

CARL SCHMITT

Verfassungslehre

Elfte Auflage



Duncker & Humblot · Berlin

CARL SCHMITT

Verfassungslehre

CARL SCHMITT

Verfassungslehre

Elfte Auflage



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Erste Auflage 1928
Zweite Auflage 1954
Dritte Auflage 1957
Vierte Auflage 1965
Fünfte Auflage 1970
Sechste Auflage 1983
Siebente Auflage 1989
Achte Auflage 1993
Neunte Auflage 2003
Zehnte Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH
Druck: Das Druckteam, Berlin
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-15206-3 (Print)
ISBN 978-3-428-55206-1 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85206-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorbemerkung des Verlages zur 8. Auflage

Carl Schmitts ‚Verfassungslehre‘ erschien erstmalig 1928 und hat seitdem zahlreiche Neuauflagen erfahren. Die Schriftqualität der Nachdrucke wurde allerdings mit der Zeit gemindert, weshalb wir uns mit der hier vorgelegten Auflage zu einem Neusatz entschlossen haben. Dabei wurde der Seitenumbruch des arabisch nummerierten Hauptteils unverändert belassen. Behutsam wurden bisher zum Teil nicht gegebene typographische Vereinheitlichungen vorgenommen; offensichtliche orthographische sowie grammatische Fehler wurden beseitigt. Stilistische Eigenheiten Schmitts blieben hingegen unberührt. Die erstmals eingefügten Kolummentitel geben dem Leser eine sinnvolle Orientierungshilfe an die Hand.

Berlin, im Juli 1993

Duncker & Humblot

**Dem Andenken meines Freundes
Dr. Fritz Eisler
aus Hamburg
gefallen am 27. September 1914**

Vorbemerkung

Die anhaltende Nachfrage nach dieser „Verfassungslehre“ dürfte sich daraus erklären, daß sie den Typus einer rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung mit einer bis auf den heutigen Tag überzeugenden Systematik entwickelt hat. Das Buch behält deshalb, ohne Rücksicht auf die Weitergeltung der von ihm als Beispiel herangezogenen Verfassungsbestimmungen, seinen praktischen und theoretischen Wert, solange der Typus der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung positive Geltung hat. Das ist sowohl in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern wie auch in den andern Staaten des demokratischen Westens der Fall.

Nur an der Hand einer echten Systematik hat die Vergleichung und Veranschaulichung verschiedener Verfassungen einen guten Sinn, denn nur so ist eine rechtswissenschaftliche Erkenntnis der spezifischen Denkmodelle möglich. Ein Werk, dem diese Systematik gelungen ist, braucht nicht in einen Wettlauf mit den zahlreichen Verfassungstexten einzutreten, die sich im Lauf der Zeit ergeben, solange eben der Typus Bestand hat. Es kann sogar richtiger sein, hier Zurückhaltung zu üben, um den Typus klarer hervortreten zu lassen.

So rechtfertigt sich der unveränderte Abdruck eines Buches, dessen erste Ausgabe im Jahre 1928 erschienen ist und das in dieser Gestalt im Inlande wie im Auslande bis auf den heutigen Tag Anerkennung gefunden hat.

März 1954

Carl Schmitt

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist weder ein Kommentar noch eine Reihe monographischer Einzelabhandlungen, sondern der Versuch eines *Systems*. In Deutschland liegen heute zur Weimarer Verfassung ausgezeichnete Kommentare und Monographien vor, deren hoher Wert in Theorie und Praxis anerkannt ist und keines Lobes mehr bedarf. Es ist aber notwendig, sich außerdem auch um den systematischen Aufbau einer Verfassungstheorie zu bemühen und das Gebiet der *Verfassungslehre* als besondern Zweig der Lehre des öffentlichen Rechts zu behandeln.

Dieser wichtige und selbständige Teil der Publizistik hat bei uns in der letzten Generation keine Ausbildung erfahren. Seine Fragen und Materien wurden entweder im Staatsrecht mit sehr verschiedenartigen öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder in der allgemeinen Staatslehre mehr oder weniger versprengt und beiläufig erörtert. Das erklärt sich geschichtlich aus der Lage des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie, vielleicht auch aus der Eigenart von *Bismarcks* Reichsverfassung, deren genialer Wurf elementare Einfachheit und komplizierte Unfertigkeit vereinigte, am meisten aber wohl aus dem politischen und sozialen Sicherheitsgefühl der Vorkriegszeit. Eine bestimmte Auffassung von „Positivismus“ diente dazu, verfassungstheoretische Grundfragen aus dem Staatsrecht in die allgemeine Staatslehre zu verdrängen, wo sie zwischen Staatstheorien im allgemeinen und philosophischen, historischen und soziologischen Angelegenheiten eine unklare Stelle fanden. Es darf hier daran erinnert werden, daß auch in Frankreich eine Verfassungslehre sich erst spät entwickelt hat. Im Jahre 1835 wurde (für *Rossi*) ein Lehrstuhl des Verfassungsrechts in Paris errichtet, den man aber 1851 (nach dem Staatsstreich *Napoleons III.*) wieder beseitigte. Die Republik hat dann 1879 einen neuen Lehrstuhl geschaffen, aber noch 1885 beklagte es *Boutmy* (in seinen *Etudes de Droit constitutionnel*), daß der bedeutendste Zweig des öffentlichen Rechts in Frankreich vernachlässigt sei und keinen anerkannten Autor aufweise. Heute findet die Eigenart dieses Teiles des öffentlichen Rechts in berühmten Namen wie *Esmein*, *Duguit*,

