen Maßstabes in der Gliederung des Staates der mit dem der Großmächte mit ihren Reichshaupt- und Residenzstädten nicht zu vergleichen ist. Städte wie Wien oder Berlin, die heute als Hauptstädte eines Bundesstaates sind, hatten dieses Glück nicht. Sie wurden durch die politischen Ereignisse im 19. und 20. Jahrhundert in wechselvolle Rollen gedrängt, ja durch den „Kampf um die Stadt“ erschüttert.<sup>6</sup>

#### *3.1. Wien, Residenzstadt der Habsburger, „Hauptstadt unseres Vaterlandes“*

Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, als beständigste mitteleuropäische Ordnung, war von 1495 bis 1806 geprägt von einer föderativen Grundlegung, die ihre Staatlichkeit in mehreren Städten („Wanderresidenzen“) und ab 1512 in zehn Reichskreisen lebte. Die Krönungsstadt der Kaiser war die Freie Reichsstadt Frankfurt am Main. Die Kaiser- und Königswahl wurde vom Reichserzkanzler,

<sup>5</sup> W. HÖPKER wie Anm. 1. 85–87.; W. POSCH: *Lebensraum Wien. Die Beziehungen zwischen Politik und Stadtplanung 1918–1954*. Diss. TU Graz, 1976. 63f. (Österr. Nationalbibliothek, Sign. 1,140.765-C)

<sup>6</sup> W. KOS (Hg.): *Kampf um die Stadt. Politik, Kunst und Alltag um 1930*. Wien, Wien Museum, Katalog, 2010.

dem Mainzer Kurfürsten und Erzbischof geleitet. Er hatte in Mainz darüber hinaus auch noch andere wichtige Aufgaben. Der „Immerwährende Reichstag“ die Versammlung der Kurfürsten, Fürsten und Gesandten der Reichsstädte, eine Frühform von Parlamentarismus und Föderalismus, hatte seinen Sitz in der Freien Reichsstadt Regensburg. Das Reichskammergericht war zunächst in Speyer, später in Wetzlar. Da die Habsburger von 1438 bis 1806 mit einem zweijährigen Zwischenspiel durch die Wittelsbacher, die Kaiserwürde inne hatten, kam seit Ferdinand I. im November 1533 sein Hoflager dauernd nach Wien verlegte, dieser als „Kayserlicher Residenz– Stadt“ eine besondere Bedeutung zu. Nur einmal gab es noch eine längere Unterbrechung, als Rudolf II. vom Frühsommer 1583 bis zu seinem Tode im Jänner 1612 Prag als Residenzstadt auserwählte. Der Kaiser verfügte in Wien nicht nur über die Reichshofkanzlei, mit dem Reichsvizekanzler als wichtigsten Beamten, sondern er stand auch dem hier angesiedelten zweiten Höchstgericht, dem „Reichshofrat“ vor. Für die Mitglieder dieses Gerichtshofes hatte er das Ernennungsrecht.<sup>7</sup>

Die Habsburger waren getragen von einem Gefühl der Verpflichtung zu besonderen Leistungen und kultureller Verantwortung. Sie hatten Erfolg. Johann Christoph Gottsched schrieb schon 1728 in seinem Lob Germaniens: „Wer kennt nicht Wien, das neue Rom der Erden?“ 1749 unterbreitete er Maria Theresia in einer Audienz den Plan „Wien zur literarischen und geistigen Zentralstelle des deutschen Reiches zu machen“. Kaiser Joseph II. gründete im März 1776 das erste „teutsche Nationaltheater“ nächst der Burg, das heutige Burgtheater. Nicht zufällig sprach Goethe im Herbst 1781 von Wien als „der Hauptstadt unseres Vaterlandes“, obwohl er die Stadt nie besucht hatte. Goethe war mit dieser Ansicht kein Einzelfall. Schon Jahrzehnte vor ihm gab es beispielsweise von Gottfried Wilhelm Leibniz, Friedrich Gottlieb Klopstock, Gotthold Ephraim Lessing und Christoph Martin Wieland ganz ähnliche Äußerungen.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> H. SRBIK – R. LORENZ: *Die geschichtliche Stellung Wiens 1740–1918*. Wien, 1962.; G. SCHMIDT: *Geschichte des alten Reiches. Staat und Nation in der Frühen Neuzeit 1495–1806*. München, 1999.; P. C. HARTMANN: *Kulturgeschichte des Heiligen Römischen Reiches 1648–1806*. Wien, Köln, Graz, 2001. 38–50.; W. FÜRNRÖHR, der Immerwährende Reichstag zu Regensburg, Das Parlament des alten Reiches, Regensburg /Kallmünz 1963 und 1987.; J. MIKOLETZKY: Das >Kaiserliche Hoflager< Wien als Sitz zentraler Reichsbehörden. In: B. M. BAUMUNK – G. BRUNN (Hrsg.): *Hauptstadt, Zentren, Residenzen. Metropolen in der deutschen Geschichte*. Kunsthalle Bonn, Katalog, Köln 1989. 198–208.; K. O. V. ARETIN: Wien, Die Geschichte der kaiserlichen Haupt- und Residenzstadt. 187–197.; W. BRAUNEDER: Reichshaupt- und Residenzstadt. In: *Studien IV, Entwicklungen des Öffentlichen- und Privatrechts*. Frankfurt/M., Berlin u.a. 2011. 105–115.

<sup>8</sup> H. TIETZE: *Wien, Kultur, Kunst, Geschichte*. Wien, Leipzig, 1931. 288f.; R. Payer v. THURN: *Joseph II. als Theaterrichter*. Wien, Leipzig, 1920. 16.; G. MRAZ: *Österreich und das Reich*

### 3.2. *Wien und Frankfurt am Main im Deutschen Bund*

Die Tradition Wiens als Residenz des ältesten Thrones Europas wurde auch vom Hause Habsburg-Lothringen weitergeführt, ehe Napoleon Bonaparte nach seinen Feldzügen zum Herren Deutschlands wurde und sich im Mai 1804 zum Kaiser der Franzosen ausrufen ließ. Als der römisch-deutsche Kaiser Franz II. im August 1804 als Franz I. den Titel Kaiser von Österreich annahm, und damit das „Kaisertum Österreich“ begründete, wurde Wien zur „römisch- und kaiserlich- österreichischen Haupt- und Residenzstadt“ ernannt. So versuchte man einen Rest der übernationalen Reichsidee weiter zu bewahren. Aber nur zwei Jahre später kam es im Zuge der napoleonischen Wirren im August 1806 zur Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Wien war nun „österreichisch-kaiserliche Haupt- und Residenzstadt“ und verlor seine alte reichsrechtliche Bedeutung.<sup>9</sup>

Nach dem Wiener Kongress von 1816 trat der Deutsche Bund ins Leben. Diesem Staatenbund gehörten außer Österreich und Preußen vier Königreiche, die große Zahl der Fürstentümer und die vier Freien Reichsstädte Bremen, Frankfurt, Hamburg und Lübeck an, insgesamt 39 souveräne Staaten an. Zentrales Organ war der Bundestag, ein Kongress von 69 Gesandten, in dem Österreich den Vorsitz führte. Die Frage des Standortes wurde im Vorfeld rasch durch den preußischen Staatskanzler Karl August Freiherr von Hardenberg und durch seinen österreichischen Kollegen Clemens Lothar Wenzel Fürst Metternich entschieden: Die alte Wahl- und Krönungsstadt Frankfurt wurde Sitz des Bundes, wobei sich noch drei andere Städte theoretisch anboten. Es waren dies Wien, Berlin und Regensburg. Die beiden ersteren schieden im Sinne eines Ausgleiches zwischen Preußen und Österreich aus und Regensburg hatte 1806 seine Stellung als Freie Reichsstadt verloren und war nach 500 Jahren gegen seinen Willen eine bayerische Provinzstadt geworden. Die Entscheidung für Frankfurt war natürlich maßgeblich durch den geborenen Koblenzer Metternich beeinflusst, der viele familiäre Bande an die Main- und Rheinstädte hatte. Vier Metternichs waren geistliche Kurfürsten geworden, drei in Mainz und damit Erzkanzler des alten Reiches. So beherbergte Frankfurt durch 50 Jahre den

---

1804–1806. *Ende und Vollendung*. Wien, 1993. 88.; L. BODE: *Tauwetter in Wien, zur Prosa der österr. Aufklärung 1781–1795*. Frankfurt/M. 1977. 93–95., 119.

<sup>9</sup> R. TILL: *Geschichte von Wien in Daten*. Wien, 1948. 99.

Bundestag, die Präsidialkanzlei und die Militärkommission. Man saß in einem von Österreich gemieteten Palais der Familie Thurn und Taxis.<sup>10</sup>

Frankfurt wurde einerseits zum Symbol eines europäischen Gleichgewichtes und einer Föderalordnung im Sinne des Staatenbundes und andererseits, nach der Revolution von 1848 und dem Zusammentritt der ersten deutschen Nationalversammlung in der Paulskirche, zur großen Hoffnung auf einen einigen, demokratischen, deutschen Bundesstaat unter Einschluss Österreichs. Das Streben nach Einheit und Freiheit scheiterte. Nach Preußens Austritt und dem Krieg gegen Österreich und die mit ihm verbündeten anderen Staaten, war der Deutsche Bund zerbrochen. Frankfurt verlor im September 1866 seine Stellung als Freie Reichsstadt und wurde zwangsweise in den preußischen Staat eingegliedert. Spätere Versuche an seine große Vergangenheit anzuknüpfen und wieder eine „gesamtdeutsche“ Aufgabe zu bekommen scheiterten 1919 (Stadt der Nationalversammlung), 1925 (zweite Hauptstadt) und 1949 (Hauptstadt Bundesrepublik).<sup>11</sup>

Es war für das Kulturverständnis des alten Mitteleuropa bezeichnend, dass man die Vorteile vieler Mittelpunkte erkannte. So erklärte Goethe im Oktober 1828: „Wenn man aber denkt, die Einheit Deutschlands bestehe darin, dass das sehr große Reich eine einzige große Residenz habe, und dass diese eine große Residenz, wie zum Wohl der Entwicklung einzelner großer Talente, so auch zum Wohl der großen Masse des Volkes gereiche, so ist man im Irrtum... Wodurch ist Deutschland groß, als durch eine bewundernswürdige Volkskultur, die alle Teile des Reichs gleichmäßig durchdrungen hat. Sind es aber nicht die einzelnen Fürstensitze von denen sie ausgeht und welche ihre Träger und Pfleger sind? Gesetzt, wir hätten in Deutschland seit Jahrhunderten nur die beiden Residenzstädte Wien und Berlin, oder gar nur eine, da möchte ich doch sehen, wie es um die deutsche Kultur stände? Ja auch um einen überall verbreiteten Wohlstand, der mit der Kultur Hand in Hand geht!“<sup>12</sup>

<sup>10</sup> H. SRBIK: *Deutsche Einheit*. Bd. 1. München, 1935. 209–215.; H. LUTZ: *Zwischen Habsburg und Preußen. Deutschland 1815–1866*. 37–40.; W. BOLL: *Regensburg, München 1969*. 31–34., 44–47.; D. SEWARD: *Metternich, Der erste Europäer*. Zürich, 1993. 13–21.; F. HERRE: *Metternich, Staatsmann des Friedens*. Augsburg, 1997. 11–39.

<sup>11</sup> J. FRÖBEL: *Österreich und die Umgestaltung des deutschen Bundes*. Wien, 1862. 44–48.; H. O. SCHEMBS: *Frankfurt am Main, Kaiser-Krönung. Deutsche Bundesversammlung und Paulskirchenparlament*. In: B. M. BAUMUNK wie Anm. 7. 109–131.; T. HEUSS: *1948 Die gescheiterte Revolution*. Stuttgart, 1998.; 1. Auflage: 1848- Werk und Erbe. Stuttgart, 1948.

<sup>12</sup> J. P. ECKERMANN: *Gespräche mit Goethe in den letzten Jahren seines Lebens*. Leipzig, 1909. 559.

Diese Fragen beschäftigten Goethe immer wieder und er betrachtete sie ausgewogen und aus seinem eigenen Erleben in Weimar. So stellte er nur ein Jahr davor, im Mai 1827 kritisch fest: „Wir im mittleren Deutschland haben unser bisschen Weisheit schwer genug erkaufen müssen. Denn wir führen doch im Grunde alle ein isoliertes armseliges Leben! Aus dem eigentlichen Volke kommt uns sehr wenig Kultur entgegen und unsere sämtlichen Talente und guten Köpfe sind über ganz Deutschland ausgesät. Da sitzt einer in Wien, ein anderer in Berlin, ein anderer in Königsberg, ein anderer in Bonn oder Düsseldorf, alle durch 50 bis 100 Meilen voneinander getrennt, so dass persönliche Berührungen und ein persönlicher Austausch von Gedanken zu den Seltenheiten gehört. Was dies aber wäre, empfinde ich, wenn Männer wie Alexander von Humpoldt hier durchkommen und mich in dem was ich suche und mir zu wissen nötig, in einem einzigen Tage weiterbringen, als ich sonst auf meinem einsamen Wege in Jahren nicht erreicht hätte.“ Aus diesen Einsichten heraus bewunderte Goethe das zentralistische Paris wo die „vorzüglichsten Köpfe eines großen Reiches auf einem einzigen Fleck beisammen sind und im täglichen Verkehr, Kampf- und Wetteifer sich gegenseitig belehren und steigern; wo das Beste aus allen Reichen der Natur und Kunst des ganzen Erdbodens der täglichen Anschauung offen steht“. Er lobt Paris „in welchem seit drei Menschenaltern durch Männer wie Moliere, Voltaire, Diderot und ihres gleichen eine solche Fülle von Geist gesetzt ist, wie sie sich auf der ganzen Erde auf einem einzigen Fleck nicht zum zweiten Male findet“. Allerdings schränkte er seine Huldigung auf das beginnende 19. Jahrhundert ein. Man dürfe dabei nicht an „das Paris einer dumpfen, geistlosen Zeit denken“. <sup>13</sup>

Die Stellung Wiens als Residenzstadt bedingte aber von Anbeginn den Verlust fast aller städtischen Rechte und Freiheiten. Vom Jahre 1282 bis zum Jahre 1918, gab es fast sechseinhalb Jahrhunderte kaum ein stadtpolitisches Eigenleben. Dreimal, 1408, 1463 und 1522 wurden Wiener Bürgermeister aufgrund ihres städtischen Unabhängigkeitswillens vom Landesherrn hingerichtet. Das Bürgermeisteramt war seiner eigentlichen Aufgabe beraubt. Hier hat sich, anders als in den freien Reichsstädten, keine wie immer geartete Demokratie entwickeln können, ein Umstand der bis heute nachwirkt. <sup>14</sup>

Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich Wien zur wachsenden Großstadt. In zwanzig Jahren stieg die Bevölkerung von rund 1,342.000 im Jahre 1890 auf 2,000.000 im Jahre 1910, also ein Zuwachs von 660.000 Personen. Wien

<sup>13</sup> Wie vor, 499.

<sup>14</sup> R. TILL wie Anm. 9. 33., 44., 49., 54., 55.

war auch Hauptstadt des Erzherzogtums Österreich, Land unter der Enns und daher abhängig vom Niederösterreichischen Landtag. Wie ausgeführt, regierte das Herrscherhaus weiter in der Stadt kräftig mit. Zwei Beispiele: Die Weisung Kaiser Franz Josephs I. von 1857 die Stadtbefestigungen zur „Regulierung und Verschönerung meiner Residenz– und Reichshauptstadt“ abzubrechen, ging nicht an den Bürgermeister von Wien, sondern an den Minister des Inneren. Wiens Bürgermeister Dr. Karl Lueger erhielt erst nach zwei Jahren bei seiner fünften Wahl 1897 die kaiserliche Bestätigung. Lueger gab Wien erstmals ein städtisches Selbstverwaltungsbewusstsein gegenüber den übergeordneten Instanzen, schuf die Grundstruktur für eine Stadt des 20. Jahrhunderts, die rechtliche Veränderung ihrer Stellung im Staat strebte er zwar an, konnte sie aber nicht erreichen.<sup>15</sup>

### 3.3. *Berlin, vom zentralen zum föderalen Staat*

In dieser Hinsicht ist auch das Fallbeispiel Berlin besonders lehrreich. Berlin als Hauptstadt eines zentralistisch regierten Preußens (zwei Drittel des deutschen Staatsgebietes und Volkes) mit innerdeutschem Hegemonie- und Expansionsdrang, wurde 1871 zugleich „Hauptstadt“ des Deutschen Kaiserreiches, das als monarchischer Bundesstaat, außerhalb Preußens, föderalistisch aufgebaut war. An der rechtlichen Stellung der Stadt änderte sich nichts. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 nannte in Art.1 neben Preußen die 24 Bundesstaaten, darunter die Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg, aber keine Reichshauptstadt. Indirekt folgte aus Art.11: „Das Präsidium des Bundes steht dem König von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt“, dass der Residenzstadt der Hohenzollern, also Berlin, damit auch die Stellung einer „heimlichen“ Reichshauptstadt zukam.<sup>16</sup>

Das schnelle wirtschaftliche Wachstum, das mit der Industrialisierung verbundene sprunghafte Ansteigen der Bevölkerung, in den 39 Jahren von 1871 bis 1910 stieg die Einwohnerzahl von rund 825.000 auf 2,072.000, hatte sich also mehr als verdoppelt. Bald zeigte sich die Unzulänglichkeit des alten Staatsaufbaus die Probleme der Agglomeration zu lösen. Veränderungen im

<sup>15</sup> R. v. EITELBERGER: *Die preisgekrönten Entwürfe zur Erweiterung der Inneren Stadt*. Wien, 1859. 8.; J. W. BOYER: *Karl Lueger, 1844–1910. Christlichsoziale Politik als Beruf*. Wien, Köln, Weimar, 2010. 168–177.; W. POSCH wie Anm. 5., 8f.

<sup>16</sup> Akad. d. Wissenschaften d. DDR, E. FISCHER – W. KÜNZEL (Hrsg.): *Verfassungen Deutschen Länder und Staaten, von 1816 bis zur Gegenwart*. Berlin (Ost) 1989. 207., 211.

Wohnungs- und Verkehrswesen, in der Bauordnung, und vieles Anderes konnte nur über den Preußischen Landtag erreicht werden. Die kommunale Selbstverwaltung, besonders Berlins und der sie umgebenden Städte und Gemeinden war kümmerlich, eine zusammenfassende Planung und Arbeit nicht möglich. Die Einmischung der Hohenzollern in den Städtebau Berlins erreichte unter Kaiser Wilhelm II. einen letzten Höhepunkt, er griff in verschiedenste Bauvorhaben und Verkehrsplanungen persönlich ein, seine Beziehung zur preußischen „Haupt- und Residenzstadt Berlin“ war daher eine sehr gespannte.<sup>17</sup>

### 3.4. Hugo Preuß und seine Reformgedanken für Groß Berlin

In Berlin gab es nicht nur eine breite Bewegung die sich über die Fragen der Stellung der Hauptstadt im Bundestaat Gedanken machte, sondern auch für die notwendigen Reformen wertvolle praktische Vorarbeit leistete. Etwa seit Beginn des 20. Jahrhunderts war Hugo Preuß, der bekannteste Wissenschaftler der kommunalen Selbstverwaltung geworden. Preuß war der Auffassung, dass das Lehensrecht die Grundlage des mittelalterlichen Feudalstaates und die Souveränitätsauffassung das Prinzip des Absolutismus war. Der moderne Rechtsstaat brauche jedoch eine neue konstituierende Grundlage. Sie erblickte er in den „neuen Formen der altgermanischen, in England erhaltenen und entwickelten Idee der Selbstverwaltung“. Die Briten hatten ähnlich den Schweizern ihr Hauptstadtproblem durch die Grafschaftsgliederung und früh einsetzende Stadt- und Landesplanung vorbildlich gelöst. Darüber ist bei Josef Redlich und seinem Werk aus dem Jahre 1901 über die „Englische Lokalverwaltung- Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrer gegenwärtigen Gestalt“ nachzulesen.

Preuß vertrat einen sozialen Liberalismus im Sinne Friedrich Naumanns und setzte sich auch intensiv mit städtebaulichen Fragen auseinander. Sehr befruchtend hatte sich dabei seine Zusammenarbeit mit dem Architekten, Städtebauer, Historiker und Schriftsteller Werner Hegemann ausgewirkt, der 1930 sein Buch „Das steinerne Berlin, Geschichte der größten Mietskasernenstadt der Welt“ dem Andenken an Hugo Preuß widmete. Neben Hegemann sind hier

<sup>17</sup> H. SCHWENK: *Lexikon der Berliner Stadtentwicklung*. Berlin, 2002. 247., 253.; G. HEINRICH (Hg.): *Kulturatlas Berlin. Ein Stadtschicksal in Karten und Texten*. Berlin-Lichterfelde, 2007. 26–28.; H. BROST und L. DEMPS: *Berlin wird Weltstadt. Photographien von F. Albert Schwartz, Hof-Photograph.*; W. KÖNIG: *Wilhelm II. und die Moderne, Der Kaiser und die technisch-industrielle Welt*. Paderborn, 2007. 137–155.



auch die Städtebauer Martin Wagner, Roman Heilighenthal und der Garten- und Landschaftsarchitekt Leberecht Migge zu nennen.

