

## 150 ÉVES A NÉMET EGYSÉG

SZABÓ István  
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

### 1. Bevezetés

Az európai történetírás a német egység létrejöttét I. Vilmos 1871. január 18-án Versailles-ban történt császárrá koronázásához köti, amelynek ebben az esztendőben ünnepeljük 150. évfordulóját. *A német egység elsősorban közjogi kérdés, mégpedig az alábbi: a Német Nemzet Szent Római Birodalmának 1806-os felbomlását követően a német fejedelemségek mikor hoztak létre olyan szerveződést, amely már az államiság jegeit mutatta. A szuverén államok közössége (az államszövetség) mikor vált szövetségi állammá.*

A hön óhajtott vágy az 1806-ban megszűnt birodalom újjáélesztése volt, azonban államszervezeti szempontból ez sem felelt meg az egység feltételeinek, a tagállami uralkodók önállósulási igényeire történelmi tanulmányainkból is jól emlékszünk. A IV. Károly által kibocsátott 1356-os német aranybulla elismerte a fejedelmek pénzverésre, hadsereg tartására stb. vonatkozó jogait, vagyis uralkodói felségjogokat biztosított számukra. S ebben rejlett a német egység alapproblémája. Az államszövetség a tagállamok szuverenitására épül, a szövetségi állam pedig a szövetség és a tagállamok közötti osztott szuverenitásra. *Miként lehet uralkodók között osztott szuverenitást (vertikális hatalommegosztást) létrehozni? A XIX. századra a horizontális hatalommegosztás már erősen érintette az uralkodói szuverenitást, azt a parlament javára korlátozták. Az uralkodóknál maradt kompetenciáknak egy másik uralkodóval történő vertikális megosztását azonban ekkor is nehezen kezelték, így ez a probléma az 1806 utáni egységtörekvésekre is kihatott. Példaként elég az olasz egység 1861-es, vagy a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság 1921-es létrejöttét megemlíteni. Az olasz egység megteremtésénél a Nápoly-Szicíliai Kettős Királyságot katonai úton felszámolták, a délszláv államban pedig a montenegrói uralkodót üldözték el trónjáról. Nem fért bele a képbe, hogy a montenegrói uralkodó a trónján maradjon, s azon a területen a délszláv állam uralkodója csak korlátozott hatásköröket gyakorol. Mindkét példánál egységállamokat alakítottak ki, a szuverenitás gyakorlásában a központ kizárólagossága érvényesült. Érdekes az 1918 előtti Ausztria, amely monarchikus államforma mellett szövetségi szerveződést mutatott. Itt viszont minden koronatartomány állam-*

fője a császár volt, vagyis az uralkodónál nem volt vertikális hatalommegosztás, csak a parlamentnél.

Visszatérve a XIX. századi német történelemre, a birodalom felbomlása a napóleoni hódítások következménye volt, s a francia császár bukása után az egység iránti igény is azonnal megjelent. Az 1815-ben létrejött Német Szövetség alapokmánya azonban az alábbi mondattal kezdődött: „Németország szuverén fejedelmei és szabad városai [...] állandó szövetségben egyesülnek, amely a Német Szövetség nevet viseli.”<sup>1</sup> A Német Szövetség államszerveződési sajátosságaira még részletesebben is kitérünk, de a kezdő mondat már eleve az államszövetségi jelleget sugallja. Az egység iránti igény megvolt, de a fejedelmek közötti konszenzus nem alakult ki, így a szövetségi állami modell ki-  
sebbségben maradt az államszövetséggel szemben.<sup>2</sup>

A német államok közötti konszenzus hiánya miatt a korlátozott területi kiterjedésű egység gondolata is felvetődött, így *a közjogi vonal mellett egy földrajzi szál is megjelent*. Az 1848/49-es frankfurti nemzetgyűlésben pedig a gyakorlatban is világossá vált, hogy egy az összes németek lakta területre kiterjedő alkotmányt szinte lehetetlen elfogadni. Így a területi feltételnél kompromisszumot kellett kötni, az ebből keletkező kis német egység fogalma közismert. A frankfurti kísérlet zátonyra futása után a két ismérv (új alkotmány, területi hatály) teljesülése időrendben is kezdett elválni egymástól. Az Észak-német Szövetség alkotmányának 1867-es elfogadásához kötjük az első, majd a dél-német államok 1871-es csatlakozásához a második feltétel teljesülését. Bár 1871-ben formálisan új alkotmányt bocsátottak ki, tartalmilag azonban az Észak-német Szövetséghez történő csatlakozás történt, hiszen a két alkotmány szövege között csupán néhány szónyi eltérés volt. A területi hatály 1871-es kiterjesztésével érezték úgy, hogy az államterület elérte a lehetséges maximumot, így az új államalakulat ismét felvette a Német Birodalom (Deutsches Reich) elnevezést. Elérték a hón áhított célt, az 1806-ban megszűnt birodalom újra létezett. Mindez a központi államszerveződés elnevezésében is sajátos tartalmat nyert: a szövetség a széttagoltság (az államszövetség), a birodalom az egység (a szövetségi állam) szinonimája lett.

Jelen tanulmányban *a német egység* közjogi oldalát vizsgálom. Az államszervezeti feltételnél a kérdés az alábbi: az Észak-német Szövetség 1867-es, illetőleg a Német Birodalom ezzel a szövetségserűen megegyező 1871-es alkotmánya szövetségi államot hozott-e létre? Mint korábban is említettem, az elemzést a közvetlen előzményt jelentő Német Szövetségre és az első egységkísérlet idején született alkotmánytervezetre (az 1849-es Frankfurti Alkotmányra) is kiterjesztem. *A területi (földrajzi) feltételnél* pedig az alábbi kérdésre keresem a választ: ha csak a német lakta területek egy részére terjed ki az új alkotmány hatálya, mekkora az a rész, aminek a magába foglalása után azt mondhatjuk, azzal az új Németország elérte lehetséges területi kiterjedésének maximumát? A választ itt is igyekszem közjogi alapokra helyezni. Volt-e olyan leendő tag-

<sup>1</sup> A Német Szövetség 1815-ös Alapokmánya 1. cikkely.

<sup>2</sup> Klaus STERN: *Das Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band V. (Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts)*. München, Beck, 2000. 185–186.; Ernst Rudolf HUBER: *Die deutsche Verfassungsgeschichte 1789–1933*. (1–8. kötet) Stuttgart, Kohlhammer, 1957/1990. 1. kötet 482–487.; 510–542.

állam, amelynek alkotmánya annyira erős ellentéteket mutatott a tervezett birodalmi alkotmánnyal, amely integrálását lehetetlenné tette? A területi feltételt akkor tekintem teljesültnek, ha eme tagállamon kívül minden német lakta területre kiterjed az új alkotmány hatálya.