Hauriou, ihren Ausdruck. Es ist zu erwarten, daß die wissenschaftliche Behandlung der Weimarer Verfassung auch in Deutschland zur Ausbildung einer Verfassungslehre führt, wenn nicht außen- oder innerpolitische Störungen die ruhige und gesammelte Arbeit verhindern. Die öffentlich-rechtlichen Erscheinungen der letzten Jahre, besonders auch die Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, lassen diese Tendenz bereits erkennen. Wenn die Praxis einer richterlichen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sich weiterentwickelt — wie es nach der heutigen Stellungnahme des Reichsgerichts zu erwarten ist — so wird das ebenfalls zu einer Beschäftigung mit der verfassungstheoretischen Seite aller Rechtsfragen führen. Schließlich darf ich noch erwähnen, daß auch die Erfahrungen, die ich seit 1919 in Vorlesungen, Übungen und Examen machen konnte, diese Ansicht von der Verfassungslehre als einem selbständigen, für sich zu behandelnden Gebiet des öffentlichen Rechts bestätigen. Schon jetzt dürfte ein großer Teil der Universitäts-Vorlesungen über Allgemeine Staatslehre (Politik) in Wahrheit Verfassungslehre sein.

Weil hier zunächst nur ein einfacher Grundriß entworfen werden soll, kam es nicht darauf an, die einzelnen Fragen des Staatsrechts monographisch zu erschöpfen und die Literatur bibliographisch aufzuzählen. Sowohl in den Kommentaren zur Weimarer Verfassung von *Anschütz* und von *Giese*, wie in dem Grundriß des Reichs- und Landesstaatsrechts von *Stier-Somlo* finden sich übrigens gute Zusammenstellungen, so daß es nicht notwendig war, eine Aufzählung von Buchtiteln zu wiederholen. In einer wissenschaftlichen Darlegung sind Zitate und Auseinandersetzungen allerdings unerlässlich. Doch sind sie hier in erster Linie als Beispiele gedacht und sollen die Stellung bestimmter Einzelfragen im System der Verfassungslehre verdeutlichen. Immer handelte es sich vor allem um die klare und übersichtliche, systematische Linie. Das muß betont werden, weil es gegenwärtig in Deutschland an systematischem Bewußtsein zu fehlen scheint und sogar schon in populärwissenschaftlichen Sammlungen (die ihre Rechtfertigung doch nur durch strengste Systematik erhalten können) die Weimarer Verfassung „in Form eines freien Kommentars“, d. h. in Notizen zu den einzelnen Artikeln behandelt wird. Gegenüber der kommentierenden und glossierenden Methode, aber auch gegenüber der Auflösung in Einzeluntersuchungen, soll hier ein systematischer Rahmen gegeben werden. Damit sind weder alle Fragen des Staatsrechts noch alle Fragen der allgemeinen Staats-

lehre beantwortet. Aber nach beiden Seiten, für die allgemeinen Prinzipien wie für manche Einzelfragen, dürfte das eine Klärung bedeuten, falls es wirklich gelungen sein sollte, eine Verfassungslehre in dem hier gedachten Sinne zu entwickeln.

In der Hauptsache ist die Verfassungslehre des bürgerlichen Rechtsstaates dargestellt. Darin wird man keinen Einwand gegen das Buch finden können, denn diese Art Staat ist heute im allgemeinen noch vorherrschend und die Weimarer Verfassung entspricht durchaus seinem Typus. Deshalb schien es auch zweckmäßig, in den Beispielen vor allem auf die klassischen Ausprägungen französischer Verfassungen zu verweisen. Doch soll jener Typus keineswegs zu einem absoluten Dogma erhoben werden, dessen geschichtliche Bedingtheit und politische Relativität ignoriert werden müßten. Es gehört im Gegenteil zu den Aufgaben einer Verfassungslehre, nachzuweisen, wie sehr manche überlieferten Formeln und Begriffe ganz von früheren Situationen abhängig und heute nicht einmal mehr alte Schläuche für neuen Wein, sondern nur noch veraltete und falsche Etiketten sind. Zahlreiche dogmatisierte Vorstellungen des heutigen öffentlichen Rechts stecken noch ganz in der Mitte des 19. Jahrhunderts und haben den (längst entfallenen) Sinn, einer „Integrierung“ zu dienen. Diesen von *Rudolf Smend* für das Staatsrecht fruchtbar gemachten Begriff möchte ich hier verwerten, um auf einen einfachen Sachverhalt hinzuweisen: damals, im 19. Jahrhundert, als die heute noch vorgebrachten Definitionen vom Gesetz und andern wichtigen Begriffen entstanden, handelte es sich um die Integrierung einer bestimmten sozialen Schicht, nämlich des gebildeten und besitzenden Bürgertums, in einen bestimmten, damals bestehenden Staat, nämlich die mehr oder weniger absolute Monarchie. Heute, bei völlig veränderter Sachlage, verlieren jene Formulierungen ihren Inhalt. Man wird mir erwidern, daß auch die Begriffe und Unterscheidungen meiner Arbeit von der Zeitlage bedingt sind. Aber dann wäre es doch schon ein Vorteil, wenn sie wenigstens in der Gegenwart ständen und nicht eine längst entschwundene Situation voraussetzten.

