

Deutsche Bürgerkunde



Deutsche Bürgerkunde

Kleines Handbuch des politisch
Wissenswerten

für jedermann

von

Georg Hoffmann und Ernst Groth

Siebente, vermehrte Auflage



Berlin

Verlag von Georg Reimer

1913

Druck von Oscar Brandstetter in Leipzig.



Vorwort zur ersten Auflage

In einer Zeit, wo Staat und Gemeinde an den einzelnen Bürger immer dringender die Forderung stellen, an den mannigfaltigsten Aufgaben unsers öffentlichen Lebens tätig mitzuwirken, beobachten ernste Männer schon längst mit Sorge, wie wenig noch die Kenntniss der bestehenden öffentlichen Einrichtungen Gemeingut unsers Volks geworden ist. Vielleicht hängt der den Deutschen, im Vergleich mit andern Nationen, nachgesagte Mangel an Staats-sinn mit der geringen Kenntniss des eignen Staates zusammen.

Das vorliegende Büchlein macht den Versuch, diese Kenntniss in weiten Kreisen unsers deutschen Volkes, womöglich schon von der Schule ab, zu verbreiten. Die Verfasser haben sich bemüht, unsre öffentlichen Einrichtungen kurz, gemeinverständlich und anschaulich darzustellen. Auf reine Doktorfragen sind sie nicht eingegangen.

Es liegt in der Natur der Sache, wenn in einem Buche, das sich an alle Deutschen wendet, die Verhältnisse des Reichs den breitem Raum einnehmen. Doch sind auch die Einrichtungen der Einzelstaaten und der Gemeinden berücksichtigt und die wichtigsten Verschiedenheiten wenigstens aus den größern Bundesstaaten hervorgehoben.

Die Verfasser haben nicht vom Standpunkt irgend einer politischen Partei aus geschrieben. Sie meinen und hoffen vielmehr, daß mit der wachsenden Kennt-

nis der Grundlagen unsers Staatslebens die Partei-
gegensätze sich mildern, die Liebe zum Vaterlande und
das Staatsbewußtsein sich kräftigen werden.

Leipzig, am 9. April 1894



Vorwort zur siebennten Auflage

Die Notwendigkeit wiederholter starker Neuauflagen scheint zu beweisen, daß das Interesse an unsern öffentlichen Einrichtungen in erfreulichem Wachsen begriffen ist. Die Verfasser haben sich auch in der vorliegenden Auflage darauf beschränkt, die Neuerungen der Gesetzgebung seit der letzten Auflage zu berücksichtigen. Die Citate der wichtigeren einzelstaatlichen Gesetze unter dem Texte sind beibehalten und vervollständigt. Sie werden manchem, der genauere Auskunft sucht, namentlich manchem Berufs- und Selbstverwaltungsbeamten als Wegweiser im Labyrinth der modernen Gesetzgebung nicht unwillkommen sein. Die Tendenz — oder vielmehr die Tendenzlosigkeit des Buchs ist die alte geblieben.

Leipzig, am 6. November 1912.

Reichsgerichtsrat **Georg Hoffmann**

Professor Dr. **Ernst Groth**



Inhalt

	Seite
1. Gemeinde, Staat und Reich	1
Die Gemeinde S. 1. Der Staat S. 9. Das Reich S. 18.	
2. Kaiser, Bundesrat und Reichstag	26
Der Kaiser S. 26. Der Bundesrat S. 28. Der Reichstag S. 33.	
3. Reichskanzler und Reichsbehörden	51
Der Reichskanzler S. 51. Die Reichsbehörden S. 57.	
4. Die Gesetze	66
Öffentlich-rechtliche Gesetze S. 69. Strafrechtliche Gesetze S. 82. Privatrechtliche Gesetze S. 93. Polizeigesetze S. 104.	
5. Die Gerichte	111
Gerichtsverfassung S. 114. Gerichte S. 114. Staatsanwaltschaft S. 122. Rechtsanwaltschaft S. 124. Zivilprozeßverfahren S. 126. Strafprozeßverfahren S. 135. Konkursverfahren S. 147.	
6. Heer und Marine	152
Das Reichsheer S. 152. Militärgesetzgebung S. 157. Wehrpflicht und Heeresdienst S. 174. Gliederung des Heeres und Dienstbetrieb S. 184. Kriegsmarine S. 188.	
7. Landwirtschaft, Handel und Gewerbe	194
Die Landwirtschaft S. 194. Der Handel S. 204. Das Gewerbe S. 231. Genossenschaftswesen S. 265.	
8. Verkehrswesen und Kolonien	272
Verkehrswesen S. 272. Gelb und Roten S. 272. Maß und Gewicht S. 280. Öffentliche Verkehrsanstalten S. 282. (Post und Telegraphie S. 282. Eisenbahnen S. 285.) Schifffahrt S. 289. Konsulate S. 294. Kolonien 297.	