## 2. Államszövetség, vs. szövetségi állam

Az egység államszervezeti feltétele tehát az államszövetség szövetségi állammá történő átalakítása volt. A két modell elhatárolásának számos szempontja van, az alábbiakban azt foglalom össze, hogy a német egység megvalósulásánál ezek közül melyeket tekintem relevánsnak.

A két államszerveződési modell legfontosabb elhatárolási ismérve a *kompetenciák kompetenciája*, vagyis kinek a hatáskörébe tartozik a hatásköröknek a szövetség és a tagállamok közötti megosztása. Ez az a hatalom, amely jogosult a szövetségi berendezés kialakítására, majd annak későbbi átalakítására. Az államszövetségben ez a tagállamok egyhangú megállapodásával történik, a szövetség működési rendje lényegében egy nemzetközi szerződés. Az állami szuverenitás – mint a bevezetőben már érintettem – teljes egészében a tagállamoknál marad, ha nincs egyhangúság, az ellenszavazattal élő tagállam szuverenitása már korlátozódik. Valamilyen hatáskört nem saját elhatározásából ad át, hanem akarta ellenére is elvonhatják tőle. Ez a szövetségi állam irányába mutat, a tagállamoktól elváló szuverenitás jön létre.

A két államszerveződési forma elhatárolásánál vizsgálni fogom a *horizontális hatalommegosztásnak a szövetség és a tagállamok közötti vertikális megosztását*. A szövetségi állami modellben mindhárom hatalmi ág nál megvalósul a vertikális megosztás, ha valamely hatalmi ág a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, az államszövetségre utal. A törvényhozáson belül jelentősége van annak is, hogy *szövetségi szinten létrehoznak-e népképviselői szervet*. Ha nem, akkor bármilyen szövetségi szervet csak tagállami delegálással tudnak felállítani. Ha van szövetségi népképviselői szerv, az képes a tagállamoktól teljesen független szövetségi akarat kialakítására.

A szövetségi szervek tagállami delegálással történő felállításánál nem mellőzhetjük a *kötött, illetőleg szabad mandátum* kérdésének elemzését. Ezzel a problémával alapértelmezetten a rendi képviselőt vs. népképviselőt határvonalán találkozunk, az államszerveződési modelleknél azonban a szövetség–tagállam viszonytal kerül összefüggésbe. A szabad mandátum egy a tagállamoktól elkülönülő, önálló szuverenitás irányába mutat, a kötött mandátum pedig ez ellen hat.

A német egység alkotmányos háttérének az *alapjogok szabályozása* is súlyponti kérdéssé vált: az a szövetség, vagy a tagállamok hatáskörében maradjon. Ezek garانتálása ugyanis a teljes államszervezetre, de különösen a közigazgatás működésére jelentős hatással van. Ha az alapjogok szabályozását szövetségi hatáskörbe utaljuk, azzal az összes tagállami hatáskörre komoly szövetségi befolyást biztosítunk. Ha a tagállamoknál hagyjuk, akkor a szövetséggel szembeni önállóságuk jelentősen erősödik.

Végül még három konkrét hatáskört, a *külfüggőket, a hadifüggőket és az adófelségjogokat* veszem elemzés alá. Ez az a három hatáskör, ahol a szövetségnek saját államisága biztosításához domináns szereppel kell bírnia. Ha a tagállamok önálló diplomáciai kapcsolatokat létesíthetnek, s a szövetség jóváhagyása nélkül is köthetnek nemzetközi

szerződésüket, a központi hatalom súlytalanná válik. Ugyanígy akkor is, ha nem tud közös honvédelmet kialakítani, s a tagállamok a gyakorlatban akár még egymással is háborúba keveredhetnek. Hasonlóan súlytalanná válik a szövetség, ha nem jogosult önálló adókat kivetni, hanem működését a tagállamok befizetéseiből tudja csak finanszírozni.

### 3. Előzmények: a Német Szövetség és a Frankfurti Alkotmány

A Német Szövetség Alapokmányának a bevezetőben történő idézésével már utaltam arra, hogy ez a szerveződés az államszövetség jegyeit hordta magán. Az előző pontban felsorolt jellemzőket vizsgálva maga a szövetség alapokmánya egy a tagállamok közötti nemzetközi szerződéssel jött létre.<sup>3</sup> Egyetlen államhatalmi szerve a Szövetségi Gyűlés volt, amelynek tagjai a delegáló tagállam kormányától (uralkodójától) kapott utasítások szerint szavaztak.<sup>4</sup> Az alapokmány módosítása a Szövetségi Gyűlés hatáskörébe tartozott, az erre vonatkozó előterjesztést pedig egyhangú szavazással kellett elfogadni.<sup>5</sup> Bár a szövetségi szerveződés átalakítása, s benne a kompetenciák központ-tagállamok közötti felosztása egy szövetségi szerv hatáskörébe tartozott, de a döntéshez a tagállamok teljes konszenzusára volt szükség. Ugyanúgy, mint egy nemzetközi szerződés módosításához. A vertikális hatalommegosztás csak egy hatalmi ágra terjedt ki, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás kizárólagos tagállami hatáskör volt.

A hatáskörök felosztásánál a leginkább a központhoz kívánczó kül- és hadügyi felségjogoknál a szövetségnek csak igen korlátozott jogai voltak, az adófelsőjogoknál pedig semmilyen. Diplomáciai kapcsolatokat a tagállamok is fenntarhattak, s nemzetközi szerződéseket is szabadon köthettek.<sup>6</sup> Sőt a szövetségen kívüli államok ellen önállóan háborút indíthattak, és békét is köthettek velük.<sup>7</sup> Volt eset, amikor pontosan el sem lehetett dönteni, hogy egy külső állam vajon a szövetséggel, vagy valamely tagállamával áll hadban. A hadügy területén központi hadsereg nem volt, a szövetségi haderőt az egyes uralkodók parancsnoksága alatt álló tagállami kontingensek alkották.<sup>8</sup> Hogy adott esetben valamely tagállam hadserege egy háborúban a saját nevében, vagy a szövetségi haderő kontingenseként vett részt, így nem is volt mindig pontosan megállapítható.<sup>9</sup> A Szövetségi Gyűlés ugyan háborús helyzetben a kontingensek fölé

<sup>3</sup> MEYER, Georg – ANSCHÜTZ, Gerhard: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1919. 115.

<sup>4</sup> HUBER i. m. 1. kötet 589.; STERN i. m. 206.; SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*. Budapest, Szent István Társulat, 2000, 47.; HUBER 1957/1990 I. kötet 589. p.

<sup>5</sup> STERN i. m. 205.; HUBER i. m. 1. kötet 593.; MEYER-ANSCHÜTZ i. m. 131.