Eine besondere Schwierigkeit der Verfassungslehre des bürgerlichen Rechtsstaates liegt darin, daß der bürgerlich-rechtsstaatliche Bestandteil der Verfassung sogar heute noch mit der ganzen Verfassung verwechselt wird, obwohl er in Wahrheit sich nicht selbst genügen kann, sondern zu dem politischen Bestandteil nur hinzukommt. Daß man — rein fiktiv — die Prinzipien des bürgerlichen Rechtsstaates mit der Verfassung überhaupt gleichstellt, hat dazu geführt, wesentli-

che Vorgänge des Verfassungslebens außer acht zu lassen oder zu verkennen. Am meisten hat die Behandlung des Begriffes der Souveränität unter dieser Methode der Fiktionen und Ignorierungen gelitten. In der Praxis entwickelt sich dann die Übung apokrypher Souveränitätsakte, für die es charakteristisch ist, daß staatliche Behörden oder Stellen, ohne souverän zu sein, doch gelegentlich und unter stillschweigender Duldung Souveränitätsakte vornehmen. Die wichtigsten Fälle sind in der folgenden Darlegung an ihrem Platz erwähnt (S. 108, 150, 177). Eine ausführliche Erörterung dieser Frage würde in die Lehre von der Souveränität und damit in die allgemeine Staatslehre gehören. Auch die Auseinandersetzung mit der Souveränitätstheorie von *H. Heller* (Die Souveränität, Berlin, 1927) betreffe Fragen der Staatslehre und muß in einem andern Zusammenhang versucht werden. Hier war nur das zu behandeln, was zur Verfassungslehre im eigentlichen Sinne gehört. Die Lehre von den Staatsformen im allgemeinen wie die Lehre von der Demokratie, Monarchie und Aristokratie im besondern wurde aus dem gleichen Grunde auf das für eine Verfassungslehre (zum Unterschied von einer Staatslehre) Unumgängliche beschränkt. Übrigens ist selbst in dieser Beschränkung der vom Verlag vorgesehene Umfang des Buches bereits überschritten.

Während der Drucklegung erschienen eine Reihe von Schriften und Aufsätzen, die für das Thema einer Verfassungslehre von besonderem Interesse sind und deren große Zahl beweist, daß die spezifisch verfassungstheoretische Seite des Staatsrechts stärker hervortritt. Die Verhandlungen der deutschen Staatsrechtslehrer-Tagung 1927 sind nach dem Bericht von *A. Hensel* im Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. XIII N. F. S. 97 f. zitiert, weil die vollständige Publikation (Heft 4 der Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, bei *W. de Gruyter*) erst im Dezember 1927 erschien. Während der Drucklegung wurden mir noch folgende Veröffentlichungen bekannt, die hier wenigstens erwähnt seien: *Adolf Merkel*, Allgemeines Verwaltungsrecht (bei *J. Springer*), *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht (bei *J. Springer*), *O. Koellreutter*, Aufsatz „Staat“ in dem von *Stier-Somlo* und *A. Elster* herausgegebenen Handwörterbuch der Rechtswissenschaft; die Aufsätze von *G. Jèze*, L'entrée au service public (Revue du droit public, XLIV), *Carré de Malberg*, La constitutionnalité des lois et la Constitution de 1875, *Berthélemy*, Les lois constitu-

tionnelles devant les juges (Revue politique et parlementaire CXXX II/III) und W. *Scheuner*, Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems (Archiv des öffentlichen Rechts, XIII). Für den Januar 1928 ist eine neue Auflage des Kommentars zur Reichsverfassung von *Poetzsch-Heffter* (bei O. *Liebmann*) angezeigt; leider war es nicht möglich, das neue Werk dieses hervorragenden Juristen noch heranzuziehen. Ferner ist ein Buch von *Rudolf Smend* über verfassungstheoretische Fragen angekündigt. Ich habe in meiner vorliegenden Arbeit versucht, mich mit seinen bisherigen Veröffentlichungen auseinanderzusetzen und habe den Reichtum und die tiefe Fruchtbarkeit seiner Gedanken eigentlich erst in der Auseinandersetzung ganz erfahren. Deshalb bedauere ich es besonders, daß ich die zu erwartende verfassungstheoretische Darlegung nicht mehr kennenlernen und verwerten konnte.

Bonn, Dezember 1927.

