Werk

Titel: Bundesrechtliche Untersuchungen

Autor: Fricker

Ort: Tübingen

Jahr: 1866

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345616871_0022|log50

Kontakt/Contact

Digizeitschriften e.V.
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

info@digizeitschriften.de

Bundesrechtliche Untersuchungen.

Von Prof. Dr. **Fricker.**

Ist die Bundes-Acte ein abänderbares Bundes-Grundgesetz? Was ist unter „Beschlüssen, welche die Bundes-Acte selbst betreffen" zu verstehen, und was ist Rechtens hinsichtlich derselben? [1])

I. Unter den Gegenständen der Beschlussfassung im Bundesplenum nennt der Art. 6 der Bundesacte neben den Fällen „wo es auf Abfassung und Abänderung von Grundgesetzen des Bundes ankommt", noch die Fälle „wo es auf Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, ankommt"; unter den Gegenständen, bei denen ein Beschluss durch Stimmenmehrheit ausgeschlossen ist, sind dann in Art. 7 nur die vorhin zuerst genannten Fälle genannt, von den Beschlüssen, „welche die Bundesacte selbst betreffen", ist keine Rede mehr.

Die allernächst liegende Interpretation muss zu folgenden Sätzen führen:

1) Plenarbeschluss ist nöthig

a) bei Abfassung und Abänderung der Bundesgrundgesetze,

b) bei Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen.

---

1) Dieser Aufsatz ist geschrieben vor der Auflösung des deutschen Bundes; er sollte den Anfang einer Reihe bundesrechtlicher Untersuchungen bilden. Er soll nun dem deutschen Bund die letzte Ehre erweisen. Die weiteren zur Publication bestimmten Untersuchungen werden dem Druck nicht übergeben werden. Den Vorzug, welchen in dieser Beziehung der nachfolgende Aufsatz geniesst, dankt er seinem besondern Gegenstand, der nach einer Seite hin gerade im gegenwärtigen Augenblick ein Interesse haben dürfte.

2) Dieser Plenarbeschluss bedarf

a) der Stimmeneinheit im Fall von 1. a.

b) nur der Stimmenmehrheit im Fall von 1. b.

Wenn aber die Beschlüsse „welche die Bundesacte selbst betreffen", mit Stimmenmehrheit sollen gefasst werden können, so ist klar, dass darunter die Abänderung der Bundesacte nicht begriffen sein kann.

Man hat daher den Satz von der Abänderung der Bundesgrundgesetze immer auch auf die Bundesacte bezogen. So ergab die Interpretation der Artt. 6 und 7 folgende Sätze:

1) Stimmeneinheit im Plenum ist nöthig

a) für Abfassung von Bundesgrundgesetzen,

b) für Aenderung der Bundesgrundgesetze incl. der Bundesacte.

2) Mit blosser Stimmenmehrheit im Plenum können gefasst werden alle andern Beschlüsse, welche die Bundesacte betreffen.

Allein dass die Fassung des Art. 6., wenn dies der Sinn sein soll, sehr ungeschickt ist, springt in die Augen.

Nach grammatischer Interpretation muss man unter den Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen, alle überhaupt zulässigen Beschlüsse der Bundesversammlung hinsichtlich der Bundesacte, also auch diejenigen wegen einer Abänderung derselben, verstehen. Das Wörtchen „sonstige" hätte schlechterdings nicht entbehrt werden können, wenn schon in den vorhergehenden Worten mit von der Bundesacte die Rede wäre.

In der That hat man daher die Worte „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", zum Theil auch in diesem allgemeinen Sinn genommen. Allein die Abänderung der Bundesacte kann doch nicht der Majorität überlassen sein, und doch werden die „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", in Art. 7 nicht mehr genannt.

Dies hat man sich dann wieder so zurechtgelegt, es seien jene Worte „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", ganz oder theilweise tautologisch; sofern sie von Abänderung der Bundesacte sprechen, sei ihr Inhalt schon unter der Abänderung der Grundgesetze enthalten, in Art. 7 brauche daher auch nur diese genannt zu werden.

Allein eine solche Tautologie wäre an und für sich schon eine nicht zu vermuthende Irregularität, auf welche wenigstens die grammatische Interpretation nicht führt; höchst auffallend aber wäre es, wenn in zwei aufeinander folgenden Artikeln eine und dieselbe Sache das einemal in einer Bezeichnung, das anderemal tautologisch in zweien gefasst würde. Will man einmal unter den Bundesgrundgesetzen der Art. 6 und 7 auch die Bundesacte mitbegreifen, so kann man ihre Abänderung von vornherein nur in den Worten „Abänderung von Grundgesetzen", nicht auch noch tautologisch in den Worten „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen" finden. Dies aber setzt die oben aufgewiesene Ungeschicklichkeit des Ausdrucks in Art. 6 voraus.

Man hat auch dem Unterschied zwischen Abänderung der Bundesacte und sonstigen Beschlüssen in Betreff derselben den Unterschied zwischen Beschlüssen, welche den grundgesetzlichen Theil der Bundesacte betreffen, und solchen, welche sich auf ihren übrigen, nicht grundgesetzlichen Inhalt beziehen, substituirt.

Allein es ergeben sich bei dieser Unterscheidung ganz dieselben Interpretationsschwierigkeiten, wie wir sie eben gefunden haben — ganz abgesehen von der weitern Schwierigkeit, die in der Annahme liegt, dass einzelne Theile des Bundesgrundvertrags auf dem Weg eines Majoritätsbeschlusses sollen geändert werden dürfen. Ganz unrichtig ist es namentlich, wenn man diese Unterscheidung der Abtheilung der Bundesacte in allgemeine und in besondere Bestimmungen unterlegt.

Wieder Andere haben unter den Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen, einfach die authentische Interpretation derselben verstanden. Allein nicht nur, dass es unbegreiflich wäre, wenn die Abänderung der Bundesacte an Stimmeneinheit geknüpft, ihre authentische Interpretation der Mehrheit überlassen würde, so setzt diese Interpretation doch wieder eine ausserordentlich ungeschickte Fassung des Art. 6 voraus, indem eben auch hier wieder die Bestimmungen hinsichtlich der Bundesacte zum Theil in dem Satze von den Grundgesetzen, zum Theil in dem sehr allgemein lautenden folgenden Satz enthalten wären.

Und allen diesen Interpretationen, soweit sie den Worten „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", noch einen

besondern Sinn lassen, stellt sich noch eine grosse, meist übersehene Schwierigkeit gegenüber. Wenn nemlich die Bundesacte nichts ist als ein Bundesgrundgesetz, warum wird denn in jenen Worten irgend etwas hinsichtlich der Bundesacte bestimmt und nicht zugleich hinsichtlich der übrigen Grundgesetze, was doch viel näher gelegen wäre? was soll in derselben Beziehung von diesen gelten? das Gleiche — dann ist ja nicht abzusehen, warum nur die Bundesacte genannt ist; oder das Gegentheil — dies hätte ja gar keinen denkbaren Sinn, wenn die Bundesacte selbst nicht mehr ist als ein Grundgesetz.

Wenn also z. B. die „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", nichts anderes bedeuten sollen, als die authentische Interpretation der Bundesacte, so fragt sich, was soll denn nun Rechtens sein hinsichtlich der authentischen Interpretation der übrigen Grundgesetze; sollte diese auch mit Stimmenmehrheit im Plenum zulässig sein, warum ist dann nur von der Bundesacte die Rede; soll sie Stimmeneinheit fordern — das wäre ja ein höherer Schutz der übrigen Grundgesetze als der Bundesacte; soll sie mit blosser Majorität im engern Rath möglich sein — dies ist gewiss nicht anzunehmen. Mögen wir also jenen dunkeln Worten einen besondern Sinn lassen, oder sie für überflüssig erklären — keine von beiden Interpretationen wird uns auch nur mässig befriedigen.

Dörr (Beiträge zu der Lehre von der Organisation der Bundesregierung Nr. 3 in Reyscher's und Wilda's Zeitschrift für deutsches Recht und deutsche Rechtswissenschaft Bd. VII. S. 280 fg.), dessen Arbeit bei weitem die beste und eingehendste hinsichtlich der aufgestellten Frage ist, und der auch alle vor ihm aufgestellte Ansichten vollständig referirt, ist seinerseits auf der Grundlage einer interessanten Untersuchung zu dem Resultat gekommen, dass jene Worte gar keine Bedeutung haben, aber nicht etwa, weil sie tautologisch gemeint wären, sondern weil man sich die Sache, um die es sich handelt, nicht klar machte.

Als selbstverständlich sieht auch Dörr an, dass eine Abänderung der Bundesacte nur mit Stimmeneinheit im Plenum beschlossen werden kann; für diejenigen Beschlüsse aber, welche etwa ausserdem noch in Betreff der Bundesacte gefasst werden könnten, soll

in Art. 6 die Bestimmung gegeben werden, dass sie, falls sie nach allgemeinen Grundsätzen zur Competenz des Engern Rathes stünden, nur vom Plenum beschlossen werden könnten. Es soll also für die Bundesacte so zu sagen ein Privilegium geschaffen werden. Hiebei habe man aber sich zunächst eben freies Feld offen lassen wollen; man habe noch nicht überlegt, welcherlei Beschlüsse hinsichtlich der Bundesacte vorkommen können, jener Satz des Art. 6 sei also nicht aus der Erkenntniss der besondern Natur dieser Beschlüsse hervorgegangen. Als man dann später diese verschiedenen möglichen Beschlüsse näher von einander unterschieden habe, so habe sich gezeigt, dass sie entweder schon (aus andern Gründen) dem Plenum angehören, oder dass ihrer Natur nach von jenem Privilegium gar keine Rede sein könne (Anwendung der Bundesacte); so seien jene Worte gegenstandslos geworden; und es habe sich diese schärfere Erkenntniss in der Bundespraxis und dann in der Wiener Schlussacte auch rechtlich manifestirt. Allein, wenn nun auch nach der Wiener Schlussacte jene Worte keine Bedeutung mehr haben sollten, so gibt Dörr eine solche doch für die Bundesacte zu. Auch nach Dörr wäre also in den Worten „Abänderung von Grundgesetzen" auch die Aenderung der Bundesacte mitenthalten, und dann käme den Worten „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen" ein engerer Sinn zu. Auch seine Interpretation geht also von der angeführten grammatischen Ungeschicklichkeit aus; und daneben lässt Dörr ein Privilegium für die Bundesacte schaffen, das nicht recht begreiflich ist, wenn sie in einer Linie mit den Grundgesetzen steht.

II. Merkwürdigerweise ist die Interpretation noch gar nicht versucht worden, welche den Worten der Bundesacte gar keinen Zwang anthut, und von der Voraussetzung eines gelungenen Wortausdrucks ausgeht.

Offenbar ist nemlich die einzige Interpretation, von der dies gesagt werden kann, diejenige, welche die Bundesacte von den Grundgesetzen unterscheidet, sie nicht unter denselben mitbegreift.

Die Bundesacte spricht ausser in den Art. 6 und 7 nur noch in Art. 10 von Grundgesetzen. In diesem Artikel braucht sie das Wort in einer Weise, dass es nothwendig die Bundesacte

ausschliesst. Es heisst hier „das erste Geschäft der Bundesversammlung werde die Abfassung der Grundgesetze des Bundes sein"; würde sie die Bundesacte selbst unter den Grundgesetzen begreifen, so hätte sie sagen müssen „der übrigen Grundgesetze" oder wenigstens „von Grundgesetzen"; sie hat aber gesagt „der Grundgesetze"; sie geht also davon aus, dass noch gar keine Grundgesetze vorhanden sind, sondern nun erst geschaffen werden sollen.

Hätten die Art. 6 und 7 einen andern, weitern Umfang der Grundgesetze, so wäre dies abermals eine Irregularität. Es wird also durch die Annahme, dass die Bundesacte in Art. 6 und 7 nicht unter den Grundgesetzen begriffen sei, diese Irregularität und zugleich die in Art. 6 und 7 bei den anderen Interpretationen sonst liegende vermieden.

Hienach also wäre der klare und den Worten ganz entsprechende Sinn der Bundesacte der:

1) Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, sind im Plenum ohne Ausschluss der Majorität zu fassen.

2) Die Abfassung und Abänderung der (übrigen) Grundgesetze ist nur mit Stimmeneinheitsbeschluss im Plenum möglich.

Unter Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen, sind aber nicht alle logisch möglichen Beschlüsse hinsichtlich derselben verstanden. Die Absicht des Art. 6 geht ja nicht dahin, zu sagen, welche Beschlüsse hinsichtlich der Bundesacte gefasst werden dürfen, sondern wie die an und für sich zulässigen Beschlüsse in Betreff derselben zu fassen seien.

Es ist also in jenen Worten keineswegs nothwendig auch der Satz von der Abänderbarkeit der Bundesacte enthalten. Und weil es nicht denkbar ist, dass man für Abänderung der Bundesacte die Majorität habe zulassen wollen, muss man diese Abänderung aus jenen Worten überhaupt ausschliessen. Dadurch wird dann vollends die ganze Wortfassung, die ganze Oeconomie der ersten Sätze des Art. 6 ganz klar.

Aber freilich, was soll denn nun hinsichtlich der Abänderung der Bundesacte Rechtens sein? Da sie weder in der Abänderung der Grundgesetze, noch unter den Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen, mitbegriffen ist, so muss sie entweder der Majorität des Engern Rathes überlassen oder sie muss ganz aus-

geschlossen sein. Das erstere ist selbstverständlich nicht der Fall — somit bleibt nur das letztere übrig.

Hienach ergibt sich folgendes Resultat:

Die Grundgesetze werden abgeändert durch einheitlichen Bundes-Plenarbeschluss. Die Bundesacte kann nicht abgeändert werden; aber selbst Beschlüsse, welche sonst noch in Betreff der Bundesacte möglich sind, sollen als solche nicht vom Engern Rath, sondern nur vom Plenum, jedoch ohne Ausschluss der Majorität gefasst werden können.

Die Ausschliessung der Abänderbarkeit der Bundesacte ist also, wie man sieht, die unumgängliche Voraussetzung einer natürlichen Auslegung der Bundesacte. Dass man auf diese nicht gekommen ist, hat seinen Grund eben in der fast durchaus als gänzlich selbstverständlich vorausgesetzten, nicht erwiesenen Ansicht, dass auch die Bundesacte abänderbar sei.

Es fragt sich nun, ob die hier vertretene Ansicht richtig ist, es fragt sich, ob ihr nicht innere Gründe oder die Verhandlungen auf dem Wiener Congress entgegenstehen.

III. Schon Tittmann (Darstellung der Verfassung des D. Bundes 1818. S. 57. Anm.), der Erste, der die Schwierigkeit des Art. 6 der Bundesacte zum Gegenstand seines Nachdenkens gemacht hat, wirft die Frage auf, ob man nicht vielleicht die Bundesacte weniger als Gesetz betrachtet habe, weil sie durch Vertrag abgeschlossen worden sei. „Allein", fährt er fort, „wir haben schon bemerkt, dass dem Begriff eines Gesetzes eine vertragsmässige Verabredung gar nicht widerspricht, indem sein Wesen nur in der Vollziehung durch eine bestimmt geordnete höhere Gewalt (Staatsgewalt oder Bundesgewalt) besteht. Und wenn künftig im deutschen Bunde weitere Grundgesetze aufgestellt werden, so ist, da es nicht durch Stimmenmehrheit, sondern nur durch Einstimmigkeit Aller geschehen kann, hier nicht minder als bei der Bundesacte der Character vertragsmässiger Verabredung im Gegensatz gegen eine gesetzgebende Gewalt."

Sodann bemerkt Franck (Ueber die Bildung der Beschlüsse des Engeren Raths und des Plenums der deutschen Bundes-Versammlung durch Stimmenmehrheit und Stimmeneinheit 1857. S. 52), indem er an die Unabänderlichkeit der Bundesacte denkt, es sei

diese Unabänderlichkeit „eine Eigenschaft, die keinem Gesetz, auch keinem Grundgesetz zukommt, da, auch wenn die Bundesverfassung keinen ausdrücklichen Weg der Abänderung ihrer Grundgesetze enthielte, es doch in der Natur der Sache liegt, dass diejenigen, welche den Bund gestiftet haben, durch ihre Uebereinstimmung die die Verfassung desselben bestimmenden Grundgesetze modificiren und abändern können."

Es liegt zu nahe, die Abänderbarkeit der Bundesacte mit der einer Verfassungs-Urkunde zu vergleichen.

Jede Verfassungs-Urkunde ist abänderbar, zum Theil schon auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung, zum Theil unter erschwerenden Formen. Diese Möglichkeit wird mit Recht für wesentlich erachtet; es gibt keine absolut beste Verfassung, die Fortbildung darf daher nicht ausgeschlossen sein; würde ein rechtlicher Weg derselben nicht eröffnet, so würde die treibende Macht der Verhältnisse und des Rechtsbewusstseins einen andern Weg finden.

Wäre nun der Willensact, welcher eine Verfassung ins Leben führt, nicht bloss die historische Thatsache, durch welche die ideale Rechtsforderung mit dem realen Leben vermittelt wird, würde jener Willensact vielmehr die Kraft ausdrücken, aus welcher die Verfassung allein ihre Berechtigung entnimmt, ohne sie in sich selbst zu haben — dann wäre ein Satz der Verfassungs-Urkunde in Beziehung auf ihre eigene Abänderung unnöthig und bedeutungslos. Denn jener, die Verfassung schaffende Wille stünde ja über der Verfassung, könnte sie also jeden Augenblick ändern, und wenn die Verfassung auch eine Bestimmung über ihre eigene Abänderung enthielte, so wäre dies doch nur eine Selbstbeschränkung des verfassunggebenden Organes, die nicht länger zu Recht bestünde, als es diesem gefiele; denn jener Verfassungssatz stünde ja unter, nicht über jenem Willen. Dem ist nun aber nicht so; die Thatsache der Entstehung einer Verfassung mag sein welche sie wolle — sie verschwindet, sobald ihr Zweck erreicht ist, die Verfassung ist von ihr gänzlich losgelöst, aus eigener Kraft bestehend und jenes Willensorgan selbst ergreifend, nicht ein Gewolltes, sondern ein Wollendes.

Und darum ist auch der Verfassungssatz wegen der Verfassungsänderung weder überflüssig noch rechtlich bedeutungslos.

Wir sind nun also weit entfernt, es für einen richtigen oder wünschenswerthen Standpunkt zu halten, wenn im Gegensatz gegen diese staatsrechtliche Auffassung die Bundesverfassung als auf dem Willen der den Bundesvertrag abschliessenden Bundesglieder ruhend angesehen wird. Aber nicht das ist die Frage, ob dieser Standpunkt sachlich richtig oder wünschenswerth, sondern ob er von den Contrahenten des Bundesvertrags eingenommen worden sei oder nicht. Wurde er wirklich von ihnen eingenommen, dann war es ganz natürlich, dass eine Abänderung zwar nicht als ausgeschlossen angesehen, aber als dem freien völkerrechtlichen Vertrag, nicht dem organischen, wenn auch einheitlichen, Beschluss des Bundesorgans angehörig betrachtet wurde.

Wenn nun auch in der Bundesverfassung die aus der nicht zu beseitigenden Thatsache einer deutschen Nation hervorgehende objective Rechtsforderung nicht vollkommen ohne Ausdruck geblieben ist, so wurde doch bekanntlich der völkerrechtliche Vertragsstandpunkt zum formellen Ausgangspunkt genommen. Und so war es denn ganz natürlich, dass man auch eine Bestimmung über Abänderung der Bundesacte entbehren zu können glaubte. Von diesem Standpunkt aus hat die Sache in der That gar nichts Verwunderliches oder Unnatürliches. Ein Vertrag regelt irgend ein Verhältniss zwischen den Partheien; soll dieses ganze Verhältniss geändert werden, so geschieht es durch einen neuen Vertrag, der seinerseits seine Norm nicht aus dem vorigen Vertrag, sondern aus dem Recht entnimmt, das schon dem ersten Vertrag zu Grunde lag.

Um so weniger hatte man beim Abschluss des Bundes Grund, sich dieser Consequenz des Bundes-Vertrags-Standpunkts zu entziehen, als einmal kein grosser Gewinn davon abzusehen war, wenn die Bundesacte durch einheitlichen Plenarbeschluss abänderbar erklärt wurde, und als anderseits diese Acte sich wirklich auf das Nothwendigste, auf die gegenseitigen äussersten Bedingungen der Vereinigung zum Bund beschränkte. Wäre die Bundesacte selbst schon eine ausführliche, ins Einzelne gehende Verfassung, so hätte vielleicht eine organische Bestimmung hinsichtlich

der Abänderbarkeit zweckmässig erscheinen können. So aber sollte sie nur die obersten Vertragsbedingungen enthalten; für ihre Abänderung jetzt schon Vorsorge zu treffen, schien ganz unnöthig. Sie enthielt die Norm für das Leben auf dieser Grundlage, nicht aber über sie hinaus.