	Seite
9. Finanzen, Steuern, Zölle	304
Finanzen S. 304. Steuern S. 318. Direkte Steuern S. 318. Indirekte Steuern S. 318. (Reichssteuern S. 319. Steuern der Einzelstaaten S. 330.) Gemeindefteuern S. 332. Zölle S. 335.	
10. Kirchen- und Unterrichtswesen	342
Kirchenwesen S. 342. Unterrichtswesen S. 346.	
11. Soziale Gesetzgebung	350
Krankenversicherung S. 354. Unfallversicherung S. 359. Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung S. 364. Versicherung für Angestellte S. 368. Sonntagsruhe S. 373.	
Überficht der Verwaltungsorganisation und der Landesvertretungen in den deutschen Bundesstaaten	378
Sachregister	393

Abkürzungen:

Anw = Anweisung; Art = Artikel; B = Beschluß; Bad = Badisch; Bay = Bayerisch; Bef = Bekanntmachung; BG = Bundesgesetz; BGB = Bürgerliches Gesetzbuch; E = Entschließung; Ed = Edikt; EG = Einföhrungsgesetz; Elb = Elsaß-Lothringisch; Erl = Erlaß; G = Gesetz; GG = Gesetze; GewO = Gewerbeordnung; Hess = Hessisch; HGB = Handelsgesetzbuch; KabO = Kabinettsorder; KO = Konkursordnung; KO = Kreisordnung; KKO = Kaiserliche, Königliche Verordnung; PolStrGB = Polizei-
strafgesetzbuch; PolVerwG = Polizeiverwaltungsgesetz; Pr = Preussisch; RG = Reichsgesetz; RGewO = Reichsgewerbeordnung; RVerf = Reichsverfassung; Sächs = Sächsisch; StrGB = Strafgesetzbuch; StrPO = Strafprozeßordnung; Verf = Verfassung; VerwO = Verwaltungsordnung; VO = Verordnung; Württ = Württembergisch; u. sp. = und später; 3 = Duffer; ZPO = Zivilprozeßordnung.





1

Gemeinde, Staat und Reich

Die Formen, in denen sich das öffentliche Leben des großen Ganzen, des einzelnen Heimatsstaats, der Heimatsgemeinde bewegt, sind nicht das Leben selbst. Die Form kann schön und zweckmäßig sein, das in ihr rinnende Leben aber träg und trübe dahinschleichen. Umgekehrt mag das Volksleben prächtig und kräftig auch unter alten, unschönen, verwitterten Formen gedeihen. Der Geist macht lebendig. Und doch sind auch die Formen einst vom Geiste geschaffen worden. Halb unbewußt entstanden, um den Bedürfnissen der menschlichen Gemeinschaft zu dienen, sind sie von Geschlecht zu Geschlecht fortgebildet worden. So sollte uns die heutige Form der Gemeinde, des Staats, des Reichs, auch wo wir an ihr auszustellen finden, doch als das Ergebnis des geschichtlichen Verdegangs ehrwürdig, zum mindesten sollte sie jedem Volksgenossen in seinen Grundzügen bekannt sein.

I. Die Gemeinde

Treten wir aus der Familie, dem Hause oder Besitztum hinaus, so stehen wir auf Gemeindefaß. Die Gemeinde, die Stadt- oder Landgemeinde ist es, die uns zunächst umgibt. Ihr und somit der Gesamtheit der Gemeindefbewohner gehören die öffentlichen Straßen und Plätze, von ihr werden sie unterhalten, beleuchtet, geschmückt. Von den Gebäuden befinden sich gewöhnlich die stattlichsten, die öffentlichen Gebäude, im Gemeindef-

Gemeinde-
anstalten besitz. Als Rathhäuser, Schulen aller Art, als Museen, Bibliotheken, Theater, als Kranken-, Sicken-, Waisen- und Armenhäuser, als Feuerwehrdepots, Markthallen, Schlachthäuser, Gasanstalten, Elektrizitätswerke, Sparkassen u. s. w. führen sie uns vor Augen, wie mannigfaltig die Aufgaben sind, die heute die Gesamtheit zum Besten der einzelnen Gemeindeangehörigen übernommen hat. Wir finden so die Gemeinde für allerlei geistige und leibliche Bedürfnisse, für Erziehung, Unterricht, Gesundheit, Bequemlichkeit, ja selbst für eblere Unterhaltung ihrer Bewohner in einem Umfange besorgt, wie auf eigne Hand und aus eignen Mitteln selbst der reichste von ihnen nicht imstande wäre.