Carl Schmitt

Inhaltsverzeichnis

I. Abschnitt

| Begriff der Verfassung | | 1-121 |
|-------------------------------|--|-------|
| § 1 | Absoluter Verfassungsbegriff (Die Verfassung als einheitliches Ganzes) | 3-11 |
| | I. Verfassung als Gesamtzustand konkreter Einheit und Ordnung oder als Staatsform („Form der Formen“) 3. — oder als Prinzip der Bildung der politischen Einheit 5. | |
| | II. Verfassung im normativen Sinne („Norm der Normen“) 7. | |
| § 2 | Relativer Verfassungsbegriff (Die Verfassung als eine Vielheit einzelner Gesetze) | 11-20 |
| | I. Auflösung der Verfassung in Verfassungsgesetze 11. | |
| | II. Die geschriebene Verfassung 13. | |
| | III. Erschwerte Abänderbarkeit als formales Kennzeichen des Verfassungsgesetzes 16. | |
| § 3 | Der positive Verfassungsbegriff (Die Verfassung als Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Einheit) | 20-36 |
| | I. Die Verfassung als Akt der verfassungsgebenden Gewalt 21. | |
| | II. Die Verfassung als politische Entscheidung 23. — Entscheidungen der Weimarer Verfassung 23. — Praktische Bedeutung der Unterscheidung von Verfassung und Verfassungsgesetz (Verfassungsänderung, Unantastbarkeit der Verfassung, Grundrechte, Verfassungsstreitigkeiten, Eid auf die Verfassung, Hochverrat) 25. | |
| | III. Der Kompromißcharakter der Weimarer Verfassung, echte und Scheinkompromisse (Schul- und Kirchenkompromiß) 28. | |
| § 4 | Idealbegriff der Verfassung (in einem auszeichnenden Sinne, wegen eines bestimmten Inhalts so genannte „Verfassung“) | 36-41 |
| | I. Vieldeutigkeit der Idealbegriffe, insbesondere Freiheit 36. | |
| | II. Der Idealbegriff der bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassung 37. | |
| | III. Die beiden Bestandteile der modernen Verfassung 40. | |
| § 5 | Die Bedeutungen des Wortes „Grundgesetz“, Grundnorm oder lex fundamentalis (Zusammenfassende Übersicht) | 42-44 |
| | I. 9 Bedeutungen des Wortes Grundgesetz 42. | |
| | II. Verbindungen der verschiedenen Bedeutungen 43. | |
| | III. Verfassung bedeutet im vorliegenden Buch Verfassung im positiven Sinne 44. | |

| | | |
|------|--|----------|
| § 6 | Entstehung der Verfassung | 44 - 60 |
| | I. Eine Verfassung entsteht durch einseitige Entscheidung oder gegenseitige Vereinbarung 44. | |
| | II. Geschichtliche Übersicht über die Entstehung der modernen europäischen Verfassungen (1. mittelalterlicher Feudal- und Ständestaat, insbesondere die Magna Carta; 2. Das deutsche Reich bis 1806; 3. Der Staat des absoluten Fürsten; 4. Die Revolution von 1789; 5. Die monarchische Restauration 1815 - 1830; 6. Die Julirevolution 1830; 7. Die konstitutionelle Monarchie in Deutschland; 8. Norddeutscher Bund 1867 und Deutsches Reich 1871; 9. Die Weimarer Verfassung 1919) 44. | |
| § 7 | Die Verfassung als Vertrag (Der echte Verfassungsvertrag) | 61 - 75 |
| | I. Unterscheidung des sog. Staats- oder Sozialvertrages vom Verfassungsvertrag 61. | |
| | II. Der echte Verfassungsvertrag als Bundesvertrag. Unechte Verfassungsverträge innerhalb einer politischen Einheit 62. | |
| | III. Der echte Verfassungsvertrag als Status-Vertrag (Kritik des Satzes: <i>pacta sunt servanda</i>) 66. | |
| | IV. Verfassung und völkerrechtliche Verträge 71. | |
| § 8 | Die verfassunggebende Gewalt | 75 - 87 |
| | I. Die verfassunggebende Gewalt als politischer Wille 75. | |
| | II. Subjekt der verfassunggebenden Gewalt (Gott, Volk oder Nation, König, eine organisierte Gruppe) 77. | |
| | III. Betätigung der verfassunggebenden Gewalt, insbesondere die demokratische Praxis (Nationalversammlung, Konvent, Plebiszit 82. | |
| § 9 | Legitimität einer Verfassung | 87 - 91 |
| | I. Arten der Legitimität einer Verfassung 87. | |
| | II. Legitimität einer Verfassung bedeutet nicht, daß eine Verfassung nach früher geltenden Verfassungsgesetzen zustande gekommen ist 88. | |
| | III. Dynastische und demokratische Legitimität 90. | |
| § 10 | Folgerungen aus der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt, insbesondere der verfassunggebenden Gewalt des Volkes | 91 - 99 |
| | I. Ständiges Vorhandensein (Permanenz) der verfassunggebenden Gewalt 91. | |
| | II. Kontinuität des Staates bei Verfassungsbeseitigung und -durchbrechung, sofern nur die verfassunggebende Gewalt die gleiche bleibt 93. | |
| | III. Das Problem der Kontinuität bei Änderung des Subjekts der verfassunggebenden Gewalt (Verfassungsvernichtung) 94, insbesondere Kontinuität des Deutschen Reiches 1918/19 95. | |
| | IV. Unterscheidung der verfassunggebenden Gewalt des Volkes von jeder konstituierten, d. h. verfassungsgesetzlichen Gewalt 98. | |
| § 11 | Aus dem Begriff der Verfassung abzuleitende Begriffe (Verfassungsänderung, Verfassungsdurchbrechung, Verfassungssuspension, Verfassungsstreitigkeit, Hochverrat) | 99 - 121 |
| | I. Übersicht 99. | |

- II. Verfassungsgesetzliche Verfassungsänderungen (Verfassungsrevision, Amendement) 101, Grenzen der Befugnis zu Verfassungsänderungen 102, Verfassungsdurchbrechungen und apokryphe Souveränitätsakte 106, Verfassungssuspension 109.
- III. Verfassungsstreitigkeiten 112.
- IV. Die Verfassung als Angriffs- und Schutzobjekt bei Hochverrat 119.