Dadurch wird denn auch Art. 10 der Bundesacte vollkommen verständlich; der Bund ruht auf Vertrag; dies vorausgesetzt entwickelt sich nun aber das Leben auf dieser Grundlage unberührt davon, ob dieselbe eine vertragsmässige ist oder nicht; man kann daher auch von Grundgesetzen des Bundes reden. Aber diese Grundgesetze sollen erst aus dem Bund hervorgehen; sie sind Ausflüsse des Bundesvertrags, nicht selbst Verträge; sie beruhen auf organischem Beschluss, nicht auf Uebereinkunft. Nur die Bundesacte ist Vertrag. Selbst die einheitlichen Plenarbeschlüsse sind nicht Verträge, sondern organische Beschlüsse. Dies hat sogar eine sehr practische Seite. Denn sie kommen zu Stande in der Bundesversammlung zu Frankfurt nach deren Geschäftsordnung; und wenn gleich die Gesandten nach Instruction stimmen, so ist diese Art der Beschlussfassung doch etwas Besonderes und verschieden von sonstiger völkerrechtlicher Einigung.

Was die wirklichen Verhandlungen auf dem Wiener Congress betrifft, so haben alle früheren Bundes-Verfassungs-Entwürfe von einer Abänderung des Bundesvertrags selbst gar nicht gesprochen.

Erst der letzte, schliesslich angenommene, hat darüber eine Bestimmung. Es kommen in dieser Beziehung die Art. 4. 6 u. 7 (s. Klüber, Acten des W. Congr. Bd. II. S. 315. 316) in Betracht.

Nach Art. 4 bildet sich die Bundesversammlung zu einem Plenum „wo es auf Abfassung von Gesetzen, auf allgemeine innere Einrichtungen, oder Abänderung des Bundesvertrags ankommt." Es sollen in diesen Fällen die vom Engern Rath gemachten Anträge vom Plenum angenommen oder verworfen werden.

Art. 6 bestimmt ganz allgemein: „Die Stimmenmehrheit entscheidet in allen nicht durch die Grundgesetze des Bundes ausdrücklich ausgenommenen Fällen."

Art. 7 sagt: „Das erste Geschäft der Bundesversammlung nach ihrer Eröffnung wird die Abfassung der Grundgesetze des Bundes und dessen organische Einrichtung in Rücksicht auf seine

auswärtigen, militärischen und inneren Verhältnisse sein. Dieselbe wird hiebei dem in Art. 4 festgesetzten Gange folgen und die von ihr gemachten Entwürfe noch einmal als Plenum zur Genehmigung oder Verwerfung in Berathung nehmen, mit dem Unterschied jedoch, dass kein Bundesglied bei der Annahme der Grundgesetze durch Stimmenmehrheit gebunden werden kann."

Hienach bestimmt der Entwurf:

1) Vor das Plenum gehören die Beschlüsse „wo es auf Abfassung von Gesetzen, auf allgemeine innere Einrichtungen oder Abänderung des Bundesvertrags ankommt";

2) ob in diesen Fällen mit Stimmeneinheit zu beschliessen sei, werden erst die Grundgesetze bestimmen;

Diese beiden Sätze beziehen sich auch auf die Grundgesetze; dieselben können nur vom Plenum beschlossen werden, ob aber mit Majorität oder Stimmeneinheit, das werden die Grundgesetze selbst erst festsetzen. Deshalb ist nun auch für die zunächst zu beschliessenden Grundgesetze eine transitorische Bestimmung nöthig; Art. 7 gibt dieselbe.

Auch hinsichtlich der Abänderung der Bundesacte gelten jene Sätze 1 und 2; die Abänderbarkeit durch Bundes-Plenarbeschluss wollte hier ausgesprochen werden.

Diese Artikel kamen in der zweiten Conferenz der D. Staaten vom 26. Mai 1815 zur Berathung. Eine Reihe von Einwendungen erhoben sich dagegen.

Die vereinigten Fürsten und freien Städte stellten einen Antrag dahin: Gewisse Gegenstände, zu denen aber die Abfassung oder Abänderung der Grundgesetze und die Abänderung des Bundesvertrags nicht gehören, bedürfen eines Plenarbeschlusses, der aber immer mit Majorität gefasst wird. Der Engere Rath dagegen soll ausser der ordentlichen Besorgung der regelmässigen Bundesangelegenheiten „auch die zu Vervollständigung des gegenwärtigen Vertrags erforderlichen Bundesgesetze entwerfen und den sämmtlichen Bundesgenossen zur Genehmigung vorlegen, wozu die Einstimmung aller erforderlich ist. Ebenso soll es gehalten werden, wenn etwa künftig Abänderungen einzelner Bestimmungen des Bundesvertrags für nöthig erachtet werden", d. h. sowohl die Grundgesetze als die Bundesacte sollen

der definitiven Beschlussfassung der Bundesversammlung entzogen und nur Gegenstand des Vertrags der Bundesglieder ausserhalb der Bundesversammlung sein.

Ein Antrag Baierns wollte die Stimmenmehrheit ausschliessen in den Fällen, „die organische Gesetze betreffen, die durch die Grundgesetze des Bundes ausdrücklich ausgenommen sind und wo jura singulorum eintreten." Ein Plenum soll gar nicht stattfinden; der betreffende Satz des Art. 4 sammt der Aufzählung der Fälle, welche vor das Plenum gehören, also namentlich des Falls die Abänderung des Bundesvertrags soll gestrichen werden, und Art. 4 lediglich so lauten:

„Die Angelegenheiten des Bundes werden durch eine Bundesversammlung besorgt, an welcher alle Bundesglieder durch ihre Bevollmächtigten, theils einzeln theils collective Antheil nehmen. Sie besteht aus den Bevollmächtigten folgender Staaten (folgt das Schema)."

In Art. 7 wird dann noch bestimmt, wie die Grundgesetze zu Stande kommen sollen, nämlich durch Beschluss des Engern Rathes und nachfolgende Zustimmung aller einzelnen Bundesglieder. Von der Abänderung der Bundesacte ist auch hier keine Rede.

Sofern man also nicht annehmen will, Baiern habe sich unter den „Angelegenheiten des Bundes" auch die Abänderung der Bundesacte gedacht, ist in seinem Antrag von einer solchen keine Spur mehr. Jenes ist zwar wohl möglich, aber keineswegs erweislich.

Ganz ähnlich war ein Antrag von Hessen-Darmstadt.

Endlich bemerkte Dänemark-Holstein gegen den Entwurf, „da wo es auf Grundgesetze, organische Einrichtungen oder Aenderungen des Bundesvertrags ankomme, könne von majora nicht die Rede sein." Keineswegs aber hat sich dieses Bundesglied darüber schon positiv ausgesprochen, in welcher Weise überhaupt die Abänderung des Bundesvertrags möglich sein soll. Es will nur jetzt schon aussprechen, dass Majoritätsbeschlüsse jedenfalls hier ausgeschlossen sein müssen, während der Entwurf diese Frage noch offen gelassen hat.

In der dritten Conferenz vom 29. Mai 1815 sollten die verschiedenen angeregten Fragen zur Entscheidung gebracht werden,

Metternich formulirte die Fragen; das Plenum wurde beibehalten. Die Frage „welche Gegenstände für die Bundesversammlung (d. h. den Engern Rath) und welche für das Plenum gehören sollten?“ wurde dahin beantwortet „dass das Plenum sich in keinem Fall mit andern Gegenständen, als denen der allgemeinen Gesetze, allgemeinen innern Bundeseinrichtungen und den Abänderungen in der Bundesacte beschäftigen könne.“

Die Frage endlich „in welchen Fällen die Majorität der Stimmen stattfinden solle?“ wurde durch die Fassung beantwortet: „In der Bundesversammlung gelten der Regel nach majora, Ausnahmen treten nur da ein, wo es auf allgemeine Gesetze, auf die Bundesacte, auf jura singulorum und auf Religions-Sachen ankommt.“

Zu Art. 6 „wurde die von Baiern vorgeschlagene Redaction, als welche die von den Fürsten und Städten vorgeschlagene mitenthält, jedoch mit Verweisung auf den Art. 4, in Hinsicht der Verbindlichkeit der Majorität, und mit dem von Hessen-Darmstadt vorgeschlagenen Zusatz, dass da, wo paria entstünden, der Vorsitzende entscheiden solle, angenommen.“

Zu Art. 7 „wurde beliebt, diesen Artikel beizubehalten, da die dawider gemachten Erinnerungen sich nunmehr durch das erledigten, was in der heutigen Sitzung in Hinsicht der Fassung des Art. 4 beschlossen worden.“

Klüber, Acten des Wiener Congresses Bd. II. S. 404 fg.

Es war nun also festgestellt, dass das Plenum sich in keinem Fall mit andern als gewissen Gegenständen beschäftigen dürfe, und unter diesen waren auch „die Abänderungen in der Bundesacte“ genannt.

Sodann war bestimmt, dass Ausnahmen von der Regel des Majoritätsbeschlusses nur eintreten sollen „wo es auf allgemeine Gesetze, auf die Bundesacte u. s. w. ankommt.“

Wenn diese letztern Worte die „Abänderungen in der Bundesacte“ nicht wieder in sich schlössen, so wäre für diese die Majorität des Plenums für competent erklärt. Das war natürlich die Absicht nicht; es müssen also die Worte „wo es auf die Bundesacte ankommt“, entweder identisch sein mit „Abänderungen in der Bundesacte“, oder was offenbar grammatikalisch sich besser empfiehlt, es wollte gesagt werden: „wo es auf die Bundesacte

ankommt", ist die Majorität immer ausgeschlossen, sowohl im Plenum bei Abänderungen der Bundesacte, als im engern Rath bei sonstigen Beschlüssen in Betreff der Bundesacte.

Die 3 Sätze können somit als unzweifelhaft gelten:

1) dass Abänderungen in der Bundesacte der Bundes-Versammlung und zwar dem Plenum mit Stimmeneinheit überlassen wurden;

2) dass unter den Worten „allgemeine Gesetze" die Bundesacte nicht mitbegriffen war,

3) dass die Worte „wo es auf die Bundesacte ankommt", die „Abänderungen der Bundesacte" mitenthalten.

Die vierte Conferenz enthält ohne alle näheren Andeutungen die Worte: „Nachdem über die aus den vorhergehenden Protokollen gefasste Redaction des Art. 4 in Betreff der Frage, wie fern die in der Bundesversammlung und dem Pleno als Regel anzunehmende Mehrheit der Stimmen Ausnahmen leide, verschiedentlich discutirt und die bisherige Fassung unbefriedigend gefunden worden, wird beschlossen, zu Vorschlägen über die Redaction dieses Theils des Art. 4, sowie des damit in Verbindung stehenden Art. 7 eine Commission zu ernennen u. s. w."

In Art. 6 wurden dann noch die Worte „die Stimmenmehrheit bis zum Schluss" gestrichen, weil dieser Punkt durch die Redaction des Art. 4 werde erledigt werden.

Klüber l. c. S. 420. 421.

In der sechsten Conferenz stellte die Commission, übrigens ohne dass uns die Motive mitgetheilt wären, ihren Antrag, der im Wesentlichen den jetzigen Artt. 4. 5. 6. 7. und 10. der B.A. entspricht.

Die hieher gehörigen Sätze lauteten:

„Wo es auf Abfassung und Abänderung der Grundgesetze des Bundes, oder die Bundesacte selbst betreffende Beschlüsse, auf organische Bundeseinrichtungen oder gemeinnützige Anordnungen ankommt, bildet die Versammlung sich zu einem Pleno etc."

etc. etc. etc.

„Nur wo es auf Annahme oder Abänderung der Grundgesetze, auf organische Bundeseinrichtungen, jura singulorum oder

Religions-Angelegenheiten ankommt, kann kein Beschluss durch Stimmenmehrheit weder in der engern Versammlung noch in dem Pleno gefasst oder für die einzelnen Bundesglieder verbindlich werden".

Dieser Vorschlag wurde angenommen.

Klüber l. c. S. 454. 461.

Vergleicht man diesen Vorschlag mit den Beschlüssen der dritten Conferenz, so ist vor Allem zu bemerken, dass unter den Gegenständen des Plenums die allgemeinen Gesetze nicht mehr genannt sind, statt ihrer sich vielmehr die Grundgesetze des Bundes und die gemeinnützigen Anordnungen finden. Mag nun auch vielleicht der frühere Ausdruck allgemeine Gesetze weiter gewesen sein, die jetzt genannten beiden Gegenstände hat er jedenfalls mitumfasst, hinsichtlich der Bundesacte eine andere Fassung zu belieben, war also jetzt durchaus nicht geboten, falls man nicht entweder jetzt erst die Bundesacte unter den Grundgesetzen (resp. allgemeinen Gesetzen) begreifen, oder in Betreff der Beschlüsse wegen der Bundesacte etwas Anderes als bisher bestimmen, oder der bisherigen Bestimmung einen deutlichern Ausdruck geben wollte.

Man hat nun aber doch eine andere Fassung hinsichtlich der Bundesacte gewählt.

Im ersten, die Plenargegenstände aufstellenden, Satz wird nun nicht mehr von Abänderungen in der Bundesacte gesprochen, sondern hier heisst es „wo es auf die Bundesacte selbst betreffende Beschlüsse ankommt."

Im zweiten, die Majorität ausschliessenden, Satz aber ist von der Bundesacte gar nicht mehr die Rede.

Nimmt man nun, was das Nächstliegende ist, an, die Worte „wo es auf die Bundesacte selbst betreffende Beschlüsse ankommt", seien gleichbedeutend mit den früheren Worten „wo es auf die Bundesacte ankommt", so schliessen sie „Abänderungen in der Bundesacte" mit ein.

Es wären also im ersten Satz diese neben der Abänderung der Grundgesetze als Gegenstände des Plenums genannt; im zweiten Satz wären sie aber nicht mehr genannt, und es bliebe nichts Anderes übrig, als dieselben in diesem Satz unter der „Abände-

rung der Grundgesetze" zu finden. Und diese Fassung wäre nun ausdrücklich beliebt worden, weil die vorige „unbefriedigend" gefunden worden, während doch offenbar die frühere Fassung zur Bezeichnung des nicht geänderten Sinnes die weit bessere war.

Man wird also annehmen müssen, jene Worte schliessen die „Abänderungen in der Bundesacte" nicht mehr in sich; was ist nun aber aus diesen geworden?

Die Antwort liegt freilich sehr nahe, sie jetzt in der „Abänderung der Grundgesetze" zu finden. Aber es wäre doch wiederum sehr wunderbar, wenn man nun in dieser neuen Fassung, welche gerade bestimmt war, mehr als die frühere zu befriedigen, in der Klarheit so sehr zurückgegangen wäre. Ohne in der Sache selbst etwas ändern zu wollen, hätte man nun die bestimmte Hervorhebung der „Aenderungen in der Bundesacte" beseitigt, dieselbe gegen den bisherigen und gegen den an andern Stellen jetzt noch festgehaltenen (jetziger Art. 10) Sprachgebrauch stillschweigend in die „Abänderung der Grundgesetze" verlegt, und daneben noch von „die Bundesacte selbst betreffenden Beschlüssen" gesprochen und diesen ausdrücklichen Satz stillschweigend beschränkt durch den in der „Abänderung der Grundgesetze" stillschweigend enthaltenen.

Wer könnte sich dem Gefühl entziehen, dass es sich hier um sachliche Aenderungen handelte, dass man von der Abänderung der Bundesacte nicht mehr sprach, weil man wegen ihrer gar keine Norm mehr geben wollte, wie auch die früheren Entwürfe dies nicht wollten.

Die ganze Fassung wird dadurch vollkommen klar, man braucht keine andere Bedeutung der Grundgesetze zu statuiren als bisher; man darf überhaupt nur die ganze Bestimmung in ihrem klaren einfachen Wortsinn nehmen, und nicht meinen, es müsse darin schlechterdings etwas stecken, das bisher da war, nun aber eben gerade gestrichen wurde.

Damit waren die Verhandlungen im Wesentlichen zu Ende, in der 7ten, 8ten und 10ten Conferenz wurden noch einige Beschlüsse gefasst, welche vollends ganz die jetzige Fassung herstellten, für unsere Frage jedoch ohne Bedeutung sind.

Aus der 7ten Conferenz ist aber noch Folgendes hervorzuheben:

Sachsen beantragte, im Plenum solle immer Stimmeneinheit gelten. Dieser Vorschlag wurde aber beseitigt, und es wollen offenbar die Motive der denselben ablehnenden Conferenz angegeben werden, wenn das Protokoll sagt:

„Es wurde hierauf erwidert, dass unter den für das Plenum gehörenden Gegenständen doch einige, wie insonderheit die der gemeinnützigen Anordnungen seien, in welchen die Zulassung einer Majorität um so wünschenswerther sei, als widrigenfalls durch eine einzige Stimme die nützlichsten Zwecke vereitelt werden könnten."

Klüber l. c. S. 466.

Die Conferenz ging also davon aus, dass ausser den gemeinnützigen Anordnungen auch noch andere Gegenstände (einige!) dem Plenum, aber nicht mit Stimmeneinheit sondern mit Stimmenmehrheit angehören. Nun wurden als Plenargegenstände bestimmt: Abfassung und Abänderung der Grundgesetze, die Bundesacte selbst betreffende Beschlüsse, organische Bundeseinrichtungen, gemeinnützige Anordnungen. Ausdrücklich der Majorität entzogen wurden Annahme oder Abänderung der Grundgesetze, organische Bundeseinrichtungen. Es bleiben also nur noch übrig gemeinnützige Anordnungen und die Bundesacte selbst betreffende Beschlüsse. Würden die letzteren zur Abänderung der Grundgesetze gehören und somit Stimmeneinheit erfordern, so würden als einziger Gegenstand des Plenarbeschlusses mit Stimmenmehrheit die gemeinnützigen Anordnungen übrig bleiben, und es könnte also in obigem Satze nicht von einigen Gegenständen die Rede sein. Da dies doch geschehen ist, so ist damit wenigstens der Beweis förmlich geliefert, dass unter „die Bundesacte selbst betreffenden Beschlüsse" etwas Anderes als die Abänderung der Bundesacte verstanden ist, dass dies, was es auch sein mag, in der „Abänderung der Grundgesetze" nicht mitenthalten, und dass es nicht zufällig ist, wenn jene Beschlüsse in dem Satz von den Plenargegenständen neben der Abänderung der Grundgesetze genannt, in dem Satz von den Einheitsgegenständen nicht mehr genannt sind.

Wie man nun dazu gekommen sei, die Abänderungen der Bundesacte aus den Gegenständen der Bundesbeschlüsse zu streichen, das lässt sich freilich nicht mit Bestimmtheit sagen. In jenen Discussionen, welche der Verweisung an die Commission vorangiengen, würde wohl der Schlüssel der Lösung zu finden sein. Ganz ohne Anhaltspunkt sind wir jedoch nicht geblieben.

Wenn wir den Entwurf und die nachfolgenden Verhandlungen sorgfältig lesen, so muss uns die Auffassung des Plenums auffallen. Man hatte nicht den Gegensatz zwischen Plenum und engerem Rath einer und derselben Bundesversammlung, sondern zwischen Bundesversammlung und Plenum. Man fasste das Plenum im Gegensatz gegen die allein im engern Rath erblickte Bundesversammlung eigentlich nicht als Organ des Bundes, sondern als Gesammtheit der Deutschen Fürsten und Städte auf. Dass diesen auch die Abänderung der Bundesacte zukommen solle, verstand sich nach damaliger Auffassung von selbst.

In der dritten Conferenz machte sich erstmals eine richtigere Auffassung leise geltend in dem Satz „In der Bundesversammlung gelten der Regel nach majora etc.“, welcher Satz offenbar auch das Plenum umfasst; allein daneben wird auch in dieser Conferenz wieder die Bundesversammlung dem Plenum gegenübergestellt. Nun kamen jene uns vorenthaltene Discussionen und dann der Antrag der Commission. Zum erstenmal in diesem Antrag ist nun volle Klarheit und Consequenz: die Bundesversammlung umfasst jetzt den engern Rath und das Plenum, der Gegensatz gegen das Letztere ist nun erstmals bestimmt Engerer Rath der Bundesversammlung, keineswegs mehr Bundesversammlung. Auch das Plenum bedeutet jetzt also eine organische Einrichtung des Bundes, nicht die den Bund schaffende und über ihm stehende Gesammtheit der deutschen Fürsten und Städte.

IV. Nun erhebt sich aber eine neue Schwierigkeit.

Wenn die Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, etwas Anderes sind, als die die Bundesacte abändernden Beschlüsse, welcherlei Beschlüsse sollen wir uns denn darunter vorstellen?

Dörr (in dem oben angeführten Aufsatz S. 294 fg.) meint, von den Beschlüssen, welche unter jene Worte fallen können,

bleiben jedenfalls keine übrig, die der Majorität des Bundes-Plenums angehören.

1) Aenderungen der Bundesacte, und zwar ohne allen Unterschied ihrer Bestandtheile, gehören als Aenderungen eines Grundgesetzes der Stimmenmehrheit des Bundesplenums an.

2) Ausbildung, Entwicklung, nähere Bestimmungen der Bundesacte sind entweder

a) Ausführung des in der Bundesacte Festgesetzten s. 3), oder

b) neue Bestimmungen, nämlich entweder neue grundgesetzliche Bestimmungen oder neue gemeinnützige Anordnungen — diese gehören dem Plenum mit Ausschluss der Majorität an.

3) Anwendung der Bundesacte auf die einzelnen Fälle im engeren Sinn und Ausführung ihrer Bestimmungen selbst.

a) Anwendung — dafür ist ja gerade der engere Rath bestimmt.

b) Ausführung

α) organische Einrichtungen — Art. 14 der W. S. A.

β) sonstige Ausführungsbeschlüsse — Art. 11 der W. S. A.

4) Interpretation der Bundesacte

a) authentische Interpretation — Stimmeneinheit im Plenum;

b) doctrinelle Interpretation — Engerer Rath mit Majorität nicht ausgeschlossen.