Wagner und Heilighenthal waren Abteilungsleiter im „Zweckverband Groß Berlin“, der von 1912 bis 1920 bestand. Preuß war 1912 in die Eingemeindungskommission des Berliner Magistrats berufen worden. Als einzige große Verwirklichung des Preuß'schen Denkmodells „durch urbane Reformen eine Nation zu bilden“ ist im Jahre 1920 die Durchsetzung des „Groß-Berlin-Gesetzes“ gelungen. Dies bedeutete für Berlin die jahrzehntelang angestrebte Gebietserweiterung und die Bildung einer dezentralisierten Einheitsgemeinde. Es kamen acht Städte, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke dazu. Mit 3,8 Millionen Einwohnern war Berlin hinter London und New York an dritter Stelle und flächenmäßig die zweitgrößte Stadt der Welt nach Los Angeles. Die Erweiterung war die Voraussetzung für den Ausbau Berlins zu einer der modernsten Städte. Sie war ab 1923 die einzige Hauptstadt mit einem Flughafen im Kern (Tempelhof, später „Luftbrücke“), aber auch mit Gärten, Feldern, Wäldern und Seen, alles Voraussetzungen nach 1945 technisch und physisch zu überleben. Berlin blieb aber weiter eine Stadt des Staates Preußen, die Bevormundung durch den Landtag und die Preußische Regierung endete nicht.<sup>18</sup>

### *3.5. Das Ende der Monarchien, Wien und Berlin in den Verfassungskämpfen*

In den Jahren 1918 bis 1922 ist der Sonderfall Wien, die Ansprüche, Erfolge, Rückschläge und Hoffnungen einer Metropole versunkener Reiche mit einer Heftigkeit öffentlich erörtert worden, die mit keiner anderen Stadt verglichen werden kann. Die politischen Veränderungen durch das allgemeine Wahlrecht, die Frage der Stellung Wiens in der neuen Verfassung, die Folgen der sogenannten Friedensverträge und die Auswirkungen all dessen waren der Inhalt von hunderten von Reden, Aufsätzen in Zeitungen, Broschüren und Büchern. Die Hauptsorge Aller fasste der liberale Gemeinderat Rudolf-Schwarz-Hiller 1919 in die Sätze zusammen: „Aus der Weltstadt, aus der Kulturstadt darf

<sup>18</sup> H. PREUSS: *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*. Leipzig, 1906.; S. GRASSMANN: *Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung*. Hamburg, 1965.; W. HEGEMANN: *Das steinerne Berlin. Geschichte der größten Mietskasernen Stadt der Welt*. Berlin, 1930. 9.; W. POSCH wie Anm. 5. 4–11.; H. SCHWENK wie Anm. 17. 249f.; G. HEINRICH wie Anm. 17. 30f.; H. TRUNZ: *Tempelhof, Flughafen im Herzen Berlins*. München, 2008.

kein Provinznest werden. Wien darf nicht werden ein Weimar ohne Goethe.“ Der Zusammenbruch der österreichisch- ungarischen Monarchie brachte Wien die wohl größte Wende in seiner Geschichte. Aus der Reichshaupt- und Residenzstadt eines 53 Millionen Reiches, aus einem Brennpunkt von Kultur, Wirtschaft und Verwaltung wurde eine Stadt eines Kleinstaates von rund sechs Millionen Einwohnern. Die Lebensbedingungen hatten sich plötzlich gewandelt. Der Mangel an Nahrung, Kohle und Rohstoffen aller Art, ausgelöst durch die Blockaden der Alliierten, der Länder und der Nachfolgestaaten, die Tuberkulose und mehrere Grippeepidemien machten Wien mit rund zwei Millionen Einwohnern zur sterbenden Stadt.

Berlin war nach der Revolution vom November 1918 durch Aufstände, Unruhen, Streiks und Putschgerüchte aller Art am Rande eines Bürgerkrieges. Reichspräsident Friedrich Ebert (SDP) konnte nur mit Mühe in Zusammenarbeit mit den besonnen Kräften aller Parteien die Wahlen zur Nationalversammlung und die gesetzlichen Grundlagen für eine kommende neue Verfassung schaffen.<sup>19</sup>

### *3.6. Wien und Berlin als „reichsunmittelbare“ Hauptstädte im Entwurf der Weimarer Verfassung*

Es gab mehrere Gründe warum Ebert die Nationalversammlung für den 21. Jänner 1919 nach Weimar einberief. Bei Straßenkämpfen war am 15. Jänner das Reichstagsgebäude in Berlin schwer beschädigt worden, darüber hinaus fürchtete man den weiter anhaltenden Druck der Straße. Die Vertreter der süddeutschen Bundesstaaten hatten eine Abneigung gegen Berlin und wollten einen anderen Tagungsort. Aber auch in der Reichsregierung selbst gab es eine Stimmung für eine möglichst zentral gelegene Stadt in Mitteldeutschland. Das Reichsamt des Inneren hatte Vorschläge für einen geeigneten Ort vorzulegen. Nun kamen eine Reihe von Städten ins Gespräch, neben Weimar wurden Erfurt, Eisenach, Bayreuth, Jena aber auch Nürnberg und Frankfurt genannt. Ebert entschied sich für Weimar. Dafür gab es zunächst sehr sachliche Argumente. Die Lage der Stadt ermöglichte eine sichere militärische Abschirmung. Das 1907 neu gebaute Theater bot eine gut geeignete Stätte für die Sitzungen. Die

---

<sup>19</sup> W. POSCH wie Anm. 5. 1.; R. SCHWARZ-HILLER: Reichsunmittelbarkeit. In: Neue Freie Presse, 4., 5. 1919. 6.; W. APELT: Geschichte der Weimarer Verfassung. München, 1964. 39–51.; SDP = Sozialdemokratische Partei

Unterbringung der Abgeordneten und Behördenvertreter war in einer Reihe von Hotels und Herbergen gut möglich.

Nicht zuletzt gab es aber gewichtige ideelle Gründe. Das kleine Weimar war eine große Berühmtheit in der ganzen Welt als Stadt der Dichter und Denker, verbunden mit den Namen Goethe und Schiller, Herder, Wieland und Nietzsche, aber auch großen der Musik wie Franz Liszt und Johann Sebastian Bach. Ebert beschwor in seiner Eröffnungsrede die Tradition des klassischen Weimars und versuchte sie für den Neubau der Republik und eines demokratischen Deutschen Reiches zu nützen. So wurde Weimar für rund neun Monate zur „heimlichen“ Hauptstadt, zum Brennpunkt des politischen Geschehens. Der Name ist zur inoffiziellen Bezeichnung der Verfassung, „Weimarer Republik“ zur Kurzbezeichnung einer 14-jährigen Epoche deutscher Geschichte und Kultur geworden, der heute aus dem Sprachgebrauch nicht mehr wegzudenken ist.<sup>20</sup>

Nicht wenige Abgeordnete standen unter der Wirkung des *genius loci*. Man hoffte in Weimar, nach dem Fall der Dynastien, zu vollenden was in der Nationalversammlung zu Frankfurt 1848, auf halbem Wege stecken geblieben war. Einer von diesen war der österreichische Gesandte und habilitierte Historiker Ludo Moritz Hartmann, der in Weimar an allen Beratungen über die Verfassung gestaltend mitwirkte. Sein Vater war Abgeordneter im Paulskirchen-Parlament und Wiener Revolutionär. Ludo Hartmann verband mit Hugo Preuß eine Freundschaft. Er wirkte unter anderem am Art. 61 der Reichsverfassung mit: „Deutschösterreich erhält nach seinem Anschluss an das Deutsche Reich das Recht der Teilnahme am Reichsrat mit der seiner Bevölkerung entsprechenden Stimmenzahl. Bis dahin haben die Vertreter Deutschösterreichs beratende Stimme“. <sup>21</sup>

Nachdem im Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform im Artikel 2 verkündet wurde: „Deutschösterreich ist ein Bestandteil der Deutschen Republik“ war die geplante Stellung Wiens zunächst eng mit der Entwicklung der Weimarer Verfassung verbunden.

<sup>20</sup> W. APELT wie Anm. 19. 53f.; H. SCHULZE: *Weimar – Deutschland 1917–1933*. Berlin, 1998. 184f.; V. MAUERSBERGER: *Hitler in Weimar, der Fall einer deutschen Kulturstadt*. Berlin, 1999. 11., 91–95.; W. LAQUEUR: *Weimar. Die Kultur der Republik*. Frankfurt/M., Berlin, 1976.; S. ULLRICH: Mehr als Schall und Rauch. Der Streit um den Namen der ersten deutschen Demokratie 1918–1949. In: M. FÖLLMER – R. GRAF (Hrsg.): *Die >Krise< der Weimarer Republik. Zur Kritik eines Deutungsmusters*. Frankfurt/M., New York, 2005. 187–207.

<sup>21</sup> W. APELT wie Anm. 19. 53f., 64., 110., 141.; W. POSCH wie Anm. 5. 13.; W. FILLA u.a. (Hg.): *Aufklärer und Organisator, der Wissenschaftler, Volksbildner und Politiker Ludo Moritz Hartmann*. Wien, 1992.; Volksvereins-Verlag (Hg.): *Verfassung des Deutschen Reiches*, M. Gladbach, 1919. 12.

Der deutschösterreichische Staatssekretär (entspricht heutigem Minister für auswärtige Angelegenheiten) Otto Bauer (SDP) einigte sich im März 1919 mit dem deutschen Reichsminister des Auswärtigen, Ulrich Graf von Brockdorff-Rantzau (parteilos) über die Erhebung Wiens zur zweiten Reichshauptstadt. Der Reichspräsident sollte einen Teil des Jahres seinen Sitz in Wien nehmen, der Reichstag sollte alljährlich eine Tagung in Wien abhalten, mehrere Ministerien und Monopolverwaltungen sollten in Wien angesiedelt werden, verschiedene Kulturinstitute, zum Beispiel eine Musikhochschule gegründet und vom Reiche erhalten werden.<sup>22</sup>

Nach den Vorstellungen von Hugo Preuß (ab 1918 Staatssekretär, später Reichsinnenminister, DDP), der die Entwürfe der Weimarer Reichsverfassung ausarbeitete, sollte das kommende Deutschland frei von der Vorherrschaft Preußens oder Österreichs sein. Preuß gliederte die bisherigen 25 Einzelstaaten des wilhelminischen Reiches in 16 Gebiete von annähernd ähnlicher Größe wobei er Preußen in 8 Freistaaten teilte. Berlin sollte nicht mehr Hauptstadt eines preußischen Großstaates, sondern als reine Reichshauptstadt unmittelbar und nur dem Reiche unterstellt sein. Gleiches plante er für die zweite Reichshauptstadt Wien. Das übrige Deutschösterreich hätte als Ganzes einen der 16 Freistaaten gebildet. All diese Pläne scheiterten teils an innenpolitischen Zwangslagen in beiden Staaten, in erster Linie aber an der unerbittlichen Haltung der Alliierten in den Verträgen von Versailles und Saint-Germain-en-Laye. Die Verfassung des Deutschen Reiches wie sie am 31. Juli 1919 in Weimar beschlossen wurde, enthielt, wie 1849 und 1871, keine Bestimmung über die Hauptstadt.<sup>23</sup>

### *3.7. Wien wird ein eigenes Bundesland des österreichischen Kleinstaates*

Damit wurde die Stellung Wiens zur alleinigen Frage der Bundesverfassung Österreichs.

Es ist hier nicht möglich, alle parteipolitischen Gründe darzulegen, die schließlich nach dreijährigem Ringen dazu führten, dass Wien am 1. Jänner 1922 in den damals bestehenden Grenzen ein eigenes Bundesland wurde. Als Hauptgrund der Herauslösung ist der Umstand anzusehen, dass

<sup>22</sup> W. POSCH wie Anm. 5. 2–15.; J. BAB – W. HANDL: Wien und Berlin. *Vergleichende Kulturgeschichte der beiden deutschen Hauptstädte*. Berlin, 1926. 282–318.

<sup>23</sup> W. POSCH wie Anm. 5. 7f.; A. d. W. DDR wie Anm. 16. 163–188., 207–254.; DDP = Deutsche Demokratische Partei

Niederösterreich als einziges Land nach den Wahlen von 1919 durch die Stimmen aus Wien einen sozialdemokratischen Landeshauptmann erhielt. Dies schien den christlichsozialen Bauern des Landes untragbar. Es gab aber auch gesamtstaatliche Gründe. Michael Mayr, Historiker an der Universität Innsbruck, christlichsozialer Politiker, als Staatssekretär von großem Einfluss in den Verfassungsverhandlungen im Februar 1920: „Es ist der dringende Wunsch der kleineren Länder, dass Wien mit Niederösterreich durch seine Einwohnerzahl, die mehr als die Hälfte der des ganzen Staatsgebietes beträgt, nicht alle übrigen Länder majorisiere, damit nicht ein ähnliches unleidliches Größenverhältnis geschaffen werde, wie bezüglich Preußens zu den übrigen deutschen Staaten. In welcher Weise sich Wien und Niederösterreich wegen ihrer Trennung auseinandersetzen, interessiert die Länder wenig, sie wünschen nur die Tatsache der Scheidung.“<sup>24</sup>

Anders als in der Weimarer Reichsverfassung findet sich im Bundes-Verfassungsgesetz (B.-VG) vom 1. Oktober 1920 im Art. 5 (1) die klare Festlegung: „Bundeshauptstadt und Sitz der obersten Organe des Bundes ist Wien“. Zunächst kam es mit dem B.-VG. zu einer Zerlegung Niederösterreichs in zwei Landesteile. In diesem wurde in Art. 2 (1) festgehalten „Österreich ein Bundesstaat. (2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich (Niederösterreich-Land und Wien), Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg“. In Art. 108 (1) wurde dann näher ausgeführt: „Der Landtag von Niederösterreich gliedert sich in zwei Kurien. Die eine (Kurie Land) wird gebildet von den Abgeordneten des Landes ausschließlich Wien. Die Wahl der anderen (Kurie Stadt) wird durch die Verfassung der Bundeshauptstadt Wien geregelt“. Dieser „Kurienlandtag“ war für die gemeinsamen Angelegenheiten beider Teile zuständig. Daneben gab es zwei weitere Landtage. Der Art. 110 (1) legte fest: „In den nicht gemeinsamen Angelegenheiten hat jeder der beiden Landesteile die Stellung eines selbständigen Landes. (2) In diesen Angelegenheiten hat für Wien der Gemeinderat der Stadt Wien, für Niederösterreich-Land die Kurie Land die Stellung des Landtages“. Auch an kommende Veränderungen war in Art. 114 gedacht: „Ein selbständiges Land Wien kann durch übereinstimmende Gesetze des Wiener Gemeinderates und des Landtages von Niederösterreich-Land gebildet werden“. In einem eigenen „Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundestaatlichen Verfassung“ sagte der § 33. (3) Genauer aus: „Für Wien

<sup>24</sup> W. POSCH wie Anm. 5. 18–136.; M. MAYR: Der Ländertag in Salzburg. In: *Deutsches Volksblatt*, 14. 2. 1920. 3.

übernimmt im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes der Gemeinderat auch die Funktion des Landtages, der Stadt senat auch die Funktionen der Landesregierung und der Bürgermeister auch die Funktionen des Landeshauptmannes“. Diese Konstruktion ging auf Hans Kelsen und den Wiener Magistratsdirektor Karl Hartl zurück. Kelsen, Staats- und Verwaltungsrechtler an der Universität Wien, arbeitete als parteifreier Experte für die Staatskanzlei Entwürfe zum B.-VG. aus. Vorbild waren für ihn die zwei Schweizer Halbkantone Basel-Land und Basel-Stadt. Er sprach auch von einer Analogie „ähnlich wie seinerzeit zwischen Österreich und Ungarn“. Die „Neue Freie Presse“ berichtete kritisch: „Die Verfassungsbestimmungen für Wien - eine unmögliche Lösung der Frage: Es ist wohl kaum eine mehr ausgeklügelte und erkünstelte Lösung auszudenken als die hier von den Verfassungsmachern der Nationalversammlung offenbar als Gipfelpunkt ihre staatsrechtlichen Weisheit erfunden wurde“. <sup>25</sup>

Zunächst sprachen die Politiker aller Parteien so als würden sie an einen längeren Bestand der getroffenen Entscheidungen glauben. Doch schon Mitte 1921 zeichnete sich die völlige Trennung ab. Nach schwierigen Verhandlungen wurde das „Trennungsgesetz“ von den drei Landtagen beschlossen und alle Bande zwischen Wien und Niederösterreich gelöst (Verfassungsgesetz vom 29.12.1921, womit ein selbständiges Land Wien gebildet wird (Trennungsgesetz)“. Niederösterreich blieb 65 Jahre ein Land ohne Landeshauptstadt, der Landtag und die Landesregierung mit der Verwaltung behielt „exterritorial“ ihren Sitz in Wien. Erst im Juli 1986 erfolgte ein Beschluss des Landtages St. Pölten zur Landeshauptstadt zu erklären. Im Frühjahr 1997 erfolgte dann die Übersiedlung in ein mit großem Aufwand neu geschaffenes Regierungsviertel in St. Pölten. <sup>26</sup>

Die Verweigerung einer Gebietserweiterung der Stadt und vieles anderes waren Ergebnis des Verfassungs- und Verwaltungskompromisses der beiden Großparteien im Zuge des Entstehens der Bundesverfassung, wie ihn Otto Bauer (SDP) und Ignaz Seipel (CSP) ausgehandelt hatten. Alle besseren Lösungen, für die sich besonders Staatskanzler Karl Renner (SDP), in geistiger Nähe zu Hugo Preuß, etwa durch eine dezentrale Kreisverfassung die Landeseinheit zu erhalten, oder einen Zweckverband zwischen Stadt und Land zu bilden, scheiterten. Hier

<sup>25</sup> W. POSCH wie Anm. 5. 91f.; F. ERMACORA: Österreichs Bundesverfassung und H. Kelsen. In: A.J. MERKL u.a. (Hg.): *Festschrift für H. Kelsen zum 90. Geburtstag*. Wien, 1971. 27–29.; R. A. MÉTALL: *Hans Kelsen. Leben und Werk*. Wien, 1969.; Neue Freie Presse, 16. 9. 1920. 4.

<sup>26</sup> H. RIEPL: Die niederöstr. Landeshauptstadt, *Vision und Wirklichkeit, Dokumentation*. St. Pölten, 1987.

zeigten sich die beschränkten Möglichkeiten der österreichischen Politik mit einer föderativen Ordnung sinnvoll umzugehen besonders deutlich.<sup>27</sup>

Die seit rund fünfzig Jahren erhobene Forderung nach einer Änderung der verfassungsrechtlichen Stellung Wiens (Reichsunmittelbarkeit, freie Stadt, Stadtstaat), ähnlich dem Rang der Stadt Triest in der Monarchie, war aber 1922 in Erfüllung gegangen. Karl Renner veröffentlichte am 1. Jänner 1922 eine groß angelegte kultur- und zeitgeschichtliche Abhandlung. Er setzte sich kritisch mit Wiens römisch-deutscher Vergangenheit auseinander und entwickelte daraus ein neues Selbstverständnis der Stadt Wien. Er sprach von einem geschichtlichen Tag ersten Ranges und stellte fest: „Die Republik Wien – welches Licht wirft die Geschichte deutschen Städtewesens auf dieses Ereignis! Wien ist heute ein Gemeinwesen geworden, wie Hamburg, Lübeck und Bremen, eine freie Hansastadt an der Donau. Die zweitgrößte Stadt der deutschen Nation hat den Rang eines Stadtstaates errungen, den von den vormals so vielen freien Reichsstädten nur die drei Hansastädte behaupteten, den selbst die alte Krönungsstadt Frankfurt verlor, den bis zu dieser Stunde Berlin, die größte Stadt nicht erringen konnte“. Renner sah in der gewonnenen Freiheit die Grundlage für den späteren Aufstieg zur sozialdemokratischen Musterstadt Wien. Diese konnte sich nun durch die Einhebung von Steuern und durch zweifache Budgetzuteilungen als Gemeinde und Land über das Bundes-Finanz-Verfassungsgesetz 1922, sowie das auf diesem beruhende Finanzausgleichsgesetz eine gute finanzielle Grundlage schaffen.<sup>28</sup>

### 3.8. *Wien – die verfassungsrechtlichen und gebietspolitischen Entscheidungen von gestern als Raumordnungsprobleme von heute*

Andererseits ist aber Wien in seiner städtebaulichen Entwicklung behindert worden, und wird es heute mehr als je zuvor. Dieser Zustand ist von Fachleuten und Politikern immer wieder nahezu gleichlautend kritisiert worden. Max

<sup>27</sup> W. POSCH wie Anm. 5. 18–136.; E.C. HELBLING – T. MAYER-MALY – R. MARCIC: *Föderalismus in Österreich*. Salzburg, München, 1970.; E. DEUERLEIN: *Föderalismus, Die historischen Grundlagen des föderativen Prinzips*. München, 1972. CSP = Christlichsoziale Partei

<sup>28</sup> K. RENNER: Der Freistaat an der Donau. In: Arbeiter-Zeitung, 1. 1. 1922. 1f.; R. DANNEBERG: *Das Neue Wien*. Wien, 1931.; F. CZEIKE: *Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien 1919–1934*. Wien, 1958.; F. PATZA: *Streiflichter auf die Wiener Kommunalpolitik 1919–1934*. Wien, 1978.; W. FRITZ: *Der Kopf des Asiaten Breitner. Politik und Ökonomie im Roten Wien, Hugo Breitner, Leben und Werk*. Wien, 2000.