II. Abschnitt

**Der rechtsstaatliche Bestandteil
der modernen Verfassung**

| | |
|--|-----------|
| | 123 - 220 |
| § 12 Die Prinzipien des bürgerlichen Rechtsstaates | 125 - 138 |
| I. Unterscheidung des rechtsstaatlichen Bestandteils vom politischen Bestandteil der modernen Verfassung 125; die beiden Prinzipien des bürgerlichen Rechtsstaates: Grundrechte (Verteilungsprinzip) und Gewaltenunterscheidung (organisatorisches Prinzip) 126. | |
| II. Der Begriff des Rechtsstaates und einzelne Kennzeichen (Gesetzmäßigkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Meßbarkeit aller staatlichen Befugnisse, Unabhängigkeit der Richter, Justizförderung, Problem der politischen Justiz) 129. | |
| § 13 Der rechtsstaatliche Gesetzesbegriff | 138 - 157 |
| I. Recht und Gesetz im bürgerlichen Rechtsstaat 138. | |
| II. Der sog. formelle Gesetzesbegriff 143. | |
| III. Der politische Gesetzesbegriff 146. | |
| IV. Die Bedeutung des generellen Charakters der Rechtsnorm 151. | |
| § 14 Die Grundrechte | 157 - 182 |
| I. Geschichtliche Übersicht 157. | |
| II. Geschichtliche und rechtliche Bedeutung der feierlichen Erklärung von Grundrechten 161. | |
| III. Sachliche Einteilung und Unterscheidung der Grundrechte 163. | |
| IV. Institutionelle Garantien sind von Grundrechten zu unterscheiden 170. | |
| V. Grundpflichten sind im bürgerlichen Rechtsstaat nichts anderes als verfassungsgesetzliche Pflichten 174. | |
| VI. Einteilung der Grundrechte hinsichtlich des Schutzes gegen Einschränkungen und Eingriffe 175. | |
| § 15 Die Unterscheidung (sog. Teilung) der Gewalten | 182 - 199 |
| I. Die geschichtliche Entstehung der Lehre von der Gewaltenunterscheidung 182. | |
| II. Trennung und Balancierung der Gewalten 186; Schema ihrer strengen Trennung 187; Schema einiger Balancierungen 197. | |
| § 16 Bürgerlicher Rechtsstaat und politische Form | 200 - 220 |
| I. Die Verfassung des bürgerlichen Rechtsstaates ist immer eine gemischte Verfassung 200; Die Staatsformen werden zu Formen unterschiedener und geteilter Gewalten (Legislative, Exekutive) 202. | |

- II. Die zwei Prinzipien politischer Form (Identität und Repräsentation) 204.
- III. Begriff der Repräsentation 208.
- IV. Die moderne Verfassung als Verbindung und Mischung bürgerlich-rechtsstaatlicher Prinzipien mit politischen Formprinzipien 216.

III. Abschnitt

| | | |
|---|--|-----------|
| Der politische Bestandteil der modernen Verfassung | | 221 - 359 |
| § 17 | 1. Die Lehre von der Demokratie, Grundbegriffe | 223 - 238 |
| | I. Übersicht über einige Begriffsbestimmungen 223. | |
| | II. Der Begriff der Gleichheit (allgemeine Menschengleichheit, substantielle Gleichheit) 226. | |
| | III. Definition der Demokratie 234. | |
| § 18 | Das Volk und die demokratische Verfassung | 238 - 252 |
| | I. Das Volk vor und über der Verfassung 238. | |
| | II. Das Volk innerhalb der Verfassung (Wahlen und Abstimmungen) 239. | |
| | III. Das Volk neben der verfassungsgesetzlichen Regelung (öffentliche Meinung) 242. | |
| | IV. Übersicht über die Bedeutungen des Wortes „Volk“ für eine moderne Verfassungslehre 251. | |
| § 19 | Folgerungen aus dem politischen Prinzip der Demokratie | 252 - 258 |
| | I. Allgemeine Tendenzen 252. | |
| | II. Der Staatsbürger in der Demokratie 253. | |
| | III. Die Behörden (demokratische Methoden der Bestimmung von Behörden und Beamten) 256. | |
| § 20 | Anwendungen des politischen Prinzips der Demokratie auf den einzelnen Gebieten des staatlichen Lebens | 258 - 276 |
| | I. Demokratie und Gesetzgebung (insbesondere Volksentscheid und Volksbegehren) 258. | |
| | II. Demokratie und Regierung (insbesondere Herstellung unmittelbarer Beziehungen von Regierung und Volk) 265. | |
| | III. Demokratie und völkerrechtlicher Verkehr 269. | |
| | IV. Demokratie und Verwaltung 271. | |
| | V. Demokratie und Justiz 273. | |
| § 21 | Grenzen der Demokratie | 276 - 282 |
| | I. Grenzen des Prinzips der Identität 276. | |
| | II. Grenzen aus der Natur des Volkes 277. | |
| | III. Grenzen in der Praxis der heutigen Demokratie 277. | |
| | IV. Kritik des Satzes: „Mehrheit entscheidet“ 278. | |
| § 22 | 2. Die Lehre von der Monarchie | 282 - 292 |
| | I. Begründungen der Monarchie (theokratische, patriarchalische, patrimoniale, Beamten- und zäsaristische Monarchie) 282. | |
| | II. Verfassungstheoretische Bedeutung der verschiedenen Rechtfer-tigungen der Monarchie 285. | |