Die Bundesacte gibt hinsichtlich der Bedeutung der Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, keinen weitern Anhalt. Diese Frage führt vielmehr hinüber zur Wiener Schlussacte, und wir müssen ganz allgemein untersuchen, wie sich diese in unserer Frage zur Bundesacte verhält.

Die Artt. 12 und 13 der W. S. A., die hier zunächst in Betracht kommen, ändern an der Sachlage hinsichtlich unserer Frage gar nichts.

Art. 12 zählt die Gegenstände des Plenums auf und erklärt dieses für competent „in den in der Bundesacte ausdrücklich bezeichneten Fällen", also implicite auch im Fall „wo es auf Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, ankommt." Art. 13 zählt die Fälle auf, in welchen die Majorität ausgeschlossen ist, und nennt hiebei, ganz wie die Bundesacte, zwar den Fall der

„Annahme neuer Grundgesetze oder der Abänderung der bestehenden", nicht aber den „wo es auf Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, ankommt."

Wenn also die Wiener Schlussacte den Bestimmungen der Bundesacte nicht einen andern Sinn unterlegt, als dieselben ursprünglich hatten, so enthält sie keine Aenderung des nach der Bundesacte bestehenden, oben nachgewiesenen, Rechts.

Dagegen ist allerdings die Thatsache nicht wegzuräumen,

1) dass in Art. 3 der W. S. A. die Bundesacte das erste Grundgesetz des Bundes genannt wird,

2) dass in Art. 31 von der „Bundesacte und den übrigen Grundgesetzen des Bundes" gesprochen wird,

3) dass in Art. 10 unter „grundgesetzlichen Bestimmungen" offenbar sowohl die der Bundesacte als der Wiener Schlussacte verstanden sind, und dass

4) der Schluss der Wiener Schlussacte besagt, sie werde „zu einem Grundgesetze erhoben werden, welches die nämliche Kraft und Giltigkeit wie die Bundesacte selbst haben und der Bundesversammlung zur unabweichlichen Richtschnur dienen soll."

Allein dem gegenüber steht

a) der Gegensatz zwischen der Bundesacte und den Bundesgrundgesetzen im Eingang der Wiener Schlussacte, wo von der Verpflichtung gesprochen wird, „den Bestimmungen der Bundesacte durch ergänzende und erläuternde Grundgesetze eine zweckmässige Entwicklung und hiemit dem Bundesverein selbst die erforderliche Vollendung zu sichern."

b) derselbe Gegensatz in Art. 3, wo die Bundesacte im Gegensatz gegen (andere) Grundgesetze „der Grundvertrag und das erste Grundgesetz" des Bundes genannt wird;

c) derselbe Gegensatz in Art. 9, welcher die Wirksamkeit der Bundesversammlung für bestimmt erklärt „zunächst durch die Vorschriften der Bundesacte und durch die in Gemässheit derselben beschlossenen oder ferner zu beschliessenden Grundgesetze, wo aber diese nicht zureichen, durch die im Grundvertrag bezeichneten Bundeszwecke."

Es wird sich weiterhin zeigen, dass die oben ausgehobenen Stellen keineswegs eine bundesverfassungsmässige Abänderbarkeit

der Bundesacte andeuten, sondern sich aus dem die gesammten Verhandlungen der Wiener Conferenzen durchziehenden Schwanken über die Stellung der Deutschen Staaten ausserhalb der Bundesversammlung in Beziehung auf Bundesangelegenheiten erklären.

Weit mehr als diese Stellen, sind diejenigen von Bedeutung, in welchen die Wiener Schlussacte sich gerade darüber ausspricht, was Umfang und Grenze der Wirksamkeit der Bundesversammlung sein soll.

In dieser Beziehung kommen die Artt. 3. 4. 9 fg. und 17 in Betracht.

Diese Artikel zerfallen in mehrere Gruppen; es sind nämlich einmal die Artt. 3. 4 u. 9, dann die Artikel 10—13 zusammenzufassen, während Artikel 17 für sich dasteht.

Offenbar scheidet sich der gesammte Stoff der Wiener Schlussacte in einen allgemeinen und einen besondern Theil. Zweifelhaft erscheint es aber, ob Art. 17 den allgemeinen Theil schliesst oder den besondern beginnt. Erstern Falls müsste Art. 17 als Schlussartikel über die Bestimmungen der Bundescompetenz angesehen werden; als das Wesentliche würde dann die Antwort auf die Frage zu erwarten sein, ob der Gegenstand dieses Art. dem Plenum oder dem engern Rath, ob der Stimmenmehrheit oder der Stimmeneinheit zufalle. Gerade davon schweigt aber der Artikel, und es scheint daher natürlicher zu sein, ihn als Anfang des besonderen Theils aufzufassen; jene Frage wäre dann lediglich aus den vorausgehenden allgemeinen Artikeln 10 fg. zu beantworten. Der Art. 1—16 zerfällt augenscheinlich wieder in 2 Theile, nämlich Art. 1—6 und Art. 7—16. Während nämlich der erste Theil sich mit dem Bund, als der rechtlichen Organisation Deutschlands, beschäftigt, handeln die Artt. 7—16 von der Bundesversammlung, als dem Organ des Bundes.

Einigermassen scheint diese Ordnung gestört zu werden durch die spät erst beigefügten Artt. 6 und 16; Art. 6 nämlich spricht auch schon von Gegenständen der Competenz der Bundesversammlung, und Art. 16 andrerseits könnte als nicht von der Bundesversammlung, sondern vom Bunde redend angesehen werden.

Allein Art. 6 spricht zunächst nur vom Bunde und nur wegen

des Zusammenhangs mit seinem ersten Satze sieht er sich genöthigt, gleich hier die Frage aufzuwerfen, ob und wie neue Mitglieder in den Bund aufgenommen werden können. In Art. 16 bleibt daher nur noch eine einzige hieher gehörige Frage zur Erörterung übrig.

Es läge allerdings nahe, schon in Art. 6 unter der „Gesammtheit der Bundesglieder" nicht einen organischen Bundesbeschluss, sondern die Einigung der Deutschen Staaten ausserhalb der Bundesversammlung zu verstehen; zu der Stellung des Art. würde dies besser taugen; in derselben Weise wäre dann wohl auch die Gesammtheit des Bundes in Art. 16 zu verstehen; warum aber hatte man denn diesem Artikel seine jetzige Stelle gegeben, statt ihn an Art. 6 anzuschliessen?

Vergleicht man jedoch Art. 6 mit Art. 12 u. 13, so fällt ja jeder Zweifel darüber weg, dass der Ausdruck „Gesammtheit der Bundesglieder" im zweiten Satz des Art. 6 gleichbedeutend ist mit stimmeneinheitlichem Plenarbeschluss der Bundesversammlung; dasselbe gilt nun wohl auch wieder von der „Gesammtheit des Bundes" in Art. 16, Art. 6 u. 16 zusammen sind in Art. 12 u. 13 unter den Worten „Aufnahme neuer Mitglieder" begriffen; es war aber in Art. 16 nur noch nothwendig, diesen besonderen Punkt herauszuheben.

Weiter muss es auffallen, dass auch Art. 4, wenn wir hier „Gesammtheit der Bundesglieder" wiederum von stimmeneinheitlichem Plenarbeschluss verstehen, schon von der Competenz der Bundesversammlung spricht.

Allerdings ist anzunehmen, dass auch in Art. 4 unter der „Gesammtheit der Bundesglieder" nichts Anderes zu verstehen ist, als der einheitliche Bundesplenarbeschluss. Es ergibt sich das schon aus Art. 7 u. 10. Wenn man auch auf den Wiener Conferenzen an die Möglichkeit einer Behandlung von Bundesangelegenheiten im Weg völkerrechtlicher Vereinbarung der Deutschen Staaten gedacht hat, so war man doch weit entfernt, dies direct in dem Bundesgrundgesetz auszusprechen; man hätte aber auch für diese ausserhalb und über der Bundesversammlung stehende Thätigkeit gewiss nicht die Schranke des Art. 4 aufgestellt; endlich spricht dieser Artikel von den „deshalb zu fassenden Beschlüssen",

was ganz gut für die Thätigkeit der Bundesversammlung, dagegen ganz schlecht für ausser der Bundesverfassung stehende völkerrechtliche Abmachung passt.

Allein der Gegensatz zwischen Bund und Bundesversammlung, wie er den beiden Abschnitten des allgemeinen Theils der W. S. A. zu Grund liegt, ist keineswegs gleichbedeutend mit dem Unterschied zwischen völkerrechtlichen Vereinbarungen der Deutschen Staaten und bundesverfassungsmässigen Beschlüssen; vielmehr versteht sich nach Art. 7 u. 10 auch für die Artt. 1—6, soweit sie eine Thätigkeit in Bundesangelegenheiten zum Gegenstand haben, von selbst als Organ dieser Thätigkeit die Bundesversammlung.

Nur war hier in den ersten Artikeln nicht principal die Feststellung der Rechte und Obliegenheiten der Bundesversammlung beabsichtigt, sondern man sprach zunächst ganz allgemein vom Bunde.

Aus dieser Anordnung des Stoffes erklärt es sich, dass Art. 3 und Art. 9 wesentlich dasselbe besagen. Denn wenn man es für nöthig hielt, unter die ersten, allgemeinsten Artikel eine Bestimmung über die Quellen und Schranken der Bundesthätigkeit aufzunehmen, und wenn man dann auch in dem zweiten, der Bundesversammlung gewidmeten Artikel einen Satz über die Quellen und Schranken der Thätigkeit der Bundesversammlung nicht entbehren zu können glaubte: so mussten nothwendig die beiden bezüglichen Artikel im Wesentlichen den gleichen Inhalt erhalten, weil sich die Thätigkeit des Bundes als Thätigkeit der Bundesversammlung verwirklicht.

Ob Art. 4 sich nicht besser an Art. 9 als an Art. 3 angereiht hätte, ist vom Standpunkt der Anordnung des Ganzen immerhin zweifelhaft. Nachdem aber einmal in Art. 3 die Bundesacte als Schranke der Bundes- (und damit der Bundesversammlungs-) Wirksamkeit bezeichnet war: lag es doch sehr nahe, nun sogleich die Frage anzureihen, inwiefern gleichwohl ein Hinausgehen über die Bundesacte der Bundesversammlung zugelassen sein solle.

Betrachten wir nun die Artt. 3, 4 u. 9 im Einzelnen, fragen wir uns, ob in ihnen die Abänderbarkeit der Bundesacte eingeschlossen ist, so wird die Untersuchung ein verneinendes Resultat ergeben. Art. 3 macht dadurch einige Schwierigkeit, dass sein

zweiter Satz dahin verstanden werden könnte, nur die in der Bundesacte aufgestellten Zwecke bilden eine Schranke, nicht aber der übrige Inhalt, der somit der Einwirkung der Bundesversammlung nicht verschlossen sei.

Allein so aufgefasst würde der zweite Satz den ersten in höchst beschränkender Weise interpretiren. Dass dies unzulässig, geht aus den Schlussworten des ersten Satzes: „die der Grundvertrag und das erste Grundgesetz dieses Vereins ist" hervor; dieser Passus enthält offenbar die Motivirung der vorausgegangenen Worte und beweist, dass man keineswegs davon ausging, nur die in der Bundesacte enthaltenen Zweckbestimmungen bilden eine Schranke der Bundeswirksamkeit.

Aber allerdings wollte hier zunächst nur die in diesen Zweckbestimmungen enthaltene Schranke herausgehoben werden. Nicht von der gesammten Bundesthätigkeit ist hier die Rede, sondern von seiner Wirksamkeit d. h. von denjenigen Aufgaben, um deren willen er selbst existirt, nicht von den, erst secundären, Aufgaben für die Bundesinstitution selbst, für seine Organisation. Es will also gesagt werden, jene unmittelbaren Bundesaufgaben seien in der Bundesacte d. h. in den in ihr aufgestellten Zweckbestimmungen enthalten. Aufgaben aufzustellen, die in den einzelnen Bestimmungen der Bundesacte oder in deren allgemeine Zweckbestimmung gar nicht mit eingeschlossen wären, soll unzulässig sein.

Indem aber Art. 3 sich beschränkt, diesen Satz auszusprechen, gründet er ihn auf das viel allgemeinere Motiv der Unabänderbarkeit der Bundesacte. Weil dies der im bundesverfassungsmässigen Wege unabänderliche Grundvertrag ist, kann die Bundesversammlung keine Zwecke verfolgen, die in der Bundesacte nicht enthalten wären.

Vollkommen gleichlautend mit Art. 3 ist nun allerdings Art. 9 nicht; als gleichbedeutend ist er aber gleichwohl anzusehen.

Wenn der erste Satz von den der Bundesversammlung vorgezeichneten Schranken spricht, so erhält das die ganz klare Ergänzung durch den ersten Satz des Art. 3, wonach diese Schranken in der Bundesacte bestimmt sind.

Wenn sodann der zweite Satz des Art. 9 die Wirksamkeit der Bundesversammlung nicht blos durch die Bundesacte, sondern

auch durch die Bundesgrundgesetze bestimmt werden lässt, so ist dies kein Widerspruch gegen Art. 3; denn wenn dieser Art. sagt, dass die ganze Wirksamkeit des Bundes auf die Bundesacte zurückzuführen sein müsse, so anerkennt er, was ganz selbstverständlich, die „in Gemässheit der Bundesacte" zu Stand gekommenen Grundgesetze gleichfalls als Normen jener Wirksamkeit.

Wie soll aber der Gegensatz zwischen „Vorschriften der Bundesacte" und den „im Grundvertrag bezeichneten Bundeszwecken" aufgefasst werden?

Zunächst, heisst es, bestimmt sich die Wirksamkeit der Bundesversammlung durch die Vorschriften der Bundesacte, wo aber diese nicht zureichen, durch die im Grundvertrag bezeichneten Bundeszwecke.

Das will doch wohl heissen, dass, soweit eine bestimmte Thätigkeit der Bundesversammlung direct vorgeschrieben ist, diese Vorschrift zu befolgen ist; dass aber ferner auch diejenigen Aufgaben, die ausdrücklich noch gar nicht festgesetzt sind, wohl aber aus dem festgestellten Bundeszwecke als nothwendig sich ergeben, von der Bundesversammlung zu erfüllen sind, und dass sie berufen ist, ihre einzelnen Aufgaben so aus den Bundeszwecken abzuleiten. Dies stimmt dann wieder durchaus mit Art. 3 überein. Namentlich ist in Art. 9 gleichfalls nur von der Wirksamkeit der Bundesversammlung in dem oben angegebenen Sinn die Rede. Dass die W. S. A. eine Abänderung der Bundesacte gar nicht im Auge habe, geht aus Art. 9 noch bestimmter hervor, als aus Art. 3; vor Allem müssen ja nach seiner ausdrücklichen Erklärung die Vorschriften der Bundesacte erfüllt werden.

Diese Interpretation der Artt. 3 u. 9 erhält volle Bestätigung in Art. 4. Er hat gerade die Absicht zu zeigen, in wie weit ein Hinausgehen über die Bundesacte noch zulässig ist, ohne unter den Begriff der verbotenen Abänderung zu fallen; er will in dieser Beziehung die äusserste Grenze des Zulässigen angeben, er wäre geradezu widersinnig, wenn daneben noch stillschweigend die bundesverfassungsmässige Abänderbarkeit der Bundesacte vorausgesetzt würde.

Seine Bestimmungen gehen dahin:

1) die Bundesversammlung darf im Weg einheitlichen Bundes-

Plenarbeschlusses die Bundesacte zwar nicht abändern, wohl aber entwickeln und ausbilden;

2) diese Befugniss ist aber bedingt durch die Unmöglichkeit, die Bundeszwecke ohne diese Entwicklung etc. zu erfüllen;

3) die Grenze dieser Entwicklung etc. ist die Vereinbarkeit mit dem Geist der Bundesacte und dem Grundcharacter des Bundes.

Die Bedingung sub 2) steht ganz im Einklang mit Art. 3 und 9; die Bundeszwecke sind ein für allemal gegeben; was also von Bundeswegen überhaupt geschieht, kann — mittelbar oder unmittelbar — einzig zur Erfüllung der Bundeszwecke geschehen; auch die Entwicklung etc. der Bundesacte kann also einzig legitimirt sein durch ihre Nothwendigkeit für Erfüllung der Bundeszwecke, soll aber durch sie auch wirklich legitimirt werden.

Die Vorschriften sub 1) und 3) enthalten in ihrer Vereinigung die Schranken des fraglichen Rechtes der Bundesversammlung: einmal ist nur Entwicklung und Ausbildung der Bundesacte gestattet, sodann darf diese mit dem Geist der Bundesacte nicht in Widerspruch stehen, noch von dem Grundcharacter des Bundes abweichen.

Diese letztere Schranke lässt eine zweifache Auslegung zu, nämlich entweder so, dass jene Entwicklung etc. nicht einmal den Geist der Bundesacte etc., geschweige denn ihre ausdrücklichen Bestimmungen verletzen darf, oder so, dass wenigstens der Geist der Bundesacte, wenn auch nicht ihre ausdrücklichen Anordnungen, erhalten werden muss. Das letztere scheint nach der Fassung des Artikels richtiger zu sein, würde aber die Bundesacte in ihrem ausdrücklichen Inhalt preisgeben.

Erwägt man jedoch, dass es sich ja überhaupt nur von Entwicklung und Ausbildung der Bundesacte handelt, so fällt jedes Bedenken gegen den Schlusssatz weg. Die Bundesacte darf nicht abgeändert, sondern nur entwickelt und ausgebildet werden, und selbst dies nur unter Erhaltung des Geistes der Bundesacte und des Grundcharacters des Bundes.

Es soll also nicht unter dem Vorgeben, die Erfüllung des Bundeszweckes mache es nothwendig, irgend eine neue Anordnung oder Einrichtung getroffen werden, welche, wenn gleich keine ausdrückliche Bestimmung der Bundesacte antastend, doch

mit dem Geist der Bundesacte oder dem Grundcharacter des Bundes unvereinbar wäre.

Die Bundesacte soll also nicht in der Weise unveränderliche Grundlage des Bundes sein, dass nichts, was nicht in ihr schon explicite enthalten wäre, zur Existenz im Bunde gelangen könnte; die Grundeinrichtung des Bundes, wie sie in der Bundesacte enthalten ist, soll zwar heilig und unantastbar, keineswegs aber ausgeschlossen sein, auf dieser Grundlage nun fortzubauen.

Es wurde oben schon die „Gesammtheit der Bundesglieder" in Art. 4 für gleichbedeutend mit stimmeneinheitlichem Bundes-Plenarbeschluss erklärt; es fragt sich, ob wir seinen Gegenstand wieder in Art. 13 finden.

Nimmt man den Art. 13 in seinem Zusammenhang mit Art. 11 u. 12, so ist nichts natürlicher, als die Annahme, dass er ebenso alle Fälle der Beschlüsse mit Stimmeneinheit zusammenfasse, wie Art. 12 die Plenarbeschlüsse; so dass alle in Art. 12 u. 13 nicht enthaltenen Gegenstände der Regel des Art. 11 — Mehrheitsbeschluss im engern Rath — anheimfallen.

Art. 13 sagt dies nun aber allerdings nicht ausdrücklich; ausdrücklich ist es nur hinsichtlich der Competenz des Plenums in Art. 12 ausgesprochen. Und wenn wir nicht der W. S. A. abermals eine höchst ungeschickte Fassung zur Last legen wollen, so werden wir wenigstens hinsichtlich aller in Art. 12 genannten Gegenstände zugeben müssen, dass sie der Majorität des Plenums angehören, soweit sie nicht in Art. 13 wieder genannt sind.

Ausserhalb des Art. 13 und in ihn nicht mit aufgenommen könnten also höchstens noch solche Stimmeneinheitsgegenstände vorkommen, die zur Competenz des engern Raths gehören. Gewiss wäre auch das sehr ungeschickt und unnatürlich. Insbesondere die Fälle der Art. 4 u. 16 wollten gewiss nicht dem engern Rath, wenn auch mit Stimmeneinheit, überlassen werden; andere Gegenstände, bei denen sich der Zweifel erheben könnte, ob sie nicht, obwohl in Art. 13 nicht enthalten, doch zur Competenz stimmeneinheitlichen Beschlusses gehören, finden sich in der W. S. A. gar nicht vor. Art. 64 (gemeinnützige Anordnungen) spricht, soweit er Einheit verlangt, nicht von einem Bundesbeschluss, sondern von vertragsmässiger Einigung der Bundes-

staaten, und soweit er einen Bundesbeschluss verlangt, nicht von Stimmeneinheit.

All dies zusammen lässt gewiss keinen Zweifel darüber, dass Art. 13 sämmtliche Fälle der Stimmeneinheit (im Plenum und engeren Rath) zusammenfassen wolle, dass sich somit in demselben auch die Fälle der Artt. 4 u. 16 finden, sofern nur dieselben überhaupt dem Kreis des stimmeneinheitlichen Plenarbeschlusses angehören. Auch die für sämmtliche Einheitsgegenstände gleich wichtige Schlussvorschrift des Art. 13 spricht hiefür. Dies vorausgesetzt könnte der Gegenstand des Art. 4 nur unter die Ziffern 1 und 2 des Art. 13 subsumirt werden.