Ermers, der erster Leiter des Siedlungsamtes, klagte 1926 fast mit den gleichen Worten wie Georg Kotyza, der Stadtstrukturplaner des Magistrates im Jahre 1990, über das Konkurrenzverhältnis zwischen Wien und Niederösterreich, über die Finanzverfassung und den Finanzausgleich – der zu egoistischem Verhalten zwingt, wenn es um Betriebsansiedlung und Wohnbau gehe. Wien allein kann seine Probleme immer schwieriger lösen, es ist auf das niederösterreichische Umland ebenso angewiesen, wie dieses auf die Stadt. Wiens Vizebürgermeister Hans Mayr (SDP, Finanzen und Wirtschaftspolitik) regte im August 1990 an, den Artikel 108 B.-VG. wonach Bundesland und Gemeinde Wien zwingend identisch sein müssen, zu ändern. Niederösterreichischen Gemeinden wollte er eine Annäherung an Wien ermöglichen ohne dabei ihre Selbständigkeit aufzugeben. Darauf setzte eine Debatte ein, die einmal mehr die mangelnde Streitkultur in Österreich offenbarte. Obwohl Mayr nichts anderes vorgeschlagen hatte, als schon 1920 der Sozialdemokrat Karl Renner und der Christlichsoziale Josef Sigmund, verglich ihn eine St. Pöltner Zeitung mit Saddam Hussein. Auch Wiens Vizebürgermeister habe „Lust auf fremde Länder“. Mayr erfuhr sogar von seinen eigenen Parteifreunden in Niederösterreich eine Abfuhr. Die Reaktion der anderen politischen Parteien war ähnlich: Niederösterreichs Landeshauptmann – Stellvertreter Erwin Pröll (ÖVP) meinte, außer Mayr selbst nehme niemand diesen Vorschlag ernst. Die Wiener Freiheitlichen sprachen von einem unseriösen Wunsch ans Christkind.<sup>29</sup>

### *3.9. Der schwere Weg Berlins zum Bundesland im Ost-West-Konflikt*

Am Tiefpunkt der deutschen Geschichte, nach der Eroberung Berlins durch die Rote Armee der Sowjetunion im April 1945, nach 363 Luftangriffen der Anglo-Amerikaner waren 28,5 km<sup>2</sup> Stadtfläche total verwüstet, nach der Besetzung durch die vier Alliierten Mächte, der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches und dem Ende des Preußischen Staates, wurde am 5. Juni 1945 in der „Vier-Mächte-Erklärung von Berlin“ die Stadt zwar in Sektoren geteilt, aber eine gemeinsame Verantwortung der Aliierten für die ganze Stadt vereinbart. Sie erwies sich durch die totalitäre Politik der Sowjets

<sup>29</sup> W. POSCH: Lebensraum Wien. Die gebietspolitischen Entscheidungen von gestern, die Raumordnungsprobleme von heute. In: Bauforum, Nr. 73. 1979. 17–23.; Die Presse, 9. 1. 1991. 7.; W. POSCH: Die Grundfrage des Wiener Städtebaus ist seit Jahrzehnten ungelöst. In: *Der Standard*, 18. 4. 1991. I.; ÖVP = Österreichische Volkspartei.; H.-U. EVERS: *Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden*. Wien, New York, 1976.



bald als brüchig. Im „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ vom 23. Mai 1949 erreichte die Stadt das, was Hugo Preuß und seine Mitstreiter 1919 vergeblich zu erreichen versucht hatten: sie wurde ein Stadtstaat, ein Land. Im Art. 23 nannte man neben den elf Ländern der westlichen Besatzungszonen auch „Groß Berlin“ als Land, obwohl die Militärgouverneure sogleich Vorbehalte wegen der Vier-Mächte-Vereinbarung angemeldet hatten. Eine Anordnung der Alliierten Kommandatur wiederholte dies im August 1950.<sup>30</sup>

In der Verfassung von Berlin (West) vom 1. September 1950 wurde in Art.1 festgestellt: „(1) Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt. (2) Berlin ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland. (3) Grundgesetz und Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sind für Berlin bindend.“ Im Art. 87 musste jedoch festgehalten werden: (1) Artikel 1 Abs. 2 und 3 der Verfassung treten in Kraft, sobald die Anwendung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in Berlin keinen Beschränkungen unterliegt. (2) In der Übergangszeit kann das Abgeordnetenhaus durch Gesetz feststellen, dass ein Gesetz der Bundesrepublik Deutschland unverändert auch in Berlin Anwendung findet“. So wurde Berlin in das Rechts- und Finanzsystem des Bundes eingegliedert und Teil des Währungs- und Wirtschaftsgebietes.<sup>31</sup>

Dem gegenüber hieß es in den Verfassungen der Deutschen Demokratischen Republik vom Oktober 1949 ohne Rücksicht auf den Vier-Mächte-Status in Art. 2: knapp „(2) die Hauptstadt der Republik ist Berlin“, 1968 und 1974 jeweils in Art.1: „Die Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik ist Berlin.“ Dies galt natürlich nur für den Ostteil der geteilten Stadt. Auf die einzigartigen, schwierigen Gegebenheiten dieser Jahre zwischen Berlin und der Bundesrepublik Deutschland kann hier nicht näher eingegangen werden. Dies trifft auch auf die außerordentlichen Umstände des „Inselstaates Westberlin“ im „Kalten Krieg“ zu. Von der Blockade aller Landwege für den Personen- und Güterverkehr durch die Sowjetische Besatzungsmacht vom 24.6.1948 bis zum 21.5.1949 und der Notversorgung der Stadt durch die „Luftbrücke“ der Amerikaner, vom Beginn des Mauerbaues am 13. August 1961 bis zum Fall am 9. November 1989, waren die Lebensumstände Westberlins ohne Beispiel in der Weltgeschichte. Im September 1971 kam es zu einem „Vier-Mächte-Abkommen“ ohne die „Bindungen“ Berlins an die Bundesrepublik zu lösen. Das

<sup>30</sup> H. SCHWENK wie Anm. 17. 272.; B. STÖVER: *Geschichte Berlins*. München, 2010. 72–75.; W. HÖPKER wie Anm. 2. 26–30.; H. HILDEBRANDT: *Die deutschen Verfassungen des 10. Und 20. Jahrhunderts*, Paderborn, 1975. 125.; A.d.W. DDR wie Anm. 16. 446., 465.

<sup>31</sup> A.d.W. DDR wie Anm. 16. S. 451., 463. Presseamt Land Berlin (Hg.): *Berlin- Kurz gefasst*, Berlin, 1966. 40f., 66f.

Abkommen bildete kurz danach die Grundlage für den „Transitvertrag“, als erste vertragliche Vereinbarung zwischen den beiden deutschen Staaten.<sup>32</sup>

### 3.10. Die Bundeshauptstadt Berlin nach der deutschen Vereinigung 1990

Nach der gewaltfreien Revolution und dem Zusammenbruch der kommunistischen Partei und damit ihres totalitären Machtmonopoles in der Deutschen Demokratischen Republik im Dezember 1989 kam es im März 1990 zu den ersten freien Wahlen in diesem Staate. Danach war der Weg zu einer Vereinigung, nach schwierigen außenpolitischen Verhandlungen (Stichwort: Zwei-Plus-Vier-Gespräche), frei. Im „Vertrag der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“ vom 31. August 1990 hieß es im Art. 2 über die Hauptstadt diplomatisch: „(1) Hauptstadt Deutschlands ist Berlin. Die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung wird nach der Herstellung der Einheit Deutschlands entschieden“.<sup>33</sup>

Mit der am 3. Oktober 1990 vollzogenen Vereinigung begann nun eine Diskussion über den Sitz von Parlament und Regierung in Bonn oder Berlin. Zur Vorgeschichte: Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland kam es im Bundestag am 3. November 1949 zu einer Abstimmung über die Städte Frankfurt oder Bonn als Hauptstadt. Sie fiel mit 176 zu 200 Stimmen knapp zugunsten von Bonn aus. Dabei hätte vieles für Frankfurt, mit seiner nationalen, demokratischen und liberalen Tradition und einem guten Raumangebot gesprochen. Ähnlich wie bei der Wahl von Weimar gab es eine Reihe von sachlichen Gründen. Bonn war mit „nur“ 16% gering zerstört, es verfügte über eine Pädagogische Akademie erbaut 1930 als geeignetes Tagungsgebäude, ein zoologisches Museum diente für die erste Sitzung des Parlamentarischen Rates und war als Sitz für den Bundeskanzler gut nutzbar. Ein Ausschuss dieses Rates prüfte die Bewerbungen der Städte Bonn, Frankfurt/M., Kassel und Stuttgart ohne einen Vorschlag zu unterbreiten. Von den Besatzungsmächten gab es nur

<sup>32</sup> A.d.W.DDR wie Anm. 16. 470., 495., 519.; B. STÖVER: *Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947–1991*. München, 2007. 89–92., 129–144., 452–459.; G. BANNAS – F. U. FACK u.a. (Hrsg.): *Der Vertrag zur deutschen Einheit, ausgewählte Texte mit einer Chronik 1949 bis 1990*. Leipzig, Baden-Baden, Berlin, 1990. 185.

<sup>33</sup> G. BANNAS wie vor, 45.; G. EISELT: *>Nicht alle wollten sie...<, Das Ausland und die deutsche Einheit*. München, 2002.; P. SCHULMEISTER: *Wendezeiten, eine Revolution im Rückblick*. St. Pölten, Salzburg, 2009.; B. STÖVER wie Anm. 30. 118.

von den Briten eine klare Stellungnahme für Bonn, das in ihrer Zone lag. Von deutscher Seite war eine ruhige Stadt erwünscht, in der weitgehend unabhängig von den Militärgouverneuren gearbeitet werden konnte. Die Amerikaner saßen in Frankfurt, die Briten in Köln. Nicht zuletzt befürwortete Bundeskanzler Konrad Adenauer mit Bonn neben anderen Gründen, lieber einen Regierungssitz nahe seinem Wohnort Rhöndorf. Dieser Einfluss wird legendenhaft immer wieder erzählt, nach zeitgeschichtlichen Forschungen aber überschätzt. Wolfgang Höpker hielt Bonn 1986 für „keinen Unglücksfall der deutschen Geschichte“. Bonn, die Hauptstadt auf Widerruf, sei in „mehr als dreieinhalb Jahrzehnten weltweit zum Begriff für eine zwar immer noch bescheidene, aber doch als Regierungszentrale international anerkannte Kapitale geworden“.<sup>34</sup>

Die öffentliche Kontroverse 1990/91 währte nicht ganz neun Monate, war heftig und wurde ohne ausreichende Vorbereitung geführt. Berlin wie Bonn hatte Befürworter von Rang und Namen, es gab Arbeitsgruppen, Gutachten, Berichte und Kostenschätzungen, eine offizielle Kommission der fünf Verfassungsorgane, Bundespräsident, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundestag und Bundesregierung. Man konnte sich auf keine der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten einigen. Am 20. Juni 1991 kam es schließlich zur Entscheidung im Bundestag mit aufgehobenem Fraktionszwang bei namentlicher Abstimmung über fünf Anträge, nach einer Debatte mit 120 Rednern: Für Berlin als Sitz von Parlament und Regierung sprachen sich 338, für Bonn 320 Abgeordnete aus; die Mehrheit von 18 Stimmen war also äußerst knapp.<sup>35</sup>

In diesen Jahren wurde die Frage der Hauptstadt in einem Bundestaat nach allen Seiten hin erörtert, noch nie nach 1945 gab es in der Öffentlichkeit und allen Medien eine derart angespannte Auseinandersetzung. Vieles wiederholte sich, vieles war gründlich, manches erschreckend oberflächlich. Im Sommer 1993, also zwei Jahre nach dem Beschluss, gab es dann sogar in der Regierung Kräfte, die auf eine „Verschiebung“ der Übersiedlung drängten. Eine vielleicht zu späte, geistige Glanzleistung war ein Kolloquium vom 10.-12. Jänner 1994 im Bayerischen Nationalmuseum und in der Siemens-Stiftung in München, wo

<sup>34</sup> H.-O. Schembs wie Anm. 11. 130f.; R. POMMERIN: Bonn, Entscheidung über die Bundeshauptstadt 1948/49. In: B.-M. Baumunk wie Anm. 7. 400–404.; W. DURTH: Hauptstadtplanungen, politische Architektur in Berlin, Frankfurt/M. und Bonn nach 1945. In: wie vor S. 405–415.; U. WICKERT: Metropole Bonn? In: wie vor S. 427–430.; C. STÖLZL: Bonn oder Berlin? In: H.-M. Körner wie Anm. 36. 269–274.; W. HÖPKER wie Anm. 2. 15–26.

<sup>35</sup> E. KOHRS: *Kontroverse ohne Ende*. Der Hauptstadt Streit: Argumente, Emotionen, Perspektiven, Basel, 1991. 8–60., 164–176.; Deutscher Bundestag (Hg.): Berlin-Bonn, Die Debatte, alle Bundestagsreden vom 20. Juni 1991, Köln 1991.

sich führende Wissenschaftler der Universitäten mit „Hauptstadt, historische Perspektiven eines deutschen Themas“ in Beiträgen über Mittelalter, Neuzeit und Gegenwart, Kunst und Kultur, Politik und Gesellschaft beschäftigten und ein vielgestaltiges Panorama entstehen ließen.<sup>36</sup>

### *3.11. Die Bundesstadt Bonn 1994*

Die Entscheidung des Bundestages war nicht das Ende sondern erst der Anfang eines längeren Prozesses an dessen Ende die „Bundesstadt Bonn“ stand. Die Umsiedlung von Regierung, Parlament und Verwaltung war eine gewaltige Aufgabe, allzumal in Berlin ein neues Regierungsviertel finanziert und gebaut werden musste. Dazu war es für Bonn und seine Region notwendig in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht Vorsorge für diesen Strukturwandel zu treffen. Die Grundlage dazu schuf am 26. April 1994 das „Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundetages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands“ (Berlin/Bonn-Gesetz). Mit diesem zeigte sich eine zunächst nicht so erkennbare Lösung: Neben der Bundeshauptstadt Berlin erhielt nun Bonn den in der deutschen Geschichte erstmals vergebenen Rang einer „Bundesstadt“. Ob bei dieser Wortschöpfung Bern als Vorbild gedient hat, wäre einmal zu erforschen. Als solche wurde sie letztlich reich ausgestattet, sechs von vierzehn Bundesministerien blieben in der Bundesstadt ebenso rund 50 Ämter der Verfassungsorgane und Bundeseinrichtungen. Alle verfügen wechselseitig auch in Berlin oder Bonn über sogenannte „zweite Dienstsitze“, insgesamt 250, um die Ansprechbarkeit sicher zu stellen. Die Beamtenschaft von rund 17.500 Personen wurde etwa zur Hälfte zwischen Bonn und Berlin geteilt. Ende Juni 1994 kam es zu einer „Vereinbarung über die Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn“ die mit einem Volumen von 1,43 Milliarden Euro im Zeitraum 1995 bis 2004 zahlreiche verschiedenartigste Vorhaben förderten. Manfred Welan nach fünfzigjähriger Beschäftigung mit Verfassung und Föderalismus in Österreich: „Druckfehler enthalten manchmal ein Stück Wahrheit: Deshalb liest man so oft >Förderalismus<“. Im Jänner 1994 wurden die Umzugskosten offiziell mit 10,23 Milliarden Euro angegeben. Die hohen Ausgaben und die Sinnhaftigkeit der beiden Standorte in dieser Art

<sup>36</sup> H.-M. Körner und K. Weigand: Hauptstadt, historische Perspektiven eines Themas, München 1995.; A. SCHWARZ: Müßige Berlin-Debatte. In: Die Presse, 23. 8. 1993. 2.

führten zu einer immer wiederkehrenden Kritik und zur Diskussion möglicher besserer Lösungen.<sup>37</sup>

### 3.12. Versuch einer „Länderfusion“

Diese Erörterungen waren nicht zuletzt eingebettet in Auseinandersetzungen über den Föderalismus allgemein und das Thema einer Neugliederung des Bundesgebietes. Dies hing eng mit dem Ende der Bezirkseinteilung und dem Wiederaufrichten von Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zusammen. Dabei stellte sich auch die Frage, ob Berlin weiter ein eigenes Bundesland bleiben, oder mit dem umgebenden Land Brandenburg vereinigt werden solle. Von Februar 1991 bis Mai 1996 wurde zwischen beiden Ländern unter Berücksichtigung aller finanziellen, wirtschaftlichen, raumplanerischen und sonstigen Sachgebiete der Agglomeration verhandelt und schließlich sprachen sich die beiden Länderparlamente mit der nötigen Zweidrittel-Mehrheit aufgrund eines ausgehandelten Vertrages für eine Vereinigung aus. Während dieses Vorganges ist es zu einer Ergänzung des schon dreimal veränderten Art. 29 des Grundgesetzes gekommen, der die Neuordnung der Länder regelt und allmählich vom Auftrag einer Neugliederung 1947 zu einem „Neugliederungs-Verhinderungs-Artikel“, vor allem nach der Novelle von 1975/76, geworden ist. So urteilte Ministerialrat Uwe Leonardy, ein Kenner dieses „verschachtelten Systemes“ in einem Vortrag bei der „Wissenschaftlichen Jahrestagung der Gesellschaft für Deutschlandforschung“ mit dem Leitthema „Föderalismus im vereinigten Deutschland“ (März 2000, Rotes Rathaus zu Berlin). Im Herbst 1994 wurde speziell für das Gebiet Berlin-Brandenburg ein Art. 118 a im Grundgesetz geschaffen. Dieser ermöglicht, abweichend von den Verfahrensregelungen durch Bundesgesetz des Art. 29, eine Fusion „unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten durch Vereinbarung beider Länder“. Vorbild war der Zusammenschluss von drei Ländern zum Land Baden-Württemberg im

Jahre 1951 nach dem Ausnahme-Art. 118 des Grundgesetzes.<sup>38</sup>

Der hier wiedergegebene Meinungsstreit in Wien wurde 1991 etwa zur gleichen Zeit geführt. Begreiflicherweise fand die Entwicklung im Berliner

<sup>37</sup> H. SCHWENK wie Anm. 17. 318–320.; M. WELAN: *Verfassung, Aphorismen und Assoziationen*. Wien, 2011. 29.; B. STÖVER wie Anm. 30. 119–121.

<sup>38</sup> K. ECKART – H. JENKIS (Hrsg.): *Föderalismus in Deutschlan*. Berlin, 2001. 9–275.; hier besonders U. LEONARDY: *Die Neugliederung des Bundesgebietes*. Auftrag des Grundgesetzes, 14f.; H. HILDEBRANDT wie Anm. 30. 108f.

Raum auch in Wien Beachtung. Die in den Ländern Berlin und Brandenburg abgehaltenen Volksentscheide des Jahres 1996 brachten das Projekt zu Fall. Die Wahlbeteiligung bei rund 4,426.000 Stimmberechtigten lag in Berlin bei 57,8% und in Brandenburg bei 66,6%. In Berlin stimmten 53,4% für die Fusion, in Brandenburg lehnten sie 62,7% ab. Leonardy ist über diesen Fall hinausgehend der Auffassung, dass Neugliederungen politisch nicht mehr gewollt werden, „da übereinstimmende Referendenmehrheiten der jetzt geforderten Art absehbar kaum jemals erreichbar sein werden.“ In einer kurzen empirischen Motivforschung Bernd Stövers (Universität Potsdam) zeigen sich wieder die hier eingangs genannten drei Themenkreise, besonders die sozial-psychologischen Momente, als Beweggründe im Wahlverhalten nach der einen oder anderen Seite. Stöver betont zutreffend, dass die Ursachen dabei weit zurück in die Geschichte gehen und nicht allein in einem Nachwirken des Ost-West-Konfliktes zu suchen sind: „Wenn im Osten Berlins 44,5% gegen die Fusion stimmten, während in Westberlin 58,7% dafür waren, so hing das eher mit der Dominanz Ostberlins gegenüber dem Umland zusammen, die in vierzig Jahren <Hauptstadt der DDR> gewachsen war. Bezeichnenderweise lehnten die Brandenburger mit 62,7% die Fusion ab. Sie hatten den nicht immer positiven Sogeffekt der Metropole bereits zu DDR-Zeiten zur Genüge kennengelernt.“ Berlin ist daher wie Wien ein eigenes Bundesland, das freie Groß Berlin hat diese Stellung 70 Jahre nach ihrer Schwesternstadt erreicht.<sup>39</sup>

#### 4. Zusammenfassung

So erweist sich die Frage nach der Stellung der Hauptstadt in einem Bundesstaat – sieht man von der Schweiz ab – als „immerwährendes Dilemma“, eine Zwangslage in der man gezwungen ist, sich zwischen zwei oder mehr gleichermaßen unzulänglichen Ergebnissen zu entscheiden. Die Lehre vom föderalen Staatsaufbau, von kommunaler Selbstverwaltung, Städtebau und Raumordnung ist eine Sache, die politische Praxis eine andere. Die Verbindung beider zur „Staatsklugheit“ im Interesse Aller ist eine stets schwierig zu lösende Aufgabe.

---

<sup>39</sup> Die Presse, 6.5.1996. 1., 5.; H. SCHWENK wie Anm. 17. 320–323.; B. STÖVER wie Anm. 30. 125f.



# DIE FRAGE DER BUNDESSTAATLICHEN STAATSORGANISATION IN JUGOSLAWIEN

Srđan ŠARKIĆ

Professor, Universität Novi Sad (Neusatz, Újvidék)

## I

Am 1. Dezember 1918 proklamierte Prinzregent Alexander Karadordević in Belgrad die Vereinigung Serbiens mit den südslawischen Ländern Österreich-Ungarns zum *Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen*. Die erste Verfassung des neuen Staates wurde am 28. Juni 1921 dem Sankt-Veits-Tag<sup>1</sup> proklamiert und somit als „Vidovdan-Verfassung“ (*Vidovdanski ustav*) notiert. Nach dem ersten Artikel der Verfassung ist das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen eine verfassungsmäßige, parlamentarische und vererbbare Monarchie geworden. Die Verfassung hat den Staat in 33 Gebiete aufgeteilt und die Teilung ist auf Grund eines besonderen Gesetzes durchgeführt worden, welches am 22. April 1922 verabschiedet worden ist. Die kroatischen und slowenischen Parteien waren gegen eine solche administrativ-territorielle Teilung und sie haben es abgelehnt, für die Verfassung zu stimmen, indem sie sich für die föderative Ordnung des Königreichs eingesetzt haben. Der Verfassungsentwurf der Kroatischen Republikanischen Bauernpartei hat eine republikanische Form der Regierung als auch eine konföderative Staatsordnung vorgeschlagen. Nach diesem Entwurf gab es nur drei nationale Staaten (Serbien,

---

<sup>1</sup> Eine besondere Bedeutung hat der *Vidovdan* jedoch als Gedenk- und Feiertag für Serben. Am Sankt-Veits-Tag, dem 15. Juni 1389 (nach Gregorianischem Kalender am 28. Juni), fand die Schlacht auf dem Amselfeld (Kosovo polje) zwischen den Serben und Osmanen statt, bei der beide Heerführer, Knez (Prinz) Lazar Hrebeljanović und Sultan Murad I, umkamen. Als Symbol der Aufopferung für die christlichen Werte ging diese Schlacht in die serbische Geschichte und Mythologie ein. (sehr gut, Bibi ☺!!!!)