| | | |
|------|---|-----------|
| | III. Die Stellung des Monarchen in der modernen Verfassung | 288. |
| | IV. Der Staatspräsident in einer republikanischen Verfassung | 290. |
| § 23 | 3. Aristokratische Elemente in modernen bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassungen | 292 - 303 |
| | I. Das aristokratische Prinzip als Mittel der Gewaltenunterscheidung | 292. |
| | II. Idee und Rechtfertigung des Zweikammersystems | 293. |
| | III. Die geschichtlichen Typen des Zweikammersystems (Oberhaus, Herrenhaus, Senat, Staatenhaus) | 295. |
| | IV. Zuständigkeit und Befugnisse des Oberhauses | 299. |
| | V. Unvereinbarkeit der Doppelmitgliedschaft | 303. |
| § 24 | 4. Das parlamentarische System | 303 - 319 |
| | I. Vieldeutigkeit des Wortes „Parlamentarismus“, insbesondere die vier Unterarten (präsidentielles, Parlaments-, Premier- und Kabinettsystem) | 303. |
| | II. Die ideellen Grundlagen des parlamentarischen Systems (geschichtliche Lage des Bürgertums, Bildung und Besitz, öffentliche Diskussion) | 307. |
| | III. Folgerungen aus dem Grundgedanken des parlamentarischen Systems (Repräsentation, Öffentlichkeit, Diskussion) | 316. |
| § 25 | Geschichtliche Übersicht über die Entwicklung des parlamentarischen Systems | 320 - 338 |
| | I. Wichtigste Daten der geschichtlichen Entwicklung in England | 320. |
| | II. Die Entwicklung in Frankreich und Belgien | 326. |
| | III. Die Entwicklung in Deutschland | 330. |
| § 26 | Übersicht über die Gestaltungsmöglichkeiten des parlamentarischen Systems | 338 - 340 |
| | I. Entscheidender Gesichtspunkt: Übereinstimmung von Parlament und Regierung | 338. |
| | II. Mittel, um die Übereinstimmung zu bewirken | 338. |
| | III. „Fälle“ der parlamentarischen Verantwortlichkeit („Kabinettsfälle“) | 339. |
| § 27 | Das parlamentarische System der Weimarer Verfassung | 340 - 353 |
| | I. Die Verbindung der vier Untersysteme | 340. |
| | II. Übersicht | 342. |
| | III. Die Praxis des parlamentarischen Systems der Weimarer Verfassung 1. Das Vertrauen des Reichstages (Art. 54 RV. Satz 1 und Satz 2) 343; 2. „Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik“ (Art. 56) 345; 3. Das Kabinettsystem 348; 4. Das präsidentielle System 350. | |
| § 28 | Die Auflösung des Parlaments | 353 - 359 |
| | I. Arten der Auflösung (monarchische, präsidentielle, ministerielle, Selbstauflösung, Auflösung auf Volksbegehren) | 353. |
| | II. Das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten | 355. |

IV. Abschnitt

Verfassungslehre des Bundes

| | |
|--|-----------|
| | 361 - 391 |
| § 29 Grundbegriffe einer Verfassungslehre des Bundes | 363 - 379 |
| I. Übersicht über die Arten zwischenstaatlicher Beziehungen und Verbindungen (Völkerrechtsgemeinschaft, Einzelbeziehungen, Bündnis, Bund) 363. | |
| II. Folgerungen aus der Begriffsbestimmung des Bundes (Befriedung, Garantie, Intervention, Exekution) 367. | |
| III. Die rechtlichen und politischen Antinomien des Bundes und ihre Aufhebung durch das Erfordernis der Homogenität 370. | |
| § 30 Folgerungen aus den Grundbegriffen der Verfassungslehre des Bundes | 379 - 391 |
| I. Jeder Bund hat als solcher eine politische Existenz mit einem selbständigen jus belli 379. | |
| II. Jeder Bund ist als solcher sowohl völkerrechtliches wie staatsrechtliches Subjekt 379. | |
| III. Jeder Bund hat ein Bundesgebiet 383. | |
| IV. Bundesrepräsentation, Bundeseinrichtungen und -behörden, Bundeszuständigkeit 384. | |
| V. Hochverräterische Unternehmungen gegen den Bund 387. | |
| VI. Demokratie und Föderalismus (insbesondere Art. 18 RV.) 388. | |

Register

392 - 404

Register der Artikel der Reichsverfassung 392.

Namenregister 394.

Sachregister 398.