Kirchen-
gemeinden Neben der bürgerlichen oder politischen Gemeinde bestehen die kirchlichen Gemein-
schaften der verschiedenen Bekenntnisse, die als Kirchengemeinden, Parochien, für die religiösen Bedürfnisse ihrer Mitglieder selbst sorgen. Sie bauen und erhalten ihre Kirchen, sie leiten mit den Geistlichen und den aus der Kirchengemeinde erwählten weltlichen Vertretern (Gemeindef Kirchenvorständen) ihre Angelegenheiten selbständig, wenn sie auch zur bürgerlichen Gemeinde, ja selbst zu einzelnen bürgerlichen Personen, z. B. den Kirchenpatronen, in mannigfachen Rechtsverhältnissen stehen.

Gemeinde-
verwaltung In der Selbstverwaltung, wie sie zu Anfang des 19. Jahrhunderts, für Preußen z. B. durch Freiherrn vom Stein mit der Städteordnung vom 19. November 1808 wieder ins Leben gerufen wurde, wird die Bürgerschaft selbst zur tätigen Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung herangezogen. Je größer aber die Gemeinde, um so größer die Anzahl der Personen, die in ihrem Dienste für ihre verschiedenen öffentlichen Zwecke im Ehrenamte oder berufsmäßig, als Gemeindebeamte tätig sind. Die städtische Beamtenschaft kann zu einem kleinen Heere anwachsen. Um so notwendiger ist dann auch, daß sie gegliedert, geleitet

und beaufsichtigt wird. Sie braucht mit technischen und Verwaltungskenntnissen ausgerüstete Ober- und Unterbeamte, sie braucht vor allem einen obersten Leiter an ihrer Spitze, den Bürgermeister, Gemeindevorsteher, Schultheiß oder wie sonst sein Name sein mag.

In den überaus mannigfaltig gestalteten deutschen Gemeindevertretung Grundgesetzen (Städte- und Gemeindeordnungen, Ortsstatuten) pflegt genau bestimmt zu sein, was der Bürgermeister allein anordnen darf, und wann er an die Zustimmung einer andern Körperschaft gebunden ist. Der Bürgermeister ist deshalb überall mindestens mit einer solchen Körperschaft, Kollegium (Gemeinderat, Gemeindeausschuß) umgeben. Er ist Vorsitzender dieser Körperschaft, er beruft sie zu regelmäßigen Versammlungen ein, wo jedes Mitglied Sitz und Stimme hat, wo über alles, was zum Besten der Gemeinde geschehen soll, beraten und schließlich nach Stimmenmehrheit entschieden wird. Bei kleinern, namentlich bei den ländlichen Gemeinden, genügt ein solches Kollegium. In den größern Stadtgemeinden pflegen es zwei Kollegien zu sein. Das eine, der Magistrat, Stadtrat, bildet dann gewissermaßen die Stadtregierung mit dem Bürgermeister als Vorsitzendem an seiner Spitze. Die Stadtverordneten, Bürgervorsteher, Gemeindebevollmächtigten, Bürger- oder Gemeindeausschußmitglieder vertreten dagegen die gesamte Bürgerschaft. Beide Kollegien müssen, nach Mehrheitsbeschlüssen, nicht bloß in sich, sondern auch eins mit dem andern einig sein, wenn eine für die Stadt wichtige Angelegenheit erledigt werden soll.

Wenn z. B. der Bürgermeister, weil es an gutem Geschäftsgang Trinkwasser mangelt, die Stadt mit einer Wasserleitung zu versehen wünscht, so wird er wohl zunächst den Gedanken mit seinen technischen Beamten für Tief- und Hochbau, d. h. für Bauten unter und über der Erd-

oberfläche besprechen, vielleicht auch mit auswärtigen erfahrenen Kennern. Er wird mit den Grundbesitzern verhandeln, in deren Gebiet die Quellen liegen. Er läßt einen Plan entwerfen, eine möglichst genaue Kostenberechnung aufstellen und bringt die Sache im Magistrat zur Sprache. Findet der Gedanke bereits im Ratskollegium keine Mehrheit, so bleibt er eben nur Gedanke. Ist der Rat aber damit einverstanden, so kommt die „Vorlage“ nun an die Stadtverordneten. Diese verlangen wahrscheinlich noch eine Reihe von Aufklärungen, die ihnen mündlich oder schriftlich vom Räte gegeben werden. Sie setzen, da es sich um eine wichtige und kostspielige Frage handelt, einen Ausschuß, eine Kommission oder Deputation aus ihrer Mitte nieder, die die Sache eingehend prüft und dann der Stadtverordnetenversammlung, dem Plenum, Bericht erstattet. Schließlich nehmen die Stadtverordneten, wenn auch mit Änderungen, Erweiterungen, Beschränkungen oder Bedingungen, die Vorlage an. Ist der Rat mit der so „amendierten“ Vorlage in ihrer letzten Gestalt einverstanden, so beginnt er mit der Ausführung, ohne daß die Stadtverordneten weiter daran mitwirken, indem er das Werk entweder selbst, in eigener „Regie“ herstellt oder es im ganzen oder im einzelnen an Privatunternehmer vergibt und, wenn alles beendet ist, darüber den Stadtverordneten Rechnung legt.