<sup>6</sup> MEYER-ANSCHÜTZ 1919 134. p.; HUBER 1957/1990 I. kötet 603-605. p.; SZABÓ 2000 i. m. 49.

<sup>7</sup> SZABÓ (2000) i. m. 50–51.

<sup>8</sup> HUBER i. m. 1. kötet, 620.; SZABÓ (2000) i. m. 52.

<sup>9</sup> Az 1863–64-ben Dániával viselt háború kapcsán is felmerült, hogy az említett állam vajon a Német Szövetséggel, vagy annak két tagállamával, Ausztriával és Poroszországgal áll hadban [vö. SZABÓ (2000) i. m. 65–66.] A háborút lezáró béketárgyaláson a két tagállam és a szövetség megbízottai egyaránt megjelentek. Ld. HUBER i. m. 3. kötet, 478.]

közös parancsnokságot állíthatott, de ha élt is ezzel a jogával, az ideiglenesen és hirtelen felállított szövetségi vezérkar nem volt túl hatékony.<sup>10</sup>

Az 1820-ban elfogadott Bécsi Záróakta bevezette a *szövetségi végrehajtás* intézményét, amely azt jelentette, hogy a szövetségi jogot megsértő tagállamokkal szemben akár katonai úton is fel lehetett lépni.<sup>11</sup> A közös hadsereg hiánya miatt azonban ez is csak korlátozottan érvényesíthető hatáskör maradt. Amelyik tagállam ellen elrendelték a szövetségi végrehajtást, az hadseregét nem bocsátotta a szövetség rendelkezésére, hanem a többi tagállam kontingenseiből összeálló haderővel szemben védekezett. Ez azt jelentette, hogy a szövetségi végrehajtás is csak a kisebb tagállamokkal szemben volt hatékony, ha valamelyik nagy tagállammal szemben próbálták alkalmazni, az belháborúvá válhatott.<sup>12</sup> Eme jellemzőkből azt hiszem egyértelműen levezethető, hogy a *német államok 1815-ben létrehozott szerveződése államszövetség volt*.

Az 1848-as forradalmi hullám nyomán Frankfurtban elfogadott – de hatályba nem léptetett – alkotmányban lényegi változásokat láthatunk. A törvényhozó hatalmat gyakorló Birodalmi Gyűlésben a tagállamok által delegált kamara (Államok Háza)<sup>13</sup> mellett megjelent egy a lakosság által közvetlenül választott népképviselői kamara is (Népek Háza).<sup>14</sup> A népképviselői kamaránál pedig, mint már említettem, minden tagállami függés megszűnt, ez a szerv önálló központi akaratot közvetített. Tovább csökkentette a tagállamok befolyását, hogy az alkotmány a szabad mandátumot mindkét kamarára, vagyis az Államok Házára is kiterjesztette.<sup>15</sup> Az alkotmány módosítását (a szövetségi államberendezkedés esetleges átalakítását) pedig a Birodalmi Gyűlés kizárólagos hatáskörébe utalta.<sup>16</sup> Az alkotmány módosítás eme szabálya a mindkét kamarára kiterjesztett szabad mandátummal együtt a birodalom szuverenitásának látványos erősítését jelentette. A frankfurti nemzetgyűlés egy alapjogi kartát is elfogadott,<sup>17</sup> vagyis az alapjogok szabályozását is szövetségi (birodalmi) hatáskörbe vonta.

Az államműködés többi elemét vizsgálva a császár és a birodalmi miniszterek személyében központi végrehajtó hatalmat alakítottak ki,<sup>18</sup> a Birodalmi Birósággal pedig központi ítélkezés is felállt volna.<sup>19</sup> Az alkotmány a külügyi felségjogokat is centrali-

<sup>10</sup> MEYER-ANSCHÜTZ i. m. 141.; SZABÓ (2000) i. m. 52.;

<sup>11</sup> STERN i. m. 207–208.; HUBER i. m. 1. kötet, 634–639.; SZABÓ (2000) i. m. 54–56.

<sup>12</sup> A nagy német egység akadályairól szóló pontban érinteni fogjuk, hogy 1866-ban egy ilyen helyzet okozta a Német Szövetség megszűnését is. A történelemtényekből jól ismert königgrätzi csata egy Poroszország ellen elrendelt szövetségi végrehajtásból eredt, ahol a szankció alá vont tagállam a többi tagállamok kontingenseiből szerveződő szövetségi haderővel szemben saját hadseregével védekezett. Ld. SZABÓ (2000) i. m. 65–68.

<sup>13</sup> HUBER i. m. 2. kötet, 830.

<sup>14</sup> Uo. 2. kötet, 830–831.; SZABÓ (2000) i. m. 85.

<sup>15</sup> A Német Birodalom 1849. évi Alkotmánya 96. §.

<sup>16</sup> Uo. 196. §.

<sup>17</sup> A német nép alapjogairól szóló 1848. december 27-i birodalmi törvény.

<sup>18</sup> Rudolf HÜBNER: *Die nationalen Einheitsbestrebungen von 1848–1863*. In: Gerhard ANSCHÜTZ – Richard THOMA: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (1. Band)*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1930. 43.; SZABÓ (2000) i. m. 81–82.; HUBER i. m. 2. kötet, 827–829.

<sup>19</sup> STERN i. m. 256–258.; HÜBNER i. m. 44.

zálta,<sup>20</sup> s a hadsereg parancsnokolásánál is kiterjesztette a központi jogosítványokat, bár ezen utóbbit nem vonta kizárólagos birodalmi hatáskörbe.<sup>21</sup>

Különösebb kétség nélkül megállapíthatjuk: *a Frankfurter Alkotmány kompromisszumok nélkül teljesítette* a szövetségi állam kritériumrendszerét.

#### 4. A területi kiterjedés problémája (a nagy német egység akadályai)

A Frankfurter Alkotmányban a szövetségi állami formához kétség nem férhetett, s annak hatálya minden német lakta területre kiterjedt volna. Eme kiváló dogmatikai művel szemben azonban jelentős politikai ellenállás halmozódott fel, ami a hatálybaléptetését ellehetetlenítette. Ezek a konfliktusok a szövetségi szerveződésen túl ráadásul más elemekre is kiterjedtek (pl. államforma<sup>22</sup>), ami csak rontott a helyzetén.

A szövetségi szerveződés körüli ellentétek, a Német Nemzet Szent Római Birodalomhoz hasonlóan, most is *az államhatalom monarchikus jellegéből eredtek*. A szövetségi államban a végrehajtó hatalom is vertikális megosztás alá kerül, a monarchák között azonban ez nehezen működik. A birodalmi uralkodót a tagállami fejedelmek közül jelölték volna ki, de probléma volt az, hogy két nagy tagállam is aspirálhatott rá (Ausztria, Poroszország). Ha a kisebb tagállamokat még be is gyűri ebbe a rendszerbe, a kettő közül ki lépjen a császári trónra?