Abkürzungen

RV. = Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung)

aRV. = Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 (Bismarcks Verfassung)

Prot. = Bericht und Protokolle des Achten Ausschusses der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung (Berichte Nr. 21) über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1920)

AöR. = Archiv des öffentlichen Rechts

JöR. = Jahrbuch des öffentlichen Rechts

JW. = Juristische Wochenschrift

Die Hinweise auf die bekannten Veröffentlichungen (wie *Anschütz*, Kommentar; *Poetzsch*, Kommentar; *Giese*, Kommentar; *Wittmayer*, Weimarer Reichsverfassung; *Meyer-Anschütz* usw.) sowie die übrigen Zitierungen dürften ohne weiteres verständlich sein. *L. Duguit*, Manuel de Droit constitutionnel, ist gelegentlich nicht nach der neuesten Auflage (1923), sondern wegen der ausführlicheren geschichtlichen Darlegungen nach der ersten Auflage (1907) zitiert.

I. Abschnitt
Begriff der Verfassung

§ 1 Absoluter Verfassungsbegriff

(Die Verfassung als einheitliches Ganzes)

Das Wort „Verfassung“ hat einen verschiedenen Sinn. In einer allgemeinen Bedeutung des Wortes ist alles, jeder Mensch und jedes Ding, jeder Betrieb und jeder Verein irgendwie in einer „Verfassung“ und kann alles mögliche eine „Verfassung“ haben. Daraus ergibt sich kein spezifischer Begriff. Das Wort „Verfassung“ muß auf die Verfassung des *Staates*, d. h. der politischen Einheit eines Volkes beschränkt werden, wenn eine Verständigung möglich sein soll. In dieser Beschränkung kann es den Staat selbst, und zwar den einzelnen, konkreten Staat als politische Einheit oder als eine besondere, konkrete Art und Form der staatlichen Existenz bezeichnen; dann bedeutet es den *Gesamtzustand* politischer *Einheit* und *Ordnung*. „Verfassung“ kann aber auch ein geschlossenes *System von Normen* bedeuten und bezeichnet dann ebenfalls eine Einheit, jedoch keine konkret existierende, sondern eine gedachte, *ideelle Einheit*. In beiden Fällen ist der Verfassungsbegriff *absolut*, weil er ein (wirkliches oder gedachtes) *Ganzes* angibt. Daneben herrscht heute eine Ausdrucksweise, welche eine Reihe von bestimmt gearteten *Gesetzen* Verfassung nennt. Verfassung und Verfassungsgesetz werden dabei als dasselbe behandelt. Auf diese Weise kann jedes *einzelne* Verfassungsgesetz als Verfassung erscheinen. Der Begriff wird infolgedessen *relativ*; er betrifft nicht mehr ein Ganzes, eine Ordnung und eine Einheit, sondern einige, mehrere oder viele besonders geartete gesetzliche Einzelbestimmungen.

Die übliche Definition der Lehrbücher ist: Verfassung = Grundnorm oder Grundgesetz. Was „Grund“ hier bedeutet, bleibt meistens unklar. Vielfach heißt es nur in einem schlagwortartigen Sinne etwas politisch besonders Wichtiges oder Unverbrüchliches, so, wie man auch unklar von „Grund“rechten, „Verankerung“ usw. spricht. Die verfassungstheoretische Bedeutung solcher Redewendungen wird sich aus der folgenden begrifflichen Untersuchung ergeben; vgl. die Übersicht über die verschiedenen Bedeutungen von „lex fundamentalis“, „Grundnorm“, oder „Grundgesetz“ unten § 5, S. 42.

I. *Verfassung im absoluten Sinne* kann zunächst die konkrete, mit jeder existierenden politischen Einheit von selbst gegebene *Daseinsweise* bedeuten.

1. Erste Bedeutung: Verfassung = der konkrete Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung eines bestimmten Staates. Zu jedem Staat gehören politische Einheit und soziale Ordnung, irgendwelche Prinzipien der Einheit und Ordnung, irgendeine im kritischen Falle bei Interessen- und Machtkonflikten maßgebende Entscheidungsinstanz. Diesen Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung kann man Verfassung nennen. Das Wort bezeichnet dann nicht ein System oder eine Reihe von Rechtssätzen und Normen, nach welchen die Bildung des staatlichen Willens und die Ausübung staatlicher Tätigkeit sich regelt und in deren Befolgung die Ordnung erblickt wird, sondern eigentlich nur den konkreten einzelnen Staat — Deutsches Reich, Frankreich, England — in seiner konkreten politischen Existenz. Der Staat *hat* nicht eine Verfassung, „der gemäß“ ein staatlicher Wille sich bildet und funktioniert, sondern der Staat *ist* Verfassung, d. h. ein seismäßig vorhandener Zustand, ein *status* von Einheit und Ordnung. Der Staat würde aufhören zu existieren, wenn diese Verfassung, d. h. diese Einheit und Ordnung aufhörte. Die Verfassung ist seine „Seele“, sein konkretes Leben und seine individuelle Existenz.