Gemeinde-
mitglieder

Der Gemeinde gehören alle Einwohner, d. h. alle Personen an, die ihren Wohnsitz darin haben, gleichviel ob sie mit Grundbesitz angelesen sind oder nicht. Zur Teilnahme an den Gemeindeangelegenheiten, insbesondere an den Gemeindevahlen sind aber in der Regel nur die Gemeindebürger berechtigt. Der Einwohner erlangt das Gemeindebürgerrecht entweder von selbst, wenn er die Staatsangehörigkeit des betreffenden Bundesstaats (§. 70) besitzt, wirtschaftlich selbständig ist, ein gewisses Lebensalter, meist das

24., auch 25. Lebensjahr erreicht hat, seit einer bestimmten Zeit (1—2 Jahre) in der Gemeinde wohnt, seinen Verpflichtungen gegen die Gemeinde nachgekommen ist, einen bestimmten Steuerfuß entrichtet u. dergl. (so in den meisten preussischen Provinzen, der Pfalz, in den bairischen Städten). Oder das Gemeindebürgerrecht wird ihm, wenn er darum nachsucht und die obigen Bedingungen erfüllt, von der Gemeinde verliehen (so in Sachsen, Württemberg, in den Landgemeinden Badens, in Hannover, Kurhessen, Nassau und erwirbt im rechtsrheinischen Bayern). Nach Ablauf einer gewissen Zeit kann er auch verpflichtet sein, um das Bürgerrecht nachzusuchen (in Sachsen nach 3 Jahren, Hannover). Der Gemeinde ist vielfach auch gestattet, für die Verleihung ein Einzugsgeld, Einkaufs- oder Bürgerrechtsgeld zu erheben, wogegen dem neuen Gemeindebürger auch die Teilnahme an den Gemeindevorteilen (z. B. der Armen, des von Alters her noch gemeinschaftlich gebliebenen Gemeindegrundbesitzes) gebührt. Personen, die sich um die Gemeinde verdient gemacht haben, können zu Ehrenbürgern ernannt werden.

Die Gemeindevertretung soll aus kenntnisreichen, Gemeinde- erfahrenen und vertrauenswürdigen Männern bestehen. wahlen Die Gemeindeglieder, um deren Wohl und Wehe und um deren — Geldbeutel es sich bei allen Gemeindeangelegenheiten handelt, haben die geeigneten Personen zu Gemeindevertretern zu wählen. Nur bei den kleinsten Gemeinden kommt es vor, daß die Gesamtheit der Gemeindeglieder, die Gemeindeversammlung, ohne weiteres selbst die Gemeindevertretung bildet. Wer zur Teilnahme an der Wahl berechtigt ist, in welchen Formen und nach welchen Grundsätzen sie sich vollziehen soll, darüber hat eine noch über der Gemeinde stehende Gemeinschaft, der Staat, Bestimmungen getroffen.

Regelmäßig ist das aktive Wahlrecht an den Besitz des Gemeindebürgerrechts geknüpft. Es ist entweder für alle Berechtigten gleich (Bayern, Württemberg, Hessen, Elsaß-Lothringen), oder es bestehen Abstufungen nach der Höhe des jährlichen Kommunalsteuerfusses. So gilt in den meisten preussischen Provinzen, in Baden, statutarisch auch in Sachsen das sogen. Dreiklassensystem, bei dem die Wähler nach Bruchteilen des gesamten Steueraufkommens in drei besondere Abteilungen geschieden sind, deren jede ihre besondern Abgeordneten in die Gemeindevertretung entsendet. Auch der Grundbesitz ist zuweilen im Wahlrecht besonders bevorzugt. Selbst Personen, die nicht in der Gemeinde wohnen, aber darin angefassen sind oder ein Gewerbe betreiben (Forensen), können das Wahlrecht haben.

Das passive Wahlrecht ist oft dadurch eingeschränkt, daß mindestens die Hälfte der Gemeindevertreter in der Gemeinde mit Grundbesitz angefassen sein (Preußen, Sachsen) oder zu den Höchstbesteuerten gehören muß (Hessen). Die Wahl geschieht in den meisten preussischen Provinzen öffentlich und mündlich, in den übrigen Bundesstaaten geheim und schriftlich, meist auf 6, aber auch auf 3 bis 9 Jahre und so, daß in gewissen Zwischenräumen je nur ein Teil der Gewählten wieder aus dem Kollegium ausscheidet.

Das Haupt der Gemeinde wird regelmäßig nicht unmittelbar von den Gemeindevählern (in der Urwahl), sondern erst mittelbar von den Gemeindevertretern gewählt. Auch die Mitglieder des Rats pflegen durch Wahlen des andern Kollegiums auf Zeit oder Lebensdauer, als besoldete Gemeindebeamte oder als unbesoldete Mitglieder ernannt zu werden.