Das würde auch ganz stimmen zum Eingang der W. S. A., wonach diese von den Bundesgliedern vereinbart wurde, um „den Bestimmungen der Bundesacte durch ergänzende und erläuternde Grundgesetze eine zweckmässige Entwicklung und hiemit dem Bundesverein selbst die erforderliche Vollendung zu sichern."

Dass der Art. 4 überhaupt in die Schlussacte aufgenommen wurde und es nicht einfach bei der Aufführung der Annahme etc. von Grundgesetzen und organischen Einrichtungen unter den Competenzgegenständen der Bundesversammlung verblieb, erklärt sich vollkommen aus der Absicht, festzustellen, in welchen Grenzen sich diese Gesetze und Einrichtungen gegenüber der Bundesacte zu halten haben.

Von Abänderung der Bundesacte ist also in Art. 4 nirgends die Rede, ja es beweist derselbe sogar vollkommen und ganz allgemein deren Unabänderbarkeit. Denn nur weil in dieser Beziehung ein Unterschied ist zwischen der Bundesacte und den Grundgesetzen, war Art. 4 hinsichtlich der Bundesacte nöthig, während sich sein Inhalt hinsichtlich der Grundgesetze, als in dem majus der Abänderung der Grundgesetze mitenthalten, ganz von selbst versteht.

Es liegt nahe, den Gegenstand des Art. 4 als gleichbedeutend mit den „Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen", anzusehen. Allein wenn die vorstehenden Ausführungen richtig sind, so fällt derselbe dem einheitlichen Plenarbeschluss anheim, während die die Bundesacte selbst betreffenden Beschlüsse zwar vom Plenum, aber mit Majorität zu fassen sind. Da nun die letz-

teren nicht etwa unter Abänderung der Bundesacte der erschwerten Form des Einheitsbeschlusses unterstellt werden wollten, sondern in Art. 1 u. 13 in ihrer in der Bundesacte angewiesenen Stellung durchaus erhalten wurden, so muss die W. S. A. etwas Anderes als den Fall des Art. 4 unter ihnen verstanden haben. Und wohl ganz mit Recht. Denn die Entwicklung und Ausbildung der Bundesacte muss schon der Natur der Sache nach unter den Begriff des Grundgesetzes oder der organischen Einrichtung fallen, kann somit schon nach der Bundesacte nicht unter den die Bundesacte selbst betreffenden Beschlüssen gemeint sein.

Die Artt. 10—13 mussten schon in die bisherige Erörterung hereingezogen werden. Nur wenige Bemerkungen sind nachzutragen. Die Schlussworte des Art. 10 „je nachdem das Eine oder das Andere durch die grundgesetzlichen Bestimmungen vorgeschrieben ist", wollen natürlich nicht sagen, dass die Grundgesetze im e. S. frei und selbst mit der Befugniss, die Bundesacte abzuändern, über die Bundescompetenz verfügen können; es wird damit vielmehr ausgedrückt, dass diese Competenzverhältnisse zunächst in der Bundesacte, möglicherweise aber, nämlich eben in Folge der in Art. 4 gestatteten Entwicklung und Ausbildung der Bundesacte, für Gegenstände, die in der Bundesacte eine Norm noch gar nicht gefunden haben, auch in andern Grundgesetzen ihre Norm finden. Es ist dies derselbe Sinn, den die Schlussworte des Art. 11 etwas deutlicher ausdrücken.

Auch die W. S. A. selbst hebt dieses Recht späterer Grundgesetze nicht auf, drückt es vielmehr gerade in ihrem vierten Artikel aus. Wenn also oben gezeigt wurde, dass die Artt. 12 und 13 sämmtliche Fälle der Abweichung vom Majoritätsbeschluss des engeren Rathes zusammenfassen, so liegt darin keine Beschränkung künftig zu beschliessender weiterer Abweichungen, sofern deren Einführung nach Art. 4 überhaupt zulässig ist.

Unrichtig wäre es auch, wenn man in den Worten der Z. 1) des Art. 13 „Annahme neuer Grundgesetze oder Abänderung der bestehenden" einen Beweis dafür finden wollte, dass hier auch die Bundesacte mitverstanden sei, weil ausser ihr und der W. S. A. selbst andere Grundgesetze damals gar nicht vorhanden gewesen. Denn es wird ja gerade in dieser Stelle der Bundesversammlung

überlassen, neue Grundgesetze anzunehmen; dieselben können sich also künftig mehren; die Competenzbestimmung hinsichtlich der Abänderung der Grundgesetze ist aber ganz allgemein gegeben, unter den bestehenden Grundgesetzen sind also die jeweiligen Grundgesetze gemeint; es wird also gar nichts Anderes gesagt, als was schon die Bundesacte in Art. 7 in den Worten „Abänderung der Grundgesetze" ausdrückt, obwohl zur Zeit der Abfassung der Bundesacte noch gar keine, jedenfalls nicht mehrere Grundgesetze vorhanden waren.

Es erübrigt noch die Untersuchung des Art. 17 der W. S. A. Derselbe lautet also:

„Die Bundesversammlung ist berufen, zur Aufrechthaltung des wahren Sinnes der Bundesacte, die darin enthaltenen Bestimmungen, wenn über deren Auslegung Zweifel entstehen sollten, dem Bundeszweck gemäss zu erklären, und in allen vorkommenden Fällen den Vorschriften dieser Urkunde ihre richtige Anwendung zu sichern."

Es gibt dieser Artikel zu zwei Fragen Anlass:

1) enthält er den Satz der authentischen Interpretirbarkeit resp. Abänderbarkeit der Bundesacte durch Beschluss der Bundesversammlung?

2) enthält er Dasjenige, was unter den „Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen", zu verstehen ist?

Wenn Art. 17 von authentischer Interpretation der Bundesacte spricht, so enthält er auch den Satz der Abänderbarkeit der Bundesacte, da im Wesen der authentischen Interpretation die gesetzgeberische Freiheit enthalten ist. Unsere ganze bisherige Argumentation fällt dann, wenigstens vom Standpunkt der W. S. A. aus, zusammen.

Art. 17 enthält zwei Sätze:

a) die Befugniss der Bundesversammlung, die Bundesacte zu erklären;

b) die Befugniss derselben, die richtige Anwendung der Bundesacte zu sichern. Die erstere Befugniss hat

α) zum Zweck, den wahren Sinn der Bundesacte aufrecht zu halten,

β) zur Voraussetzung — entstandene Zweifel über die Auslegung der in der Bundesacte enthaltenen Bestimmungen,

γ) zum Inhalt — diese Bestimmungen dem Bundeszweck gemäss zu erklären.

Die Voraussetzung s. β) lautet ganz allgemein; die Zweifel können innerhalb oder ausserhalb der Bundesversammlung entstanden sein; wenigstens liegt in den Worten diese Unterscheidung nicht.

Der Zweck s. α) schliesst die authentische Interpretation mit Nothwendigkeit aus; die ganze Befugniss gilt einzig der Aufrechterhaltung des wahren Sinnes der Bundesacte. Nun ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass sich auch der Gesetzgeber darauf beschränke, nichts als den wirklichen Sinn eines schon vorhandenen Gesetzes zu finden und auszusprechen; allein die authentische Interpretation schliesst ihrem Begriff nach mehr in sich; ein Organ, das nur berechtigt ist, den wahren Sinn eines Gesetzes zu constatiren, dessen Satzung nur berechtigt ist unter der Voraussetzung ihrer Uebereinstimmung mit einem Gesetz und wegen Mangels dieser Uebereinstimmung beanstandet werden kann, hat keine Befugniss zu authentischer Interpretation.

Nun wird aber der Bundesversammlung das Recht, die Bundesacte dem Bundeszweck gemäss zu erklären, ertheilt; wie lässt sich dies mit der Beschränkung auf Feststellung des wahren Sinnes der Bundesacte vereinigen? In dieser Beschränkung hätte die Bundesversammlung lediglich die Aufgabe, objective Wahrheit zu finden, ganz gleichgiltig, ob diese mit dem Bundeszweck in Uebereinstimmung gefunden wird. Bedeuten also jene Worte „dem Bundeszweck gemäss" eine freie Thätigkeit zur Erfüllung des Bundeszwecks, so kann von einer Beschränkung auf die Feststellung des wahren Sinnes der Bundesacte nicht die Rede sein.

Allein unter der Voraussetzung, dass die Bundesacte ein in sich übereinstimmendes Gesetz ist, enthält auch die Nebeneinanderstellung der Auffindung des wahren Sinnes der Bundesacte und ihrer Erklärung dem Bundeszweck gemäss nicht nothwendig einen Widerspruch. Sodann lassen die Worte „dem Bundeszweck gemäss" auch noch eine andere natürliche, weder bedenkliche noch triviale, Auslegung zu. Es will gesagt werden, der Bundeszweck könne es nothwendig machen, dass eine Feststellung des Sinnes der Bundesacte vorgenommen werde; der Bundesversamm-

lung komme daher das Recht zu solcher Interpretation „dem Bundeszweck gemäss“ d. h. so oft es der Bundeszweck verlangt, zu.

Ein weit stärkeres Bedenken liegt aber in der Frage, zu welchem Zweck die Befugniss zu doctrineller Interpretation der Bundesacte der Bundesversammlung ertheilt sei? Versteht sich denn diese Befugniss nicht ganz von selbst?

So wie sie hier ertheilt ist, in der That nicht. Die Worte „wenn über deren Auslegung Zweifel entstehen sollte“, deuten es an, und die ganze Existenz des Artikels ist ein Zeugniss dafür, dass hier nicht blos die mit jeder Gesetzesanwendung nothwendig verbundene Gesetzes-Interpretation gemeint ist, sondern ein selbstständiges Recht, den Sinn der Bundesacte in endgiltiger Weise festzustellen.

Damit hängt dann die zweite in Art. 17 enthaltene Befugniss der Bundesversammlung zusammen, „den Vorschriften der Bundesacte in allen vorkommenden Fällen ihre richtige Anwendung zu sichern.“ Dass dieses Recht sich nicht auf die in der Bundesversammlung selbst vorkommenden Zweifel und Irrungen beschränkt, scheint ausser Frage zu sein.

Da hier der Bundesversammlung nicht zur Aufgabe gemacht wird, dafür zu sorgen, dass die Bundesacte richtig angewendet werde, sondern nur, diese Anwendung zu sichern, so scheint dieser letzte Satz eine neue weitere Disposition gar nicht zu enthalten, vielmehr zu sagen, dass eben in jener Interpretationsbefugniss die Sicherung der richtigen Anwendung der Bundesacte enthalten sei. Mit dem Wortlaut des Artikels ist dies vollkommen vereinbar, und es wird dadurch jede Collision mit Art. 53 u. 63 der W. S. A. vermieden.

Es hätte also Art. 17 den Zweck, der Bundesversammlung das Recht zu ertheilen, durch besondere Beschlüsse den Sinn der Bundesacte endgiltig und mit einer alle in oder ausser der Bundesversammlung erhobenen Zweifel niederschlagenden Kraft festzustellen.

Aber ist dies nicht doch wieder authentische Interpretation?

Das Gewicht des Bedenkens, das in dieser Frage steckt, ist nicht zu verkennen. Aber gerade darin liegt andrerseits wieder eine Bestätigung der Richtigkeit unserer Auffassung. Denn diese

ganze Schwierigkeit ist nur erklärlich und nur lösbar unter der Voraussetzung der Unabänderbarkeit der Bundesacte. Wäre sie abänderbar, so wäre einmal der ganze Art. 17, dann aber wieder insbesondere seine Beschränkung auf die Bundesacte unbegreiflich. Nur weil diese unabänderbar und authentisch nicht interpretirbar ist, bedarf es besonderer Bestimmungen darüber, in wie weit dennoch die nach Umständen unvermeidliche Feststellung ihres Sinnes zulässig ist.

In der That findet der Artikel unter dieser Voraussetzung seine volle Erklärung.

Man darf sich daher auch nicht daran stossen, dass hier ein Recht der Bundesversammlung geschaffen wird, für das wir im Staat ein volles Analogon nicht haben.

Von der authentischen Interpretation bleibt diese Befugniss immer noch wesentlich verschieden. Das eigentliche Gesetz bleibt immer die Bundesacte, und es kann immer wieder die Frage nach der Richtigkeit der vorgenommenen Auslegung aufgeworfen werden; sowohl innerhalb der Bundesversammlung als von aussen her kann immer aufs Neue eine Untersuchung über den Sinn der Bundesacte veranlasst und von der Bundesversammlung nicht durch Hinweisung auf die geschehene Interpretation zurückgewiesen werden.

Von einer Abänderung der Bundesacte ist also auch hier nicht die Rede.

Als zweite Frage tritt nun auch hier wieder die Frage auf, ob wir nicht in dieser Interpretationsbefugniss der Bundesversammlung die „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", zu erblicken haben.

So lange wir für die letzteren nicht einen bestimmten Inhalt gefunden haben, kann auch unsere Untersuchung nicht als abgeschlossen gelten. Diesem Bedürfniss, für jene Gattung von Beschlüssen einen bestimmten Inhalt zu finden, correspondirt das andere Bedürfniss, den Gegenstand des Art. 17 unter eine bestimmte Gattung von Beschlüssen unterzubringen. Beiden Bedürfnissen wäre abgeholfen, wenn die „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", sich als gleichbedeutend mit den auf Grund des Art. 17 gefassten Beschlüssen erwiesen.

Zur Ausübung des Rechtes des Art. 17 wird einfach die „Bundesversammlung" berufen; ob sie ihre diesfallsigen Beschlüsse mit Majorität oder Stimmeneinheit, ob sie dieselben im Plenum oder Engern Rath zu fassen habe, wird nicht gesagt. Die Frage ist also lediglich aus den Artt. 11—13 zu beantworten. Nach dem Schluss des Art. 11 scheint die Antwort einfach auf Majorität im Engern Rath zu lauten. Allein unter der Voraussetzung, dass Art. 17 dasjenige enthält, was unter „Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen", zu verstehen ist, ist er ja durch Art. 12 und 13 bestimmt von diesem Beschliessungsmodus ausgenommen.

Nach dem materiellen Competenzprincip des Art. 11 würde nun der Gegenstand des Art. 17 keineswegs der Majorität des Engern Rathes zufallen. Es wäre in der That höchst auffallend, wenn das weitgehende Recht des Art. 17 der leichtesten Form der Beschlussfassung überlassen wäre. War dies aber nicht beabsichtigt, so haben wir den Gegenstand des Art. 17 unter den Ausnahmen der Artt. 12 und 13 zu suchen, und unter diesen bieten sich hiefür einzig und allein die „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen", an.

Es wurde oben nachgewiesen, dass nach der Bundesacte für diese Beschlüsse die Majorität des Plenums competent ist, und dass hierin auch die W. S. A. nichts geändert hat. Nach der ganzen Competenzordnung im Bunde scheint dies nun für den Gegenstand des Art. 17 ganz besonders zu passen. Wie dieser ein Mittleres enthält zwischen Gesetzgebung und Anwendung, so erscheint die Majorität des Plenums als mittlere Form zwischen Majorität des engern Rathes und Stimmeneinheit des Plenums.

Auch ist der Ausdruck „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen" ganz bezeichnend für den Gegenstand des Art. 17, da ja bei den auf Grund desselben gefassten Beschlüssen wirklich die Bundesacte nicht Quelle oder Grenze, sondern Gegenstand des Beschlusses ist.

In der That möchte es schwer sein, ausser der Abänderung und der Interpretation der Bundesacte noch Beschlüsse zu finden, zu denen sich die Bundesacte gleichfalls als Gegenstand verhielte; selbst von denjenigen Beschlüssen, welche die Bundesacte ent-

wickeln und ausbilden, lässt sich dies nicht eigentlich sagen. Es wird daher die Subsumtion des Art. 17 unter jene Beschlüsse auch im Sinn der Bundesacte als richtig zu erkennen sein.

Dass Art. 17 nur doctrinelle Interpretation im Auge hat, ist nicht wohl zu bezweifeln. Wie wunderbar wäre es nun aber, wenn in den Artt. 12 u. 13 stillschweigend von authentischer Interpretation die Rede wäre? Wahrhaftig, wenn diese zugelassen werden wollte, so musste das mindestens in Art. 17, dessen doctrinelle Interpretation so nahe an die authentische hinstreift, bemerklich gemacht werden. Nur wenn dieser Artikel das Maximum der gesammten Interpretationsbefugniss der Bundesversammlung hinsichtlich der Bundesacte enthält, wenn also in den Artt. 12 u. 13 von authentischer Interpretation gar nicht gesprochen wird, ist Art. 17 und sind die Artt. 12 und 13 begreiflich.

V. Wir haben also den Satz von der Unabänderlichkeit der Bundesacte auch in der Wiener Schlussacte, und wir haben ebendarum auch in ihr die nothwendige Voraussetzung einer zwanglosen Erklärung der „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen" gefunden, wir haben endlich in Art. 17 die Antwort auf die Frage nach der Bedeutung jener Beschlüsse erhalten. Entsprechen aber diese Ausführungen auch dem aus den Verhandlungen der Wiener Ministerial-Conferenzen von 1819/20 nachweisbaren Sinn der betrachteten Artikel der Wiener Schlussacte?

Schon die Competenzbestimmung von 1817 enthält in §. 3, Z. 1) den Satz:

„Die Bundesversammlung erkennt die Bundesacte als die einzige Grundlage ihrer Wirksamkeit, sich aber zugleich als berufen, dieselbe in ihren einzelnen Bestimmungen und Andeutungen zu entwickeln und zu vollenden."

Das bekannte (provisorisch angenommene) Commissionsgutachten vom 29. Juli 1819 sieht die einheitlichen Bundesplenarbeschlüsse lediglich als Verträge an und gibt daher von dem Grundgesetze eine Definition, unter welche auch die Bundesacte subsumirt werden kann; denn die Unterscheidung dieser letzteren von den Grundgesetzen beruht eben auf der Unterscheidung des Vertrags von dem organischen, wenn gleich stimmeneinheitlichen Bundesbeschluss. Hinsichtlich der „Beschlüsse, welche die Bundesacte

selbst betreffen", wird dann erklärt, „es bedürfe wohl kaum einer Bemerkung, dass dieselben keine Abänderung dieses Grundvertrags, dieses ersten Grundgesetzes bezwecken können." Ob hier nur aus der Stimmenmehrheit jener Beschlüsse geschlossen wird, oder ob doch der Grundvertrag des Bundes den Verträgen zweiter Gattung, den Grundgesetzen im e. S. entgegengesetzt werden will, ist nicht klar. Nach der Anknüpfung des betreffenden Satzes an den zunächst vorausgehenden, die Stimmenmehrheit betreffenden, ist das Erstere wahrscheinlicher.

In Wien bemerkte Metternich in seinem ersten Vortrag (zweite Conferenz vom 28. Nov. 1819): „Der Bestand des Bundes hängt nicht mehr von unserer Willkür ab ... Es ist also einleuchtende Nothwendigkeit und gemeinschaftliche Pflicht, den Bund zu der Vollkommenheit zu erheben, die er nach der seiner Stiftung zum Grund liegenden Idee zu erreichen bestimmt war ..." Am Bundestag lasse sich dieser Zweck nicht erreichen; die Bundestagsgesandten haben sich lediglich innerhalb des ihnen angewiesenen Geschäftskreises zu bewegen. „Der Umfang und die Grenzen dieses Geschäftskreises aber müssen gegeben sein und die Bestimmung derselben lässt sich von der Bundesversammlung selbst weder verlangen noch erwarten"; es müssen daher erst „die den Bund constituirenden Staaten sich über die Grundbegriffe des Bundes und deren Anwendung auf alle Hauptfragen mit einander vereinigt haben."

Und in dem zweiten Vortrag aus derselben Conferenz erklärt Metternich in Beziehung auf die Aufgabe der Conferenzen, „dass bei Bestimmung der Verhältnisse und Attribute des Bundes von einer Verletzung der durch den Bund selbst ausdrücklich gesicherten Souveränetätsrechte der einzelnen Bundesregierungen in keinem Fall die Rede sein könne"; ferner bemerkt er: „die Bundesacte ist das erste Grundgesetz des Bundes. Mit den in der Bundesacte ausgesprochenen Bestimmungen darf kein Beschluss, er mag die weitere Ausbildung des Bundes selbst oder Einrichtungen, die das Ganze umfassen, oder einzelne zum Wirkungskreis des Bundes gehörige Gegenstände betreffen, im Widerspruch stehen. Indem durch diese Erklärung die Unverletzlichkeit der Bundesacte aufs Bestimmteste anerkannt und ausser allen Zweifel gestellt wird,

bleibt nichts desto weniger die nothwendige Entwicklung und weitere Ausbildung jener Urkunde den im Bund vereinigten Regierungen in der Form, die ihnen als die zweckmässigste erscheint, vorbehalten. Dieser Vorbehalt ist in der Bundesacte selbst in klaren Worten ausgesprochen; die darauf Bezug habenden Arbeiten waren durch den 10ten Artikel der Bundesversammlung übertragen. Da jedoch, wie in meinem ersten Vortrag bemerkt worden ist, Erfahrung und weiteres Nachdenken gelehrt haben, dass es in jeder Rücksicht rathsamer sei, dieses Geschäft zum Gegenstand einer unmittelbaren Verhandlung zwischen sämmtlichen den Bund constituirenden Regierungen zu machen, so lässt sich nicht bezweifeln, dass unsere gegenwärtige Vereinigung vollkommen geeignet sei, die zur nähern Bestimmung der Grundverhältnisse des Bundes noch erforderlichen Anordnungen im Sinn der Bundesacte in Berathung zu nehmen, und über eine so nothwendige Vorbedingung aller ferneren Verhandlungen der Conferenz zu festen gemeinschaftlichen Resultaten zu gelangen."