*Ausztria részéről azonban még egy külön akadály is fennállt*. Az új Német Birodalom nemzetállam lett volna, vagyis csak németek lakta területeket foglalt magába. A Frankfurter Alkotmány 2.§ (1) bekezdése erre vonatkozóan ki is mondta:

„Amennyiben egy német államnak és egy nem német államnak azonos államfője van, a német államnak a nem német államtól elkülönült alkotmánnyal, kormánnyal és közigazgatással kell rendelkeznie.”

Ez annyit jelentett, hogy a Habsburg Birodalomban nem lehetett volna egységes alkotmányt kibocsátani, ami viszont Ferenc Józsefnek nem titkolt szándéka volt.<sup>23</sup> A Frankfurtban kínált alternatíva a Habsburg Birodalom számára azt jelentette, hogy

<sup>20</sup> SZABÓ (2000) i. m. 82. Az alkotmány a külügyek intézését [Német Birodalom 1849-es Alkotmánya 6. §], valamint a hadüzenet és békekötés jogát [Német Birodalom 1849-es Alkotmánya 10. §] a birodalom kizárólagos hatáskörébe utalta. Ezen jogokat személyesen a császár gyakorolta [Német Birodalom 1849-es Alkotmánya 75–76. §§]; HUBER i. m. 3. kötet, 822.

<sup>21</sup> Az alkotmány a fegyveres erők főparancsnokának a császárt deklarálta [Német Birodalom 1849-es Alkotmánya 83. §], de teljesen nem számolta fel a tagállami kompetenciákat. A katonai igazgatásban és a békeidőben történő parancsnokolásban hagyott tagállami jogosítványokat. HUBER i. m. 3. kötet, 655.; 822–823.

<sup>22</sup> A frankfurter nemzetgyűlésben az is felvetődött, hogy a birodalom államformája köztársaság legyen. Végül a monarchia (császárság) mellett döntöttek, az alkotmánymódosításnál azonban korlátozták a császár szentesítési jogát [A Német Birodalom 1849. évi Alkotmánya 196. § (3) bekezdés]. Vagyis az államformát a jövőben a császár egyetértése nélkül is módosítani lehetett volna. Emiatt az alkotmányt még a porosz király is elutasította, hiába ő volt a császári trón várományosa.

<sup>23</sup> HUBER i. m. 2. kötet, 814–815.; 3. kötet, 29–30.

vagy ketté válik a birodalom, vagy teljesen kimarad a német egységből.<sup>24</sup> Bár a probléma feloldására voltak – de rögtön tegyük hozzá, hogy nem túl életképes – javaslatok,<sup>25</sup> az alkotmány végleges szövegében rögzített, s az előbb idézett szabályok a Habsburgok<sup>26</sup> számára elfogadhatatlanok voltak.

A XIX. század történelmi keretei tehát a kis-német egység előtt álltak nyitva, s a folyamat itt sem volt kétesélyes. *Az egység megteremtéséhez megfelelő háttérrel csak Poroszország rendelkezett, s ezt a törekvését már 1818-tól elindította, amikortól is az észak-német területeken egy vámunió kiépítésével gazdasági integrációt indított el. Területi fekvése lehetővé tette, hogy a környező kisebb német államokat rákényszerítse az ebbe történő belépésre.*<sup>27</sup> Így az 1860-as években Poroszország fő törekvése már az volt, hogy a gazdasági integrációt a politikai egységesítéssel egészítse ki. Ausztria a többnemzetiségű lakossága mellett már gazdasági elszeparálódása<sup>28</sup> miatt is elvesztette azt a lehetőségét, hogy az ő vezetésével jöjjön létre a német egység. Fő törekvése abban merült ki, hogy a Német Szövetséget fenntartsa és megakadályozza a Poroszország vezetésével tervezett észak-német állam létrejöttét.

A Német Szövetség alapokmánya tiltotta az államalakulatból történő kilépést,<sup>29</sup> Poroszország szándéka viszont 1866-ban már ez volt. Bár ennek látszatát egy érdekes érveléssel próbálta elkerülni,<sup>30</sup> de ez a többi tagállamot nem győzte meg. Emiatt szövetségi végrehajtást rendeltek el ellene, amelynek célja a Német Szövetség alkotmányos működésnek helyreállítása volt.<sup>31</sup> Poroszország azonban a szövetségi végrehajtás ellen saját hadseregével védekezett, s ebből kerekedett a königrázi csata. Ennek következményei pedig ismertek: a porosz győzelem okán Ausztria kénytelen volt elismerni az Észak-német Szövetség létrejöttét.<sup>32</sup>

<sup>24</sup> HUBER i. m. 2. kötet, 798–800.

<sup>25</sup> A leginkább ismert a „70 milliós birodalom” tervezete volt, amely szerint a Habsburg Birodalom teljes területével integrálódott volna Németországba. A dolog ott sántított, hogy ez nem lett volna egy teljesen egységes állam. Az Ausztria nélküli területek által alkotott szövetségi állammal a Habsburg Birodalom perszónalunióban állt volna. Ld. HUBER i. m. 2. kötet, 797–798. Ez a Habsburg dinasztia számára meghagyta volna a lehetőséget, hogy az egész birodalmára vonatkozó egységes alkotmányt bocsásson ki, de Ausztria kirekedt volna a német egységből. Egy perszónalunió nem jelentett volna erősebb kötődést, mint ami a Német Szövetség tagjaként is meg volt.

<sup>26</sup> Itt szándékosan írok Habsburgokat és nem Ausztriát. A frankfurti nemzetgyűlés népképviseleti jellegét ugyanis jól prezentálja, hogy az Ausztria területéről választott 115 képviselőből csak 41 szavazott a Habsburg Birodalom egységére. Vö. HUBER i. m. 2. kötet, 798–799. Értem ez alatt, hogy „nem” szavazatot adott az alkotmánynak a főszövegben általam is idézett 2. §-ára. Aki erre ígennel szavazott, az azt támogatta, hogy Habsburg Birodalom német lakta területeinek, illetőleg az ezen kívül eső területeknek egymástól független alkotmányuk legyen.

<sup>27</sup> HUBER i. m. 1. kötet, 215.

<sup>28</sup> Uo. 2. kötet, 282–303.

<sup>29</sup> Uo. 1. kötet, 588.; SZABÓ (2000) i. m. 45.

<sup>30</sup> Poroszország formálisan nem kilépett a Német Szövetségből, hanem korábbi belépési nyilatkozatát érvénytelenítette. HUBER i. m. 3. kötet, 542.