Kroatien und Slowenien), wobei die Bevölkerung von Montenegro, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina durch ein Plebiszit entscheiden sollte, welcher dieser drei Staaten sie sich anschließen wollen.

Aufgrund der politischen Gegensätze sowohl zwischen zentralistischen und föderalistischen Kräften als auch unter den meist regierenden Zentralisten selbst kam während der 1920er Jahre keine stabile parlamentarische Regierung zustande. Nachdem der Oppositionsführer und Vorsitzende der Kroatischen Bauernpartei Stjepan Radić 1928 von einem aus Montenegro stammenden serbisch-nationalistischen Abgeordneten im Belgrader Parlament erschossen worden war, weigerten sich die oppositionellen kroatischen Abgeordneten, weiter an der Parlamentssitzung teilzunehmen, und es wurden zunehmend Stimmen laut, die den Fortbestand der bestehenden Staatsordnung infrage stellten.

In dieser Situation führte Alexander I. am 6. Januar 1929 einen Staatsstreich durch. Er suspendierte die *Vidovdan-Verfassung*, löste das Parlament auf und proklamierte die Königsdiktatur. Die neue Regierung setzte sich zunächst weitgehend aus seinen persönlichen Vertrauten zusammen. Schließlich veranlasste er am 3. Oktober 1929 die Umbenennung des Staates in *Königreich Jugoslawien*. Im Rahmen einer Verwaltungsreform wurde das Land in neun *Banschaften* (*Banovine*) aufgeteilt, die die Grenzen der historischen Landesteile bewusst überschritten und nach dem Vorbild der Französischen Départements nach Flüssen benannt wurden.

1931 verkündete Alexander I. eine neue Verfassung. Die Aufteilung in Banschaften blieb bis zum Jahre 1939 und dann wurde sie zum Teil geändert. Durch Verbindung von der Savska Banschaft (mit dem Zentrum in Zagreb) und der Primorska Banschaft (mit dem Zentrum in Split) als auch durch Anschließung einiger Landeskreise wurde die Banschaft Kroatien den Kroaten als Zugeständnis gegründet. Bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde aber das Königreich Jugoslawien nicht als föderativer Staat neugestaltet.<sup>2</sup>

## II

Der Zweite Weltkrieg hat in Jugoslawien am 06. April 1941 ohne Kriegserklärung mit einem Luftangriff auf Belgrad begonnen. Die jugoslawische Armee war

---

<sup>2</sup> Das Literaturverzeichnis über das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen (Jugoslawien) kann man in H. SIROTKOVIĆ – L. MARGETIĆ: *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*. Zagreb, Školska knjiga, 1988. 315 – 319.

nicht im Stande, einen stärkeren Widerstand gegen die Deutschen zu leisten und schon am 17. April wurde die bedingungslose Kapitulation unterschrieben. König Peter II Karadorđević und die Regierung haben das Land am 14. und 15. April verlassen und während der ganzen Kriegszeit waren sie in London. Das Territorium Jugoslawiens wurde unter Deutschland, Italien, Ungarn und Bulgarien verteilt und die kroatischen Separatisten haben am 10. April den sog. Unabhängigen Staat Kroatien unter den Deutschen Protektorat gestellt.<sup>3</sup>

Im okupierten Jugoslawien entstanden zwei Widerstandsbewegungen. Die erste Bewegung hat im Mai 1941 der Oberst der jugoslawischen Armee Dragoljub Draza Mihajlović organisiert und sie ist in der jugoslawischen Historiographie unter dem Namen *Četnički pokret* (Četnik-Bewegung) bekannt.<sup>4</sup> Die zweite Bewegung entstand im Juli 1941 unter der Leitung der Kommunisten, geführt von Josip Broz Tito.<sup>5</sup> Die Alliierten Regierungen haben bis zur Teheran-Konferenz von den Staatsoberhäuptern der USA, der USSR und des Vereinigten Königreichs (vom 28. November bis zum 01. Dezember 1943) „Četnik-Bewegung“ unterstützt. Aufgrund der Unentschlossenheit der Četniks in den Kämpfen mit den Deutschen und dem wiederholten Verdacht auf ihre Mitarbeit mit Okkupationskräften, entschieden sich die Alliierten, die Volksbefreiungsarmee unter der Führung der Kommunisten zu unterstützen.

Die jugoslawische Regierung im Ausland, die Četnik-Bewegung und Kommunisten waren sich dessen bewusst, dass man nach dem Ende des Krieges den künftigen jugoslawischen Staat neu gestalten sollte. Die Vertreter der jugoslawischen Regierung in London waren sich, was diese Frage betrifft, nicht einig und unter den serbischen und kroatischen Mitglieder der Regierung wurden heftige Diskussionen über eine föderalistische bzw. unitäre Staatsordnung geführt. Die Četnik-Bewegung hat sich hauptsächlich für die Interessen des serbischen Volkes eingesetzt und hat sich bis Januar 1944 nicht über die

---

<sup>3</sup> Über den Krach des Königreichs Jugoslawien schreiben F. ČULINOVIĆ: *Slom stare Jugoslavije*. Zagreb, 1958.; F. ČULINOVIĆ: *Okupatorska podjela Jugoslavije*. Beograd, 1970.; N. MILOVANOVIĆ, *Vojni puč i 27. mart*, Beograd, 1980.; V. TERZIĆ: *Slom Kraljevine Jugoslavije*. Beograd, Ljubljana, Titograd, 1982.; LJ. BOBAN: *Kontroverze iz povijesti Jugoslavije*. Zagreb, 1987.

<sup>4</sup> Über die Četnik-Bewegung schreiben J. TOMASEVICH: *War and Revolution in Yugoslavia 1941-1945. The Chetniks*, Stanford University Press, 1975. Das Buch wurde unter dem Titel *Četnici u drugom svjetskom ratu* ins Serbo-kroatische übersetzt, Zagreb, 1979. Auch J. MARJANOVIĆ: *Draža Mihajlović između Britanaca i Nemaca*. Zagreb, Beograd, 1979.

<sup>5</sup> Ein ausführliches Verzeichnis der Quellen und Literatur über die nationale Befreiung Jugoslawiens kann man in H. SIROTKOVIĆ – L. MARGETIĆ: *Istorija država i prava naroda SFR Jugoslavije*. Zagreb, Školska knjiga 1988. 389–391.

zukünftige Staatsorganisation geäußert. Die Kommunisten waren weitaus entschlossener. Indem sie den Kampf gegen die Besatzungsmacht begonnen haben, fingen sie ab 1941 zeitgleich an, an der Organisation der Machtorgane zu arbeiten. In der Konferenz, die in der bosnischen Stadt Bihać am 26. und 27. November 1942 stattfand, wurde der *Antifaschistische Rat der Nationalen Befreiung Jugoslawiens* (=AVNOJ) als oberster politischer Repräsentant aller Völker Jugoslawiens gegründet. Obwohl gesagt wurde, dass die AVNOJ Vertreter aller Völker und aller politischen Parteien und Gruppen, die aktiv in dem Volksbefreiungskrieg mitwirkten, war, haben die Kommunisten das Hauptwort geführt.

Die Situation in dem Kriegsgebiet hat sich zu Gunsten der Kommunisten im Herbst 1943 gewendet. Am 29. und 30. November 1943 wurde die zweite Sitzung von AVNOJ in der Stadt Jajce (auch in Bosnien) einberufen, wo vier wichtige Entscheidungen mit Verfassungscharakter getroffen worden sind. Die dritte, vielleicht auch die wichtigste Entscheidung, besagte, dass Jugoslawien auf dem föderativen Prinzip gebildet wird, um die Grundlage der Völkersouveränität verwirklichen zu können. Die AVNOJ hat fünf konstitutive Völker anerkannt (die Serben, Kroaten, Slowenen, Mazedonier und Montenegriner) und sechs föderative Einheiten (Serbien, Kroatien, Slowenien, Mazedonien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina). Den nationalen Minderheiten in Jugoslawien versicherte man alle Recht, jedoch hat man in der zweiten Sitzung der AVNOJ weder die Frage der inneren Konstruktion der Föderation noch der Abgrenzung der föderativen Einheiten gelöst. Der Exilregierung in London wurde das Recht, die Völker Jugoslawiens vertreten zu können, entnommen und dem König Peter II hat man die Rückkehr ins Land verboten, bis das Volk nach dem Krieg entschieden hatte, ob es eine Monarchie oder Republik wünscht.

Als Antwort auf die Entscheidung der zweiten Sitzung der AVNOJ hat die Četnik-Bewegung in dem serbischen Dorf Ba ein Kongress einberufen im Januar 1944. Der Kongress hat die Entscheidungen der AVNOJ beurteilt und abgewiesen und hat unter anderem beschlossen, dass Jugoslawien als föderative, konstitutionelle und parlamentarische Monarchie mit der Dynastie Karadorđević und mit König Peter II an der Spitze organisiert wird. Aber diese Bewegung, verlassen von Aliierten und militärisch besiegt, verlor jegliche Bedeutung in den Kämpfen mit den kommunistischen Parteien. In der ersten Hälfte des Jahres 1944 hat die kommunistische Führung der Volksbefreiungsarmee den Kampf um internationale Anerkennung des neuen Jugoslawien begonnen. Die britische Regierung hat darauf bestanden, dass es zu einer Verständigung zwischen den Vertretern des neuen Jugoslawiens und

der Exilregierung in London kommt. Und dies geschah vom 14 bis zum 16. Juni 1944 auf der Insel Vis. Der Vorsitzende der Exilregierung Ivan Šubašić hat bei Gelegenheit in der Anwesenheit von britischen Botschaftern die föderative Organisation Jugoslawiens angenommen und die Volksbefreiungsarmee unter der Führung von Josip Broz Tito anerkannt. Es wurde vereinbart, dass man die Frage der Monarchie nicht vor der entgeltigen Befreiung des Landes stellt, wenn sich das Volk darüber endgültig erklären werde.

Mit dieser Vereinbarung wurde das parallele Bestehen der zwei Regierungen nicht enthoben, aber es wurden zu einer Mitarbeit gebracht. Die Šubašić Regierung begann zu funktionieren, *de facto*, als Vertretung der Volksbefreiungsbewegung im Ausland. Die neuen Verhandlungen zwischen Tito und Šubašić haben in Vršac am 21. Oktober begonnen und wurden in Beograd am 1. November beendet. Alle Bestimmungen der Vereinbarung von Vis wurden bestätigt und es wurde vereinbart, dass König Peter II nicht ins Land kommen darf, bevor die Völker eine Entscheidung treffen. In seiner Abwesenheit wurde die Macht von der Regentschaft ausgeführt. Es wurden Voraussetzungen für die Bildung einer gemeinsamen Regierung angegeben, für die der AVNOJ verantwortlich war. Die Deklaration in der Konferenz in Krim von den Staatsoberhäuptern der USA, der USSR und des Vereinigten Königreichs, abgehalten vom 4. bis zum 11. Februar 1945, riet Tito und Šubašić, die Verständigung gleich auszuführen und eine gemeinsame Regierung zu bilden. Man sollte auch die *vorübergehende Volksversammlung* bilden, der die Vertreter der AVNOJ und die Mitglieder der letzten Volksversammlung des Königreichs Jugoslawiens angehören würden, die sich nicht durch die Mitarbeit mit dem Feind kompromittiert haben.

Die Statthalterschaft wurde am 2. März gebildet und am 7. März 1945 wurde die einheitliche vorübergehende Regierung des demokratischen föderativen Jugoslawien mit Josip Broz Tito an der Spitze gebildet. Diese Regierung wurde sofort von dem Vereinigten Königreich, der USA und der USSR anerkannt. Das demokratische föderative Jugoslawien wurde in die Organisation der Vereinigten Nationen aufgenommen und hat als ihr gleichberechtigtes Mitglied an der Konferenz in San Francisco (vom 26. April bis zum 26. Juni 1945) teilgenommen. Vom 11. April 1945 an hat das demokratische föderative Jugoslawien mehrere internationale Verträge mit den ausländischen Staaten geschlossen. Auf diese Weise wurde die internationale Anerkennung des föderativen Jugoslawiens völlig beendet.

### III

Nach der endgültigen Befreiung Jugoslawiens am 15. Mai 1945 wurde am 11. August die dritte Sitzung der AVNOJ einberufen. In ihrer Struktur waren 1.) die Repräsentanten von Teilen Jugoslawiens, die nicht an der zweiten Sitzung vertreten waren<sup>6</sup>; 2.) die Vertreter der politischen Parteien und Gruppen; 3.) eine gewisse Anzahl an Abgeordneten der Volksversammlung des Königreichs Jugoslawien (die Einberufung von 1938). Eine ganze Reihe für den Staat notwendige, neue Gesetzte wurden verabschiedet.

Die Wahlen für die Konstituante wurden am 11. November 1945 abgehalten. Bei den Wahlen erschien die einheitliche Liste der Volksfront (*Narodni front*). Die Volksfront wurde in Belgrad vom 5. bis zum 7. August 1945 als eine nationale politische Organisation mit der führenden Rolle der Kommunistischen Partei gegründet. Zum Präsidenten wurde Josip Broz Tito gewählt. Programmvorschriften der Volksfront waren das Bewahren der Staatseinheit, der Unabhängigkeit des demokratischen föderativen Jugoslawien, der Republik, Brüderlichkeit und der Einigkeit, der föderativen Ordnung und Gleichberechtigung der Völker. Bei der Volksfront waren auch einige Bürgerparteien vertreten, aber sie haben sich meist den Wünschen der Kommunisten untergeordnet.

Ein Teil der Bürgerparteien hat ohne Erfolg versucht, eine eigene Front zu organisieren, aber ihre Aktivitäten wurden von den Kommunisten gewalttätig verhindert, sodass die Opposition Abstinenz verkündet hat. Um nicht den Eindruck zu erwecken, man würde nur für die Regierungsliste stimmen, wurde die sgn. „Wahlurne ohne Liste“ erschaffen (auch „die blinde Wahlurne“ genannt).

Nach dem föderativen Prinzip sollte die Konstituante aus zwei Häuser bestehen: dem Bundesrat und der Völkerversammlung. Der Bundesrat wurde von allen Bürgern, die das Wahlrecht hatten, gewählt; ein Abgesandter für 40.000 Einwohner. Die Völkerversammlung hat die Bürger nach den föderalen Einheiten gewählt und in Serbien auch nach den autonomen Einheiten (Woiwodina und Kosovo und Metochien). Jede föderale Einheit hatte jeweils 25 Abgesandte in der Versammlung, die autonome Provinz Woiwodina 15 und das autonome Gebiet Kosovo und Metochien 10. Ein Abgesandter konnte nicht gleichzeitig zwei oder mehrere Häuser gewählt werden. Die Wahlbeteiligung

<sup>6</sup> Die makedonischen Delegaten haben nicht an der zweiten Sitzung der AVNOJ teilgenommen, weil sie es angeblich nicht geschafft haben, sich durchzuschlagen.

lag bei 88,43%; die Volksfront bekam 90,48% der Stimmen und die Opposition 9,25%.

Die erste Sitzung der Konstituante begann am 29. November 1945 und endete am 1. Februar 1946. In der ersten Sitzung wurde die *Deklaration über die Proklamation der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien* hervorgebracht, womit die Monarchie formell aufgelöst worden ist und die Republik verkündet wurde. Der Staat wurde als „Bundesvolksstaat rebublikanischer Form, die Gemeinschaft der gleichberechtigten Völker, die ihren Willen vereint in Jugoslawien zu bleiben, frei ausgedrückt haben“ erklärt.

## IV

Die erste Verfassung der föderativen Volksrepublik Jugoslawien wurde am 31. Januar 1946 angenommen und galt bis 1953, als sie durch das Verfassungsgesetz ersetzt worden ist. Nach dieser Verfassung ist Jugoslawien eine föderative Republik, die aus sechs föderativen Einheiten besteht. Die Organisation der Regierung begründet sich auf dem Prinzip der Volkssouveränität und das höchste Machtorgan ist die Volksversammlung<sup>7</sup>. Die Volksversammlung funktioniert nach dem Zwei-Kammer-System und besteht aus dem Bundesrat, der die Funktion des Bürgerrats einnimmt und dem Völkerrat, der die Funktion einer föderalen Kammer einnimmt. Die Verteilung der Zuständigkeit zwischen der Föderation und der föderalen Einheiten ist in der Bundesverfassung ausgeführt, wobei für den größten Teil der Vollmacht die Föderation zuständig war. Die Verfassung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien regelte auch die Organisation der Macht in den föderalen Einheiten (Volksrepubliken) als auch in den territorialen Autonomien (die autonome Provinz Woiewodina und das autonome Gebiet Kosovo und Metochien). Die föderalen Einheiten haben ihre eigenen Verfassungen als grundlegende konstitutive Akten festgelegt. Die territorialen Autonomien haben als ihren höchsten Akt die Statute festgelegt, und zwar als verwaltungs-territoriale Einheiten.

Es sollte erwähnt werden, dass die Verfassung das Recht auf politisches Organisieren, als eines der fundamentalen politischen Rechte, nicht erlaubt hat.

Das Verfassungsgesetz aus dem Jahre 1953 beinhaltet im Sinne der föderalen Struktur folgende Veränderungen: die Volksversammlung ändert ihren Namen

---

<sup>7</sup> In dieser Arbeit werden nur die Vertragsklauseln analysiert, die sich auf das föderative Konzept beziehen.

in Bundesvolksversammlung, aber das Zwei-Kammer-System bleibt. Sie besteht aus dem Bundesrat, der die Funktion des Bürgerrates einnimmt, und dem Herstellerrat, der die Funktion des Hauses der Hersteller einnimmt. Der Völkerrat war nicht mehr ein selbstständiges Haus, sondern er wurde zu einem Teil des Bundesrates. Er war abgesondert und entschied als selbstständiges Haus, wenn auf der Tagesordnung des Bundesvolksrates eine Entscheidung über die Revision der Verfassung oder über die Gesetze, deren Inhalt sich an den schon durch der Verfassung festgelegten Verhältnissen zwischen den Volksrepubliken und Föderation richtete, entschieden werden musste.

Mit der Verfassung aus dem Jahre 1963 wurde der Staatsname in Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien geändert. Sie ist „der Bundesstaat der freiwillig vereinigten und gleichberechtigten Völker und die sozialistische demokratische Gemeinschaft, die sich auf der Macht des Arbeitervolkes und auf der Selbstverwaltung gründet“.

Die Konzeption der Föderation ist auf der Abgrenzung der Funktionen, die dem Bundesstaat angehören und von den Funktionen, die den föderalen Einheiten angehören, gegründet. Die Funktionen der Föderation sind taxativ aufgezählt. Die föderalen Einheiten hatten eine bedeutend größere Selbstständigkeit. Die Bundesverfassung regelt nicht mehr ihre Organisation wie auch die Zuständigkeiten, die ihnen angehören. Das regeln die Verfassungen der föderalen Einheiten.

Die Verfassung bringt erhebliche Veränderungen in der Organisation der Bundesregierung mit sich. Die Bundesversammlung bleibt immer noch das höchste gesetzgebende Organ, wird aber zugleich auch als das Organ der gesellschaftlichen Selbstverwaltung bestimmt. Die Versammlung ist fünfhausig und besteht aus dem Bundesrat als Bürgerrat, dem Wirtschaftsrat, dem Bildungs- und Kulturrat, dem Sozial- und Gesundheitsrat und dem Organisations-politischen Rat. Der Völkerrat ist noch immer ein wesentlicher Bestandteil des Bundesrates.

Die vollziehende Gewalt ist dem Bundesvollzugsrat anvertraut, der von der Bundesversammlung gewählt wurde und für die Volksversammlung verantwortlich ist.

Die letzte vollkommene Verfassung in Jugoslawien wurde am 21. Februar 1974 angenommen. An demselben Tag wurden ihre eigenen Verfassungen, alle föderalen Einheiten, wie auch die autonomen Provinzen angenommen, die ebenfalls das Recht bekamen die Verfassung anzunehmen.

Die Verhältnisse in der Föderation, die diese Verfassung regelt, weisen auf die Tatsache hin, dass sich Jugoslawien in eine Konföderation zu verwandeln begann.

Die Bevollmächtigungen des Bundesstaates wurden bedeutend vermindert und sie wurden in der Verfassung nur taxativ aufgezählt. Die Kompetenzen der föderalen Einheiten als auch der autonomen Provinzen wurden in einer Reihe von Gebieten (die Verteidigung, internationale Mitarbeit, Sicherheit, etc.) mit den Bevollmächtigungen erweitert, über die die föderalen Einheiten in den meisten Fällen nicht verfügten. Diese Bevollmächtigungen haben Folgendes umfasst: das Recht der föderalen Einheiten und der autonomen Provinzen, bei der Hervorbringung der Bundesvorschriften in allen ihren Entwicklungsphasen teilzunehmen; ihr Recht, diesen Vorschriften zuzustimmen. Da diese Vorschrift nur mit Zustimmung aller hervorgebracht werden konnte, hat sich dies praktisch in das Vetorecht verwandelt, über das nicht nur die föderalen Einheiten, sondern auch die autonomen Provinzen verfügen konnten. Die Föderation verfügte über keine Instrumente, die Bundesvorschriften zu Ende zu führen. Für das Ausführen der Bundesvorschriften sind die föderalen Einheiten zuständig gewesen und ausnahmsweise waren die Bundesorgane dafür verantwortlich.