Endlich ist aus diesem Vortrag noch der Satz auszuheben:

„Die den Bund repräsentirende Versammlung, der Bundestag, ist der Gesammtheit des Bundes, wie jeder einzelne Abgeordnete am Bundestag seiner Regierung verantwortlich."

In der Folge stimmten die Mitglieder der Conferenz den von Metternich ausgesprochenen Grundsätzen ausdrücklich bei.

Daraus geht denn nun klar hervor, wie sämmtliche deutsche Regierungen beim Beginn der Wiener Conferenzen von der Ansicht ausgingen, dass

1) die Gesammtheit der Bundesregierungen über der Bundesversammlung stehe; dass der Bund in seiner bundesverfassungsmässigen Organisation nicht bloss historisch aus der völkerrechtlichen Einigung der D. Staaten hervorgegangen sei, sondern diese fortwährend die eigentliche und oberste disponirende Macht bilde, der gegenüber die Bundesversammlung keinen Rechtsanspruch habe;

2) dass die Aufgabe der Wiener Conferenzen die in Art. 10 der Bundesacte der Bundesversammlung gestellte Aufgabe, somit auch die der Abfassung von Grundgesetzen sei;

3) dass hiebei die Bundesacte selbst unantastbar bleiben müsse, nicht verändert werden dürfe, sie wird somit als Grund-

vertrag, als erstes Grundgesetz, den secundären Grundgesetzen gegenüber als unabänderlich anerkannt.

Ob selbst die Incompetenz der Vereinigung der Deutschen Staaten zur Abänderung der Bundesacte angenommen wurde, ist nicht zweifellos. Allein die Stellen, welche hier in Betracht kommen, haben nur den Begriff der Grundgesetzgebung im Auge, und entziehen diese in concreto der Bundesversammlung nicht in der Meinung, sie sei davon rechtlich ausgeschlossen, sondern weil es zweckmässiger sei, dass die Regierungen unmittelbar die Sache in die Hand nehmen. Es wird also anerkannt, dass es eigentlich um eine Aufgabe der Bundesversammlung, um die Grundgesetzgebung auf der Grundlage des Bundesvertrags, nicht um eine Abänderung dieses sich handle. Ueber die Frage, ob nicht auch die letztere den Regierungen zustehe, hat man sich nicht ausgesprochen.

In der 18ten Conferenz erklärte Metternich, „es komme jetzt darauf an, dass man sich über die dem gesammten hiesigen Geschäfte zu gebende definitive Form vereinige. In Bezug auf diese gebe es zwei Wege, nämlich entweder die hier angenommenen Sätze als entschiedene Norm auszusprechen, oder solche der Bundesversammlung zu nochmaliger Berathung mitzutheilen. Letzteres möchte jedoch ebenso überflüssig als unangemessen sein; denn es könne wohl keinem Zweifel unterliegen, dass die hier vereinigten Regierungen, ohne der Competenz der Bundesversammlung zu nahe zu treten, ebenso berufen und berechtigt seien, den Bund auszubilden und zu befestigen, als sie im Jahr 1815 die Bundesacte selbst abzuschliessen befugt waren.“ Er eröffnete zugleich, „dass nach der Ansicht Seiner Majestät des Kaisers allerdings der zweckmässigste Gang sein würde, die hier beschlossenen Sätze als Grundgesetze des Bundes in Form einer Uebereinkunft unter den sämmtlichen Deutschen Regierungen in einem Supplementaract zur Bundesacte zusammenzufassen und mit einer kurzen Erklärung der Motive dieses Verfahrens unter Bezugnahme auf den 10ten Art. der Bundesacte zur förmlichen Bekanntmachung an den Bundestag zu bringen.“

Alsbald traten alle Conferenzmitglieder diesem Vorschlag bei.

In der 20sten Conferenz gab aber der württembergische Con-

ferenzbevollmächtigte auf ausdrückliche Instruction seiner Regierung die Erklärung der Nichtzustimmung zu jenem Vorschlag ab. Er erklärte, die Conferenzen seien seiner Zeit nur angeordnet worden, um für gewisse Gegenstände gleichmässige Instruction der Bundestagsgesandten herbeizuführen; es rechtfertigen aber auch „die Artt. 4, 6 u. 10 der Bundesacte einen Zweifel darüber, ob die Bundesglieder sich zu ihren Beschlüssen über Bundes-Angelegenheiten eines andern Organs, als der Bundesversammlung und namentlich zu Beschlüssen, bei welchen es auf Abfassung und Abänderung von Grundgesetzen des Bundes, auf Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, ankommt, eines andern Organs als des pleni der Bundesversammlung bedienen können, ohne sich eine Abweichung von der Bundesacte zu erlauben, über deren Heilighaltung gewiss nur Eine Meinung herrschen kann.“ Jedenfalls sei es eine „Nothwendigkeit, nur ein einziges Organ anzuerkennen, durch welches der Bund seinen Willen ausspricht, und seine Thätigkeit ausübt“, und es könnte „in Zukunft für das Wohl und die Erhaltung des Bundes bedenkliche Consequenzen haben, wenn für die Zulässigkeit, Bundesangelegenheiten irgend einer Art der ausübenden Function der Bundesversammlung zu entziehen, ein Präjudiz gegeben würde.“ Endlich sei zu bedenken, „dass wenn die hier übereingekommenen Zusätze und Erläuterungen der Bundesacte nicht auf die durch die Bundesacte selbst vorgezeichnete Weise ins Leben treten, sondern durch einen ausserordentlichen Congress abgefasst als Supplementarartikel der einen Bestandtheil der Congressacte bildenden Bundesacte jener sogut wie dieser angereiht würden, solches abseiten derjenigen Mächte, welche die Congressacte garantirt haben, den Anspruch veranlassen könnte, auch diese Zusätze zu garantiren oder wenigstens die Uebereinstimmung derselben mit dem Haupttext zu untersuchen und auf eine mit der Würde und Selbstständigkeit des Bundes nicht vereinbare Weise von seinen innern Angelegenheiten Kenntniss zu nehmen.“

In der 23sten Conferenz gab Metternich hiegegen seine Gegenerklärung. Er sagte unter Anderem, „die Repräsentation aller Stimmen durch unmittelbar Bevollmächtigte der Regierungen sei ebenso gewiss der Bund selbst, als Niemand anstehen

würde, ihn in einer persönlichen Zusammenkunft der gesammten Bundesfürsten zu erkennen. So wie die Beschlüsse von Carlsbad für die Höfe, die Theil daran hatten, bindend waren, so müsse das Resultat der hiesigen Verhandlungen, sobald die Cabinette damit einverstanden seien, ohne weitere Berathung oder Bestätigung Gesetz für den Bund werden, und nur die Frage zu entscheiden bleiben, in welcher Form und Gestalt es als Gesetz promulgirt werden soll." Ferner „wenn gleich in den Worten der Bundesacte die Bestimmung, dass die Bundesversammlung das einzige Organ des Bundes sein soll, nicht liege, so ergebe sich doch aus dem ganzen Sinn dieser Urkunde, dass die Bundesversammlung allein berufen sei, den gemeinsamen Geschäften des Bundes in ihrem ganzen Umfang vorzustehen. Unmöglich könne aber durch diese Ordnung der Dinge die Gesammtheit der den Bund bildenden Staaten in ihrem obersten unbestreitbaren Rechte dergestalt beschränkt werden, dass sie nicht in einem ausserordentlichen Falle und namentlich in einem solchen, wo die Grundgesetzgebung des Bundes selbst der Gegenstand sei, Berathungen auf einer höhern Stufe veranstalten dürfte. Denn so gross auch das der Bundesversammlung beigelegte Ansehen sein möge und für das Wohl des Bundes nothwendig sein müsse, so höre sie deshalb doch nicht auf, in Beziehung auf den Verein der Bundesgenossen, in welchem allein die Gesammt-Souveränetät ruhe, eine untergeordnete Behörde zu sein. Die Bundesversammlung sei, gleich wie die Bundesacte, aus einer durch eigene Bevollmächtigte der souveränen deutschen Fürsten gestifteten freien Uebereinkunft entstanden, und es lasse sich weder nachweisen noch begreifen, wie dieselben Fürsten das Recht verloren haben sollten, durch ähnliche gemeinsame Uebereinkunft die Bundesacte zu erläutern, auszubilden, ihrem ursprünglichen Sinn gemäss zu vervollständigen und das, was sie auf diesem Wege beschliessen, als Supplement ihres Grundvertrages, oder unter jedem andern von ihnen selbst gewählten Titel, zur Bekanntmachung in verfassungsmässigen Formen an die Bundesversammlung gelangen zu lassen", „wie solche selbst bei der Bundesacte stattgehabt habe." Ferner „der 10. Artikel der Bundesacte habe die Bundesversammlung zur Abfassung der Grundgesetze des Bundes und dessen organischer Ein-

richtung in Rücksicht auf seine auswärtigen, militärischen und inneren Verhältnisse berufen. Unter welchem Vorwand könnte die Vollziehung eines Geschäfts, welches dieser Artikel der Bundesversammlung übertragen hatte, nachdem durch die Erfahrung nun dargethan sei, dass es bei der Bundesversammlung nicht vollzogen werden könne, der Gesammtheit der Bundesglieder selbst streitig gemacht werden?"

Hiegegen gab wieder Württemberg eine ausführliche Erklärung, und bezeichnete als den richtigen, bis zur 18. Conferenz auch allgemein anerkannten Weg, folgenden: „diejenigen wichtigeren Punkte, über welche zu Wien eine definitive Vereinigung zu Stande komme, dort zwar ganz verbindlich und unumstösslich festzustellen, sie zu dem Ende in einer oder mehreren Arten den Bundesregierungen in der Uebersicht der letzten Fassung zur Genehmigung vorzulegen und nach deren Erfolg durch die Bevollmächtigten zu unterzeichnen, dieselbe aber als Resultate der gemeinsamen Berathung mittelst Präsidialproposition im Plenum der Bundesversammlung zu dem Zweck vorzulegen, damit von sämmtlichen Bundestagsgesandten die an die Stelle abgesonderter Ratifications-Urkunden tretenden zustimmenden Erklärungen zum Protocoll erfolgen und auf diesem Weg sämmtliche nicht auf weitere Berathung der Bundesversammlung ausgesetzte Punkte in der Form einer Beschlussnahme der Bundesversammlung bestehen, deren Vorberathung wie sonsten in der engeren Versammlung, so in vorliegendem Fall zu Wien, obwohl mit bereits übernommener Verbindlichkeit, gepflogen werden."

Auf diesen letztern Vorschlag erklärte Metternich, „man habe nie die Absicht gehabt, die Ratifications-Urkunden hier auswechseln zu lassen; und sobald nur die unabänderliche Verbindlichkeit der hier gefassten Beschlüsse feststehe, könne der von dem K. Württ. Hof vorgeschlagene fernere Gang, wenn auch der früher beabsichtigte allerdings nur in Nebenumständen davon abweichende den Vorzug verdienen sollte, unbedenklich stattfinden."

Die Gesandten von Preussen, Baiern, Nassau, Hannover, Dänemark, Curhessen, Mecklenburg und Andere erklärten: „dass sie die in der 18. Sitzung vorgeschlagene Form noch immer als die angemessenere, bündigere, selbst für das Ansehen der Bun-

desversammlung zuträglichere betrachteten, jedoch bei der Unwesentlichkeit der Differenz, sobald einmal die Hauptsache gesichert sei, sich auch die von dem K. Württ. Hof in Antrag gebrachte gefallen lassen könnten."

Einstimmig wurde beschlossen, „dass die vorliegende Schlussacte der hiesigen Conferenzen mit einigen Abänderungen im Eingang und im letzten Artikel, nachdem solche die definitive Genehmigung sämmtlicher Bundesregierungen erhalten haben würde, durch eine Präsidialproposition an den Bundestag gebracht, vermittelst gleichlautender, hier gemeinschaftlich festzusetzender Instructionen den Bundestagsgesandtschaften zu unbedingter Zustimmung zugefertigt, und von der Bundesversammlung in regelmässiger Beschlussform bekannt gemacht werden soll."

Der Eingang der Schlussacte hatte nach der Redaction der 22sten Conferenz also gelautet:

„Die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands, eingedenk ihrer bei Stiftung des Deutschen Bundes übernommenen Verpflichtung, den Bestimmungen der Bundesacte durch ergänzende oder erläuternde Grundgesetze eine zweckmässige Entwicklung, und dadurch dem Bundesverein selbst die erforderliche Ausbildung und Vollendung zu geben, und gleichmässig überzeugt, dass sie, um das Gedeihen des Bundes zu sichern, und das Band, welches das gesammte Deutschland in Friede und Eintracht vereinigt, unauflöslich zu befestigen, dieses wichtige Geschäft nicht länger unerledigt lassen dürfen, haben sich entschlossen, jener Verpflichtung und einem allgemein gefühlten Bedürfniss durch gemeinschaftliche Berathschlagung und Uebereinkunft Genüge zu leisten und zu diesem Behufe bevollmächtigt (folgen die Namen), welche Bevollmächtigte nach geschehener Auswechselung ihrer richtig befundenen Vollmachten folgende Artikel verabredet haben."

Der Schluss aber lautete nach dieser Redaction:

„Art. 66. Der gegenwärtige Vertrag wird die nämliche grundgesetzliche Kraft und Giltigkeit wie die Bundesacte selbst haben, und demnach neben diesem Grundvertrage, der Bundesversammlung zur unabweislichen Richtschnur ihres Verfahrens dienen."

„Derselbe wird von sämmtlichen Bundesgliedern ratificirt und die Ratificationen sollen binnen 6 Wochen oder früher nach Frankfurt gesendet und daselbst in das Bundesarchiv niedergelegt werden.“

„Zur Urkunde dessen haben sämmtliche Bevollmächtigte den gegenwärtigen Vertrag unterzeichnet und mit ihren Wappen untersiegelt.“

Nach der Redaction, welche in der 24sten Conferenz vorgelegt wurde, lautete der Eingang ganz wie in der definitiv beschlossenen Acte mit unbedeutender Abweichung (es heisst „haben zu diesem Ende eigene Bevollmächtigte ernannt“ und fehlt der Satz „nach geschehener Auswechslung ihrer richtig befundenen Vollmachten“); der Schluss aber lautete:

„Die vorstehenden Artikel werden als das Resultat einer unabänderlichen Vereinbarung zwischen den Bundesgliedern mittelst Präsidial-Antrages an den Bundestag gebracht, und daselbst in gewöhnlicher Form als Bundesbeschluss ausgesprochen. Sie werden die nämliche grundgesetzliche Kraft und Giltigkeit wie die Bundesacte selbst haben, und der Bundesversammlung zur unabweislichen Richtschnur dienen.“

„Zu dem Ende wollen sämmtliche Bundesglieder ihre Gesandten am Bundestage spätestens binnen ... Wochen mit gleichmässiger Instruction versehen, ihre unbedingte Zustimmung zu dem ganzen Inhalt dieser durch ihre hiesigen Bevollmächtigten verbindlich vollzogenen Urkunde erklären, und derselben dadurch die förmliche Bestätigung ertheilen lassen.“

Der Eingang wurde von der Conferenz genehmigt „als zweckmässig und der neuerlich beschlossenen Form der Promulgation der Acte angemessen.“

„Der Schlussartikel blieb zur weiteren Berathung ausgesetzt.“

In der 25ten Conferenz wurde beschlossen, „die Schlussacte nicht in den Context des Bundesbeschlusses zu verweben, sondern als ein für sich bestehendes Werk dem Bundesbeschlusse, der sie als Grundgesetz proclamirt, beizufügen.“

In der 26ten Conferenz wurden Titel, Eingang und Schluss in der jetzigen Form festgestellt (Eingang mit den obigen Abweichungen).

In der 27ten Conferenz endlich wurde der Präsidialvortrag, mit welchem die Schlussacte an die Bundesversammlung zu bringen sei, der Entwurf der Abstimmungen und der Entwurf des Beschlusses des Bundesplenums festgestellt.

In jenem Präsidialvortrag wird als der Zweck der Wiener Conferenzen bezeichnet, „den bestehenden unauflöslichen Verein mit strenger Aufrechthaltung des Grundvertrags im Geist und Sinn der darin ausgesprochenen Zwecke möglichst zu entwickeln, zu vervollständigen und zu befestigen.“ Man habe beschlossen, „die Hauptresultate der Conferenzen, insofern sie sich auf Grundbestimmungen beziehen, in ein geordnetes Ganzes zusammenzufassen, welches in unmittelbarer Ableitung aus der Bundesacte der Kraft und Giltigkeit dieses Grundgesetzes theilhaftig werden, dem allgemein gefühlten Bedürfniss der Entwicklung und Vervollständigung derselben Genüge leisten und der Geschäftsführung am Bundestag in ihren Hauptzweigen zur Richtschnur dienen könne.“

„Da das auf diesem Weg zu Stand gebrachte Werk aber sich durch Ursprung, Inhalt und Zweck von gewöhnlichen, auf einzelne Gegenstände gerichteten oder fernere Berathung nur einleitenden Instructionen wesentlich unterscheide, so müsse demselben auch eine eigenthümliche Form verliehen werden. Es sei daher beschlossen worden, die obgedachten Hauptresultate der zu Wien gepflogenen gemeinsamen Verhandlungen in eine durch die dort versammelten Bevollmächtigten im Namen ihrer Regierungen vollzogene an und für sich selbst verbindliche Acte niederzulegen, die letztere jedoch auf gewöhnlichem verfassungsmässigem Wege an den Bundestag gelangen und hier durch förmlichen Beschluss als Grundgesetz aussprechen zu lassen.“

Demgemäss lege das Präsidium die Schlussacte der Bundesversammlung vor mit dem Antrag, „dass in Folge der deshalb stattgehabten Verabredung und der von sämmtlichen Gesandtschaften im Namen ihrer hohen Committenten hier abzulegenden Erklärungen zu Abfassung eines dem Inhalt und der Form der gedachten Acte angemessenen Beschlusses geschritten werde.“

Der Entwurf des Bundesbeschlusses lautete:

„Es wird 1) die von den Bevollmächtigten der sämmtlichen Bundesstaaten zu Wien vollzogene Schlussacte der daselbst über

Ausbildung und Befestigung des Bundes gehaltenen Ministerial-Conferenzen ihrer ausgesprochenen Bestimmung gemäss zu einem der Bundesacte an Kraft und Giltigkeit gleichen Grundgesetze des Bundes erhoben etc. etc."

Der Abstimmungs-Entwurf für die Bundestagsgesandten lautete: „ist angewiesen, die Zustimmung und Genehmigung ihres Hofes zu Protocoll zu erklären, um diese Acte nach der getroffenen Verabredung zum Bundesgesetz zu erheben etc. etc."

Die oben aufgestellten drei Sätze erhalten auch in diesen Vorgängen ihre Bestätigung. Die Unantastbarkeit der Bundesacte wird durchaus festgehalten, allerdings nur in Beziehung auf die Aufgabe der Conferenzen; allein es ist kein Indicium vorhanden, das darin etwas blos in concreto Gewolltes zu erblicken berechtigte; die Bundesacte wurde eben fortwährend als der Grundvertrag angesehen, innerhalb dessen sich alle Bundesthätigkeit zu bewegen habe, und als solche wurde auch die Feststellung der Schlussacte angesehen. Ob diese Unantastbarkeit eine absolute sei, selbst der völkerrechtlichen Gesammtheit der Deutschen Regierungen gegenüber, darüber sprach man sich auch hier nicht aus, und fast möchte man geneigt sein, diese Frage zu bejahen; allein aus der die Conferenzen beherrschenden Auffassung der rechtlichen Bedeutung der Deutschen Regierungen in ihrer völkerrechtlichen Vereinigung folgt etwas Anderes. Auch diese anderweitige Auffassung erhielt aber keinen allgemeinen und begrifflichen Ausdruck, sondern ist lediglich aus der concreten Behandlung der Sache zu entnehmen.

Erst hatte man die Schlussacte einfach als einen gänzlich ausserhalb der Bundesorganisation festzustellenden Vertrag angesehen; sie sollte entstehen wie die Bundesacte selbst; so gut diese verbindlich wurde blos als Vertrag, so gut auch eine Ergänzungsacte; die Deutschen Regierungen bilden den Bund, die Bundesversammlung ist nur eine untergeordnete Organisation, die ganz und gar vom Willen des eigentlichen Bundes-Souveräns, nämlich der nichtorganisirten Gesammtheit der D. Regierungen abhängt. Man hatte dabei aber die Unantastbarkeit der Bundesacte festgehalten. Das war kein Widerspruch. Denn in Wien ging die Absicht nicht auf Aenderung, sondern auf Ausbildung des Bundes.

Es ist jedoch die klare Consequenz nicht abzuweisen, dass man auf diesem Weg auch über die Bundesacte hätte hinausgehen können; denn standen auch nach Abschluss der Bundesacte die Regierungen noch immer in der Stellung, die sie beim Abschluss derselben einnahmen, so war auch die Bundesacte nur eine Selbstbeschränkung, an die sie nicht länger gebunden waren, als sie wollten.