Gemeinde-
obrigkeit

Von den Veranstaltungen, durch die die Gemeinde dem Wohle ihrer Glieder zu dienen sucht, war schon die Rede. Um aber auch dem Schaden wehren zu

können, der dem Gemeinwohl aus der Lässigkeit, Selbstsucht, ja sogar Böswilligkeit der Einzelnen droht, muß die Gemeinde auch mit der Gewalt ausgerüstet sein, ihre Bürger zum Handeln oder Dulden zu zwingen. So kann die Gemeinde im Interesse der vielleicht eng zusammengedrängten Bewohner nicht zulassen, daß jeder, wenn auch auf seinem eignen Grundstücke, Gebäude nach Gutdünken errichtet, die Straßen verengt oder verkrümmt, Luft und Licht verbaut oder gesundheitschädliche Mietwohnungen herrichtet (Bauordnungen). Sie erläßt Vorschriften über Benutzung der öffentlichen Straßen und Plätze, Brücken, Schleusen und über den Marktverkehr, bekümmert sich im Interesse der öffentlichen Gesundheit um das Bestattungswesen, die Düngerstätten, die Flußläufe und tritt gemeiner Gefahr durch Feuers- und Wasser-not sowohl vorbeugend als helfend entgegen. Sie erläßt für alle diese Zwecke Vorschriften, Regulative, wacht darüber, daß sie befolgt werden, und bestraft die Übertreter; wie denn auch die veröffentlichten oder ausgerufenen Bekanntmachungen der Gemeindeobrigkeit gewöhnlich eine Androhung von Geld- oder Haftstrafen enthalten.

Es ist klar, daß die Gemeinde zu allen ihren Anstalten, ja zur Verwaltung selbst, die eine größere Gemeinde notgedrungen besonders angestellten bezahlten Beamten überlassen muß, Geld braucht. Im Interesse einer geordneten Verwaltung hat sie alljährlich einen Gemeindehaushaltsplan aufzustellen und über die Gemeinde-Einnahmen und Ausgaben jährlich Rechnung zu legen. Das Vermögen, das die Gemeinde in ihren Straßen, Plätzen, öffentlichen Gebäuden besitzt, bringt ihr nichts ein, ja die bloße Instandhaltung erfordert jährlich neue Ausgaben. Vielleicht besitzt die Gemeinde eigne Vermögensstücke, die ihr einen Ertrag abwerfen, Kämmercidermögen,

z. B. Landgüter, Zinshäuser, Forsten und Felber, oder sie zieht Zinsen von ausgeliehenen Geldern und Wertpapieren, vielleicht auch Gewinn aus Bergwerken und industriellen Unternehmungen, an denen sie mit beteiligt ist (Stammvermögen). Die Regel ist freilich, daß solche Einnahmen bei weitem nicht die Ausgaben decken. Die Gemeinde wendet deshalb ihre Wohltaten wenigstens denen, die sie bezahlen können, nicht unentgeltlich zu. Sie erhebt Verpflegungskosten von den Einliegern ihrer Krankenhäuser, Gebühren von den Benutzern ihrer Markthallen und Schlachthäuser, Schulgeld, Gas- und Wasserzins, sie bedingt sich Abgaben von den Straßenbahngesellschaften, denen sie ihre Straßen zur Benutzung überläßt, sie fordert Sporteln oder Tagen für bestimmte einzelne obrigkeitliche Mühewaltungen. Sie bezieht endlich auch staatliche Zuschüsse insbesondere für das Schul- und Armentwesen, den Straßenbau u. dergl.

Da aber auch diese Einnahmen meist nicht hinreichen werden, so ist sie genötigt, den Fehlbedarf durch Gemeindesteuern von den einzelnen Mitgliedern aufzubringen. Von den Arten und Formen dieser Steuern wird später die Rede sein, da die Gemeinde bei ihrer Besteuerung noch auf zwei andre Steuernehmer, Staat und Reich, Rücksicht zu nehmen hat. Ebenso wie diesen bleibt auch der Gemeinde noch ein letzter Nothelfer, die Veräußerung von Gemeindevermögen und das Schuldenmachen, namentlich wenn es sich um einmalige starke Ausgaben für Zwecke handelt, die auch den spätern Geschlechtern zu gute kommen, z. B. Wasserleitungen, Kanalisationen, und billigermaßen auch mit auf ihre Schultern gelegt werden.