Mittels dieser Verfassung wurde Jugoslawien praktisch in eine Konföderation verwandelt, was im Jahre 1991 die Ausscheidung der vier föderalen Einheiten aus der föderalen Struktur als Resultat hatte.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Über die jugoslawischen Verfassungen schreiben J. ĐORĐEVIĆ: *Ustavno pravo FNRJ I-II*. Beograd, 1947–1948; J. ĐORĐEVIĆ: *Novi ustavni sistem*. Beograd, 1964.; J. ĐORĐEVIĆ: *Ustavno pravo*. Beograd, 1972.; L. GERŠKOVIĆ: *Historija narodne vlasti I-II*. Beograd, 1950.; J. STEFANOVIĆ: *Ustavno pravo FNRJ i komparativno I-II*. Zagreb, 1956.; V. POPOVIĆ: *Ustavno pravo Jugoslavije*, Beograd, 1964.; A. FIRA: *Ustavni razvoj socijalističke Jugoslavije*. Beograd, 1977.; M. STROBL – I. KRISTAN – C. RIBIČIĆ: *Ustavno pravo SFRJ*. Ljubljana, 1981.; V. MRATOVIĆ – N. FILIPOVIĆ – S. SOKOL: *Ustavno pravo i političke institucije (SFRJ i komparativno)*. Zagreb, 1981.; J. SRUK: *Ustavno uređenje SFRJ*. Zagreb, 1982.; P. NIKOLIĆ: *Ustavno pravo*. Beograd, 1991.; R. MARKOVIĆ: *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd, 1996.; M. PAJVAČIĆ: *Ustavno pravo*. Novi Sad, 1998.





# DIE FRAGE DER STAATLICHKEIT DES HABSBURGER REICHES NACH DEM AUSGLEICH

ISTVÁN SZABÓ

Professor, Pázmány Péter Katholische Universität

*Einführung.* Im Herbst von 1526 wurde Ferdinand der I. vom ungarischen Reichstag zum König des Landes gewählt. Der Reichstag wollte damit die staatliche Souveränität nicht aufgeben, durch die Wahl lies es nur eine Personalunion entstehen. Die habsburgischen Herrscher strebten aber durch Jahrhunderte danach, die zu ihrer Regierung gehörenden Gebiete zu vereinheitlichen.

Während des Absolutismus hatte der Staat kein in der Verfassung festgelegtes Funktionssystem. Die Quelle aller Mächte ist der Herrscher, deswegen kann er auch die zu seiner Regierung gehörenden Gebiete frei in einem einheitlichen Staat organisieren. Natürlich führt es in mehreren Fällen zu Konflikten, deswegen regiert der Herrscher einmal mit absolutistischen Mitteln, andermal macht er Vergünstigungen.

Die Situation kann ab 1848 deutlicher verfolgt werden, als die Habsburgische Macht zu einem Verfassungsstaat wurde. Hier kann die Frage nicht umgegangen werden, ob die ganze Macht eine einheitliche Verfassung hat, oder die einzelnen Gebiete über voneinander unabhängige, selbstständige Verfassungen verfügen. Das hat nämlich eine bedeutende Wirkung darauf, ob selbst das Reich über Staatlichkeit verfügt, oder es ist nur eine Personalunion von getrennten Staaten. Im Frühling 1848 sanktionierte Ferdinand der I. (V.) in Ungarn die sog. „Aprilgesetze“, und die räumliche Geltung der Reichsverfassung von 1848, die an den Namen von Pillersdorf geknüpft ist, war beschränkt. Die räumliche Geltung der Reichsverfassung von 1849, die in Olmütz ausgegeben wurde aber auf alle Gebiete erstreckte, also organisierte sie das Habsburgische Reich in einem einheitlichen Bundesstaat.

Der Ausgleich von 1867 stellte in Ungarn die Gültigkeit der Gesetze von 1848 wiederher, und in Bezug auf die anderen Gebiete des Habsburgischen Reiches gab die sogenannte Verfassung von Dezember aus. Die cisleithanischen und die transleithanischen Gebiete hatten so eine getrennte Verfassung. Die Situation wurde aber von den durch die Ausgleichsgesetzten errichteten, gemeinsamen Organen komplizierter gemacht.

*Der Ausgleich.* Die zu beantwortende Frage ist also die folgende: ob die durch den Ausgleich von 1867 errichtete Österreich-Ungarische Monarchie, als eine Bundesorganisation selbst über Staatlichkeit verfügte? Waren die cisleithanischen und die transleithanischen Gebiete dessen Mitgliedstaaten, oder bildeten sie zwei selbstständige Staaten, die nur durch die Person des Herrschers verbunden waren?

Eine Bundesorganisation kann auf zwei verschiedene Art und Weise errichtet werden. Eine unbestrittene Möglichkeit dazu ist, wenn eine gemeinsame Verfassung ausgegeben wird, das ist für die Bundesstaaten mit stärkerer Zentralmacht charakteristisch.<sup>1</sup> Die Staatenbünde haben aber keine zentrale Verfassung, sie wird mit dem Bündnisvertrag ins Leben gerufen.<sup>2</sup>

Anlässlich der zwei Modelle der Bundesorganisationen müssen wir die Frage der Staatlichkeit aufwerfen. Bei dem stärkeren Organisationsmodell (bei dem Bundesstaat) ist diese einverständlich, aber wir haben bei dem Staatenbund schon Zweifelfall.<sup>3</sup> Diese Frage wird bei der Prüfung der Staatlichkeit der Österreichisch-Ungarisch Monarchie auch wichtig.

In Hinsicht auf die Österreich-Ungarischen Monarchie, hatte sie keine zentrale Verfassung, also können wir in diesem Fall über keinen Bundesstaat sprechen. Das auf den beiden Seiten inartikulierte Ausgleichsgesetz konnte aber ein Bundesvertrag sein. Also die Existenz des Staatenbundes kann nicht ausgeschlossen werden. Bei dessen Untersuchung kommt aber das gutbekannte Problem hervor, dass die Texte der zwei verkündeten Gesetze (auf den

---

<sup>1</sup> In der deutschen Verfassungsentwicklung ist ein gutes Beispiel die Reichsverfassung von 1849. Die Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes haben eine verfassungsgebende Nationalversammlung ins Leben gerufen, welche eine einheitliche Verfassung für das Deutsche Reich angenommen hat. Die Errichtung einer Volksvertretung (das Volkshaus des Reichstages) und des Amtes des Kaisers verstärkte auch die Zentralmacht.

<sup>2</sup> Die Grundakte des Deutschen Bundes war keine Verfassung, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag. Seine wichtigsten Ergänzung, die Wiener Schlussakten gleichfalls.

<sup>3</sup> Georg MEYER – Gerhard ANSCHÜTZ: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Auflage. Leipzig, 1919. 46.; Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Auflage. Band 1. Tübingen, 1911. 55–56.

cisleithanischen und den transleithanischen Gebieten) deutlich voneinander unterschieden. Diese Abweichung kann bereits in den Titeln der Gesetze gefunden werden: das cisleithanische Gesetz: *Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten*; das transleithanische (das ungarische) Gesetz: *Gesetzartikel Nr. XII vom Jahre 1867, betreffend die gemeinsamen Angelegenheiten zwischen den Ländern der ungarischen Krone und den anderen durch seine Majestät regierten Ländern*. Und die zwei Titel variieren eben in den von uns untersuchten Fragen.

Über die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichischen Monarchie spricht das cisleithanische Gesetz, in dem der Ausdruck „Österreichische Monarchie“ sowohl die cisleithanischen, als auch die transleithanischen Gebiete beinhaltet. In diesem Fall können die gemeinsamen Angelegenheiten als föderale Angelegenheiten betrachtet werden. Also die Österreichische Monarchie ist ein Staat mit föderaler Organisation, und im Hinblick auf die Teilung der Kompetenzen bilden die gemeinsamen Angelegenheiten die Bundessachen, und die hier nicht aufgeführten bilden die Landessachen. Das transleithanische (ungarische) Gesetz ist aber eine staatliche Einheit, die aus zwei voneinander getrennten Teilen besteht: es spricht über die gemeinsamen Angelegenheiten zwischen den Ländern der ungarischen Krone und den anderen Ländern, die von Seiner Majestät regiert wurden. Das bezieht sich lieber auf die Vereinbarung zwischen zwei, voneinander getrennten Ländern.

Wir können auch darin Unterschiede finden, dass nach dem cisleithanischen Gesetz von den gemeinsamen Delegationen „Gesetze“ gebracht werden,<sup>4</sup> aber laut des transleithanischen Gesetzes nur „sanktionierten Beschlüsse“.<sup>5</sup> Die legislativen Rechte beziehen sich jeden Fall auf Staatlichkeit, wenn aber die Delegationen nur Beschlüsse bringen dürfen, dann können sie als eine zwischenstaatliche Institution betrachtet werden. In diesem Zusammenhang dürfen wir nicht vergessen, dass die Österreich-Ungarische Monarchie kein gemeinsames Gesetzblatt hatte. Also wurden die Entscheidungen der Delegationen sofort nicht verkündet. Wenn hier eine gemeinsame legislative Tätigkeit durchgeführt worden wäre, hätte das vorhanden gewesen. Die Tatsache lässt aber das Problem offen, dass das Bundesrecht in den Staatenbünden durch

---

<sup>4</sup> § 15 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung

<sup>5</sup> § 43 des Gesetzartikels Nr. XII vom Jahre 1867

Transformation in Kraft tritt, wie zum Beispiel im Falle des Deutschen Bundes.<sup>6</sup> Also die Mitgliedstaaten machen das mit ihren eigenen Rechtsquellen zum Teil ihres innerstaatlichen Rechtes. Solche Transformation fand auch in den zwei Mitgliedstaaten der Österreich-Ungarischen Monarchie statt.<sup>7</sup>

Also vermitteln die Ausgleichsgesetze gut die Wesentlichkeit des Kompromisses. Von der cisleithanischen Seite betrachten wir das Habsburgische Reich für einen einheitlichen Staat, von der transleithanischen Seite geben wir aber für Ungarn eine, von den anderen Erbländern getrennte Staatlichkeit. Dieser Kompromiss erschwert aber unsere Aufgabe. Aufgrund der Analyse der Ausgleichsgesetze können nämlich die gestellten Fragen nicht beantwortet werden.

In Betreff der Untersuchung der Staatlichkeit dürfen wir aber die Tatsache der Existenz der Delegationen nicht ignorieren. Wir untersuchten bereits, ob sie Gesetze oder Beschlüsse brachten. Aber selbst die Tatsache muss auch untersucht werden, dass die cisleithanischen und die transleithanischen Gebiete außer dem gemeinsamen Herrscher auch andere gemeinsame Organe hatten. Wenn nur der Herrscher gemeinsam ist, dann ist die Personalunion eindeutig, als es gibt keine gemeinsame Staatlichkeit. Wenn es aber auch andere gemeinsame Organe gibt, dann kann die Frage nicht so eindeutig beantwortet werden.

In diesem Zusammenhang müssen wir getrennt untersuchen, von wem die Organisationsstruktur der vollziehenden Gewalt in den einzelnen Regierungssystemen bestimmt wird. Wenn nämlich sie zur Kompetenz des gemeinsamen Herrschers gehört, dann kann das Verwaltungssystem von zwei Staaten auch in einer Personalunion verbunden werden.

---

<sup>6</sup> Die Bundesstaaten haben selber Gesetzblatt, so können sie die Bundesrechtsnormen ohne die Mitwirkung der Mitgliedstaaten verkünden. In den Staatenbünden ist die Lage anders. Der Deutsche Bund hat keine selber Gesetzblatt, haben die Bundesnormen in den Gesetzblätter der Mitgliedstaaten verkündet. Das Bundesrecht wurde nur durch Transformation in Kraft getreten können, wie die völkerrechtliche Verträge. Aber eine Frage ist, ob die Mitgliedstaaten die Verkündung der Bundesnormen rechtmäßig verweigern konnten?

<sup>7</sup> Az Osztrák-Magyar Monarchiában valódi transzformáció volt, hiszen a delegációk döntései közvetlenül semmiképpen sem léphettek hatályba. Azt a Birodalmi Tanácsnak, illetőleg az Országgyűlésnek (Reichstag) saját törvényként el kellett fogadnia, s így kihirdetni.

## **1. Die Ausübung der vollziehenden Gewalt in den konstitutionellen Monarchien**

Die wesentliche Grenzlinie zwischen der konstitutionellen Monarchie und der parlamentarischen Monarchie kann in der Ausübung der vollziehenden Gewalt gezogen werden. Im ersten Fall ist das – neben der Gegenzeichnung der verantwortlichen Minister – die Aufgabe des Herrschers.<sup>8</sup> In den parlamentarischen Monarchien ist aber der Herrscher daraus ausgeschlossen, und die vollziehende Gewalt konzentriert sich ausschließlich in den Händen der Regierung.

In den konstitutionellen Monarchien ist die Regierung auch vor dem Parlament verantwortlich, aber die persönliche Abhängigkeit vom Herrscher ist noch stärker. So konnte der König wegen der Ablehnung einer Gegenzeichnung seinen Minister entlassen. In dieser Verfassungskonstellation verwirklichte die ministeriale Gegenzeichnung ausschließlich eine Rechtskontrolle. Der Minister lehnte sie ab, wenn die königliche Maßnahme gesetzesverletzend war, denn konnte er deswegen vom Parlament bestraft werden.

Die nächste Frage ist die Bestimmung der Organisationsstruktur der Ministerien. In der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts, sogar auch im XX. Jahrhundert wurde sie selbst vom Inhaber der vollziehenden Gewalt bestimmt.<sup>9</sup>

Denn die Regierungsform war die konstitutionelle Monarchie sowohl auf den cisleithanischen, als auch auf den transleithanischen Gebieten, wurde die vollziehende Gewalt vom König (Kaiser) ausgeübt. Das bedeutete auch, dass die Organisationsstruktur der Ministerien in der Regel von ihm bestimmt werden konnte. Mit Ausnahme von Ungarn, denn diese Frage wurde schon 1848 gesetzlich erlassen.<sup>10</sup> Das bedeutete, dass zur Umgestaltung der Regierung die Einstimmung des Parlaments nötig war. Bald können wir sehen, dass es wahrscheinlich nicht zufällig passierte.

Nach der Gründung des Deutschen Reichs (1867/1871), wurde eine besondere Personalunion errichtet. Das kaiserliche Amt wurde vom jeweiligen preußischen König erfüllt, also wurde die Personalunion nicht von zwei Staaten, sondern zwischen dem Reich und einem seiner Bundesstaaten gegründet. Es ist wesentlich, dass es eine Personalunion war, die Realunion verletzte nämlich das Funktionssystem des Bundesstaates. Die Reichsverwaltung hatte nämlich

---

<sup>8</sup> S. 48/3-as

<sup>9</sup> S. No, Ausztria

<sup>10</sup> S. 48/3-as

Aufsichtsrecht über die Landesverwaltung. Wenn die preußische Verwaltung mit der Reichsverwaltung verschmolzen ist, dann versorgen die Preußen ihre Aufsicht selbst. In der Praxis können wir aber sehen, dass diese Verschmelzung sich dennoch vollzog. Die ministeriale Organisation wurde nämlich an beiden Orten vom Herrscher bestimmt, und das versicherte für ihn, die zwei Organisationen zu verschmelzen. Das deutsche Beispiel präsentiert also, dass es in den konstitutionellen Monarchien schwer ist, eine Garantie zu finden, das zu verhindern, dass der Herrscher die Personalunion in einer Realunion verwandeln kann.

Der wichtigste Verteidigungsmechanismus war, wenn das ministeriale Organ gesetzlich erlassen wurde.

## **2. Die Deutung der Rechtsstellung der gemeinsamen Organe**

Also, wenn alles wie üblich läuft, gestaltet der Herrscher nach dem Ausgleich die ministeriale Organisation sowohl auf den cisleithanischen, als auch auf den transleithanischen Gebieten nach seinem freien Ermessen aus. Auf der transleithanischen Seite traten aber die Gesetze von 1848 wieder in Kraft, von diesen erwähnten wir schon, dass sie das Organisationsystem der Ministerien festlegten. Also das einseitige Bestimmungsrecht des Herrschers hörte hier auf.

In Hinsicht auf die deutsch-preußische Personalunion hatte er (der Kaiser/König) aber immer noch die Möglichkeit, die Führung der cisleithanischen und der transleithanischen Ministerien, die die gleichen Aufgaben ausüben, derselben Person zu geben. Das galt besonders für den Bereich des Kriegswesens und der auswärtigen Angelegenheiten, da sie die meist persönlich ausgeübten Teilen der königlichen, vollziehenden Gewalt waren. Wenn zwischen den cis- und transleithanischen Gebieten organisatorisch getrennte Kriegs- und Außenministerien aufgestellt werden, verhindert nichts den Herrscher, die Führung dieser Ministerien derselben Person zu übertragen. Vergebens werden durch die zwei Gebiete getrennte diplomatische Vertretungen errichtet, nichts verhindert den Herrscher, einzige Person in einem Land für die Leitung der zwei auswärtigen Vertretungen zu ernennen. Ähnlich wie bei dem Generalstabchef der zwei organisatorisch getrennten Heeren.

Also hätte Ungarn die selbstständige Erledigung der Kriegswesens und der auswärtigen Angelegenheiten nicht einmal realisieren können, wenn gemeinsame Ministerien nicht aufgestellt werden, beziehungsweise werden organisatorisch einheitliche Heer und auswärtige Vertretungen nicht errichtet

werden. Die Aufstellung der gemeinsamen Ministerien bildete aber einen Teil des Ausgleiches, so wurden sie im Ausgleichsgesetz festgestellt. Das bedeutete aber, dass auch die Bestimmung des Systems der gemeinsamen Ministerien fiel aus den Händen des Herrschers, denn ihre Existenz wurde ähnlich wie bei den ungarischen Ministerien durch das Gesetz bestimmt.

### 3. Nachwort

Mit dem Ausgleich hatte Ungarn das Ziel, mit den anderen Gebieten, die unter der Regierung des Habsburger Hauses standen, nur in einer Personalunion verbunden zu sein. Das heißt die Entstehung eines Österreichischen Kaisertums und eines Ungarischen Königtums, die zwei selbstständige Staaten sind, mit einem gemeinsamen Herrscher. Eine solche Beziehung bildet keine Bundesorganisation, also kann die Österreich-Ungarische Monarchie in diesem Fall über keine Staatlichkeit verfügen. Die Situation wurde aber damit komplizierter, dass das Regierungssystem der beiden Staaten die Konstitutionelle Monarchie war, infolge dessen der Herrscher über zahlreiche, an die Person gebundene Regierungsrechte verfügte. Die getrennte Ausübung der Regierungsrechte, die von derselben Person ausgeübt werden, ist aber fast unmöglich.

Wenn wir die Elemente der Bundesorganisation untersuchen, dann die Existenz des Bundestaates eindeutig auszuschließen ist, die des Staatenbundes aber nicht. Die Ausgleichsgesetze können als ein Bundesvertrag betrachtet werden, und die anderen Elemente des staatlichen Funktionssystems entsprachen auch dieser Form der Staatsorganisation. Wir müssen auch hier erwähnen, dass die Pragmatische Sanction aus 1713/1723 zu den öffentlich-rechtlichen Gründen des Ausgleiches diente. Sie ging parallel zur Regulierung der Ordnung der Thronbesetzung um die Errichtung einer Verteidigungsgemeinschaft. Die Verteidigungsgemeinschaften werden also oft durch Landesverbände realisiert.

Die aufgestellte Frage also, ob die Österreich-Ungarische Monarchie über Staatlichkeit verfügte, kann aber auf dieser Grundlage auch nicht beantwortet werden, weil die selbstständige Staatlichkeit der Landesverbände eine umstrittene Frage ist. Hier steht also die volle Staatssouveränität den Mitgliedstaaten zu, alle Bundesentscheidungen werden durch Konsens der Mitgliedstaaten geboren. Dieses Problem kam auch in Verbindung mit der deutschen Einheit zwischen 1815 und 1866 vor. Das ist nur deswegen als Beispiel gestellt, weil die Praxis des staatlichen Funktionssystems mehrere Fragen aufstellt. Zum Beispiel war



die Österreich-Ungarische Monarchie als Vertragspartei bei dem Abschluss der internationalen Verträge gekennzeichnet. Das bedeutet, dass die Österreich-Ungarische Monarchie über internationale Staatlichkeit verfügte. Das bedeutet aber unbedingt keine Staatlichkeit, denn eben der erwähnte deutscher Bund verfügte auch über internationale Rechtspersönlichkeit. Aber könnten wir auch die Europäische Union erwähnen, die über internationale Rechtspersönlichkeit verfügt, aber sie sieht sich nicht als ein Staat.

Im Falle der Österreich-Ungarischen Monarchie können wir meiner Meinung nach über einen Staatenbund sprechen, wo die zwei konstituierenden Staaten über die volle Staatssouveränität verfügten. Die gemeinsamen Organe bedeuteten keine solche Organisation, die über die selbstständige Souveränität verfügt hätte, die von den konstituierenden Staaten getrennt waren.