Alle Conferenzmitglieder hatten dieser Auffassung Oestreichs beigestimmt. Nun erhob Württemberg Namens seiner Regierung einen Widerspruch, der auch Beachtung fand. Aber indem man den Antrag Württembergs annahm, erklärte man, den früheren Standpunkt festzuhalten. Oestreich und nach ihm Preussen und die Mittelstaaten erklärten den Unterschied für eine unwesentliche Form und bemerkten ausdrücklich, sie würden immer noch den von Oestreich bezeichneten Weg für den angemesseneren (jedenfalls somit für zulässig) halten; die übrigen Staaten gaben zwar keine bestimmte Erklärung in dieser Richtung; allein da sie früher Oestreich bereits zugestimmt, und da nun die grösseren Staaten die Vereinbarkeit jenes Standpunkts mit dem Württ. Antrag gezeigt hatten, so ist nicht zu zweifeln, dass sie gleichfalls in diesem Sinne beistimmten.

Ja Württemberg selbst betrachtete die Sache doch auch nur als eine untergeordnete Form. Es bestritt nicht, dass die Deutschen Regierungen im Weg des rein völkerrechtlichen Vertrags ausserhalb der Bundesversammlung Bundes-Angelegenheiten in bindender Weise feststellen können, sondern hat nur darauf aufmerksam gemacht, dass dies eine Abweichung von der bundesgrundvertragsmässigen Form sei und gegen eine solche protestirt, weil man darüber einig sei, dass man sich innerhalb des Bundesgrundvertrags halten wolle.

Ganz und gar unrichtig aber war es nun von seinem Standpunkt aus, falls derselbe consequent festgehalten wurde, wenn der Vereinbarung ausserhalb der Bundesversammlung eine rechtliche Bedeutung als Glied eines bundesverfassungsmässigen Beschlusses beigelegt wurde. Nach Bundesrecht konnte ja diese Vereinbarung noch nicht binden; in der Bundesorganisation hatte sie gar keine Stelle, wie Württemberg selbst hervorhob. Es dachte sich

also die Sache wohl so: die Bundesbeschlüsse kommen zu Stand durch Abstimmung der Bundestagsgesandten; diese sind an Instruction gebunden; die Regierungen können sich also gegeneinander verbindlich machen, ihre Gesandte in gewisser Art zu instruiren. Allein dieser Schluss, so natürlich er zu sein scheint, reicht doch nicht aus. Bindende Kraft kann in Bundes-Angelegenheiten, auf dem Boden des Bundes, doch einzig und allein der Act haben, dem diese Kraft nach Bundesrecht zukommt. Man kann nicht den Bund festhalten und gleichzeitig das Völkerrecht an die Stelle des Bundesrechts setzen.

Denkt man sich einmal, bei dem Plenarbeschluss in Betreff der Annahme der Wiener Schlussacte hätte nur eine Regierung der Verabredung zuwider dennoch Nein gesagt, wie hätte diesfalls Württemberg entscheiden müssen? entweder es hätte erklärt, der Bundesbeschluss ist nicht zu Stande gekommen, die Schlussacte ist ein Bundesgrundgesetz nicht geworden, und damit hätte auch jene bindende Kraft des Vertrags zu Wien alle Bedeutung verloren; oder es hätte gesagt, die Wiener Schlussacte war bindend durch Vertrag, sie ist schon als solche Bundesgrundgesetz geworden — und damit hätte es dem Bundesplenarbeschluss jede Bedeutung genommen.

Man kann sich, mit einem Wort, für ein organisches Verhalten nicht privatrechtlich binden.

In diesem Zwiespalt ist nun auch die ganze Conferenz hängen geblieben; man wollte nur ein Bundesgrundgesetz schaffen, nicht den Bundesvertrag ändern, und doch schlug man den Weg des Vertrags ein.

Man erklärte den Vertrag für bindend und doch gab man ihm noch die Form des organischen Beschlusses.

Man stimmte ab über eine Sache, über welche man so oder anders zu stimmen gar nicht mehr das Recht zu haben glaubte.

Man schuf ein Gesetz, das einerseits eine Ergänzung des Bundesgrundgesetzes, daher mit ihm gleichartig, ihm an Kraft gleich sein, mit ihm ein einziges Ganzes bilden, und das andererseits doch nur auf seiner Grundlage ruhen, nur ein Grundgesetz zweiter Ordnung sein sollte.

Aber das bleibt gewiss, und es ist dies hier die Hauptsache

man hielt fest an dem Grundsatz der Unabänderlichkeit der Bundesacte und man unterschied zwischen der Vereinbarung der Bundesglieder ausserhalb der Bundesversammlung und dem stimmeneinheitlichen Plenarbeschluss dieser letztern.

Was endlich noch die einzelnen der in Betracht kommenden Artikel der Wiener Schlussacte betrifft (Artt. 3. 4. 9—13. 17), so ist daran zu erinnern, dass der gesammte Arbeitsstoff der Conferenz in eine Reihe von Abtheilungen zerschlagen und verschiedenen Commissionen zur Begutachtung überwiesen wurde. Die beiden ersten Ausschüsse waren bestimmt für die Bundes-Competenz und für die Frage von der Competenz der Stimmenmehrheit und Einheit im Engern Rath und im Plenum. Die angegebenen Artikel fallen sämmtlich in den Kreis dieser beiden Ausschüsse.

In der 10ten Conferenz erstattete der zweite Ausschuss seinen Bericht. Aus demselben ist hier hervorzuheben:

Art. 1. „Die in den Artt. 4, 6 und 7 der Bundesacte enthaltenen Festsetzungen in Betreff des Stimmenverhältnisses und der Art der Abstimmung und Beschlussfassung am Bundestage verbleiben in ihrer grundgesetzlichen Kraft und erhalten nur folgende Erläuterungen und nähere Bestimmungen."

Art. 2. „Wo es auf allgemeine Grundsätze ankommt, welche die Einrichtung und Verfassung des Bundes oder gemeinnützige Anordnungen für den ganzen Bund angehen, hat die volle Versammlung zu entscheiden."

„Dagegen gehört die Anwendung solcher bereits feststehenden allgemeinen Grundsätze auf besondere Fälle und Verhältnisse, die Ausführung beschlossener Einrichtungen und die ganze Verwaltung der gemeinschaftlichen Bundes-Angelegenheiten, sowie insbesondere auch die Vorbereitung der Beschlüsse der Plenar-Versammlung vor die engere Versammlung." ...

Art. 3. „Die Grundgesetze des Bundes d. h. diejenigen vertragsmässigen Bestimmungen, welche sich auf den Zweck und die Verfassung des Bundes, sowie auf den Verein seiner Glieder beziehen, und sowohl die Rechte der Gesammtheit und die Theilnahme der einzelnen Bundesglieder an deren Ausübung, als auch die Verpflichtung dieser letztern gegen den Bund und wiederum

die Verbindlichkeiten des Bundes gegen sie festsetzen, können nur durch gemeinsame Uebereinkunft beschlossen werden. Dieselbe Einstimmigkeit ist erforderlich, wo es auf eine authentische Erklärung oder eine Abänderung eines bestehenden Grundgesetzes ankommt".

Art. 6. „Wenn Beschlüsse über die Bundesacte selbst gefasst werden sollen, welche auf die Auslegung, Abänderung oder nähere Bestimmung dieses ersten Grundgesetzes des Bundes gerichtet sind, so ist, wie in Ansehung anderer Grundgesetze, Einhelligkeit der Stimmen erforderlich. Nur insofern von der Anwendung oder Vollziehung solcher einzelnen Bestimmungen der Bundesacte die Rede ist, welche sich weder auf Grundgesetze noch auf organische Einrichtungen oder gemeinnützige Anordnungen beziehen, können Beschlüsse durch Stimmenmehrheit in der engeren Versammlung stattfinden."

„Wo dergleichen Festsetzungen der Bundesacte irgend Jemanden bestimmte Gerechtsame zusichern, da können diese nur noch insoweit Beschlüssen der Bundesversammlung unterliegen, als Beschwerde darüber erhoben werden sollte, dass solche Zusicherungen nicht wirklich in Erfüllung gegangen seien. In Fällen dieser Art hat ebenfalls die engere Versammlung nach der in ihr geltenden Stimmenmehrheit einen Beschluss zu fassen."

Art. 8. „Ueber sonstige, in den vorstehenden Sätzen nicht berührte Berathungsgegenstände, solche mögen zu der gewöhnlichen Besorgung der Bundes-Angelegenheiten gehören, oder durch ausserordentliche Fälle herbeigeführt werden, über matricularmässige Geldbewilligungen zu einer beschlossenen Bundeseinrichtung und über von dem Bedürfniss des Augenblicks gebotene Sicherheitsmaassregeln werden die Beschlüsse von der engeren Versammlung nach Stimmenmehrheit gefasst."

Hiezu bemerkt der Ausschuss, „er sei bei seiner Arbeit von dem Gesichtspunkt ausgegangen, den Inhalt und Sinn der Bundesacte auf das Treueste festzuhalten etc. etc." „Art. 1 bedürfe keiner Erläuterung; es sei darin blos eine sich von selbst verstehende Bestätigung der hier einschlägigen Artikel der Bundesacte ausgesprochen und der Uebergang zu den folgenden gemacht"; „Art. 2 gebe den allgemeinen Wirkungskreis der vollen Bundes-

versammlung und den der engeren Versammlung, so wie beide sich gegenseitig begrenzen, an; diese Grenzscheidung sei dem Inhalt und Sinn der Bundesacte durchaus gemäss und in allen von ihr gegebenen einzelnen Bestimmungen als zum Grund liegend zu erkennen, indess an keinem Orte der Bundesacte in ihrem vollständigen Zusammenhang ausgesprochen worden"; „bei Art. 3 dürfte gleichfalls kein Bedenken sein; dass Grundgesetze nur durch Stimmeneinhelligkeit zu beschliessen seien, bestimme die Bundesacte ausdrücklich; und dass auf die nämliche Weise, wie ein Grundgesetz entsteht, auch nur dessen authentische Interpretation erfolgen könne, sei nach allen Rechtsbegriffen unbestritten; es habe dem Ausschuss nur noch nöthig geschienen, näher zu bestimmen, was hier unter Grundgesetzen zu verstehen sei"; „bei dem Art. 6 könnte es ungewiss erscheinen, was die Bundesacte unter Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen, verstanden habe; der Ausschuss habe geglaubt, darunter in dem weitesten Sinn sowohl Beschlüsse, welche auf die Auslegung, Abänderung oder nähere Bestimmung dieses ersten Grundgesetzes des Bundes gerichtet sind, als auch diejenigen begreifen zu müssen, bei welchen von der Anwendung oder Vollziehung solcher einzelnen Bestimmungen der Bundesacte die Rede ist, die sich nicht auf die andern in dieser Acte zugleich mitgenannten Berathungsgegenstände beziehen. Die Hinweisung der ersten Classe von Beschlüssen zur Stimmeneinhelligkeit in der vollen Bundesversammlung und die Hinweisung der zweiten Classe, sowie die Beschwerden über Nichterfüllung bestimmter in der Bundesacte gegebener Rechtszugeständnisse zur Stimmenmehrheit in der engeren Bundesversammlung dürfte keinem Zweifel unterliegen"; „die in dem Art. 8 erwähnten Berathungsgegenstände gehören zu der eigentlichen Verwaltung der Bundes-Angelegenheiten und es könne daher ihre Hinweisung zu der engeren Bundesversammlung gleichfalls keinem Zweifel unterliegen."

In der 13ten Conferenz wurde beschlossen, als allgemeine Auslegungsnorm in das Protocoll den Satz aufzunehmen: „dass die Berathung in der engern Versammlung als Regel, die Berathung in Pleno als Ausnahme zu betrachten sei und daher in allen Fällen, wo die letzte nicht in der Bundesacte bestimmt vorgeschrieben

oder durch einen Beschluss des engeren Raths selbst veranlasst worden, die erste vorausgesetzt werden müsse."

Zur Berathung kam dieser Bericht erst später; es wurde beschlossen, sie bis nach Berichterstattung des ersten Ausschusses aufzuschieben. Diese letztere erfolgte in der 14ten Conferenz. Aus diesem Entwurf ist hier hervorzuheben:

Art. 3. „Die Wirksamkeit des Bundes findet ihren Grund und ihr Maass einzig in der Bundesacte, die der Grundvertrag und das erste Gesetz dieses Vereins ist. Indem diese Urkunde den Zweck des Bundes ausspricht, bestimmt, bedingt und begrenzt sie dadurch die Befugnisse und Verpflichtungen derselben."

Art. 4. „Der Gesammtheit der Bundesglieder steht die Befugniss der nothwendigen Entwicklung und weiteren Ausbildung der Bundesacte, zur Erreichung der darin ausgedrückten Zwecke, zu. Die darüber zu fassenden Beschlüsse dürfen aber mit dem Geiste derselben in keinem Widerspruche stehen, noch von dem Grundcharacter des Bundes abweichen."

Art. 8. „Die Bundesversammlung übt ihre Rechte und Pflichten nur innerhalb vertragsmässiger, durch die Bundesacte bezeichneter Schranken aus. Ihre Wirksamkeit wird daher zunächst durch die Bestimmungen dieses Grundvertrags und der in dessen Gemässheit weiter zu verfassenden Grundgesetze des Bundes, wo aber diese Bestimmungen aufhören, durch die ausgesprochenen allgemeinen Bundeszwecke entschieden."

Oder

„Die Bundesversammlung übt ihre Rechte und Pflichten innerhalb vertragsmässigen, durch die Bundeszwecke bestimmt bezeichneten Schranken aus; ihre Wirksamkeit wird demnach zunächst durch die ausdrücklichen Vorschriften und Bestimmungen der Bundesacte, wo diese aber aufhören, und solange der Bund sich nicht über nähere Grundgesetze einigt, durch die ausgesprochenen allgemeinen Zwecke des Bundes entschieden."

Art. 9. „Diesemnach begreift die durch den Art. 4 der B.A. der Bundesversammlung übertragene Besorgung der Bundes-Angelegenheiten dasjenige unter sich, was erstens zur Erreichung der in dem Art. 2 der B.A. erklärten Zwecke der Erhaltung der äussern und innern Sicherheit Deutschlands, der Unabhängigkeit

und Unverletzbarkeit der einzelnen Bundesstaaten, zweitens zur Erfüllung der in dem Bundesvertrage weiter enthaltenen Vorschriften sowie der von den Bundesgliedern durch denselben oder durch nachherige Bundesbeschlüsse übernommenen besondern Verbindlichkeiten nothwendig ist."

Art. 10. „Sowie in Folge der Art. 4 dem Bunde zustehenden Befugniss und nach den Artt. 6, 7 u. 10 der B.A. die nothwendige Entwicklung und weitere Ausbildung des Bundesvertrags der Bundesversammlung obliegt, so ist sie insbesondere auch berufen, Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, zu fassen, um den ursprünglichen Sinn derselben zu bewahren oder herzustellen, die wesentlichen und nothwendigen Folgen der darin aufgestellten Grundsätze zu entwickeln und festzusetzen, die in dem Bundesvertrag enthaltenen Bestimmungen, wenn es nothwendig ist, dem Bundeszweck gemäss zu erklären, und ihnen dadurch eine richtige Anwendung zu sichern."

Hiezu bemerkte der Ausschuss:

„Der Hauptgesichtspunkt sei, dass der Bund, die Gesammtheit der Bundesgenossen, jedes einzelne Bundesglied nur vertragsmässige Rechte und Pflichten im Bunde kennen und dass die Urquelle dieser Rechte und Pflichten einzig der Grundvertrag des Bundes, die Bundesacte sei.... Wenn jetzt das Provisorische (es ist namentlich die Competenzbestimmung von 1817 gemeint) in Definitives verwandelt, das Unvollständige ergänzt, das Zweifelhafte entschieden werden solle, so habe der Ausschuss geglaubt, bei der Entwicklung der Grundsätze streng an die einzige Quelle derselben, an die Bestimmungen der Bundesacte, selbst in der Ordnung der Darstellung sich halten zu müssen."

In der 15ten Conferenz fand die Berathung dieses Berichtes statt. Die gemachten Bemerkungen wurden wieder an den Ausschuss gewiesen; das Protocoll theilt sie nicht mit.

In der 16ten Conferenz erstattete der Ausschuss einen neuen Bericht.

Art. 3 wurde jetzt in dem nachher definitiv angenommenen Wortlaut (Art. 3 der W. S. A.) beantragt; Art. 4 war unverändert beibehalten; Art. 8 (in der neuen Redact. Art. 9) sollte lauten:

„Die Bundesversammlung übt ihre Rechte und Obliegenheiten nur innerhalb bestimmter durch die Grundgesetze des Bundes bezeichneter Schranken aus. Ihre Wirksamkeit wird daher zunächst durch die Vorschriften der Bundesacte und die in Gemässheit derselben von der Gesammtheit des Bundes beschlossenen oder ferner zu beschliessenden Grundgesetze, wo aber diese nicht ausreichen, durch die ausgesprochenen allgemeinen Bundeszwecke bestimmt."

Art. 9 war in der neuen Redaction gestrichen; Art. 10 sollte lauten:

„Sowie in Folge der dem Bunde zustehenden Befugniss und nach den Artt. 6, 7 u. 10 der B.A. die nothwendige Entwicklung und weitere Ausbildung des Bundesvertrags der Bundesversammlung obliegt, so ist sie insbesondere auch berufen, Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen, zu fassen, um den ursprünglichen Sinn derselben zu bewahren oder herzustellen, die darin enthaltenen Bestimmungen, wenn es nöthig ist, dem Bundeszweck gemäss zu erklären, die aus den aufgestellten Grundsätzen wesentlich hervorgehenden Folgerungen festzusetzen und so in allen vorkommenden Fällen dieser Urkunde eine richtige Anwendung zu sichern."

Hiezu bemerkte der Ausschuss und zwar

zu Art. 3. „In der Sitzung sei darauf angetragen worden, das Wort einzig zu streichen; es haben sich dann dem Ausschuss selbst bei den Worten „„findet ihren Grund"" einige Zweifel dargeboten; ferner sei in Ueberlegung genommen worden, ob es nicht zweckmässig sei, auf irgend eine Weise auszudrücken, dass der Bund sich selbst die Grenzen seiner Wirksamkeit bestimmt hat. Beides würde sich in der beantragten veränderten Redaction erledigt finden";

zu Art. 4 sei beantragt worden, statt „Befugnisse" „Verpflichtung" zu setzen; allein es könne „eine souveräne Macht, wie der Bund in seiner Gesammtheit unstreitig sei, sich nicht füglich verpflichten, ihre Gesetzgebung zu erweitern, wohl aber die ihr unbezweifelt beiwohnende Befugniss dazu freiwillig, wie hier geschehe, beschränken."

Sodann sei angeregt worden, die Beschränkung positiv statt

negativ auszusprechen, nämlich dass die zu fassenden Beschlüsse dem Geist der Bundesacte etc. gemäss sein müssten. „Dagegen habe die Ansicht allgemeiner geschienen, dass hier die negative Form schärfer und bestimmter sein würde."

Der Art. 4 sei daher unverändert geblieben.

Art. 8 sei in dieser Fassung schon in der 15ten Conferenz festgestellt worden.

Art. 9 könne weggelassen werden, „da die darin enthaltenen Gegenstände theils in den vorhergehenden Artikeln schon hinlänglich berührt, theils in den noch folgenden näher bestimmt seien, und der Satz nur als ein Uebergang zu den letztern zu betrachten gewesen."

Art. 10 werde in der jetzigen Aenderung beantragt „mit Rücksicht auf die Bemerkungen" „gegen die Stellung der einzelnen Glieder dieses Satzes", wie man denn namentlich gefunden habe „dass die Worte, welche sich auf das Erklären der Bundesacte beziehen, denen, welche von Entwicklung der Folgerungen handeln, vorangehen sollten."

Aus dem Protocoll über die Berathung dieser Anträge in der 16ten Conferenz ist einzig zu entnehmen, dass zu Art. 10 noch beigefügt wurde „den Vorschriften dieser Urkunde."

In der 17ten Conferenz wurde beschlossen, es solle jetzt der Bericht des zweiten Ausschusses an den Competenzausschuss gewiesen, von diesem in Zusammenhang mit den Competenzbestimmungen gebracht und dann von beiden Ausschüssen zusammen ein neuer Bericht über die Stimmenmehrheits- etc. Frage erstattet werden.

Schon in der 18ten Conferenz wurde der neue Bericht erstattet mit der Bemerkung „bei dieser gemeinschaftlichen Behandlung des Gegenstands habe man verschiedene Abänderungen und Abkürzungen nöthig gefunden und beide Ausschüsse seien über eine neue Redaction einig geworden." Motive werden im Protocoll nicht mitgetheilt; die beantragten Artikel aber — Art. 1—6 entsprechen den Artikeln 10—15 der späteren Schlussacte. Sie lauten, soweit sie hieher gehören und soweit sie von der spätern Schlussacte abweichen, also:

Art. 1 (10) „Der Gesammtwille — nach vorgängiger Bera-

thung und freier Abstimmung entweder im engern Rath oder im Plenum gefasst werden.

Art. 2. (11) „In der Regel besorgt die Bundesversammlung die gemeinsamen Angelegenheiten des Bundes durch Beschlüsse, die im engern Rath nach absoluter Stimmenmehrheit gefasst werden. Diese Form — Berathungsgegenstände, welche nicht durch die Bundesacte oder spätere Beschlüsse bestimmt davon ausgenommen sind.