Gemeinde-
gebiet

Die Grenzen der Gemeindegewalt decken sich regelmäßig mit den Grenzen des Gemeindegebiets, Reichbilds oder Gemeindebezirks. Es kommt aber auch vor, daß gewisse Teile dieses Gebiets, z. B. die

meisten Mittergüter Norddeutschlands, der Gemeindegewalt ausdrücklich entzogen sind und selbständige Gutsbezirke mit besondern gemeindeähnlichen Rechten und Pflichten bilden. Umgekehrt können sich auch mehrere Gemeinden und Gutsbezirke zur Erfüllung besonderer Aufgaben, wie z. B. gemeinschaftlicher Wasserversorgung u. dgl. zu Zweckverbänden vereinigen.¹

II. Der Staat

Ist die Gemeinde die Form für die auf engem Raum zusammenwohnende Gemeinschaft der Stadtbürger oder Dorfgenossen, so verkörpert sich im Staate mit seinem weitem, viele einzelne Stadt- und Landgemeinden umfassenden Gebiete die Volksgemeinschaft, wie sie in den einzelnen Ländern geschichtlich zusammengewachsen ist. Es kann vorkommen, daß Gemeinde und Staat ein und dasselbe sind. So verhielt es sich mit dem alten Athen, mit Rom in seinen ersten Anfängen und mit den zahlreichen Reichsstädten des alten Reichs. Ähnlich steht es noch heute mit den drei Hansestädten Lübeck, Bremen und Hamburg, die große Gemeinden und zugleich Staaten sowie selbständige Glieder des Reiches sind, wenn auch in ihren Gebieten noch eine Anzahl kleinerer und größerer Gemeinden bestehen.

Wie der Staat aus der Notwendigkeit hervorgegangen ist, ganze Landschaften zusammenzufassen zur Erreichung höherer Ziele, als sich die einzelne Gemeinde stecken könnte, so dient er, einmal begründet, auch fortgesetzt dazu, die gemeinsamen Bedürfnisse der in ihm vereinigten Staatsbürger zu befriedigen. Es ist daher natürlich, daß sich die Wirksamkeit des Staats in vielen Stücken mit der der Gemeinde berührt. Wir

¹ Pr. GG v. 19. 7. 11 Sächs. G. v. 18. 6. 10.

erblicken denn auch in den Städten staatliche Lehranstalten, Universitäten, Staatsmuseen, Staatsbibliotheken, staatliche Kranken- und Irrenhäuser, Versorgungsanstalten aller Art, die der Gesamtheit der Staatsbürger dienen. Die eignen Gemeindeangelegenheiten überläßt zwar der Staat den Gemeinden zur eignen Verwaltung oder Selbstverwaltung. Er behält sich aber auch hierüber ein mehr oder minder weitgehendes Aufsichtsrecht sowie die Bestätigung der von der Gemeinde erwählten Bürgermeister und Gemeindevorsteher vor. Er prüft und entscheidet, wenn sich ein Gemeindeglied durch eine Verfügung der Gemeinde in seinen Rechten verletzt glaubt und deshalb durch Klage, Beschwerde, Rekurs die Hilfe des Staates anruft. Er tritt in Fällen der Noth, z. B. bei Überschwemmungen, hilfreich für die Gemeinde ein, er überträgt aber auch der Gemeinde eine ganze Anzahl von Geschäften, die eigentlich nur seinen, den Staatsinteressen dienen. So läßt er von den Gemeindesteuerkassen auch die Staatssteuern mit erheben, er legt den Gemeinden die Pflicht auf, die Befolgung der Staatsgesetze mit zu überwachen, er überträgt ihnen deshalb neben der sogenannten Wohlfahrts- auch die Sicherheitspolizei, d. h. die Fürsorge gegen drohende und die Verfolgung begangner Verbrechen, soweit er sich nicht eigener Polizeibeamten (Gendarmen, Landjäger) hierzu bedient. Der Staat fordert auch die Dienste der Gemeinde bei den öffentlichen Wahlen für Staat und Reich, läßt sie die Listen der Wehrpflichtigen (Stammrollen) führen, legt ihnen, wenn auch gegen Entschädigung, die Einquartierung der Truppen, die Lieferung von Naturalien, Transportmitteln auf und dergleichen mehr.

Staats-
aufgaben

Andre Angelegenheiten, an denen die Gemeinden kein näheres eigenes Interesse haben, und die zugleich ihre Kräfte übersteigen würden, nimmt der Staat von

vornherein in seine stärkere Hand. Er baut und unterhält die großen Verkehrsstraßen, die Schiffahrtskanäle, er hat heute meist auch die Eisenbahnen in seinen Besitz gebracht, er korrigiert, baggert, überbrückt die großen Ströme, er hebt durch Austrocknen von Sümpfen, Aufforsten von Eiland die Bodenkultur, er übernimmt die Versicherung der Gebäude gegen Brandschaden, er findet tausend Mittel und Wege, durch Belehrung, Aufmunterung, Unterstützung der einzelnen Berufsclassen Ackerbau, Gewerbesleiß, Handwerk, Künste und Wissenschaften zu fördern.