<sup>31</sup> SZABÓ (2000) i. m. 67.

<sup>32</sup> MEYER-ANSCHÜTZ i. m. 189.; Reinhold ZIPPELIUS: *Kleine Deutsche Verfassungsgeschichte*. München, Beck, 1999. 99.; Dietmar WILLOWEIT: *Deutsche Verfassungsgeschichte*. München, Beck, 2001. 278.

A német egységnek tehát a teljes nációt magába foglaló területi kiterjedésére nem volt reális esélye. A legjelentősebb problémát a Habsburg Birodalom heterogén etnikai összetétele jelentette, ami nem volt integrálható egy nemzetállamba. Saját birodalmuk felosztását pedig a Habsburgok elfogadhatatlannak tartották. Ez volt az a közjogi probléma, amit az egységes Németország területi kiterjedésénél figyelembe kell vennünk. A kompromisszum pedig az alábbi: *ha Ausztria kivételével minden német lakta területre kiterjed az alkotmány hatálya, akkor a területi feltételt is teljesítettnek vesszük.*

## 5. Az 1867/71-es alkotmány által létrehozott államszerveződés

A köztörténetírás által a német egység megvalósításának tekintett alkotmány tehát 1867-ben jött létre, aminek hatályát 1871-ben sikerült az elérhetőnek tartott legszélesebb földrajzi területre kiterjeszteni. A földrajzi feltétel teljesülését az előző pontban már érintettük, most az államszerveződés jellegét kell áttekintenünk. Azt, hogy az 1867-ben létrehozott alkotmány milyen változásokat hozott a Német Szövetséghez képest, valós elmozdulás volt-e az államszövetségtől a szövetségi állam irányába.

A Német Szövetségnek a tagállamok köveiteiből álló szervét (a Szövetségi Tanácsot) az új német alkotmány változatlan formában átvette.<sup>33</sup> Ez azt jelentette, hogy a frankfurti elképzelést feladva ennél *a testületnél megtartották a kötött mandátumot*, tagjai továbbra is a tagállamok kormányának (uralkodójának) utasításai szerint szavaztak. Abban azonban követték a frankfurti mintát, hogy eme kamara mellé egy népképviselői kamarát is szerveztek (Birodalmi Gyűlés), ahol a képviselők már értelemszerűen *szabad mandátummal* bírtak.<sup>34</sup> Ez alkalmas volt a tagállamoktól független, önálló központi akarat kialakítására. A Szövetségi Tanács–Birodalmi Gyűlés fogalompárban a szövetségi vs. birodalmi elnevezés itt is kapcsolódik a bevezetőben már említett széttagoltság–egység (államszövetség–szövetségi állam) gondolatkörhöz.

A birodalmi alkotmány módosításához (a szövetségi szerveződés átalakításához) a Birodalmi Gyűlés és a Szövetségi Tanács egyetértése egyaránt szükséges volt, utóbbiban viszont az egyhangúság követelményét megszüntették.<sup>35</sup> Így egy-egy tagállam el- lenére is át lehetett alakítani a szövetségi szerveződést, ami a tagállamoktól elkülönülő, önálló birodalmi szuverenitás, vagyis *a szövetségi állam irányába mutatott.*

Az 1867-es alkotmány központi végrehajtó hatalmat is létesített. Bár a „Szövetség elnöksége” („*Präsidium des Bundes*”) elnevezés még az államszövetségekben alkalmazott testületi szervet utalt, a valóságban azonban ennek jogait egy személyben a porosz király gyakorolta.<sup>36</sup> Eme hivatal neve változott 1871-ben császárra.<sup>37</sup> Természetesen a császár mellett birodalmi közigazgatási szervezet is kiépült, de ez sajátos módon összefonódott a porosz közigazgatással, így a porosz dominanciáról szóló pontban érintem. *A tagállamok befolyását erősítette azonban, hogy ők rendelkeztek generális*

<sup>33</sup> HUBER i. m. 3. kötet, 657–658., 848–860.; STERN (2000) i. m. 301–302.

<sup>34</sup> HUBER i. m. 3. kötet, 661–662., 863–866.; STERN (2000) i. m. 305.

<sup>35</sup> A Német Birodalom 1871. évi Alkotmánya 78. cikkely (1) bekezdés.

<sup>36</sup> HUBER i. m. 3. kötet, 657., 809.; STERN i. m. 302.

<sup>37</sup> HUBER i. m. 3. kötet, 809.

rendeletalkotási jogkörrel,<sup>38</sup> vagyis a birodalmi törvényeket is a tagállamok hajtották végre. S ha volt is birodalmi rendeletalkotás, azt nem a császár, hanem a Szövetségi Tanács gyakorolta. Erről nemsokára bővebben is szólok.

Az 1867/71-es alkotmány birodalmi bírósági szervezetet nem létesített. A lipcei kereskedelmi törvényszéket – Birodalmi Bíróság (*Reichsgericht*) néven – 1879-ben mégis általános hatáskörű birodalmi legfelső bírósággá alakították. Létét az alkotmányban nem rögzítették, felállításáról csak egy egyszerű birodalmi törvény rendelkezett.<sup>39</sup> Ezzel a problémával, a hatáskör hiányában hozott törvényekkel, nemsokára az alapjogok kapcsán is találkozunk.

A *külső felségjogoknál* a Német Szövetséghez képest jelentős változás állt elő. Diplomáciai kapcsolatok fenntartására csak a birodalom volt jogosult, s a tagállamok nemzetközi szerződéseket is csak a birodalom egyetértésével köthettek.

A *hadügyek terén* a tagállami kontingensek megmaradtak, azonban azok közös birodalmi parancsnokság alá kerültek. A tagállami kontingensek viszont azt jelentették, hogy a haderő mozgósításának végrehajtása, kiképzése, a tisztí kar kinevezése stb. a tagállami uralkodók kompetenciája maradt, s a minisztériális szervezetben a hadügy-minisztériumok is a tagállamokhoz tartoztak. Birodalmi hadügyminisztériumot csak 1919-ben állítottak fel.<sup>40</sup>

A *pénzügyi felségjogoknál* erős tagállami dominancia maradt. Adók megállapítására a tagállamok voltak jogosultak, központi adókat csak a birodalmi alkotmányban rögzítve lehetett megállapítani. Vagyis, ha a birodalom valamilyen új saját adót akart bevezetni, akkor alkotmánymódosítással meg kellett változtatni a birodalom és a tagállamok közötti hatásköri megosztást. Ha az alkotmányban rögzített adókból származó bevételek a birodalom működtetéséhez nem voltak elegendők, akkor meghatározott kvóta alapján tagállami befizetésekkel egészítették ki a birodalmi költségvetést. A tagállami hozzájárulásokból gazdálkodó szövetségi (birodalmi) költségvetés államszövetségi jellemző. Az 1919-es Weimari Alkotmány itt jelentős változást hozott, az általános adóztatási jogkör birodalmi hatáskörbe került, s a tagállamok csak annak felhatalmazása alapján vehettek ki adókat.<sup>41</sup>

Az 1867/71-es alkotmánynak egy unikális vonása volt a *Szövetségi Tanács speciális jogállása*, amit a rendeletalkotás kapcsán röviden már említettem. Ez a testület ugyanis nem csupán a törvényhozás második kamarája volt, hanem a végrehajtó hatalomban és az igazságszolgáltatásban is komolyabb kompetenciákat kapott. A birodalmi hatáskörbe tartozó rendeletalkotást ugyanis nem a császár, hanem Szövetségi Tanács gyakorolta, és bocsátotta ki a törvények végrehajtásához szükséges általános közizgatási

<sup>38</sup> Uo. 3. kötet, 927–928.;

<sup>39</sup> STERN i. m. 308.