# DIE DONAUKONFÖDERATION<sup>1</sup>

*(ein Verfassungsplan von Lajos Kossuth)*

István SZABÓ

Professor, Pázmány Péter Katholische Universität

## 1. Einführung

Nach dem Ende des ungarischen Freiheitskampfes 1849 war Lajos Kossuth gezwungen, ins Ausland zu emigrieren. Das Bedürfnis, den Konstitutionalismus wieder einzusetzen, blieb Kossuths erklärtes Ziel und ließen ihn in diesem Zusammenhang Verfassungsentwürfe ausarbeiten. In diesen gibt es zwei Hauptlinien: einerseits das Problem des künftigen Konstitutionalismus von Ungarn, andererseits die Frage des gemeinsamen Staates der Donauvölker. Zum Thema der bundesstaatlichen Staatsorganisationen kann der Plan der sog. Donaukonföderation angeschlossen werden, deswegen werden wir uns damit ausführlich beschäftigen. Auf die Verfassung Ungarns (Verfassung von Kütahya<sup>1</sup>) wird nur gelegentlich verwiesen, wenn etwa Zusammenhänge zwischen den zwei Verfassungsplänen bestehen.

Es ist für beide Verfassungsentwürfe charakteristisch, dass *sie keine ausgearbeitete Gesetzeswortlaute sind*. Kossuth arbeitete seine Entwürfe nicht als Verfassungstexte aus, sondern definierte lediglich Konzepte zum künftigen Konstitutionalismus. Daraus folgt, dass die Texte nicht ausführlich sind und sich bei bestimmten Fragen Lücken finden.<sup>2</sup> Hätte er zu Widersprüchen Stellung

---

<sup>1</sup> Kossuth hat diese Verfassungsplan in der türkischen Emigration im Stadt Kütahya ausgearbeitet.

<sup>2</sup> STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykonceptiója. [István STIPTA: Ein Verfassungskonzept von Lajos Kossuth aus dem Jahre 1859.] *Jogtudományi Közlöny*, 1995/1. 49.

nehmen müssen, hätten diese schon in der Planungsphase verworfen werden können. Deswegen können bestimmte Lücken nicht als Unaufmerksamkeit betrachtet oder negativ bewertet werden.

Beide Entwürfe Kossuths sahen eine determinative Folge vor: die vollständige Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Beziehung zu den Habsburger Monarchie. Darüber ließ er keinen Zweifel. Schon während des Freiheitskampfes ist die Vorstellung von Kossuth klar: Ungarn muss alle Beziehungen zu den Habsburgern aufgeben. Daraus folgt, dass alle staatsrechtlichen Beziehungen mit den cisleithanischen Kronländern aufgehoben werden. Die Ablehnung der Habsburger war so deutlich, dass Kossuth die cisleithanischen Kronländer aus der Donaukonföderation ausschließt.<sup>3</sup> Dies ist schwer zu verstehen, denn Österreich wäre ein wesentlicher geographischer, wirtschaftlicher Bestandteil dieser Staatsformation gewesen.

Bei Anfertigung der Verfassungsentwürfe nahm Kossuth offensichtlich ausländische Modelle zum Vorbild, in erster Linie die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika.<sup>4</sup> Dieser Konstitutionalismus war für ihn so überzeugend, dass er ihn zu einem Ausgangspunkt des künftigen Konstitutionalismus, sowohl für die Donaukonföderation als auch für Ungarn machte, was bedeutete, dass die Konföderation und einer ihrer Mitgliedstaaten nach dem gleichen Staatsmechanismus, wie die USA, funktioniert hätten.

## 2. Die Bundeskompetenzen

Nach Kossuths Vorstellung wäre für *die Außenpolitik und alle militärischen Angelegenheiten ausschließlich der Bund zuständig gewesen*. Die Mitgliedstaaten durften mit den Staaten außerhalb des Bundes keine gesonderten diplomatischen Beziehungen unterhalten. In Bezug auf die Armee waren für ihn im Falle der Landstreitkräfte und der Marine für den Bau von Kriegshäfen und Verteidigungsstellungen nur die Bundesnormen vorstellbar.

Innerhalb der Konföderation hielt *Kossuth auch die Wirtschaftsintegration für wichtig*. Deswegen hielt er die zentralen Normen hinsichtlich von Zöllen, des Geld- und Maßsystems, sowie der Handelsgesetzgebung für unentbehrlich.

<sup>3</sup> PAJKOSSY Gábor: Az 1862. évi Duna-konföderációs tervezet dokumentumai. [Gábor PAJKOSSY: Die Dokumente eines Verfassungsplans der Donaukonföderation von 1862] *Századok*, 2002/4. 953.

<sup>4</sup> STIPTA 1995. aoO. 50.

*Allerdings kommt die allgemeine Vereinigung des Rechtssystems in seinem Plan nicht vor.* Beispielsweise wären für die Regelung des Strafrechts und des bürgerlichen Rechts etc. die Mitgliedstaaten zuständig gewesen. Ebenso im Falle der Freiheitsrechte hielt er die zentrale Bestimmung der Rechte der nationalen Minderheiten und teilweise der Regelungen der akademischen Freiheit und der Glaubensfreiheit für wichtig. Außerdem hätte er in allen anderen Fragen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten festgelegt.

Es lohnt sich, Kossuths Konzept mit dem föderalen System der Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland zu vergleichen. Beim amerikanischen Vorbild stellte sich Kossuth eine stärkere föderale Macht wie bei der Konföderation vor 1789 vor. So wurde in den Vereinigten Staaten beispielsweise das Verteidigungsministerium nur nach 1789 geschaffen<sup>5</sup> und auch im Handel gab es keine einheitlichen Regeln. Das war auch so im Deutschen Bund, der zwischen 1815 und 1866 existierte, nie ein einheitliches Zollgebiet bildete,<sup>6</sup> seine Streitkräfte aus selbstständigen Kontingenten der Mitgliedstaaten bezog,<sup>7</sup> und neben der Konföderation den Mitgliedstaaten parallelen Hoheitsrechte zugestand.<sup>8</sup>

### 3. Die Staatsorganisation der Donaukonföderation

Bei dem Aufbau der Staatsorganisation – wie zum Beispiel die Vereinigten Staaten – ist es fraglich, welchem Modell Kossuth den Vorzug gab, die Konföderation zwischen 1781 und 1789, oder die seit 1789 existierende Föderation, deren Zentralmacht bedeutend verstärkt ist. Die Strukturanalyse der legislativen Macht zeigt, dass *Kossuth sowohl an das Ein-, als auch an das Zweikammersystem als Alternative dachte.* Im Falle einer Entscheidung für letzteres, ist nach seinem Standpunkt das föderative Modell der Vereinigten

---

<sup>5</sup> Ernst FREUND: *Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika*. Tübingen, J.C.B. Mohr, 1911. 213.

<sup>6</sup> Ernst FORSTHOFF: *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*. 2. Auflage. Stuttgart, Kohlhammer, 1961. 143–145.; SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*. [István SZABÓ: *Die deutsche Verfassungsentwicklung 1806-1945*.] Budapest: Szent István Társulat, Budapest 2002. 56-57.

<sup>7</sup> Ernst Rudolf HUBER: *Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band. 1-8. Stuttgart, Berlin, Köln, Kohlhammer, 1957/1990. Band 1. 620.; SZABÓ aoO. 51–52.

<sup>8</sup> HUBER Band 1. aoO. 604.; SZABÓ aoO. 50.

Staaten das zu folgende Beispiel.<sup>9</sup> Danach müssen die Mandate im Unterhaus von der Bevölkerung der Mitgliedstaaten bestimmt werden und die Abgeordneten müssen direkt durch die Bürger gewählt werden. Bei der zweiten Kammer (Senat) plante Kossuth je zwei Senatorenmandate pro Mitgliedstaat, was mit der amerikanischen Lösung übereinstimmt.<sup>10</sup> Er ließ die Frage offen, ob diese durch die Staatsmachtorgane der Mitgliedstaaten delegiert werden oder ebenfalls durch die Bürger direkt gewählt werden. Das Problem kann nur indirekt gelöst werden. Laut der Verfassung von Kütahya wurden die Mitglieder des ungarischen Senats nicht von den Bürgern gewählt, sondern durch die Komitate delegiert.<sup>11</sup>

So hätten wahrscheinlich in einer größeren, organisierteren Konföderation die Senatoren auch indirekt gewählt werden können, womit die Mitgliedstaaten das Delegationsrecht gehabt hätten.

In Bezug auf die zentrale Gesetzgebung ist das bedeutendste Mittel der Mitgliedstaaten das Anweisungsrecht. Das Anweisungsrecht bestimmt, ob die Mitgliedstaaten den Vertretern, die sie in der zentralen Gesetzgebung vertreten, Instruktionen geben dürfen. In den Vereinigten Staaten gibt es dieses Anweisungsrecht nicht.<sup>12</sup> In Deutschland aber wird die zweite Kammer (der Bundesrat) durch die Mitgliedstaaten nicht nur delegiert, sondern können sie auch ihren Vertretern in den zweiten Kammer Instruktionen geben.<sup>13</sup> Es ist in diesem Zusammenhang interessant, dass auch die Mitglieder der Kammer in der Frankfurter Verfassung von 1849 – die durch die Mitgliedstaaten delegiert wurden – freie Mandate hatten.<sup>14</sup> Die Möglichkeit der Anweisung in Zusammenhang mit der Donaukonföderation wurde von Kossuth nicht erwähnt, in der Verfassung von Kütahya wird es hingegen beim ungarischen Senat artikelgenau ausgeschlossen.<sup>15</sup> So ist es wahrscheinlich, dass Kossuth die gleiche Vorstellung in Zusammenhang mit der Donaukonföderation hatte.

---

<sup>9</sup> PAJKOSSY aoO. 954.

<sup>10</sup> FREUND aoO. 106.

<sup>11</sup> SPIRA György: Kossuth és alkotmányterve. [György SPIRA: Verfassungsplan von Kossuth] Debrecen, Csokonai Kiadó, 1989. 62.

<sup>12</sup> FREUND aoO. 106.

<sup>13</sup> SZABÓ aoO. 116.

<sup>14</sup> SZABÓ aoO. 85-86.

<sup>15</sup> SPIRA aoO. 62.; Stipta 1995. aoO. 51.

Wenn die Gesetzgebung nach dem Einkammersystem organisiert worden wäre, beantwortet Kossuth die Frage nicht, ob die Kammer von den Bürgern direkt gewählt wird, oder die Mitglieder durch die Mitgliedstaaten delegiert werden, ebensowenig ob die Mitgliedstaaten das gleiche Stimmrecht bekommen, oder die Mandate im Verhältnis zur Bevölkerung verteilt werden.

Bei der Ausübung der föderalen Exekutive – als kollektives Staatsoberhaupt – *plante er die Aufstellung eines Konföderationsrates*. Dieser verfügt über keinen ständigen Sitz, sondern wechselt periodisch zwischen den Mitgliedstaaten. Das Staatsoberhaupt des jeweiligen Staates, wo der periodische Sitz war, sitzt als Präsident dem Konföderationsrat vor.<sup>16</sup> Diese Konstruktion weist in die Richtung einer Konföderation mit einer kraftlosen zentralen exekutiven Macht. Die Konföderation ist bei der Durchführung ihrer Beschlüsse auf die Hilfe der Mitgliedstaaten angewiesen, außerdem hat sie keine adäquaten Machtmittel gegen die Mitgliedstaaten, die ihre Durchführungsverpflichtungen verletzen. Für den Staatsapparat des Deutschen Bundes war dies auch schon eines seiner größeren Probleme. Die Konföderation hätte theoretisch gegen die Mitgliedstaaten auftreten können, damit aber einen Bürgerkrieg riskiert.<sup>17</sup> In den Vereinigten Staaten war ein Kongressausschuss zu Zeiten der Konföderation mit den exekutiven Befugnissen ausgestattet. Auch während der Vorbereitung der Föderationsverfassung tauchte das Amt des Staatsoberhauptes auf, letztendlich entschied man sich aber für ein monokratisches Staatsoberhaupt.<sup>18</sup>

Mit der Staatsorganisation der Donaukonföderation untersuchten wir die Struktur der exekutiven und legislativen Macht. *Der dritte Machtzweig, das unabhängige Gericht, fehlte in der Konföderationsorganisation*. Mit der Ausübung der richterlichen Gewalt beschäftigte sich Kossuth überhaupt nicht, und so kommt die Errichtung eines Bundesgerichtshofes in seinen Entwürfen nicht vor. So hätten die Mitgliedstaaten das Gerichtswesen in ihrer ausschließlichen Zuständigkeit gehabt. Wenn wir die Vereinigten Staaten zum Beispiel nehmen, bezieht sich das eindeutig auf die Konföderation, denn die Föderationsverfassung erzeugte eine mehrstufige Bundesgerichtsorganisation, mit dem obersten Bundesgericht an der Spitze, dessen Macht bedeutet war.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> PAJKOSSY aoO. 954.

<sup>17</sup> Zum Beispiel im Deutschen Bund die Bundesexekution von 1866 gegen Preussen. [SZABÓ aoO. 56.]

<sup>18</sup> FREUND aoO. 123–124.

<sup>19</sup> FREUND aoO. 154–156.

Die Angelegenheiten, für die die Konföderation zuständig war, erforderten hingegen die Organisation eines zentralen Gerichtes. Kossuth wollte nämlich Handelssachen einheitlich verwalten (siehe den Punkt 2.), wobei einheitliche Bundeshandelsgesetze vergebens gebracht werden würden ohne einheitliche Rechtsanwendung. Nach der Entstehung des Norddeutschen Bundes wurde beispielsweise in Deutschland das einheitliche Handelsgesetzbuch ausgegeben. Damit wurde – mit der Zentrale Leipzig – ein Bundeshandelsgerichtshof aufgestellt,<sup>20</sup> der durch das Gerichtsorganisationsgesetz von 1877 in einen obersten Gerichtshof mit allgemeinen Zuständigkeiten verwandelt wurde.

#### **4. Die theoretischen Probleme der bundesweit geltenden Regelung der Freiheitsrechte**

Von den Freiheitsrechten finden wir im Verfassungsentwurf von Kossuth nur die Rechte der Minderheiten und teilweise ihre Rechte auf die akademische Freiheit und die Glaubensfreiheit.

In den Bundesstaaten ist die Regelung der Grundrechte ein kritisches Problem. Die Bürgerrechte sichern nämlich in erster Linie den Schutz gegen die Exekutive, sodass die Regelung der Bürgerrechte die Funktion der Verwaltung relevant beeinflussen könne.<sup>21</sup> So können wir nicht davon absehen, ob der Zentralmacht oder den Mitgliedstaaten in den einzelnen Bundesländern in der Versorgung der Verwaltungsfunktionen die größere Rolle zukommt. Im letzten Fall werden die Freiheitsrechte im Allgemeinen durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten festgelegt. Daher wurde 1867 nach der Entstehung der Deutschen Einheit die Regelung der Grundrechte von der zentralen Verfassung ausgelassen.<sup>22</sup> Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 verstärkte deutlich die Macht der zentralen Verwaltung und damit wurden auch die Grundrechte geregelt.<sup>23</sup> Auf dem Gebiet der Vereinigten Staaten gab es in der Zeit der ersten Regelung der Grundrechte noch keine Bundesstaatsformation, diese erfolgte auf Ebene der einzelnen Staaten. Die Mitgliedstaaten hatten jedoch nach der

<sup>20</sup> Georg MEYER – Gerhard ANSCHÜTZ: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*. 7. Auflage. Leipzig, Duncker & Humblot, 1919. 726.

<sup>21</sup> Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band V. (Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts)* München, Beck, 2000. 362.

<sup>22</sup> STERN aoO. 362.; SZABÓ aoO. 144–145.

<sup>23</sup> SZABÓ aoO. 236–240.

1789 in Kraft getretenen Föderationsverfassung eine bedeutende Rolle in der Regelung der Grundrechte. Darüber hinaus verstärkte die amerikanische *Bill of Rights* aus dem Jahre 1791 die Rechte der Mitgliedstaaten,<sup>24</sup> und es gab keine Zentralisation auf ein ähnliches Niveau wie in Deutschland.

In Zusammenhang mit dem Aufbau der Staatsorganisation hatte Kossuth keine starke Exekutive vor Augen. Das hat offensichtlich zur Folge, dass die Versorgung der Verwaltungsaufgaben grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten gelegen hätte. So enthielten die Verfassungen der Mitgliedstaaten auch die Regelungen der Freiheitsrechte.

Wegen der spezifischen räumlichen Verteilung der multinationalen Bevölkerung der Donaukonföderation konnte die zentrale Regelung der Minderheitsrechte nicht vermieden werden, da ein bedeutender Teil der Konföderation ethnisch heterogen war. So konnten die Grenzen der Mitgliedstaaten nicht auf der Grundlage ihrer ethnischen Zugehörigkeit festgestellt werden. Wenn alle Mitgliedstaaten ihre eigene Rechte feststellen durften, hätte dies zu internen Spannungen führen können, die das Ende der gesamten Konföderation hätte bedeuten können. Kossuth wollte dies nicht detailliert regeln, und legte lediglich Grundsätze fest. Diese Grundsätze waren nicht ausreichend und zur weiteren Ausarbeitung in der eigenen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten gedacht. Mit der Einhaltung der Grundsätze, die auf Bundesebene (auf föderaler Ebene) festgestellt wurden, hätten die inneren ethnischen Spannungen mitunter auf ein verkraftbares Niveau reduziert werden können.

In Zusammenhang mit den Grundrechten, berührte Kossuth sowohl das Problem der akademischen Freiheit, als auch das der Glaubensfreiheit, jedoch nur insoweit wie das die Gewährleistung der Nationalrechte erforderte. Der Unterricht in der Muttersprache war auch mit der akademischen Freiheit verbunden, das aber war ein sehr wichtiges Element der Nationalrechte. Die Minderheitsrechte waren durch die Religionsfreiheit aufgrund zweier Aspekte berührt. Zum ersten durch die Bildung, da ein großer Teil der öffentlichen Bildung in dieser Zeit unter konfessioneller Verwaltung stand. Zum zweiten hatte der ethnische Separatismus ein konfessionelles Motiv. Die Volksgruppen, die in Gebieten mit gemischter Bevölkerung lebten, praktizierten unterschiedliche Religionen. Die wichtigste Frage in Zusammenhang mit den Nationalrechten war die Sprachenregelung. Dieses Thema wird durch den Verfassungsentwurf von Kossuth detailliert bearbeitet.

---

<sup>24</sup> FREUND aoO. 42–43.



## 5. Kossuths Vorstellung der multinationalen Sprachregelung innerhalb der Konföderation

Die Probleme, die wegen der gemischten ethnischen Bevölkerung vorkommen, sind nach Kossuth zu lösen, wenn die Amtssprache aufgrund der kleinsten Verwaltungseinheiten festgestellt wird. Er brach mit der Vorstellung, dass es innerhalb eines Staates eine dominante Nation gibt, deren Sprache Amtssprache ist, während die nationalen Minderheiten Rechte bekommen, die der Bewahrung ihrer Identität dienen. Seiner Vorstellung nach dürfen weder die Konföderation noch die Mitgliedstaaten eine einzige Amtssprache haben. *Darüber können die Komitate und die Gemeinden verfügen, denn beide Verwaltungseinheiten können nach Kossuth ihre Amtssprache frei wählen.*<sup>25</sup> So hätten innerhalb der Komitate nationale Minderheiten entstehen können, denn es lässt sich vorstellen, dass manche der auf dem Gebiet der Komitate liegenden Gemeinden eine abweichende Amtssprache für sich wählen. Die Gemeinde dürfte im Kontakt mit ihrem Komitate ihre eigene Sprache wählen.

Im Verband mit diesen Kollektivrechten geht Kossuth nicht auf Individualrechte ein. Was passiert mit den Bürgern, die innerhalb einer nicht-homogenen Gemeinde, die nicht zu der Mehrheitsethnie gehören. Die Frage wird sehr wohl beantwortet. Das System, das auf den lokalen Verwaltungen basiert, wurde schon von Kossuth in der Verfassung von Kütahya erklärt, im Verfassungsentwurf der Donaukonföderation jedoch nicht detailliert wiederholt. Danach durften alle Bürger im Kontakt mit den Behörden ihre Muttersprache benutzen, sowohl im Komitate als auch in der Gemeinde.<sup>26</sup> Hinsichtlich der Sprachregelung, aber auch der ganzen Staatsfunktion, ist es eine wesentliche Frage, wie die Befugnisse zwischen den Komitate und Gemeinden verteilt werden. Dies erklärt Kossuth in der Verfassung von Kütahya detailliert. Ein wichtiges Element behandelt er allerdings in Zusammenhang mit der Donaukonföderation, nämlich die Feststellung der Sprache des Unterrichtswesens. Diese legt er in die Zuständigkeit der Gemeinden in der gesamten Konföderation.

Laut Organisationsstruktur des Staates werden die Gemeinden und Komitate durch die Mitgliedstaaten und die Organe der Konföderation gefolgt. Da es keine Staatssprache gibt, konnten weder die Mitgliedstaaten noch die Konföderation eine Amtssprache haben. Die Mitglieder der legislativen und exekutiven Macht

<sup>25</sup> PAJKOSSY aoO. 955.

<sup>26</sup> SPIRA aoO. 57–59.

der Konföderation benutzten die Sprache, die sie am besten sprachen.<sup>27</sup> Das galt auch für die Parlamente der Mitgliedstaaten, mit der Einschränkung, dass nur die Sprachen benutzt werden konnten, die in den spezifischen Ländern gesprochen waren.<sup>28</sup> Die Komitate und die Gemeinden wählten die Sprache in der Interaktion mit den Behörden, die sie selbst zur eigenen Amtssprache erklärt hatten, und erhielten auch in dieser Sprache Antwort.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> PAJKOSSY aoO. 954.

<sup>28</sup> PAJKOSSY aoO. 955.; STIPTA 1995. aoO. 51.