Doch nicht bloß materielle Güter sind es, die der Staat seinen Bürgern sichert und vermittelt. In seinen Gesetzen sind die Regeln für das Zusammenleben der einzelnen Bürger und ihre Pflichten gegen den Staat als das im Laufe der Jahrhunderte gewordne Recht niedergelegt. Schon die Erkenntnis, daß sich in unserm dichtbewohnten Lande einer in den andern schaden muß, daß rücksichtsloses Verfolgen der eignen Interessen zum Kriege aller gegen alle führen würde, muß uns dazu anhalten, die Rechte jedes Volksgenossen zu achten, wenn wir auch von ihm die gleiche Achtung für uns beanspruchen wollen. Der Staat legt aber auch ausdrücklich allen seinen Untertanen die Gehorsamspflicht auf. Er straft die Übertreter, die sich an Leben, Freiheit, Ehre, Eigentum des Mitbürgers oder am Staate selbst vergreifen, mit Kriminalstrafen. Er verbietet Eigenmacht und Selbsthilfe. Er hat seine Gerichte dazu bestellt, Privatstreitigkeiten über Mein und Dein zu entscheiden, und er leiht dem, der Unrecht erlitten hat, seine Hilfe, das Recht wieder zu erlangen.

So ist der Staat auch eine sittliche Macht, und er ist schon hierdurch darauf gewiesen, gegen andre sittliche Mächte im Volksleben, so vor allem gegen die Religion, nicht gleichgültig zu bleiben. Deshalb liegt

ihm daran, seine Beziehungen zu den großen kirchlichen Gemeinschaften zu regeln und jedem Staatsbürger die ungestörte Ausübung seiner Religion zu gewährleisten.

Staats-
verwaltung

Noch weniger als die Gemeinden kann der Staat alle die großen Aufgaben, die er heute in seinem Bereich gezogen hat, ohne große Mittel erfüllen. Die Staatsfinanzen müssen deshalb eine seiner dringendsten Sorgen sein. Wichtig ist aber auch, wie er die ganze Staatsverwaltung zu organisieren, d. h. in einzelne Zweige zu teilen und innerhalb der Zweige wieder zu gliedern versteht. Diese Teilung geschieht nach räumlichen und nach sachlichen Rücksichten. Wir finden daher das Staatsgebiet, je nach seinem Umfange, in einzelne Provinzen, die Provinzen wieder in Regierungsbezirke, diese in kleinere Verwaltungsbezirke oder Kreise geteilt, von denen die kleinsten immer noch eine Mehrzahl von Einzelgemeinden umfassen. Auch diese Einzelgemeinden können sich wiederum für gemeinschaftliche Zwecke in Kommunalverbände zusammenschließen. An der Spitze dieser einzelnen Gebietsteile stehen die höhern und niedern Staatsverwaltungsbeamten mit ihren Hilfskräften. Derselben Einteilung pflegen auch die Gerichtsprerengel angepaßt zu sein (s. Anhang).

Dezen-
tralfaktion

Der Staat überträgt nun die meisten seiner Geschäfte, je nach ihrer Wichtigkeit, den verschiedenen Provinzial-, Regierungs- und Kreisbehörden, ja auch den einzelnen Gemeinden oder Gemeindeverbänden selbst. Nicht bloß, um die oberste Staatsverwaltung zu entlasten, sondern zugleich in der weisen Erkenntnis, daß die Bedürfnisse der einzelnen Landesteile an Ort und Stelle besser als vom Sitze der Regierung aus übersehen, beurteilt und gefördert werden können. Aus diesem Grunde zieht er auch zur Beratung und Beschlußfassung über solche Angelegenheiten er-

fahrne eingefessene Bürger mit hinzu, die von den Gemeinden aufwärts durch Wahlen in die Kreis-, Bezirks- oder Provinzialversammlungen und in deren Ausschüsse abgeordnet worden sind und damit auch auf dem staatlichen Gebiete den Grundsatz der Selbstverwaltung verwirklichen. Die oberste Staatsverwaltung kann sich daher meist mit der Aufsicht über die ihr untergeordneten Behörden, Instanzen und über die Gemeindeverwaltungen begnügen. Bei Streitigkeiten, in denen es sich wegen einander gegenüberstehender Rechte um eine besonders unparteiische Entscheidung handelt, haben die meisten deutschen Bundesstaaten auch ein besonderes, dem gerichtlichen nachgebildetes Verwaltungsstreitverfahren¹ eingeführt.