Art. 3. (12) „Nur in den in Art. 6 der Bundesacte bezeichneten Fällen, und wo es auf eine Kriegserklärung oder Friedensschlussbestätigung des Bundes ankommt, bildet sich die Versammlung zu einem Plenum. Ist in einzelnen Fällen etc. etc.“

Art. 4. (13) „Einhelligkeit der Stimmen ist bei der Beschlussnahme über folgende Gegenstände erforderlich:

1) Annahme neuer, Abänderung oder authentische Erklärung der bestehenden Grundgesetze des Bundes etc. etc.“

In der 19ten Conferenz fand die Berathung dieser Anträge statt. Hieher gehört nur die Bemerkung zu Art. 1. „dass in den Worten „„nach vorgängiger Berathung““, insofern sie auf das Plenum bezogen werden könnten, ein anscheinender Widerspruch liege, indem im Plenum nie eine Erörterung noch Berathung stattfinde.“ Es ward beschlossen, „vermöge einer leichten Abänderung „„nach vorgängiger Berathung durch freie Abstimmung““ die Stelle so zu fassen, dass nicht die Berathung, sondern nur die Abstimmung sich auf das Plenum beziehe.“

In der 20ten Conferenz übergab der Württ. Bevollmächtigte eine, im Protocoll nicht mitgetheilte, Erklärung über diese Beschlüsse, welche an die Commission verwiesen wurde.

In der 15ten Conferenz war beschlossen worden, sämmtliche Beschlüsse der Conferenz in eine einzige Schlussacte zusammenzufassen.

In der 22ten Conferenz legte die zu diesem Zweck bestellte Redactions-Commission den Entwurf der Schlussacte vor.

In demselben entsprechen die Artt. 3, 4, 9—13 u. 17. den gleichnamigen Artikeln der nachher definitiv verabredeten Acte und sind mit ihnen auch schon gleichlautend. Nur Art. 15 ist so gefasst:

„Zur Beschlussnahme über folgende Gegenstände

1) Annahme neuer Grundgesetze, Abänderung oder authentische Erklärung der bestehenden

etc. etc. etc.

wird Einhelligkeit der Stimmen erfordert."

Der Bericht der Redactions-Commission, soweit er hieher gehört, betrifft zunächst die Abtheilung des Stoffes. Hienach bilden die Artt. 1—34 den ersten Hauptabschnitt, der „die allgemeinen Bestimmungen über Wesen und Wirkungskreis des Bundes und über die daraus abgeleiteten Attribute, Befugnisse und Obliegenheiten der Bundesversammlung enthält"; und zwar seien in diesen Abschnitt folgende Gegenstände aufgenommen:

„Art. 1—6 Grundbegriff und Zweck des Bundes — Umfang seiner Wirksamkeit, allgemeine Befugnisse, — Unauflöslichkeit desselben — Bedingungen der Aufnahme neuer Mitglieder.

Artt. 7—9 Grundbestimmung und Competenz der Bundes-Versammlung im Allgemeinen;

Artt. 10—16 Abfassung der Bundestagsbeschlüsse und Anordnungen in Bezug auf Stimmenmehrheit oder Stimmeneinhelligkeit.

Art. 17. Befugniss der Bundesversammlung zur Auslegung der Bundesacte;

Art. 18—24 Aufrechterhaltung des Friedens etc. etc. etc."

Die Commission versichert, sie habe, „was die Fassung der einzelnen Artikel betreffe, die ihr über die bisherigen Redactionen zugekommenen Bemerkungen pflichtmässig geprüft, und soweit es irgend möglich war, benützt. Bei den von ihr selbst vorgeschlagenen Abänderungen habe sie durchaus nur zum Zweck gehabt, entweder den Sinn der Artikel bestimmter und bündiger auszudrücken, oder die Wortstellung mit grösserer Sorgfalt zu berichtigen, als es bei den früheren stückweise entstandenen Redactionen habe geschehen können."

Sodann wird ein Antrag der Württ. Regierung, einen grossen Theil des ersten Abschnittes, bes. die Artt. 1—8 zu streichen, erörtert. Württemberg habe denselben dadurch motivirt, „dass, da der Bestand, der Begriff und die Form des Bundes und seines Organes, der Bundesversammlung, bereits gegeben wäre, es gegenwärtig zu Festsetzung der Competenz derselben nur der Entwick-

lung der über ihre Wirksamkeit in der Bundesacte schon enthaltenen Bestimmungen und Grundsätze, nicht aber einer blos im Ausdruck veränderten Wiederholung dieser Grundsätze bedurft hätte, und dass eine solche Wiederholung die Gefahr der Verlöschung des ursprünglichen, sorgfältig zu bewahrenden Characters des Grundvertrags oder allmähliger Abweichungen von demselben erblicken liesse."

Hiegegen bemerkt die Commission, dass es eben früher gerade an „gehöriger Bestimmtheit und Vollständigkeit der in der B.A. enthaltenen Grundbegriffe" gefehlt habe, dass „ohne bestimmte, möglichst erschöpfende Entwicklung des Begriffs, Characters und Wirkungskreises sowohl des Bundes als der Bundesversammlung eine genügende Competenzbestimmung der letzern unmöglich gewesen wäre", dass „die unverkennbare Sorgfalt und gewissenhafte Strenge, womit man sich bei allen hiesigen Verhandlungen an die Bestimmungen der Bundesacte gehalten, und jede Abweichung von dem Sinn, ja selbst von den Worten derselben vermieden hat" jene Gefahr als illusorisch erscheinen lasse. Hinsichtlich der einzelnen Artikel wurde bemerkt:

zu Art. 4 sei statt „der nothwendigen Entwicklung und weitern Ausbildung der Bundesacte etc." die neue Fassung angenommen worden, weil „jene Wortstellung einen ganz unrichtigen Sinn gab."

Zu Art. 9 scheine sich ein „über den Schluss des Artikels erhobenes Bedenken hauptsächlich auf die Worte „„ausgesprochene Bundeszwecke"" bezogen zu haben, und werde daher in der neuen Redaction wahrscheinlich seine Erledigung finden."

Zu Art. 10 habe es keinen Anstand gehabt, den neuen Schlusssatz nach dem Wunsch einiger Bevollmächtigten beizufügen;

zu Art. 13 sei von der Württ. Regierung eine Definition von Grundgesetzen gewünscht, die Commission habe sich aber zu einem neuen Versuch dieser Art nicht berufen geglaubt. Nassau habe nach den Worten „Annahme neuer Grundgesetze, Abänderung oder authentische Erklärung der bestehenden" die Restriction gewünscht „wenn von dieser Annahme, Abänderung oder Erklärung die Fortdauer des Bundes und die Erfüllung der in dem

22. Artikel der Bundesacte bezeichneten Zwecke nicht abhängt.“ Die Commission glaubt, dass die Ausführung dieses Vorschlags mit den grössten Schwierigkeiten verknüpft sein werde, „weil die Aufstellung eines allgemeinen Grundsatzes, nach welchem sich bestimmen liesse, ob mit diesem oder jenem Beschluss die Fortdauer des Bundes vereinbar sei, nicht als möglich gedacht werden könne etc.“

Zu Art. 17 wird bemerkt, „in der früheren Redaction dieses Artikels seien verschiedene der Rechte, die nach Art. 4 in Hinsicht auf Entwicklung und Ausbildung des Grundvertrags dem Bunde zustehen, für die Bundesversammlung abermals ausgesprochen. Um die Befugniss der letztern, die sich hauptsächlich wohl nur auf Erklärung der Bundesacte in zweifelhaften Fällen beziehe, genauer zu bezeichnen, sei der Artikel mit einigen Abkürzungen, wie er hier erscheine, gefasst worden.“

In der 23ten Conferenz wurde über den Antrag Nassau's zu Art. 13 verhandelt. Der Nassau'sche Bevollmächtigte gab darüber eine eingehende Erklärung ab; er meinte, nach der jetzigen Fassung könnte jedes Bundesmitglied den Bund jeden Augenblick thatsächlich auflösen, indem es einen nothwendigen Beschluss für ein Grundgesetz oder die Anwendung eines Grundgesetzes für eine authentische Interpretation erkläre und ihr widerspreche.

Das gab Metternich Veranlassung zu einem Vortrag über das Verhältniss der einzelnen Bundesglieder zum Bund. Er hielt die unbedingte Beibehaltung des Widerspruchsrechts jedes einzelnen Bundesgliedes für absolut geboten, glaubte aber, man solle einmal den Artikel nicht positiv, sondern in wörtlicher Uebereinstimmung mit Art. 7 der Bundesacte negativ fassen, und man solle ferner einen Beisatz annehmen, der zeige, dass es sich nicht um ein willkürliches Widerspruchsrecht handle.

Sein Antrag war gleichlautend mit der nachherigen definitiven Fassung des Art. 13; namentlich liess er somit auch die authentische Erklärung weg; in seinem Vortrag sprach er sich über diesen Punkt nicht aus.

Andere Bevollmächtigte waren derselben Ansicht und hielten insbesondere den Zusatz „authentische Erklärung der Grundgesetze“ für nicht nothwendig und vielleicht deshalb schon weniger

rathsam, weil solcher mit dem Text der Bundesacte nicht übereinstimme."

In der 24sten Conferenz erfolgte ein neuer Commissions-Bericht.

Zu Art. 3 wird ein Antrag erwähnt, wonach der zweite Satz „Indem dieselbe etc." als überflüssige Wiederholung des ersten und als nicht ganz richtig (weil die Befugnisse und Verpflichtungen des Bundes sich nicht blos auf die Bundeszwecke, sondern noch auf manche andere in der Bundesacte angeführte Gegenstände erstrecken) gestrichen werden soll. Die Commission hält hingegen „den zweiten Satz als Entwicklung und nähere Bestimmung des ersten nicht für überflüssig, auch mit der Bundesacte nicht für unvereinbar, da die in dem zweiten Abschnitt derselben enthaltenen besondern Bestimmungen die Bundesversammlung angehen, der gegenwärtige Artikel aber von den Befugnissen und Verpflichtungen des Bundes handelt, deren Ableitung aus dem Bundeszwecke bisher keinem Zweifel ausgesetzt gewesen sei."

Zu Art. 13 macht sich die Commission den Antrag Metternichs zu eigen.

Zu Art. 17 sei ein bestimmterer Ausspruch darüber gewünscht worden, „unter welchem Stimmverhältnisse die Bundesversammlung das Recht, zweifelhafte Bestimmungen der Bundesacte zu erklären, ausüben soll" [1]). Die Commission bemerkt

---

1) Dieser Wunsch wurde von Curhessen vorgebracht; er bildet eine Beilage des Protocolls der 24. Conferenz. Es wird hier der Schluss gezogen: weil in Art. 13 die authentische Interpretation weggelassen worden, so werde dieselbe nun unter Art. 17 zu finden sein, und werde dieselbe nach Art. 11 der Majorität zustehen. Die in Art. 17 ausgesprochene Restriction „dem Bundeszweck gemäss" würde sich ohnehin von selbst verstehen; denn nirgends sei der Bundesversammlung die Befugniss beigelegt, „von der Bundesacte und ihrem Sinn oder von dem Bundeszweck abzuweichen." Grundgesetze dürfen aber nur in der Weise abgeändert werden, auf welche sie entstehen, und es könne also auch nur dann eine Erklärung derselben stattfinden, „wenn sämmtliche Stimmen darüber einverstanden seien, dass eine Erklärung nothwendig und die gesetzliche Bestimmung zweifelhaft sei. In jedem andern Fall müsse das Gesetz fortbestehen und es komme nur auf seine Anwendung in dem richtigen Sinne an. Wenn diese Anwen-

hierauf, „dass der 17. Art. sich, wie aus den Worten „„Aufrechthaltung des wahren Sinnes der Bundesacte““ deutlich hervorgehe, nur auf doctrinelle Erklärung zweifelhafter Bestimmungen des Grundvertrags bezieht, dagegen sobald es auf Abänderung eines Grundgesetzes ankommt, unbedenklich die Vorschrift des 13. Artikels eintrete.“

Die Anträge der Commission wurden von der Conferenz selbst angenommen und ausdrücklich erklärt, Art. 17 beziehe sich nur auf doctrinelle Interpretation. Hiebei wurde von mehreren Bevollmächtigten bemerkt „der 17. Art. müsse in seinem nothwendigen Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen verstanden werden, wonach der Bundesversammlung keine andere Befugniss zustehen könne, als in Beziehung auf die Anwendung der Grundgesetze, den zweifelhaften Sinn dem Bundeszweck gemäss zu erklären. Würde aber eine solche Erklärung eine wirkliche neue Gesetzgebung oder Abänderung in den bestehenden Gesetzen zur Folge haben, so könne solche nicht anders als nach den Vorschriften des 13. Art. durch Stimmeneinhelligkeit bewirkt werden.“ Das Plenum stimmte dieser Darstellung der Sache vollkommen bei.

---

dung in gewissem Sinne eine Erklärung einschliesse, so sei es nur eine solche, welche jeder Stimmende in dem einzelnen Fall zum Fundament seiner Abstimmung mache, ohne sie gerade auszusprechen. Das Resultat der Abstimmung über die Anwendung des Gesetzes auf den einzelnen Fall schliesse dann die Erklärung ein. Demnach sei die Bundesversammlung zwar berufen, der Bundesacte (und nicht minder den übrigen Grundgesetzen) ihre richtige Anwendung zu sichern, aber nicht berufen, die grundgesetzlichen Bestimmungen der Bundesacte nach Stimmenmehrheit explicite zu interpretiren.“ ... „Nicht in jedem Fall vorzunehmender Erklärung dürfte es auf Abweichung vom Bundeszweck ankommen, vielmehr möchte der zweifelhafte Fall nur der sein, den Bundeszweck auf diese oder jene Art zu erreichen. Wäre es denkbar, dass die Bundesacte irgend in einem andern Sinn, als einem dem Bundeszweck entsprechenden verstanden werden könnte, so müsste dieser ja schon a priori verworfen, und die Nothwendigkeit jeder Erklärung beseitigt werden.“

„Es sei demnach nothwendig, dass die Bestimmung über die Erklärung der Bundesacte, wie sie in Art. 13 unter den der Stimmenmehrheit nicht unterliegenden Gegenständen weggelassen werde, auch im 17. Art. als eine der Stimmenmehrheit unterliegende Befugniss der Bundesversammlung nicht ausgedrückt werde.“

Was nun vor Allem die Artt. 3 u. 9 der W. S. A. betrifft, so scheint hinsichtlich des letztern Artikels der wichtigste Punkt die Abänderung der Worte „ausgesprochene Bundeszwecke" in „die im Grundvertrag bezeichneten Bundeszwecke" zu sein; es ist darin die Erhabenheit des Bundeszwecks über alle Aenderungen enthalten.

Dass man in Art. 3 das Wort „einzig" strich, scheint ganz natürlich, da, welche Ansicht man auch über die Bedeutung der Bundesacte haben mochte, jedenfalls die einzelnen Aufgaben des Bundes auch aus den secundären Bundesgesetzen zu entnehmen sind. Die Bedenklichkeit hinsichtlich des Ausdrucks, „die Wirksamkeit des Bundes finde ihren Grund in der Bundesacte", scheint dasselbe zu besagen, wie die Hervorhebung der Schranke der Bundeswirksamkeit als selbstgezogener Schranke. Man wollte der Anschauung, als wäre die Bundesacte ein über dem Bunde stehendes objectives Recht, keinen Ausdruck verstatten.

Durch die im ersten Satz des Art. 3 vorgenommenen Aenderungen wurde derselbe dem Art. 9 conformer gemacht. Es erheben sich nun neue Zweifel, es fragt sich, in welchem Verhältniss die beiden, ihrem Inhalt nach anscheinend gleichen Artikel stehen. Der Unterschied wird darein gesetzt, dass Art. 3 vom Bunde, Art. 9 von der Bundesversammlung spricht. Es liegt nahe genug, hiebei an den Unterschied zwischen der völkerrechtlichen Gesammtheit der Bundesglieder und dem bundesrechtlichen Organ des Bundes zu denken. Es hätte dann Art. 3 in seiner ersten Redaction besagt, der Bund d. h. die völkerrechtliche Gesammtheit der Bundesglieder sei lediglich an den Bundesgrundvertrag und die darin ausgesprochenen Bundeszwecke gewiesen, er sei lediglich eine auf Vertrag ruhende Societät, seine Societätsrechte und Pflichten ergeben sich nur aus dem Grundvertrag, die Bundesversammlung aber als das Organ des Bundes sei an alle rechtlichen Willensausflüsse des Bundes gebunden.

Oder man könnte etwa auch den Unterschied der beiden Artikel in die Unterscheidung zwischen Einheits- und Mehrheitsbeschlüssen verlegen.

Da Art. 4 gleichfalls seiner Stellung nach nicht von der Bundesversammlung, sondern vom Bund handelt und da er den

Bund durch „Gesammtheit der Bundesglieder" bezeichnet, so käme es darauf an, ob damit die nichtorganisirte Gesammtheit der Regierungen oder das Plenum der Bundesversammlung in seiner Einheit gemeint sein soll; denselben Begriff vom Bund müsste man dann auch in Art. 3 finden und daraus ergäbe sich im Gegensatz der Begriff der Bundesversammlung in Art. 9.

Man mag nun auch immerhin, wie die oben angeführten Verhandlungen dargethan haben, die völkerrechtliche Gesammtheit der D. Regierungen als über dem organisirten Bund stehend betrachtet haben, so hat man doch nach dem Sprachgebrauch der Schlussacte unter Bund nur den organisirten Verein dieser Regierungen verstanden. Derselbe Bericht, der den ersten Entwurf der Artt. 3 u. 4 enthält, sagt in dem dem Art. 7 der W. S. A. entsprechenden Artikel „der Bund handelt und wirkt durch die Bundesversammlung"; später wurde dieser Satz dahin abgeändert: „die Bundesversammlung stellt den Bund in seiner Gesammtheit vor und ist das beständige verfassungsmässige Organ seines Willens und Handelns", und der allerdings ursprünglich aus dem Bericht einer andern Commission herrührende Art. 10 sagt, „der Gesammtwille des Bundes wird durch verfassungsmässige Beschlüsse der Bundesversammlung ausgesprochen." Da nun Art. 3 gerade von der Wirksamkeit, also von der Willensäusserung des Bundes spricht, so kann unter „Bund" nicht ein der Bundesversammlung entgegengesetztes Organ gemeint sein.

Dies steht auch einer Interpretation entgegen, welche unter Bund in Art. 3 das Bundesplenum in Stimmeneinheit, unter Bundesversammlung den mit Majorität entscheidenden engern Rath begreifen wollte (wie dies i. J. 1815 theilweis der Fall war). Ohnehin lassen die Artikel 10 fg. keinen Zweifel darüber, dass der Begriff der Bundesversammlung ganz allgemein die Versammlung der Bundesgesandten in Frankfurt (Art. 7), der engere Rath und das Plenum aber nur verschiedene Abstimmungsformen dieser Versammlung ausdrückt. Ob aber nicht von einzelnen Conferenz-Mitgliedern in der That bei dem Wort Bundesversammlung nur an den mit Majorität entscheidenden engern Rath gedacht worden sei, ist eine andere Frage, und davon mögen sich denn immerhin Spuren in der Wiener Schlussacte finden.

Wenn nun also unter Bund nicht ein der Bundesversammlung entgegengesetztes Subject der Bundesthätigkeit verstanden ist, und gleichwohl gesagt wird, Art. 3 fg. sprechen vom Bund, Art. 7 fg. bes. Art. 9 von der Bundesversammlung, und wenn in den beiden Artikeln 3 u. 9 von der Wirksamkeit des Bundes resp. der Bundesversammlung die Rede ist, so kann dies nur einen Unterschied bezeichnen, wie den zwischen der Aufgabe und Function des Staats und der Staatsgewalt, das heisst man hat das einemal die ganze politische Einrichtung des Bundes personificirt und spricht von der Wirksamkeit dieser Person, das anderemal fasst man das Organ ins Auge, durch das diese Person ihren Willen äussert.

In der That ergibt sich aus der Betrachtung der vorhergehenden und nachfolgenden Artikel, dass die Artikel 1—6 der W. S. A. vom Bund im Begriff dieser ganzen politischen Institution, keineswegs im Begriff eines Organs reden. Wenn also Art. 3 von der Wirksamkeit des Bundes spricht, so meint er eben damit die Bestimmung, den Zweck und die daraus fliessenden Aufgaben des Bundes. Wenn man nun in Art. 3 das Wort „einzig" gestrichen, gleichwohl aber nur die Bundesacte erwähnt hat, so wollte man damit wohl sagen, dass zwar die Wirksamkeit des Bundes als einzig aus dem Bundeszweck herfliessend, sich durchaus innerhalb dieses und der Bundesacte halte, nicht darüber hinauskönne, im Einzelnen aber auch durch andere innerhalb dieser Grenzen entstehende Bundesgesetze unmittelbar bestimmt werde. Dies stimmt dann namentlich auch zu den Motiven der Beibehaltung des zweiten Satzes des Art. 3.

Art. 9 spricht von der Wirksamkeit der Bundesversammlung; ihre Thätigkeit wird durch alle giltigen Bundeszwecke bestimmt, nur soweit diese für jene Thätigkeit keine Norm enthält, hat sie frei aus dem Bundeszweck zu schöpfen.