<sup>29</sup> PAJKOSSY aoO. 955.



# WEIMAR, DER UNIVERSALE BUNDESSTAAT

Magdolna SZIGETI

Dozent, Pázmány Péter Katholische Universität

Nach dem ersten Weltkrieg waren die unterschiedlichen deutschen politischen Gruppen im Bekenntnis zur Reichseinheit übereinstimmend, aber über die Form, in der die überlieferte nationalstaatliche Einheit auszugestalten sei, gab es kontroverse Vorstellungen. Der Sturz der deutschen herrschenden Dynastien hatte ein wesentliches Hindernis für die Verwandlung Deutschlands in einen Einheitsstaat beseitigt. Es schien für kurze Zeit, daß der Sieg der demokratischen Revolution auch in Deutschland den Sieg des Unitarismus bedeutet, daß die Proklamation der Volkssouveränität zum Übergang der ungeteilten Herrschaftsmacht auf die Zentralgewalt führt, daß aus der Maxime: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ eine nationalunitarische Lösung folgt. Diese Maxime lautete im Entwurf 1 der Verfassung: „Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke“. Diese sachlich schwerwiegende Änderung hing mit der Auffassung zusammen, daß die Reichsgewalt eine abgeleitete, von der Gesamtnation delegierte Gewalt sei, und die Landesstaatsgewalt vom Reich „nicht übertragen oder abgeleitet, sonder lediglich anerkannt sei“.<sup>1</sup>

Es gab unter den Verfechtern des Gedankens des Einheitsstaates erhebliche Meinungsunterschiede. Die Sozialrevolutionären wollten einen zentralisierten Einheitsstaat, die Liberaldemokraten einen dezentralisierten Einheitsstaat gründen. Der Gedanke des dezentralisierenden Einheitsstaates hat sich dem Bundesstaatssystem angenähert. Die Kompetenzen der Teilverbände wären im Fall der Dezentralisation vom Gesamtstaat abgeleitet, im Fall der Föderation wären deren Staatsgewalt eigenständig.

---

<sup>1</sup> Gerhard ANSCHÜTZ: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. (Neudruck der 14. Auflage Berlin, 1933) Berlin, Scientia Verlag Aalen, 1987. 39.

Am Ende setzte sich doch die bundesstaatliche Lösung durch, dessen Ursachen waren folgende:

- Nach dem Wegfall der dynastischen Grundlagen der Eigenstaatlichkeit erwies sich das Beharrungsvermögen der Länder überraschend stark. Lange dauernde historische Einheit konnten weder das Reich, noch die Länder aufzeigen. Einige meinten, daß die oft erwähnte Kultureinheit eine Fiktion sei. Konfessionell waren die deutschen Gebiete auch gemischt. Trotzdem hatte die Landesbürokratie, und die Bevölkerung selber Interesse an der Aufrechterhaltung des bestehenden föderativen Verwaltungsaufbaus und der landesmäßigen Verwaltungseinrichtungen und Verwaltungskompetenzen. Die Mehrheit im Verfassungsausschuß hielt an der Auffassung fest, daß die Revolution nur die Verfassungsform des Reiches geändert habe, die Identität und Kontinuität des Reiches soll aber aufrechterhalten.<sup>2</sup> Nicht nur die Landesbehörden und ihre Beamtenschaft waren daran interessiert, den gegebenen Verwaltungszustand zu erhalten, sondern die sozialen und wirtschaftlichen Gruppen, die Unternehmerschaft, die Verbände, die kulturellen Vereinigungen, die Religionsgesellschaften, und selbst die Universitäten hatten ein kontinuierlich entwickeltes, gewohntes und bewährtes Landesverwaltungssystem, das man wegen den einheitsstaatlichen Bestrebungen in Gefahr sah.
- Während der revolutionären Lage Deutschlands um die Jahreswende 1918/1919 riefen zwei Ziele den regionalen Widerstand gegen Unitarismus hervor: nämlich der religionspolitische Angriff der revolutionären Gewalten gegen Kirche und Glauben, und der wirtschaftspolitische Angriff der revolutionären Gewalten gegen Besitz, Eigentum und Unternehmensfreiheit. Unter solchen Bedingungen galt der Föderalismus als Bollwerk gegen unitarische Bewegungen, so wurde es im Laufe der Verfassungsverhandlungen vom Plan des Einheitsstaates abgekehrt, da die Existenzberechtigung der Länder auch politisch sinnvoll war.<sup>3</sup>
- Zu dieser Wendung trug es auch bei, daß die parteipolitische Interessenlage verändert wurde. Die Sozialdemokraten führten in der Opposition ihren Kampf um die Macht vor allem auf der Ebene des

<sup>2</sup> Ernst Rudolf HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit, 1789*. Band V. Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, Berlin, Köln, 1978. 1192.

<sup>3</sup> Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band V. München, C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 2000. 576.

Reiches. So konnten sie die Zentralisation ihres Parteiapparats, und die zentrale Parteiführung am wirksamsten einsetzen, um die Macht im Reichstag zu erwerben, und durch eine zentrale Regierung die bisherigen Einzelstaaten zu mediatisieren. Statt dessen ließ es der Berliner Rat zu, daß selbständige regionale Gewalten die Landeshoheit übernehmen. In Einzelstaaten entstanden unterschiedliche Parteikoalitionen, und der Länderpartikularismus wurde zur Stütze des parteipolitischen Pluralismus. In der Weimarer Republik wurde die bundesstaatliche Organisationsform nicht aus föderalistischer Grundüberzeugung aufrechterhalten, sondern eher aus parteipolitischen Interessen, so wurden die Parteien „die Hüter der Bundesstaatlichkeit.“<sup>74</sup>

Den alten Widerstreit von Unitarismus und Föderalismus beendete die Weimarer Reichsverfassung mit einer Zwischenform, die schwer zu qualifizieren war, ob sie ein Bundesstaat, oder ein dezentralisierter Staat sei. Die Angelegenheiten, die im Wirkungsbereich des Reiches lagen, wurden erweitert, andererseits wurde der Einfluß des Reichsrats eingeschränkt.<sup>5</sup> Dieser historische Prozeß wurde als Entwicklung vom föderativen zum unitarischen Bundesstaat genannt. Diese Form ist eigentlich begrifflich unmöglich. In der rechtshistorischen Literatur werden diese Begriffe doch angewandt, wobei nur der föderative, auf bündischer Grundlage ruhende Bundesstaat ein Bundesstaat sei, der unitarische Bundesstaat entbehrt einer bündischen Grundlage, nur das bundesstaatliche Organisationssystem dauert in dem noch fort.

Die Entwicklung zum „unitarischen Bundesstaat“ kann schon ins Bismarckische Reich zurückgeführt werden. Damals beruhte das Reich nicht auf ausschließlich bündischer Grundlage. Schon im Jahre 1871 beeinflusste das deutsche Gesamtvolk den staats- und verfassungsbildenden Willen<sup>6</sup>, obwohl die Teilhabe der Gesellschaft an der politischen Macht nur partiell durchgesetzt, und nicht mehr so intensiv gewünscht worden war, wie vor dem Jahre 1848<sup>7</sup>. Das Reich war auf den Willen der Nation auf ein Bündnis der Gliedstaaten gegründet, es war ein Bund von 25 Gliedstaaten, und zugleich ein Staat der deutschen Nation. Während der Bismarckischen Zeit drangen die unitarischen

<sup>4</sup> HUBER aoO. Band VI. 59.

<sup>5</sup> SZABÓ, István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 176.

<sup>6</sup> HUBER aoO. Band III. 758.

<sup>7</sup> Michael STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. München, Verlag C.H. Beck, 1992. Band II. 455.

Charakterzüge gegenüber den bündischen weiter vor, dieser Prozeß nahm während den Weltkriegsjahren einen schnellen Fortgang.

Die Weimarer Verfassung enthielt einzelne Bereiche als neue verfassungsrechtliche Aufgaben, die früher als rechtsfrei angesehen worden waren, oder vom staatlichen Innenrecht geregelt wurde, wie z. B.: Wirtschaft, Arbeit, Sozialwesen. Es ging um die Eigenständigkeit des Verfassungsrechts gegenüber dem Gesetzesrecht.<sup>8</sup>

Die Weimarer Republik war ein Bundesstaat, der seine Grundlage ausschließlich in einem nationalunitarischen Gesamtkontext besaß. Zugleich war sie ein Nationalstaat, der bundesstaatsartigere innere Organisation hatte. Nach Carl Schmitt sei nur der Bundesstaat mit bündischer Grundlage ein echter Bund, während der Bundesstaat ohne bündische Grundlage die Eigenschaft des echten Bundes verloren habe, bloß Elemente einer bundesstaatsmäßigen Organisation übernommen hat. Als Beispiele für „Bundesstaat ohne bündische Grundlage“ nannte er die USA und die Weimarer Republik. Nach Rudolf Smend sei die Legitimitätsfrage viel wichtiger: Im echten Bundesstaat lege die staatsrechtliche Legitimität an der historischen Staatsindividualität der Einzelstaaten, der Bundesstaat aber, wo das Wesen der echten Bundesstaatlichkeit verloren geht, wird aufgrund der demokratischen Legitimität des Ganzen gegründet. Konrad Hesse hat den Bundesstaat ohne bündische Grundlage daran gekennzeichnet, daß im unitarischen Bundesstaat die Einzelstaaten keine historisch gewachsene Individualitäten mehr haben. Sie besitzen eine bloß formelle Autonomie in der Ausübung der ihnen übertragenen Kompetenzen. Die konkret-geschichtliche Eigenständigkeit entsteht durch das Vordringen von Wirtschaft, Technik, Verkehr, durch die wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklung, und durch die Entstehung der zentralunitarischen Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsmacht, die auf den Gesamtstaat übergeht.<sup>9</sup>

Das in Weimar geschaffene System war keine bloß abgeschwächte Art des Bundesstaates, sondern eine andere Art von dem, der sich neben der nationalstaatlichen einen Rest von bündischer Grundlage bewahrt hat. Die Weimarer Republik war ein Bundesstaat ausschließlich im formellen Sinn. Die föderativen Charakterzüge hatten keine wesentlichen Prinzipien, sondern sie waren bloß für die Organisation eines neuen Staatssystems bedeutend. Die Bundesstaatlichkeit der Weimarer Republik wurde nicht durch Staatswillen der

<sup>8</sup> Christoph GUSY: *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1997. 424.

<sup>9</sup> HUBER aO. Band VI. 60.

Einzelstaaten, oder durch Zusammenwirken der Landesnationen geschaffen, sondern sie war ein Produkt der verfassungsgebenden Gewalt des Gesamtvolks.

Die Bundesstaatlichkeit war also eine Modalität des Weimarer Verfassungssystems, obwohl das föderative Moment im unitarischen Bundesstaat der Weimarer Zeit gegenüber der Bismarckischen geschwächt war. Die dynastische Grundlage des früheren Bundesstaatssystems ist in Weimar weggefallen, die Parteigruppen kämpften für die Herrschaftschance. Die Einzelstaaten haben in Weimar einige Kompetenzen verloren, um das bundesstaatliche Prinzip zu sichern. Es zeigte weitere Unitarisierung, daß der Reichstag zu bedeutendsten Gesetzen der qualifizierten Mehrheit bedurfte, obwohl der Reichstag im Bismarckischen Reich die Verfassungsänderungen, die die bundesstaatliche Reichsstruktur betrafen, mit einfacher Mehrheit beschließen konnte.

In der Weimarer Zeit besaßen die Länder einen verstärkten Rechtsschutz. Für Streitigkeiten zwischen Reich und Land gab es in der Bismarckischen Verfassung keine gerichtliche Instanz. Die Weimarer Verfassung dagegen sicherte im Streitfall aus Kompetenzüberbegriffen die Entscheidungsgewalt des Reichsstaatsgerichtshofs. Die Länder waren in Weimar in ihrem Besitzstand zwar geschmälert, aber stärker gesichert, als früher.

Eine der wesentlichsten Merkmale des Bismarckischen Reiches war der hegemoniale Charakter des bundesstaatlichen Systems. Preußen hatte nicht nur wegen seines Übergewicht, sondern auch seiner verfassungsrechtlichen Vorrechte die Führungsmacht im Bismarckischen Reich. Die preußischen Hegemonialrechte waren im Reichsinteresse, und nicht im preußischen Partikularinteressen auszuüben, wie z.B. die dem preußischen König, als deutschem Kaiser zugewiesenen Präsidialrechte, der ihm zustehende militärische Oberbefehl, die Administration, die später, in der Weimarer Zeit dem Reich preisgibt. Nach der Aufhebung der Hegemonialrechte besaß Preußen weiterhin Vormacht im Reich, wegen seinem Gebietsumfang, seiner Bevölkerungszahl, und nicht zuletzt wegen seines administrativen, wirtschaftlichen und kulturpolitischen Übergewicht.

Preußen hatte im Bismarckischen Reich in wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen eine Vormachtstellung. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung verband sich der sozialpolitische Vorrang. Innerhalb des Staates arbeiteten in Preußen die meisten in der Industrie, hier waren die Gewerkschaften die stärksten, es war ein Land mit höchsten Sozialleistungen, und auch für soziale



Kriesen am meisten anfällig, obwohl diese Zeitepoche als Übergang vom bürgerlichen Verfassungsstaat zum Sozialstaat charakterisiert wurde.<sup>10</sup>

In der Kultur war Preußen auch bestimmend, besonders im Schul- und Hochschulwesen hatte es eine führende Position. So kam der preußischen Kulturverwaltung eine führende Stellung zu, ohne daß sich damit eine institutionalisierte Verantwortung für das Reich verbunden hätte.

Der preußische Staat hatte auch eine militärische Übergewicht im Bismarckischen Reich. Die preußische Armee ging in der Weimarer Zeit im Reichsheer auf, und Preußen verzichtete darauf, seine Militärhoheit wieder herzustellen.

Aufgrund der Verfassung hatte Preußen Vorrechte, mit seinem Vetorecht konnte es das herrschende System stabilisieren.<sup>11</sup>

Mit der Hilfe der Gesetzgebung war es unmöglich, diesen preußischen Vorrang zu zerlegen, nicht einmal durch Bestrebungen nach dem gleichgewichtigen Föderalismus der Weimarer Zeit.

Diese Situation, wobei Preußen faktische Hegemonialmacht, aber keine politische Hegemonialverantwortung mehr hatte, führte zu permanenten Konflikten zwischen der Reichs- und der preußischen Staatsgewalt. Die Spannung zwischen der formellen Verfassung mit dem Prinzip des gleichgewichtigen Föderalismus und der verfassungsrechtlichen Wirklichkeit hätte nur durch eine tiefgreifende Verfassungsänderung behoben werden können. Früher, in dem Bismarckischen Reich war es möglich, die Spannungen durch Kompromissen beizulegen. In Weimar, wo parteipolitische Gegensätze die Meinungsunterschiede und Konflikte im Reichstag, in den Landtagen, in Reichs- und Landesregierungen, und auch zwischen Reich und Länder steigerten, war es nicht mehr möglich. Wegen der Abhängigkeit der Regierungen von ihren Parlamentsmehrheiten, die unterschiedlichen Parteivertretungen im Reich und in Ländern, der Öffentlichkeit der parlamentarischen Auseinandersetzungen war es schwierig, die Streitigkeiten durch Kompromissen zu lösen.

Die Weimarer Republik ist aus der Entscheidung der Nationalversammlung geboren, aufgrund der Gesamtheit von traditionell gegliederten Ländern. In der Verfassung wurden die wichtigsten verfassungsrechtlichen Fragen entschieden, auch die Überordnung des Reiches über die nichtsouveränen Länder, trotzdem

---

<sup>10</sup> Heinrich MITTEIS – Heinz LIEBERICH: *Deutsche Rechtsgeschichte*. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1981. 395.

<sup>11</sup> Richard THOMA: Das Staatsrecht des Reiches. In: *Handbuch des des Deutschen Staatsrechts*. Band I. Tübingen, 1930. 74.

gab es noch Versuche, die Souveränität der Länder zu erhalten. Diese Versuche liefen nicht nur auf theoretischer Ebene, der Staatsgerichtshof mußte in den 20-er, 30-er Jahren des 20-sten Jahrhunderts die Konflikte zwischen dem Reich und einigen Ländern durch seine Rechtsprechung lösen.<sup>12</sup> Auch wenn das bündische Element entstehungsgeschichtlich in dem Weimarer Staat fehlt, war der Grundgedanke, daß die einen Gesamtstaat bildenden Staaten dessen Verfassungsrahmen nicht nur buchstabengetreu, sondern auch dem Geist nach erfüllen müssen, richtig erfaßt, als Kompromiß zwischen den liberalistischen, sozialistischen und katholischen Konzeptionen, die sich in der Nationalversammlung konfrontierten.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band V. München, Verlag C. H. Beck, 2000. 662.

<sup>13</sup> Reinhold ZIPPELIUS: *Kleine deutsche Verfassungsgeschichte*. München, Verlag C. H. Beck, 1998. 127.



# DIE NATIONALEN PARLAMENTE UND DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Csaba Gergely TAMÁS

Pázmány Péter Katholische Universität; Ungarisches Parlament<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Der institutionelle Rahmen der Europäischen Union änderte sich in den letzten 20 Jahren grundsätzlich, die Supranationalität der Europäischen Union wurde Schritt für Schritt verstärkt, wobei die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten an diesem Prozess aktiv und konstruktiv erst seit dem Europäischen Konvent von 2002- 2003 beteiligt waren. Auch die Repräsentanten der damaligen Kandidatenländer und deren Parlamente hatten die Möglichkeit daran teilzunehmen. Ja, der Verfassungsvertrag wurde im Oktober 2004 in Rom von den 25 Staats- oder Regierungschefs unterzeichnet, aber dessen Zukunft wurde 8 Monate später an den französischen und niederländischen Volksabstimmungen endgültig entschieden (d.h. verworfen).

Heute haben wir den Vertrag von Lissabon, der den nationalen Parlamenten viele neue politische Mittel anbietet, aber die nationalen Parlamente gehören immer noch nicht zu den zentralen Akteuren der Europapolitik. Anders gesagt, die nationalen Parlamente „verlieren“ Teile ihrer Kompetenzen nach dem Beitritt zur Europäischen Union.

Im Folgenden befassen wir uns zuerst mit dem Phänomen Demokratiedefizit, dann werden wir die Rolle der nationalen Parlamente in der heutigen europäischen Umgebung ausführlich erläutern.

---

<sup>1</sup> Die Studie entspricht persönlichen Ansichten des Autors, die nicht unbedingt mit der offiziellen Position des Ungarischen Parlaments übereinstimmen.

## 2. Grundprobleme – Demokratiedefizit

Das Problem des Demokratiedefizits oder der Bürgerferne der Europäischen Union gehört zu einer der langen und komplexen Diskussionen der Integrationsgeschichte.

Das Europäische Gerichtshof entschied bereits im Februar 1963 im berühmten Fall *Van Gend en Loos* so, dass „die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte einschränkte, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind.“<sup>2</sup> Infolge dieser Entscheidung wurden die Staatlichkeit und die demokratische Legitimation der Europäischen Wirtschaftsgemeinschafts (EWG)- seit 2009 Europäische Union - oft in Frage gestellt.

- 1) Zuerst im Zusammenhang mit den wachsenden Kompetenzen des seit 1979 direkt gewählten Europäischen Parlaments;
- 2) im Zusammenhang mit der Legitimation und Zusammensetzung der Europäischen Kommission;
- 3) im Zusammenhang mit dem Problem des bislang „dominierenden“ Rates;
- 4) im Zusammenhang mit der Ausübung des Privilegs der nationalen Parlamente (Haushalt, Gesetzgebung, Kontrolle der Regierung) mit Bezug auf EU-Angelegenheiten.

Im jetzigen Rahmen möchten wir auf den vierten Aspekt eingehen, besonders in Hinblick auf das post-Lissabon institutionelle System.

Nach Lissabon erweiterte die Europäische Union ihre Kompetenzen auf neue Politiken. Es wurden Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat in neuen Bereichen eingeführt, das Säulen-Modell wurde abgelöst. Die Europäische Union trägt nun Rechtspersönlichkeit und der Europäische Rat hat mit einem ständigen Präsident die Stelle eines unabhängigen Instituts.

Das Grundproblem aber wurde nicht gelöst, so betont das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil vom 30 Juni 2009, dass:

„Die Entwicklung der Organarchitektur durch den Vertrag von Lissabon enthält nicht nur eine Stärkung von Beteiligungsrechten und verbessert nicht nur die Durchschaubarkeit des Entscheidens etwa bei der Gesetzgebungstätigkeit des Rates.

Sie enthält auch Widersprüche, weil die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag dem Baumuster des Bundesstaates folgen, ohne die vertragliche und demokratische

---

<sup>2</sup> Rechtssache 26-62, Urteil des Gerichtshofes vom 5. Februar 1963.

Grundlage dafür in der gleichen Wahl einer allein auf die Legitimationskraft eines Unionsvolks gestützten repräsentativen Volksvertretung und einer parlamentarischen europäischen Regierung schaffen zu können.“<sup>3</sup>

Das ungarische Verfassungsgericht setzte sich im Juli 2010<sup>4</sup> aufgrund individueller Beschwerde mit der Verfassungswidrigkeit des Vertrags von Lissabon auseinander. Der Gericht feststellte, dass der Vertrag von Lissabon „keinen europäische Superstaat gründet, und (...) ändert das Fundament der Europäische Union nicht.“<sup>5</sup>

Das Gericht beleuchtete auch die Ergebnisse des Vertrags: unter anderem die effizientere Wirkung der Union durch die neuen Mittel für nationale Parlamente. Als Nächstes stellen wir über diese neuen Mittel eine rechtliche Zusammenfassung ergänzt mit den alltäglichen Erfahrungen dar.