<sup>40</sup> Verordnung, betreffend die Übertragung des Oberbefehls über die Wehrmacht des Deutschen Reichs auf den Reichswehrminister. Vom 20. August 1919. [RGI 1475].

<sup>41</sup> SZABÓ István: Az 1919-es Erzberger-féle adóreform. Gondolatok egy szövetségi állam pénzügyi rendszeréről. In: Halász Zsolt (szerk.): *Magistra et Fautrix – Halustyik Anna emlékére*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 375–389.

előírásokat is.<sup>42</sup> Emellett a Szövetségi Tanács döntött a tagállamok között felmerült közjogi vitákban.<sup>43</sup> Amennyiben pedig valamely tagállam a Birodalmi Alkotmányból rá háruló kötelezettségét nem teljesítette, a már említett szövetségi (birodalmi) végrehajtást is ez a testület rendelhette el.<sup>44</sup> 1919 után a birodalmi rendeletalkotás a birodalmi államfő és kormány kompetenciája lett, a tagállamok közötti viták elbírálására új központi bíróságot állítottak fel (Német Birodalom Állambírósága),<sup>45</sup> a birodalmi végrehajtás elrendelése pedig az államfő (Birodalmi Elnök) hatáskörébe került.<sup>46</sup> Vagyis a tagállamok közössége helyett önálló birodalmi szervek jártak el az érintett ügyekben.

Az 1867/71-es alkotmány tehát számos lépést tett a szövetségi állam irányába, ugyanakkor a tagállamok uralkodóinak utasításai szerint eljáró Szövetségi Tanácsnak is komoly funkciókat hagyott, ami nyilvánvalóan a tagállamok befolyását erősítette. Az államfői funkcióknak a császár és a Szövetségi Tanács közötti megosztása ugyanakkor *oldotta a császár és a tagállami uralkodók közötti szuverenitásbeli ütközéseket*. Azt, ami az 1806 előtti birodalom széttagoaltságát is okozta. A Német Birodalom államfője nem csupán a császár, hanem a tagállami uralkodók (a fejedelmek) közössége volt. A későbbi német alkotmányjogban a „*Bundesratssystem*” egy *sajátos önálló jelentéstartalmat kapott*, amely még a föderalizmus erős megnyilvánulását jelentette a centralizációval szemben.<sup>47</sup>

Végül, de nem utolsó sorban az 1867/71-es alkotmánynak csak államszervezeti része volt, *az alapjogok szabályozását a tagállamokra hagyta*. Az alapjogoknak a vertikális hatalommegosztásban történő elhelyezését ugyanis *egyértelmű hatásköri kérdésként kezelték*. Mint korábban már említettem, az alapjogok elsősorban a közigazgatással szembeni jogvédelmet biztosították, a közigazgatás pedig döntő többségében tagállami kompetencia maradt. A birodalmi beavatkozás lehetőségének kizárása érdekében ezért az alapjogok védelmét is a tagállamok alkotmányaira bízták.<sup>48</sup> Ez szintén az államszövetségre utaló jellemző. Később – a bírósági szervezethez hasonlóan, alkotmánymódosítás nélkül – összesen tizenhárom alapjogot szabályoztak birodalmi törvényekben.<sup>49</sup> Ezek alkotmányossága vitatható volt, hiszen alkotmánymódosítás nélkül jártak el tagállami hatáskörökben. Azonban a törvények hatályba léptek és alkalmazást nyertek, így a tényleges jogéletben egy jelentősebb centralizáció zajlott le.

<sup>42</sup> Német Birodalom 1871-es Alkotmánya 7. cikkely (1) bekezdés 2. pont.

<sup>43</sup> A Német Birodalom 1871-es Alkotmánya 76. cikkely (1) bekezdés; HUBER i. m. 3. kötet, 1066–1067.

<sup>44</sup> A Német Birodalom 1871-es Alkotmánya 19. cikkely; HUBER i. m. 3. kötet, 1034–1036.

<sup>45</sup> A Német Birodalom 1919-es Alkotmánya 19. cikkely (1) bekezdés.

<sup>46</sup> Uo. 48. cikkely (1) bekezdés.

<sup>47</sup> Gerhard ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis)*. Berlin, Stilke, <sup>14</sup>1933. 335–336.

<sup>48</sup> STERN i. m. 362.

<sup>49</sup> Uo. 363.

## 6. Az egység sajátos garanciája: a porosz dominancia

Az 1867/71-es alkotmányban az egységnek egy sajátos garanciáját jelentette a porosz dominancia, amely két elemből tevődött össze. Egyrészt Poroszország a többihez képest egy robusztus nagyságú tagállammá nőtte ki magát, ami már akkor is bizonyos túlsúlyt jelentett, ha közjogilag a tagállamok azonos jogállással rendelkeztek volna. Az alkotmány azonban Poroszország részére előjogokat is garantált, s ez volt a túlsúlyát biztosító második elem.

Mivel Ausztria az Észak-német Szövetségből kimaradt, annak legnagyobb tagállama minden további területnövekedés nélkül is Poroszország lett volna, azonban egy sajátos lépéssel még tovább növelte területét és lakosságát. Az új államalakulatban ugyanis nem kapott minden addig önálló észak-német állam tagállami státuszt, Poroszország egy részüket magába olvasztotta,<sup>50</sup> s csak a maradék államokkal alakított szövetségi államot. Így – az egyébként is jelentős hatalmi súllyal rendelkező – Poroszország tovább erősítette pozícióit, az új államalakulat lakosságának nem kevesebb, mint kétharmadát tömörítette.