Wenn nämlich der Bundeszweck auch einzig in der Bundesacte festgestellt ist, so ist ja doch nicht die ganze Thätigkeit des Bundes lediglich eine in jedem concreten Fall freie Erfüllung des Bundeszwecks, sondern derselbe vermag auch die Zwischenstufe des Gesetzes, der Norm einzunehmen; schon die Bundesacte hat Normen aufgestellt und andere Bundesgesetze können es gleichfalls thun; es ist also die Thätigkeit des Bundesorgans theils

durch die in der Bundesacte und den Bundesgrundgesetzen enthaltenen Normen bestimmt, theils lediglich durch den Bundeszweck; aber auch in jenen Fällen geht jene Thätigkeit nicht hinaus über den Bundeszweck.

Hierin und in der Streichung des Wörtchens „einzig" in Art. 3 liegt also keineswegs ein Verzicht auf die Unabänderlichkeit der Bundesacte. Dies ist vielmehr in den Worten „die der Grundvertrag und das erste Grundgesetz dieses Vereins ist" durchaus festgehalten; es lässt sich wohl eine Explication derselben in andern Gesetzen denken, aber nicht ein Hinausgehen über sie.

Wenn Art. 4 von der Gesammtheit der Bundesglieder spricht, so ist dabei die Stellung des Art. 4 in der Reihe der von der Bundesinstitution im Allgemeinen sprechenden Artikel nicht vergessen. Die Absicht geht nicht dahin, von den Befugnissen des Bundes zu reden, sondern von seinen Schranken. Es ist aufzufassen als Zusatz zu Art. 3; dort wurde die Wirksamkeit des Bundes durch die Bundesacte beschränkt, hier wird angegeben, inwiefern dies zu eng ist, inwiefern die Bundesacte selbst der Erweiterung zugänglich ist. Dass hiebei zugleich das Organ und die Form dieser Erweiterung angegeben ist, entscheidet über die Stellung des Artikels nicht, sowenig als dies in Artikel 6 entscheidend ist.

Aus den Verhandlungen über Art. 4 ist von Wichtigkeit jener zurückgewiesene Antrag, das Wort „Befugniss" in „Verpflichtung" zu verändern.

Wenn die Abweichung dadurch motivirt ist, eine souveräne Macht könne ihr Gesetzgebungsrecht wohl beschränken, aber die Verpflichtung zu seiner Erweiterung hätte keinen Sinn, so ist damit gesagt, als souveräne Macht hätte der Bund selbstverständlich das Recht, wie jede andere Macht eine formell rechtlich unbegrenzte Gesetzgebungsbefugniss auszuüben, also auch über die Bundesacte hinauszugehen, er beschränke sich aber auf die blosse Entwicklung und Ausbildung der Bundesacte. Daraus folgt aber mit Nothwendigkeit, dass der Artikel nicht blos die Entwicklung und Ausbildung der Bundesacte normiren, sondern jede darüber hinausgehende Disposition über dieselbe, also jede Aenderung der-

selben, selbst dem stimmeneinheitlichen Beschluss des Bundes-Plenums entziehen wollte.

Dass dieses Motiv nur wahr ist für den Staat, dessen unendliche Aufgabe sich nicht positiv ausrechnen, sondern nur negativ umschreiben lässt, nicht aber für die Staatensocietät, die in der Societätsacte ihre positive Schranke hat, wurde hiebei allerdings übersehen.

Noch ist für die Interpretation des Art. 4 von Bedeutung, was im ersten Bericht der Redactionscommission über Art. 17 gesagt wird. Vergleicht man Art. 17 in der Fassung der Redactionscommission mit der früheren Fassung, so findet man, dass die Redactionscommission aus demselben die Befugniss der Bundes-Versammlung, „die aus den (in der Bundesacte) aufgestellten Grundsätzen wesentlich hervorgehenden Folgerungen festzusetzen" gestrichen hat; und dies motivirte sie dadurch, dass diese Befugniss zur Befugniss des Bundes nach Art. 4 gehöre.

Hinsichtlich des Artikels 10 bieten die Verhandlungen kein Material der Interpretation; namentlich ist nicht zu entnehmen, dass der letzte Satz gerade zum Zweck der Verweisung auf die grundgesetzlichen Bestimmungen im Gegensatz gegen die Bestimmungen der Bundesacte beigefügt worden wäre. Die Commission behandelt diesen Beisatz offenbar als eine gleichgiltige Sache; es sollte, wie es scheint, damit nur dem etwaigen Missverständniss vorgebeugt werden, als ob jeder Beschluss des Engeren Rathes und des Plenums ohne Rücksicht auf den Gegenstand und die dadurch bedingte Abstimmungsform giltig wäre.

Die Verhandlungen zu Art. 11 zeigen, dass man anfänglich die Gegenstände des Engeren Rathes und des Plenums lediglich principiell unterschieden hatte; man gedachte damit nicht die Bundesacte abzuändern, sondern aus ihren einzelnen Bestimmungen einen Grundsatz zu abstrahiren. Nachher wurde bei anderer Gelegenheit jenes formal äusserliche Criterium aufgestellt; in der neuen Redaction des Art. 11 nahm man dann beides zusammen.

Zu Art. 12 ist aus den Verhandlungen kein hier interessirendes Moment zu entnehmen.

In Art. 13 ist nur die Z. 1) für uns von Wichtigkeit.

Die erste Redaction hatte eine Definition von Grundgesetzen

gegeben, unter welche auch die Bundesacte ohne Zwang sich subsumiren lässt; sie hatte dieselben ferner für vertragsmässige Bestimmungen erklärt, und ihre Entstehung, Abänderung und authentische Interpretation der gemeinsamen Uebereinkunft zugewiesen; sie hatte aber gleichbedeutend mit „gemeinsamer Uebereinkunft" das Wort „Einstimmigkeit" gebraucht.

Aus diesem letztern Umstand, sodann aus dem ganzen Zweck und aus Art. 1 des ersten Berichtes des zweiten Ausschusses, noch deutlicher endlich aus den Motiven ergibt sich, dass man unter gemeinsamer Uebereinkunft nur den einheitlichen Plenarbeschluss verstand; immerhin zeugt es von bedenklicher Unklarheit, wenn dieser als Vertrag, nicht als organischer Beschluss aufgefasst wurde.

Dass hinsichtlich der authentischen Interpretation dasselbe gelte, was hinsichtlich der Abänderung, wurde als ein nach allen Rechtsbegriffen unbestrittener Satz angesehen.

In der zweiten Redaction liess man die Definition der Grundgesetze weg, weil man sie bedenklich fand; dass man dabei gerade an die Unterscheidung der Bundesacte von den Grundgesetzen gedacht habe, ist allerdings nicht ersichtlich. Immerhin aber fehlt jetzt ein gesetzlicher Begriff; auch ist der Auffassung des einheitlichen Plenarbeschlusses als Vertrags kein Ausdruck mehr verstattet. Die authentische Interpretation ist wieder ausdrücklich genannt.

Die dritte Redaction hat keine Aenderung von Bedeutung gemacht. Namentlich kam man auf eine Definition der Grundgesetze nicht zurück und ebensowenig gab man die vom Nassau'schen Bevollmächtigten gewünschte Restriction zu. Es führten aber diese Verhandlungen zu der jetzigen Fassung des Artikels. Was namentlich die Weglassung der „authentischen Interpretation" betrifft, so wurde der Antrag hierauf motivirt durch die Erklärung, dass diese Worte nicht nothwendig seien. Die Commission machte dann den Antrag zum ihrigen und die Conferenz nahm ihn an, ohne dass vom Motiv weiter die Rede gewesen wäre. Es hängt dieser Punkt mit Art. 17 eng zusammen.

Die Verhandlungen über diesen Art. 17 sind von grosser Bedeutung.

Der zweite Ausschuss hatte den Art. 6 seines Entwurfs den „Beschlüssen über die Bundesacte selbst" gewidmet. Es wurde dieser Begriff im grössten Umfang genommen und nun wieder innerhalb desselben zwei Gruppen von Beschlüssen unterschieden, von denen die eine der Stimmeneinheit im Plenum, die andere der Stimmenmehrheit im Engern Rath zugewiesen wurde. Hiebei gieng man davon aus, dass zu „Auslegung, Abänderung und näheren Bestimmung der Bundesacte" „wie in Ansehung anderer Grundgesetze" Stimmeneinheit erforderlich sei.

Immerhin aber geht aus dieser Aufstellung eines besondern Artikels hervor, dass man unter den in Art. 3 desselben Entwurfs behandelten Grundgesetzen die Beschlüsse in Betreff der Bundesacte in concreto wenigstens noch nicht begriff.

Unter Auslegung verstand man ohne Zweifel die authentische Auslegung. Unter näherer Bestimmung die Entwicklung der Bundesacte im Sinn des Art. 4 der W. S. A.

So viel ist gewiss, dass dieser Artikel die Abänderung und authentische Interpretation der Bundesacte für zulässig hielt und der Bundesversammlung überlassen wollte; ferner dass man an eine besondere Gattung von „Beschlüssen, welche die Bundesacte betreffen" zwischen der Abänderung und der blossen Anwendung oder Ausführung der Bundesacte, und an deren Fassung mit Majorität im Plenum nicht dachte.

Die Conferenz sprach sich nun aber über diesen Commissionsantrag gar nicht aus. Diese Commission hatte die Aufgabe gehabt, die verschiedenen Gegenstände, welche dem Plenum und der Stimmeneinheit angehören, auszuscheiden, die Definition war nicht ihre Hauptaufgabe. Nun hatte aber auch der Competenzausschuss in seinem Entwurf einen Artikel hinsichtlich der „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen." Er war zu der Feststellung ihres Begriffs ex professo berufen. Seine Definition war nun aber eine ganz andere; es war darin nichts enthalten, was der Bundesversammlung ein Recht zuerkannt hätte, „über den ursprünglichen Sinn", und über „die richtige Anwendung" der Bundesacte hinauszugehen. In demselben Artikel wurde noch an Art. 4 der W. S. A. erinnert, und man wird sich kaum des Gedankens erwehren können, dass dies geschehen sei, um damit

anzudeuten, dass in diesen beiden Artikeln zusammen überhaupt die ganze Befugniss der Bundesversammlung hinsichtlich der Bundesacte zu finden, dass somit ein Recht zu Abänderung derselben ausgeschlossen sei.

Wie die Beschlüsse, welche die Bundesacte betreffen, zu Stande kommen, darüber schwieg der Artikel vollkommen; er hatte gar nicht den Zweck, darüber eine Bestimmung zu geben.

Auch die erneute Redaction brachte keine wesentliche Aenderung; die Commissionsberichte und die Verhandlungen in der Conferenz sind für uns ohne wesentliche Bedeutung.

Nun aber gieng die Berathung wieder zum Bericht des 2ten Ausschusses über; doch wurde jener erste Bericht desselben einfach bei Seite gelassen und eine neue Berichterstattung unter Mitwirkung des Competenzausschusses angeordnet.

In diesem neuen Bericht findet sich nun keine Spur mehr von jenem besondern Artikel über die Beschlüsse hinsichtlich der Bundesacte, wohl aber war stillschweigend hinsichtlich derselben in den Artikeln 3 u. 4 des Berichts (entsprechend den Artikeln 12 u. 13 der W. S. A.) die Bestimmung der Bundesacte einfach wiederholt. Es war also klar — die Auffassung des zweiten Ausschusses hatte der des Competenzausschusses weichen müssen.

Noch mehr tritt das hervor in der nun folgenden Redaction der gesammten Schlussacte. Hier wurden jene Artikel über die Stimmenmehrheit im Wesentlichen in der schon beschlossenen Weise beibehalten. An sie reihte sich dann jener Artikel des Competenzausschusses über die Beschlüsse hinsichtlich der Bundesacte als Artikel 17 an. Die Uebersicht über die Eintheilung, wie sie der Bericht der Redactionscommission enthält, lässt keinen Zweifel darüber, wie dies gemeint war.

Art. 1—6 betreffen den Bund, Art. 7—9 die Grundbestimmung und Competenz der Bundesversammlung im Allgemeinen; Art. 10—16 die Grundsätze über Stimmenmehrheit und Stimmeneinheit; Art. 17 gehört dahin nicht, er wird besonders angeführt mit dem Titel: „Befugniss der Bundesversammlung zur Auslegung der Bundesacte"; mit ihm also beginnt die Bestimmung der Competenz der Bundesversammlung im Einzelnen; deshalb wurde er auch an Art. 9 nicht unmittelbar an-

gereiht, sondern man liess erst die gleichfalls allgemeinen Artikel 10—13 und im unmittelbaren Anschluss an sie die Artt. 14—16 folgen.

Art. 17 hatte also nichts mit der Frage von der Art des Zustandekommens dieser Beschlüsse zu schaffen; diese Frage war aus den vorhergehenden Artikeln zu beantworten. Wenn man nun in Art. 17 die „Beschlüsse, welche die Bundesacte selbst betreffen" definirt zu haben glaubte, wenn über die Frage, wie sie zu Stand kommen, die vorhergehenden Artikel Auskunft geben sollten, wenn in diesen Artikeln die Bestimmung der Bundesacte wiederholt war, wenn diese Bestimmung, vorausgesetzt nur, dass man sich unter jenen Beschlüssen eine besondere Kategorie dachte, was ja jetzt durch Art. 17 entschieden geschah, Stimmenmehrheit im Plenum verlangte, so ist diese offenbar auf die Beschlüsse des Artikels 17 der W. S. A. anzuwenden.

Allerdings fehlt in dem neuen Entwurf des Art. 17 die bestimmte Hinweisung darauf, dass man hier von den „Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen" handle. Allein aus den Motiven geht mit voller Bestimmtheit hervor, dass dies durchaus keine Aenderung in der Auffassung bezeichnet. Die Absicht war nur, aus Art. 17 Alles hinwegzuthun, was schon in Art. 4 enthalten sei, und die Beschlüsse in Betreff der Bundesacte selbst auf deren doctrinelle Interpretation zu beschränken.

Höchst auffallend aber ist es, wenn in den Motiven gesagt ist, Art. 4 enthalte Rechte des Bundes, Art. 17 Rechte der Bundesversammlung; diese aber seien doch wohl auf „Erklärung der Bundesacte in zweifelhaften Fällen beschränkt." Hier scheint man in der That Bund und Bundesversammlung als verschiedene Subjecte resp. Organe einander gegenübergestellt zu haben; denn sonst hätte man ja erkennen müssen, dass die Rechte des Bundes nach Art. 4 auch nur durch die Bundesversammlung ausgeübt werden, dass man also nicht sagen kann, diese sei beschränkt auf die Rechte des Art. 17.

Von dieser Auffassung war im Allgemeinen schon die Rede. Es kommt hier wieder das öfter bemerkte Schwanken zu Tag. Allein die Mehrheitsbeschlüsse des Plenums sind doch jedenfalls zu der Thätigkeit der Bundesversammlung, nicht des Bundes

zu rechnen, es ist also in jenen Motiven kein Widerspruch mit der behaupteten Competenz des Plenums mit Stimmenmehrheit in den Fällen des Artikels 17 der W. S. A. in Gemässheit der Artt. 6 u. 7 der B.A. und Art. 12 u. 13 der W. S. A. enthalten.

In einem neuen, dem letzten Bericht der Redactionscommission wird zu Art. 17 die Frage aufgeworfen, „unter welchem Stimmverhältnisse die Bundesversammlung das Recht, zweifelhafte Bestimmungen der Bundesacte zu erklären, ausüben soll.“ Eine Erklärung des Curhessischen Bevollmächtigten hatte dazu Anlass gegeben. Es ist nicht zu verkennen, dass in dieser Erklärung davon ausgegangen wird, die Abänderung der Bundesacte stehe dem Bundesplenum mit Stimmeneinheit zu, dass im Gegensatz gegen dieses unter Bundesversammlung nur die nach Mehrheit beschliessende Versammlung verstanden und dass zu den Beschlüssen des Art. 17 der Engere Rath mit Majorität in Gemässheit des Art. 11 der W. S. A. für competent angesehen wird.

Allein dieser letztere Punkt ist bedeutungslos, weil diese Erklärung nicht die selbstständige doctrinelle Interpretation, sondern die in den Anwendungsbeschlüssen versteckte im Auge hatte.

Dagegen hatte nun auch die Commission davon gesprochen, dass Abänderung im Gegensatz gegen doctrinelle Interpretation unter Art. 13 falle, und in der Conferenz wurde dies wiederholt und allgemein anerkannt und von Bundesversammlung gleichfalls nur im Sinn der Mehrheitsbeschlüsse gesprochen.

Eine directe Antwort auf die Frage, wie die Beschlüsse des Art. 17 zu Stand kommen, wurde aber nicht ertheilt, und weder von der Commission noch in der Conferenz wurde die „Bundesversammlung“ als Majorität im Engern Rath gedeutet, sondern lediglich der Stimmeneinheit im Plenum entgegengesetzt. Und was endlich den Gegensatz zwischen doctrineller Interpretation und Abänderung resp. authentischer Interpretation betrifft, so muss es auffallen, dass sowohl der Curhessische Bevollmächtigte als die Commission und die Sprecher in der Conferenz der doctrinellen Interpretation der Bundesacte nicht etwa die authentische Interpretation resp. Abänderung der Bundesacte, sondern immer nur der Grundgesetze gegenüberstellen. So oft man im Gegensatz zu Art. 17 die Beantwortung der Frage erwartet, ob und wie

die Bundesacte durch die Bundesversammlung authentisch interpretirt resp. abgeändert werden könne, erhält man immer nur die Antwort: Art. 17 spreche nur von doctrineller Interpretation der Bundesacte, die authentische Interpretation oder Abänderung der Grundgesetze falle unter Art. 13 der Schlussacte.

Es erklärt sich dies aus der Veranlassung der ganzen Erörterung. In Art. 13 hatte man die authentische Interpretation der Grundgesetze als überflüssig gestrichen. Nun meinte der Curhessische Gesandte, der allgemeine Ausdruck des Art. 17 könne zu der Meinung führen, es falle unter diesen Artikel auch die authentische Interpretation der Bundesacte, und sei also dieselbe mit Stimmenmehrheit möglich. Dies wollte er ausgeschlossen wissen, dagegen verlangte er nicht die Zuweisung der authentischen Interpretation der Bundesacte zu Artikel 13. Er beabsichtigte nur, einen Zweifel hinsichtlich des Art. 13 und damit einen solchen hinsichtlich des Art. 17 zu heben.

Wenn man also die authentische Interpretation der Grundgesetze dem Art. 13 zuwies, und wenn Art. 17 versicherte, er spreche nur von doctrineller Interpretation, so hatte man einerseits seinen Zweifel über Art. 13 beseitigt, andrerseits die authentische Erklärung aus Art. 17 auf's Bestimmteste ausgeschlossen; nur darauf aber kam es ja an, nicht direct auf die Frage von der authentischen Interpretation der Bundesacte.

Diese Zurechtlegung hat durchaus nichts Gewagtes. Das auffallende Vermeiden einer directen Erwähnung der authentischen Interpretation und Abänderung der Bundesacte war beabsichtigt, nicht zufällig.

Die Frage von der Stellung der nichtorganisirten Gesammtheit der Bundes-Regierungen gegenüber dem Bund und der Bundesacte hatte sich bereits als eine sehr heikle Frage herausgestellt. Auf diese Frage wäre man aber mit Nothwendigkeit hingeführt worden, wenn man die Frage von der Abänderbarkeit der Bundesacte bestimmt aufgeworfen hätte. Dies wollte man vermeiden. Man wollte weder mit Entschiedenheit aussprechen, von einer Abänderung und authentischen Interpretation der Bundesacte könne gar keine Rede sein, denn man stellte sich ja über die Bundesorganisation, noch auch der Bundesversammlung dieses Recht

geben, denn die Bundesversammlung sollte ja nur das Organ des einmal festgestellten Bundes sein. Auf der Grundlage des Bundes war von einer Aenderung des Grundvertrags keine Rede. Damit war aber nicht gesagt, dass die Regierungen als solche im Weg des Vertrags nicht jene ganze vertragsmässige Grundlage auch wieder verlassen können.

VI. Wir fassen das Resultat vorstehender Ausführung dahin zusammen:

1) Die Bundesacte, der Bundesvertrag, der Grundvertrag des Bundes, das erste (oder Grund-)gesetz wird von den Bundes-Grundgesetzen, den secundären Grundgesetzen unterschieden.

2) Der Bundesvertrag ist für organische Bundesbeschlüsse nicht erreichbar, er steht über denselben; die Bundesgrundgesetze werden gefasst, geändert und authentisch interpretirt durch stimmeneinheitlichen Bundes-Plenarbeschluss; nur auf diese letzteren bezieht sich der Ausdruck Grundgesetze in Art. 6. 7 der Bundesacte, Art. 12. 13 der W. S. A.; von der Abänderung resp. authentischen Interpretation der Bundesacte ist weder in dieser noch in der Wiener Schlussacte direct und positiv die Rede; dieselbe ist aber indirect und negativ ausgeschlossen in verschiedenen Stellen, besonders in Art. 4 u. 17 der W. S. A.;

3) Art. 6 der Bundesacte versteht „unter Beschlüssen, welche die Bundesacte selbst betreffen" eine besondere Kategorie von Beschlüssen, welche nach Artikel 6 u. 7 der Bundesacte mit Stimmenmehrheit im Plenum zu fassen sind;

4) die Wiener Schlussacte hat darin nicht das Geringste geändert, sondern einzig in Art. 17 angegeben, was sie unter jenen Beschlüssen versteht; diese Definition ist auch dem Sinn der Bundesacte ganz entsprechend.