### **3. Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon**

Der Ausgangspunkt für die Rolle der nationalen Parlamente befindet sich im Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union unter dem folgenden Titel II des Vertrags: Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze. Dieser Artikel ist der erste generelle Artikel über die nationalen Parlamente auf Ebene des Hauptteils des Vertrags, statt Protokollen oder Erklärungen. Es gab keinen ähnlichen Artikel in dem Verfassungsvertrag.

Laut Artikel 12 EUV, die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei. Aktivität und Beitragen müssen in diesem Zusammenhang betont werden.

Artikel 12 EUV enthält eine Liste von sechs Bereichen, wo nationale Parlamente tätig werden können:

1) EU-Dokumente. Die nationalen Parlamente werden von den Organen der Union unterrichtet. Ihnen werden die Entwürfe der Gesetzgebungsakte der Union gemäß des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet. Die folgende Kategorie gehört zu den relevanten Dokumenten im Sinne des Artikels 1 und 2 des Protokolls 1:

<sup>3</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr 296.

<sup>4</sup> Verfassungsbeschluss Nr. 143/2010 vom 14 Juli 2010.

<sup>5</sup> Eigene Übersetzung der Autors

- Die Konsultationsdokumente der Kommission (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen),
- das jährliche Rechtsetzungsprogramm der Kommission,
- Entwürfe der Gesetzgebungsakte,
- Tagesordnungen der Ratstreffen.

Es muss auch angemerkt werden, dass die Europäische Kommission seit September 2006 ihre Dokumente direkt zu nationalen Parlamenten infolge der sog. Barroso-Initiative leitet. Das ungarische Parlament unterhielt eine sog. EU-Datenbank, (EUDOC) wo die von den Europäischen Institutionen stammenden Dokumente gespeichert sind. Weiterhin werden die Dokumente vom U32 Server des Generalsekretärs des Rates via dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten elektronisch übermittelt. In dieser EU-Datenbank sind die Dokumente in jeder erhaltenen Überarbeitung, Sprache und Dateiversion verfügbar und die Benutzeroberfläche wird in ungarischer Sprache zur Verfügung gestellt. Benutzer der Datenbank sind Abgeordnete und Angestellte des Parlaments.

Laut Artikel 2 des Gesetzes LIII von 2004 über die Kooperation des Parlamentes und die Regierung in Angelegenheiten der Europäischen Union sendet die Regierung alle die auf der Tagesordnung der Europäischen Institutionen stehenden Dokumente ans Parlament.

2) Subsidiaritätsprinzip. Die nationalen Parlamente sorgen dafür, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird.

3) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Europol, Eurojust. Die nationalen Parlamente beteiligen sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und sie werden in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen.

4) Vertragsänderungen – eventuell Teilnahme an dem sog. Europäischen Konvent mit der Teilnahme der nationalen Parlamente. Die nationalen Parlamente beteiligen sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 des EU-Vertrags.

Bemerkung: bisher gab es seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zwei Vertragsänderungen, aber diese liefen ohne Einberufung eines Konvents. Zuerst auf Initiative von Spanien, mit Bezug auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, die Vertragsänderung ermöglichte weiteren 18 Europarlamentariern, ihre Aufgabe in Angriff zu nehmen. Diese Änderung war notwendig, da zum Zeitpunkt der letzten europäischen parlamentarischen Wahlen im Juni 2009 der Vertrag von Lissabon nicht in Kraft getreten war. In dem Ratifikationsprozess dieser Vertragsänderung erfüllte das ungarische Parlament seine Rolle nach dem Verfassung und dem Gesetz über die internationalen Verträge.

Die zweite Vertragsänderung wurde während der ungarischen Ratspräsidentschaft im März 2011 zugestimmt und ging um die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus mit der Modifikation des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

5) Beitrittsanträge – Informationsrecht. Die nationalen Parlamente werden über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel 49 des EU-Vertrags unterrichtet.

6) Interparlamentarische Zusammenarbeit. Die nationalen Parlamente beteiligen sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Hierzu gehören zB. die COSAC Konferenzen, die halbjährlich die Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union zusammenbringen.

### *3.1. Brückenklausel – Vetorecht für nationale Parlamente?*

Brückenklausel oder sog. Passerelle-Regelung war seit dem Vertrag vom Maastricht geregelt, aber mit Bezug auf nationalen Parlamenten nur nach dem Vertrag vor Lissabon anwendbar. Nach der Passerelle-Regelung kann in Bereichen, wo Einstimmigkeit erforderlich ist, durch qualifizierte Mehrheit beschlossen werden.

Allgemeine Brückenklauseln. Gemäß Artikel 48 Absatz 7 EU-Vertrag: „(1) In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Falleinstimmig beschließt, kann der Europäische Rat



einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dieser Unterabsatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

(2) In Fällen, in denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.“

In den bisher erwähnten Fällen sind nationale Parlamente innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung berechtigt, den Vorschlag des Europäischen Rates abzulehnen, und dadurch die europäische Entscheidung direkt zu blockieren.

Neben den allgemeinen Brückenklausen, der Vertrag von Lissabon auch die folgenden sechs Formen der Besonderen Brückenklauseln reguliert:

- Mehrjährige Finanzrahmen, (Artikel 312 AEUV);
- die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, (Artikel 31 EU-Vertrag);
- Sozialbereich, (Artikel 153 AEUV);
- Umweltbereich, (Artikel 192 AEUV);
- Verstärkte Zusammenarbeit, (Artikel 333 AEUV);
- justizielle Zusammenarbeit im Bereich des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug, (Artikel 81 Absatz 3 des AEUV).

Vetorecht der nationalen Parlamente ist aber nicht in allen sechs Fällen anwendbar, sondern in dem letztem. Dass heißt, dass nur grenzüberschreitendes Familienrecht unter der Kontrolle der nationalen Parlamente in Form vom Vetorecht steht.

### *3.2. Subsidiarität – Theorie und Praxis in den Mitgliedstaaten*

Das Prinzip von Subsidiarität ist auf kirchliche Wurzeln zurückzuführen, aber in der Geschichte der Europäischen Union, der Vertrag vom Maastricht (1992), und die Entstanden der Europäischen Union stellen den Ausgangspunkt dar.

Nach der Präambel des Vertrages vom Maastricht wird die Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen. Maastricht hat dieses Prinzip zuerst vertraglich verankert und über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union in Form von einer Deklaration zuerst gesprochen.

Der Vertrag von Amsterdam (1997) umfasste das erste Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit:

Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Richtschnur dafür, wie die Befugnisse auf Gemeinschaftsebene auszuüben sind. Die Subsidiarität ist ein dynamisches Konzept und sollte unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip kann die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse sowohl erweitert werden, wenn die Umstände dies erfordern, als auch eingeschränkt oder eingestellt werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist.<sup>6</sup>

Maßnahmen der Gemeinschaft waren nach dem Protokoll nur gerechtfertigt, wenn beide nächste Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt wurden:

Die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden, aber sie können wegen der transnationalen Aspekte und der deutlichen Vorteilen auf Gemeinschaftsebene besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden.

### 3.2.1. Vertrag von Lissabon

Laut Artikel 5 EUV:

- 1) Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- 2) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit<sup>7</sup> fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der

---

<sup>6</sup> Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0105010010>

<sup>7</sup> Nach Artikel 4 Absatz (1) AEUV: Zollunion, Wettbewerbsregeln, Währungspolitik für die Euro, gemeinsame Fischereipolitik, gemeinsame Handelspolitik.

Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

Nach dem Protokoll 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es zu beurteilen ermöglichen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. [...] Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitative und soweit möglich quantitative Kriterien.

Es muss aber bemerkt werden, dass diese Voraussetzung nicht immer erfüllt wird, weil in vielen Fällen die „detaillierten Angaben“ nur einer wörtlichen Repetition des Artikels 5 EUV entsprechen und nur eine formelle Erklärung darstellen. Weiterhin ist in manchen Fällen der *impact assesment* oder *working document* eines Entwurfs nur in einer der 23 Arbeitssprachen vorhanden.

In dem Subsidiaritätsverfahren, jedes Mitgliedstaat hat 2 Stimmen, dass heißt eine Stimme pro Kammer bei Zweikammerparlamenten<sup>8</sup> und zwei Stimmen bei Einkammerparlamenten. Ein Drittel der Stimmen wäre 18, einfache Mehrheit: 28 Stimmen, ein Viertel der Stimmen wäre 14.

Weitere Begrenzungen kommen auch in Betracht bei diesem Verfahren. Die erste ist die zeitliche Anwendbarkeit: binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung in allen offiziellen Sprachen eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts; (Mit Ausnahme von: August). Die zweite ist die Definition von „Entwurf eines Gesetzgebungsakts“ (*draft legislative act*). Im Sinne von Artikel 3 des Protokolls 2 ist: „die Vorschläge der Kommission, die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben.“ Vorschläge, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, z. B. Mitteilungen der Kommission, fallen nicht unter die Anwendbarkeit des Subsidiarität Verfahrens.

#### *Gelbe-Karte Verfahren: (Artikel 7 Absatz 2 des Protokolls 2)*

Nach diesem Verfahren, wenn ein Drittel<sup>9</sup> der nationalen Parlamente begründete Stellungnahme darlegt, weshalb der Entwurf eines Gesetzgebungsakts ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, muss der Entwurf

<sup>8</sup> Zweikammerparlamente funktionieren in 13 Mitgliedstaaten.

<sup>9</sup> Im Fall von 27 Mitgliedstaaten, 18 Stimmen aus 54.

von der Kommission überprüft werden und die Kommission kann den Entwurf festhalten, ändern oder zurückziehen.

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beträgt die Schwelle nur ein Viertel (14) der Stimmen.

*Orange-Karte Verfahren (Artikel 7 Absatz 3 des Protokolls 2)*

In diesem Fall, wenn einfache Mehrheit (28 Stimmen) der nationalen Parlamente begründete Stellungnahme darlegt, weshalb der Entwurf eines Gesetzgebungsakts ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, muss der Entwurf – wie im vorher erwähnten Verfahren – von der Kommission überprüft werden. Aber wenn die Kommission beschließt, an ihrem Vorschlag festzuhalten (d.h. *status quo* beibehalten – ohne weitere Begründung oder Ergänzung des Vorschlags), wird der Vorschlag dem Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt. Wenn der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass der Legislativvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, kann der Gesetzgeber den „Vorschlag“ mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament ablehnen. Spezielle Begrenzung: dieses Verfahren ist nur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitbestimmungsrecht für das Europäische Parlament) anwendbar.

*Sog. „Rote –Karte“ Verfahren (Artikel 8 des Protokolls 2)*

Im Einklang mit Artikel 263 AEUV kann der Gerichtshof der Europäischen Union die Rechtmäßigkeit von Gesetzgebungsakten hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsgrundsatz prüfen.

Gemäß dem Protokoll 2 können der Ausschuss der Regionen sowie die Mitgliedstaaten im eigenen Namen oder im Namen ihrer nationalen Parlamente Klage vor dem Gerichtshof erheben.

Bislang hob der Gerichtshof keine verabschiedete EU-Gesetzgebungsakte aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips auf.

In dem letzten in diesem Zusammenhang relevanten Fall<sup>10</sup>, bestätigte der Gerichtshof, dass die sog. Roamingverordnung (717/2007/EG) „im Hinblick auf die Subsidiarität gerechtfertigt ist, da es gilt, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts im Bereich der Roaming-Dienste zu gewährleisten.“

---

<sup>10</sup> Urteil vom 8 Juni 2010 in der Rechtssache C-58/08.

### 3.2.2. Subsidiaritätsprinzip in dem ungarischen Parlament.

Die Kontrolle der Subsidiarität wird im ungarischen Parlament durch Artikel 9 des Gesetzes LIII von 2004 über die Kooperation des Parlamentes und der Regierung in Angelegenheiten der Europäischen Union und Beschlusses 46/1994 (IX.30.) zur Geschäftsordnung des Parlamentes der Republik Ungarn, festgelegt.

Nach Artikel 9 des Gesetzes: „Das Parlament ist berechtigt einen Standpunkt zu der Handhabung des Subsidiaritätsprinzips bezüglich Vorschläge der Europäischen Union anzunehmen.“

Laut Artikel 134/D der Geschäftsordnung des Parlamentes spielt in diesem Verfahren der Ausschuss für Europäische Angelegenheiten eine wichtige Rolle, weil das Plenum nur dann beteiligt ist, wenn nach dem Erachten des Ausschusses ein Vorschlag gegen das Prinzip verstößt. Das bedeutet in der Praxis, dass der Ausschuss einen Bericht über den präsumierten Subsidiaritätsverstoß annimmt und dem Plenum einen Resolutionsvorschlag weiterleitet, und das Plenum binnen 15 Tagen mit einfacher Mehrheit darüber eine Entscheidung trifft. Das heißt, das Plenum ist nur auf die Initiative des Ausschusses für Europäische Angelegenheiten tätig werden kann.

Auf europäische Ebene, auf die Initiative von XXXII. COSAC Treffen in Hag November 2004 einigten sich die nationalen Parlamente darauf, ein Pilotprojekt des Subsidiaritäts- Frühwarnsystems zu führen. Bis 2009 wurden insgesamt 8 Vorschläge der Kommission durch die nationalen Parlamente im Rahmen von der COSAC-Zusammenarbeit untersucht, aber es gab keinen Fall, dass ein Drittel der Kammern eine negative Stellungnahme gegeben hätte. Trotzdem zeigen diese Verfahren und Projekte die Notwendigkeit, dass die nationalen Parlamente in europäischen Fragen besser zusammenarbeiten sollen. Das ungarische Parlament nahm an diesen Projekten teil.

### 3.2.3. Hauptproblem – juristisches Prinzip im politischen Kontext

Nach dem letzten Jahresbericht der Europäischen Kommission<sup>11</sup> über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit „der Grundsatz der Subsidiarität ist maßgebend für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU (Wer soll tätig

---

<sup>11</sup> KOM (2011) 344

werden?). [...] Die Union hingegen sollte nur dann tätig werden, wenn die Ziele durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend umgesetzt werden können und aufgrund des Umfangs oder der Auswirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.”

Die zwei wichtigsten Kriterien bei der Bewertung eines Vorschlags mit der Konformität des Subsidiaritätsprinzips sind weiterhin die „Erforderlichkeit“ und der „Mehrwert für die EU“ – laut der Kommission. Aber auch die Kommission hat folgendes angemerkt: „Auf welcher Ebene gehandelt werden soll, hängt vom Prozess der Politikgestaltung und dem interinstitutionellen Gesetzgebungsverfahren ab.”<sup>12</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip soll durch verschiedene europäische und nationale Akteure respektiert werden. Ein Prinzip, das historisch-juristisch ganz andere Bedeutung in einem kleineren Staat, föderalen Staat oder einem Staat mit einer Minderheitsregierung oder stärken parlamentarischen Opposition hat.

Das sieht man auch im Rat der Europäischen Union, wo sich die Repräsentanten der Mitgliedstaaten bei manchen Verhandlungen aus ganz vielfältigen Gründen auf diesen Grundsatz berufen. Die Gründe sind verschieden, die Auswirkungen solcher Argumentationen sind aber sehr ähnlich: das Entscheidungsprozess der Europäischen Union wird mehr komplex und oft zeitaufwendig.

Was für eine Rolle spielen die nationalen Parlamente in diesem Prozess?

- Die Position einiger Mitgliedstaaten mit Bezug auf Subsidiarität im Rat ist in manchen Fällen die Resultat der engen parlamentarische Kontrolle (z. B.: finnische Eduskunta, dänische Folketing, estnische Riigikogu oder das deutsche Bundesrat).
- Im Jahre 2010 za. 80. Entwürfe im Sinne vom Protokoll 2 zu nationalen Parlamenten von der Kommission übermittelt wurden.
- Die nationalen Parlamenten haben 211 Stellungnahmen angenommen, daraus 49 zählen als mit Gründen versehene Stellungnahmen (reasoned opinions).

Durch ein konkretes Beispiel werden wir dieses Prinzip beleuchten: Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über Saisonarbeitnehmer<sup>13</sup> wird auf der Grundlage einer gemeinsamen Begriffsbestimmung und gemeinsamer Kriterien ein beschleunigtes Verfahren für die Zulassung von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten eingeführt. Saisonarbeitnehmer würden einen Aufenthaltstitel erhalten, der sie für eine bestimmte Höchstdauer pro Kalenderjahr zur Arbeit

<sup>12</sup> Ibid. 2.

<sup>13</sup> KOM (2010) 379, 2010/0210 (COD)

berechtigt. Den Aufenthaltstitel zu bekommen, nach dem Vorschlag, wäre das Vorliegen eines Arbeitsvertrags oder eines verbindlichen Beschäftigungsangebots erforderlich und das Entgelt zumindest dem Mindestgehalt entsprechen sollte.

Bei diesem Vorschlag, binnen der vorgesehenen Frist, neun Kammern formulierten negative Positionen, aber gleichzeitig gaben neun Abgeordnetenkammern positive Stellungnahme ab.

Negative „mit Gründen versehene“ Stellungnahme: (9 Stimme im Sinne vom Protokoll 2)

Österreichischer *Nationalrat und Bundesrat*, Tschechischer *Senát* und *Poslanecká sněmovna* Dänische *Eerste Kamer* und *Tweede Kamer*, Polnischer *Senat*, Britische *House of Commons* und *House of Lords*.<sup>14</sup>

Positive Stellungnahme: (13 Stimme im Sinne vom Protokoll 2)

Lettische *Saeima*, litauische *Seimas*, Deutscher *Bundesrat*, italienischer *Senato* und italienische *Camera dei Deputati*, finnischer *Eduskunta*, portugiesische *Assembleia* und spanischer *Congreso de los Diputados* und *Senado*.<sup>15</sup>

In 6 anderen Fällen üben die nationalen Parlamente ihre Kontrollfunktion nicht im Rahmen des sog. Frühwarnungsmechanisms im Sinne vom Protokoll 2, sondern nach dem etablierten versfassungsrechtlichen Model mit Bezug auf die Kooperation zwischen die jeweiligen Regierung und dem Parlament in EU-Angelegenheiten. Das ungarische Parlament (Országgyűlés) zB. gehört zu dieser Gruppe, und das Prozess läuft nach den Vorschriften des oben bereits erwähnten Gesetz Nr LIII aus 2004.

Nach den Artikeln 2 – 6 des Gesetzes, das ungarische Parlament ist berechtigt seinen Standpunkt mit Bezug auf die Position der Regierung über einen Entwurf der Europäischen Union zu formulieren, besonders wenn der gegebene Entwurf, im praktisch Vorschlag für eine Richtlinie oder Verordnung, in die rechtssetzende Verantwortung des Parlamentes gehören oder von außerordentlicher (politischer) Bedeutung für die Republik Ungarn sind.

Der Standpunkt des Parlaments wird nach dem Gesetz und der Geschäftsordnung im Ausschuss des Parlaments formuliert, da der Ausschuss für Europäische Angelegenheiten ermächtigt ist, die Standpunkte im Namen des Parlaments zu treffen.

Der Standpunkt des Parlaments wird rechtlich nicht bindend, dass heißt, dadurch kann die Regierung nicht blockiert werden, aber eine Abweichung von diesem Standpunkt kann politische Konsequenzen haben, besonders wenn die

<sup>14</sup> KOM (2011) 344, 7.

<sup>15</sup> KOM (2011) 344, 11.

Regierungsparteien nicht in der Lage sind, stabile Mehrheit zu genießen. Wenn die Regierung vom parlamentarischen Standpunkt abweicht, muss ihre Position vor dem Ausschuss rechtfertigt werden.

Aber! Wenn wir die Angaben der europäischen interparlamentarischen Datenbank, der sog. IPEX<sup>16</sup> studieren, sollen wir bemerken, dass es in etwa ein Drittel der Kammern keine parlamentarische Anhörung oder Untersuchung mit Bezug auf diesem Vorschlag gab.

Mit diesem einfachen Beispiel wollten wir darstellen, dass ein generelles Prinzip wie z.B. die Subsidiarität in konkreten Fällen ganz unterschiedliche Auswirkungen und Interpretationen hat. Wenn man den Vorschlag für eine Verordnung über die genetisch veränderten Organismen (GVO<sup>17</sup>) ansehen würde, hätten wir ähnliche Vielfältigkeit der Position erfahren dürfen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Wenn man sich die Europawahlen anschaut, besonders die letzte vom Juni 2009, fällt einem auf, wie gering die Wahlbeteiligung war: 43 Prozent. Dies ist die niedrigste Zahl seit der ersten Direktwahl vom 1979.

Es gibt natürlich unterschiedliche Beteiligungsraten unter den Mitgliedstaaten, aber der Trend des sinkenden Interesses scheint eindeutig zu sein.

Wenn man die Statistik der Kommission über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips studiert, ist es klar, dass im Jahr 2010 aus den 80 Entwürfen im Sinne vom Protokoll 2 die zu nationalen Parlamenten zugeleitet wurden, erhielt die Kommission mehr als eine mit Gründen versehene Stellungnahme nur bei fünf Legislativvorschlägen, jedoch in keinem Fall reichte dies für die Erteilung der „gelben Karte“ aus.

Europa hat Möglichkeiten und Chancen, und die neuen Mittel des Vertrags von Lissabon haben auch kein anderes Ziel, als mehr Europa-Diskussion in nationalen Parlamenten zu führen, um die Ferne zwischen den nationalen Wahlberechtigten und Brüssel abzumildern und dadurch die Demokratiedefizit der EU zu beschränken. Es ist eine lange Geschichte, die seit der 60-er Jahre läuft und wird wahrscheinlich solange dauern, bis die EU – in jetziger Konstellation – selbst.

---

<sup>16</sup> <http://www.ipex.eu>

<sup>17</sup> KOM (2010) 375