Emellett a tételes előjogokat biztosító rendelkezések a törvényhozó hatalom körében passzív, míg a végrehajtás körében aktív jogosítványokat biztosítottak Poroszország számára. *A Birodalmi Alkotmány módosítása csak Poroszország egyetértésével történhetett.* A Szövetségi Tanácsban a tagállamoknak méretüktől függően különböző szavazatszámuk volt, Poroszországot az 58 szavazatból 17 illette meg. A Birodalmi Gyűlésből felterjesztett alkotmánymódosító javaslat pedig akkor volt elfogadott, ha az ellenszavazatok száma a 14-et nem érte el.<sup>51</sup> Miután a Szövetségi Tanács tagjai a tagállami uralkodók utasításai szerint szavaztak, így a porosz király 17 nemleges szavazatra tudott utasítást adni.

A végrehajtás terén a porosz és a birodalmi végrehajtó hatalom egy kézben összpontosult, hiszen a szövetségi elnökség (1871-től császár) tisztét hivatalból a porosz király töltötte be.<sup>52</sup> A végrehajtó hatalomban megjelenő porosz előjogok azonban igazán nem is az alkotmány eme tételes előírásából, hanem annak egy joghézagából keletkeztek. Láthattuk, hogy az államfői jogkörök elég jelentős részét a Szövetségi Tanács gyakorolta, így a porosz király–német császár perszónáluniója a birodalmi ügyekre csak korlátozott befolyást biztosított. Az alkotmány azonban *nem szabályozta kielégítő részletességgel a központi közigazgatás szervezetét*, egészen pontosan nem állított fel önálló, a tagállamoktól független szövetségi (birodalmi) közigazgatást. Ez volt az a joghézag, amelyen keresztül a porosz befolyást megerősítették. Az Észak-német Szövetségi államszervezetében az eredeti porosz elképzelés szerint nem is működött volna

<sup>50</sup> Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt am Main és Schleswig-Holstein nem tagállammá, hanem porosz tartománnyá váltak. HUBER i. m. 3. kötet, 585.

<sup>51</sup> A Német Birodalom 1871-es Alkotmánya 78. cikkely; Richard THOMA: *Das Staatsrecht des Reiches*. In: Gerhard ANCHÜTZ – Richard THOMA: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (1. Band)*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1930. 74.; HUBER i. m. 3. kötet, 800.

<sup>52</sup> A Német Birodalom 1871-es Alkotmánya 78. cikkely; STERN i. m. 369.

szövetségi szintű miniszteriális szervezet.<sup>53</sup> A Szövetségi Kancellárt sem miniszternek, hanem a Szövetségi Tanácsban elnöklő követnek szánták.<sup>54</sup> Ez az elképzelés persze nem azt jelentette, hogy a császár mellett semmilyen végrehajtó szervezet nem állt volna. Úgy tervezték, hogy a szövetségi (birodalmi) közigazgatási feladatokat a porosz minisztériumok fogják ellátni.

Szászország – és csatlakozásuk után a dél-német államok – ugyan folyamatosan harcoltak egy a porosztól elkülönült birodalmi közigazgatás kiépítéséért,<sup>55</sup> de küzdelmük csak korlátozott eredményeket hozott. A birodalmi hivatalok száma ugyan folyamatosan szaporodott, számuk 1889-ben már nyolc volt, a korszak végére pedig 12-re emelkedett.<sup>56</sup> Az eredmény azonban azért volt csak korlátozott, mert a birodalmi közigazgatás vezetőinek kinevezése nem a Szövetségi Tanács, hanem a császár hatáskörébe tartozott, ez pedig lehetővé tette, hogy az azonos ügykörű porosz és a birodalmi minisztériumok (hivatalok) élére ugyanazt a személyt nevezze ki. Ennek következtében az államfő mellett a birodalmi és a porosz közigazgatás között is egy sajátos perszonálunió jött létre.<sup>57</sup>

Az alapproblémához visszatérve, amennyiben – az alkotmányos elveknek megfelelően – a tagállami és a központi közigazgatást konzekvensen szétválasztják, jelentősebb súllyal kellene vizsgálni az előző pontban érintett államszövetségi, illetőleg szövetségi állami típusjegyek szerepét. A nagy tagállami autonómia ugyanis lehetőséget nyújthatna a szövetségi (birodalmi) hatalom ténykedésének elnehezítésére. De ha a legnagyobb tagállam gyakorol bizonyos központi jogosítványokat, abban az esetben a központi hatalommal nem kerülhet konfliktusba. Ha a többi tagállam kerülne ilyen konfliktushelyzetbe, akkor pedig nemcsak a birodalmi hatalommal ütközik össze, hanem a legnagyobb tagállammal is. Ez a rendszer egy fontos összetartó erőt jelentett az Észak-német Szövetségben, majd a Német Birodalomban is, egészen 1918-ig.

Az már a sors fintora, hogy a köztársaság kikiáltása után a birodalom és Poroszország között fennálló perszonálunió szükségszerűen megszűnt. Ez a robusztus tagállam pedig – ebben a megváltozott konstrukcióban – nagy terhet jelentett a Weimari Köztársaság számára.

## 7. Összegzés

A bevezetőben a német egység létrejöttét egy államszervezeti és egy területi (földrajzi) feltételhez kötöttük. Az akkor valósul meg, ha a teljes németek lakta földrajzi terület felett egy olyan alkotmány jön létre, amely az államiság jegyeit mutatja. Utóbbi az államszövetség szövetségi állammá történő átalakítását jelentette. A földrajzi feltétel-

<sup>53</sup> HUBER i. m. 3. kötet, 835–836.

<sup>54</sup> Uo. 854–855.

<sup>55</sup> Hans GOLDSCHMIDT: *Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung*. Berlin, Heymanns, 1931. 167–168.; HUBER i. m. 3. kötet, 834.

<sup>56</sup> HUBER i. m. 3. kötet, 834.

<sup>57</sup> GOLDSCHMIDT i. m. 50–68.; HUBER i. m. 3. kötet, 825–827.

nél pedig engedményt téve, elfogadtuk a közjogi okok miatt integrálhatatlan területek kívülmaradását.

A területi (földrajzi) feltétel teljesülése könnyen összefoglalható. A Habsburg Birodalomhoz tartozó német lakta területek csak úgy válhattak volna az egységes Németország részévé, ha két részre osztják a birodalmat. Ez a Habsburgok számára elfogadhatatlan volt, egységes alkotmánnyal pedig integrálhatatlanok voltak. Mivel az 1871-es alkotmány hatálya minden Ausztrián kívüli német lakta térségre kiterjedt, ezzel a *kompromisszumos területi* (földrajzi) feltétel *teljesült*. A teljes területi integráció akadálya a monarchikus államberendezkedésből eredt, hiszen a Habsburg Birodalom területén élő különböző nációk között önálló kohéziós erő nem volt, számukra a birodalom részekre bontása inkább előnyös, mintsem hátrányos lett volna. Az a dinasztia érdekeit sértette.