Diesen Sinn hat das Wort „Verfassung“ oft bei den griechischen Philosophen. Nach *Aristoteles* ist der Staat (πολιτεία) eine Ordnung (τάξις) des natürlich gegebenen Zusammenlebens von Menschen einer Stadt (πόλις) oder eines Gebietes. Die Ordnung betrifft die Herrschaft im Staat und ihre Gliederung; kraft ihrer ist ein Herrscher (κύριος) da. Zu ihr gehört aber auch das lebendige, in der seismäßigen Eigenart des konkreten politischen Gebildes enthaltene Ziel (τέλος) dieser Ordnung (Politik Buch IV, Kap. I, 5). Wird diese Verfassung beseitigt, so hört der Staat auf; wird eine neue Verfassung begründet. So entsteht ein neuer Staat. *Isokrates* (Areopag. 14) nennt die Verfassung die Seele der Polis (ψυχή πόλεως ἢ πολιτεία). Am besten wird diese Vorstellung von der Verfassung vielleicht durch einen Vergleich verdeutlicht: Das Lied oder Musikstück eines Chores bleibt dasselbe, wenn die Menschen, die es singen oder aufführen, sich ändern oder wenn der Platz sich ändert, an welchem sie singen oder musizieren. Die Einheit und Ordnung liegt in dem Lied und in der Partitur, wie die Einheit und Ordnung des Staates in seiner Verfassung liegt.

Wenn *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 491, die Verfassung als „eine Ordnung, der gemäß der staatliche Wille sich bildet“, hinstellt, so verwechselt er eine seismäßig vorhandene Ordnung mit einer Norm, der gemäß etwas gesetzmäßig und richtig funktioniert. Alle hier in Betracht kommenden Vorstellungen, wie Einheit, Ordnung, Ziel (τέλος), Leben, Seele, sollen etwas Seiendes, nicht etwas nur Normatives, richtigerweise Gesolltes angeben.

2. Zweite Bedeutung: Verfassung = eine besondere Art politischer und sozialer Ordnung. Verfassung bedeutet hier die konkrete Art

der *Über-* und *Unterordnung*, weil es in der sozialen Wirklichkeit keine Ordnung ohne *Über-* und *Unterordnung* gibt. Hier ist Verfassung die besondere *Form* der *Herrschaft*, die zu jedem Staat gehört und von seiner politischen Existenz nicht zu trennen ist, z. B. Monarchie, Aristokratie oder Demokratie, oder wie man die Staatsformen einteilen will. Verfassung ist hier = *Staatsform*. Dabei bezeichnet das Wort „Form“ ebenfalls etwas Seinsmäßiges, einen *Status*, nicht etwas Rechtssatzmäßiges oder normativ Gesolltes. Auch in diesem Sinne des Wortes hat jeder Staat selbstverständlich eine Verfassung, denn er entspricht immer irgendeiner Form, in der Staaten existieren. Auch hier wäre es genauer zu sagen, daß der Staat eine Verfassung *ist*; er *ist* eine Monarchie, Aristokratie, Demokratie, Räterepublik und *hat* nicht nur eine monarchische usw. Verfassung. Die Verfassung ist hier die „*Form der Formen*“, forma formarum.

In diesem Sinne wird das Wort „*status*“ (neben anderen Bedeutungen des vieldeutigen Wortes, z. B. Zustand im allgemeinen, Stand usw.) besonders im Mittelalter und im 17. Jahrhundert gebraucht. *Thomas von Aquin* unterscheidet in seiner *Summa theologica* (I, II, 19, 10c) als Staatsformen (*status*) im Anschluß an *Aristoteles* 1. den aristokratischen Staat (*status optimatum*), in welchem eine irgendwie ausgezeichnete und hervorragende Minderheit regiert (in quo pauci virtuosus principantur); 2. die Oligarchie (*status paucorum*), d. h. die Herrschaft einer Minderzahl, ohne Rücksicht auf eine besondere auszeichnende Qualität; 3. die Demokratie (den *status popularis*), in welchem die Menge der Bauern, Handwerker und Arbeiter herrscht. *Bodin* (*Les six livres de la République*, 1. Ausgabe 1577, besonders im VI. Buch) unterscheidet nach solchen Staatsformen Volksstaat (*état populaire*), monarchischer Staat (*état royal*) und aristokratischer Staat. Bei *Grotius* (*De iure belli ac pacis* 1625) ist *status*, soweit der Ausdruck hier interessiert, die „*forma civitatis*“ und damit auch Verfassung. In ähnlicher Weise spricht *Hobbes* (z. B. *De cive* 1642, cap. 10) von *status monarchicus*, *status democraticus*, *status mixtus* usw.

Mit einer erfolgreichen Revolution ist daher ohne weiteres ein neuer *Status* und *eo ipso* eine neue Verfassung gegeben. So konnte in Deutschland nach der Umwälzung vom November 1918 der Rat der Volksbeauftragten in einer Bekanntmachung vom 9. Dezember 1918 von der „durch die Revolution gegebenen Verfassung“ sprechen (*W. Jellinek*, *Revolution und Reichsverfassung*, Jahrb. des öffentl. Rechts IX, 1920, S. 22).

3. Dritte Bedeutung: Verfassung = das Prinzip des *dynamischen Werdens* der politischen Einheit, des Vorganges stets erneuter *Bildung* und *Entstehung* dieser *Einheit* aus einer zugrundeliegenden oder im Grunde wirkenden *Kraft* und *Energie*. Hier wird der Staat nicht als etwas *Bestehendes*, ruhend Statisches, sondern als etwas *Werdendes*, immer von neuem *Entstehendes*