Az államszervezeti *feltételek* igazolása ennél összetettebb, s az uralkodói szuverenitáshoz köthetően itt is megjelentek a *monarchikus* államberendezkedésből *eredő akadályok*. A birodalmi hatáskörök megerősítése a tagállami uralkodók felségjogainak korlátozásával járt, hiszen a birodalmi államfőre átruházott hatásköröket tőlük kellett elvonni. Újra jelentkezett a Német Nemzet Szent Római Birodalmánál ismert probléma: ha a fejedelmek valódi uralkodók akarnak maradni, akkor a birodalmi államfő csak súlytalan pozíció lehet. Ez viszont az államszövetséghez áll közelebb, s nem az óhajtott szövetségi államhoz. A probléma feloldására kialakított *Bundesratsystem* sajátos kompromisszum volt. Formálisan megerősítették a központi végrehajtó hatalmat, de eme jogosítványok jelentős részét nem az önálló birodalmi államfő (a császár), hanem a Szövetségi Tanácson keresztül a tagállami uralkodók közössége gyakorolta. Így – a Frankfurti Alkotmánytól eltérően – tartalmilag nem jött létre a tagállamoktól elkülönülő erős birodalmi végrehajtó hatalom, *viszont feloldotta az uralkodók közötti vertikális hatalommegosztás okozta akadályt*. Mindez viszont azt is jelentette, hogy az új alkotmányban egy elég jelentős államszövetségi jellemző maradt. Nem felelhetünk meg arról sem, hogy a *Bundesratsystem* a tagállami kamarában a kötött mandátum fenntartását is megkívánta, holott Frankfurtban ennél a testületnél is szabad mandátumban gondolkodtak. Az 1867/71-es alkotmánynak ez a megoldása tehát *az államszövetség irányába mutató* megfoldság volt, ugyanakkor feloldotta azt a feszültséget, ami a Frankfurti Alkotmány zátonyra futásának egyik oka volt.

Az *államszövetségi* jellemzők további erősítését jelentette *az alapjogok szabályozásának, valamint az igazságszolgáltatásnak* a tagállami hatáskörben hagyása. Ebben is eltértek a frankfurti nemzetgyűlés által kijelölt iránytól, hiszen ott az egész birodalomra kiterjedő külön alapjogi kartát fogadtak el, s az alkotmány a Birodalmi Bíróság felállításával is számolt. Az egyes hatáskörök tekintetében a külügy, hadügy, adófelsőjogok triászából csak az elsónél valósította meg a szövetségi államnak megfelelő centralizációt. Ugyan 1815-höz képest a másik kettőnél is történt elmozdulás, de az csak részleges volt, államszövetségi elemek is maradtak benne.

Az egység államszervezeti feltételei ellen szóló elemek felsorolása után nem felelhetünk meg arról sem, hogy az 1867/71-es alkotmánynak a külügyek centralizálásán túl *számos, a szövetségi állam (az egység) irányába mutató jellemzője is volt*. Az államszövetségtől történő elhatárolás legfontosabb elemeként a szövetségi berendezkedés meghatározásának módját (a kompetenciák kompetenciáját) jelöltük meg. A

szövetségi (birodalmi) alkotmány módosítása *a tagállami kamarában (a Szövetségi Tanácsban) nem volt egyhangú döntéshez kötve*, vagyis létezett a tagállamoktól elkülönülő birodalmi hatalom.

A Német Szövetség egyetlen államhatalmi szerve, a tagállamok követeiből álló Szövetségi Tanács mellett az 1867/71-es alkotmány egy *népképviselői kamarát* is felállított, ami mindenképpen a szövetségi állam irányába mutatott. Bár a végrehajtó hatalomban a Szövetségi Tanácsé volt a dominánsabb szerep, a Német Szövetséghez képest mégis elmozdulás volt az önálló birodalmi államfő (császár) tisztségének felállítása. A teljes egészében centralizált külügyi felségjogok hozzá tartoztak, a hadsereg tagállami kontingensei felett ő volt a közös főparancsnok, s neki volt alárendelve a teljes birodalmi közigazgatási szervezet.

A birodalmi közigazgatáshoz kapcsolódóan pedig nem feledkezhetünk meg *a porosz dominanciáról, mint a centralizáció informális módjáról*. Ez nem kapcsolható a szövetségi állam általános modelljéhez, a német egység unikális eleme volt. A birodalmi és a porosz államhatalom egyes részeiben összeolvadt, minek következtében a porosz álláspont birodalmi állásponttá transzformálódott. Ezeken a területeken a birodalom igen hatékonyan tudta akarátát érvényesíteni.

A német egység erősítésének másik unikális eleme *az alkotmánymódosítás nélküli hatáskörelvonás* volt. A birodalom az alapjogok és a bírósági szervezet területén anélkül alkotott törvényeket, hogy a birodalmi alkotmányban ezeket a hatásköröket magához sorolta volna. Eme törvényeknek alkotmányossága erősen kétséges volt, de a gyakorlatban alkalmazták azokat.

Végül nem kerülhetjük meg a kérdést: az 1867/71-es alkotmány létrehozta a német egységet, vagy nem? A válasz pedig az alábbi: *amennyire a monarchikus keretek megengedték, igen*. Az államszervezeti feltételnél az uralkodói szuverenitás, a területi feltételnél pedig a Habsburg Birodalom német lakta területeinek integrálhatatlansága miatt kellett kompromisszumot kötni. Viszont az államszervezeti feltételnél megjelenő *két unikális elem* (porosz dominancia, alkotmánymódosítás nélküli hatáskör elvonás) a hiányosságokat elég jelentős mértékben kiegyensúlyozza, ami *erősíti a feltétel nélküli igenlő választ*.

A Weimari Alkotmányról tett néhány említés jól szemlélteti viszont, hogy a monarchikus akadályok megszűnése után az egység (a szövetségi állam) szinte minden dogmatikai feltétele teljesült. A központi végrehajtó hatalom a Birodalmi Elnök és a Birodalmi Kormány kezébe került. Az alapjogok már a birodalmi alkotmány részét képezték, s létrejött az alkotmányban rögzített központi igazságszolgáltatás is. A külügy, hadügy és adófelsőjogok tekintetében megvalósult a szövetségi állam által megkívánt centralizáció. A Habsburg Birodalom nemzetállamokra bomlásával pedig a területi feltétel elől is elhárult a belső akadály. A németek lakta területeken létrejövő új Ausztriának kifejezett óhaja volt a Németországhoz történő csatlakozás, az Anschluss az első világháború utáni időszak közismert fogalmává vált. Más kérdés, hogy a győztes hatalmak ezt megtiltották, így külső akadályok miatt nem valósulhatott meg a teljes német egység.