Die verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung er- Ministerien
geben sich aus den Namen der Ministerien: Verwaltung, Justiz, Finanzen, Kultus, öffentliche Arbeiten, Eisenbahnen, Landwirtschaft, Handel und Gewerbe. Vom Ministerium der äußern Angelegenheiten und von dem nur in Preußen, Sachsen, Württemberg und Bayern bestehenden Kriegsministerium wird beim Reiche zu sprechen sein. Die Minister sind, jeder für seinen Zweig (Resort), die obersten Staatsbeamten und damit zugleich die obersten Vorgesetzten der übrigen in Beamtenklassen eingeteilten Staatsdiener. Einer von ihnen, der Ministerpräsident, führt in den gemeinsamen Beratungen der Minister, im Staatsministerium, den Vorsitz und nimmt in der Regel als sogenannter leitender Minister eine bevorzugte Stellung ein. Der aus hohen Beamten und anerkannten Sachkundigen zusammengesetzte Staatsrat hat seit Einführung der konstitutionellen Regierungsform (S. 15) an Bedeutung verloren. Ein nach

¹ Pr. G. v. 3. 7. 75, 30. 7. 83 u. 27. 4. 85 Bay. G. v. 8. 8. 78
Sächs. G. v. 19. 7. 00, 24. 5. 02 u. 14. 5. 10 Württ. G. v. 16. 12. 78
u. 28. 7. 06 Bad. G. v. 16. 11. 99 u. 30. 7. 04 Hess. G. v. 8. 7. 11.

ähnlichen Grundrissen gebildeter Volkswirtschaftsrat¹ ist seit geraumer Zeit nicht mehr tätig geworden.

Staats-
oberhaupt

An der Spitze des ganzen Staates steht in allen deutschen Einzelstaaten, mit Ausnahme der schon erwähnten drei Hansestädte, der Landesherr: König, Großherzog, Herzog, Fürst. Er ernennt und entläßt die Minister und die höhern Staatsbeamten. Er regiert, indem er im Einklang mit der Landesverfassung und den bestehenden Gesetzen die Geschäfte des Landes führt und die Richtung vorzeichnet, in der diese Geschäfte von den Beamten geführt werden sollen, er bestimmt somit die Regierungspolitik. Die deutschen Monarchien sind erblich, und zwar nur im Mannesstamme. Ist der Landesherr durch Minderjährigkeit, andauernde Krankheit oder aus andern Gründen an der Ausübung der Regierung gehindert, so tritt als Vertreter ein Regent so lange an seine Stelle. Das dem Monarchen zu seinem und dem Unterhalte seines Hofstaates vom Staate überwiesene Einkommen heißt Zivilliste.

Die deutschen Landesherrn und die Senate der Hansestädte sind souverän, d. h. sie haben niemand über sich, insoweit sie nicht einzelne ihrer Hoheitsrechte auf das Reich übertragen haben. Sie sind niemand für ihre Handlungen verantwortlich, und es heißt, der Monarch kann nicht Unrecht tun, denn er steht über dem gemeinen Strafgesetz. Und doch ist die Regierungsgewalt der deutschen Landesherrn keine unbefchränkte oder absolute. Denn die eigentlichen Regierungsakte des Landesherrn sind für die Behörden, wie für den einzelnen Staatsbürger unverbindlich, wenn sie nicht die Mitunterschrift oder Gegenzeichnung des Ministers tragen, in dessen Verwaltungsgebiet sie gehören. Auf die Urteile der Ge-

¹ Pr. Bd v. 17. 11. 80 Wasserwirtschaftsrat Bay. Bd v. 25. 11. 08 Bad. Bd v. 14. 5. 08

richte übt der Landesherr, obgleich sie in seinem Namen gesprochen werden, überhaupt keinen Einfluß. Dagegen hat er das Begnadigungsrecht, zuweilen auch (nicht z. B. in Preußen, Bayern und Baden) das Recht, ein Strafverfahren zu gunsten des Angeklagten noch vor dem Urteil durch die sogenannte Abolitionsverfügung aufzuheben oder niederzuschlagen.

Der Minister übernimmt mit seiner Unterschrift für die Verordnung des Monarchen die ganze Verantwortung, von der dieser selbst befreit ist. Er trägt diese Verantwortung namentlich gegenüber den parlamentarischen Körperschaften, dem Landtage, den Kammern, Ständen, die heute überall in Deutschland durch die Verfassung berufen sind, an der Gesetzgebung, bei Aufbringung der Staatslasten mitzuwirken und in gewissem Umfange, namentlich bei der Finanzverwaltung, die Kontrolle der Regierung auszuüben, wenn ihnen auch die Teilnahme an der eigentlichen Regierung nicht zusteht. Diese ganze, in dem Staatsgrundgesetz, der Verfassung oder Konstitution, genau bestimmte Teilung der öffentlichen Gewalten hat zu dem Namen der konstitutionellen Monarchie geführt. Zum Schutz der Verfassung pflegt bestimmt zu sein, daß der Landesherr, die Minister, alle Beamte, meist auch die Landtagsabgeordneten den Eid auf sie abzulegen haben. Für den Fall, daß zwischen der Krone und dem Parlament Streitigkeiten über die Verfassung entstehen, ist in manchen Staaten ein besonderer unabhängiger Staatsgerichtshof eingerichtet, bei dem auch die Minister unter der Anklage, die Verfassung verletzt zu haben, vom Parlament zur Rechenschaft gezogen werden können.

In den größern deutschen Bundesstaaten bestehen, nach dem sogenannten Zweikammersystem, je zwei

Ron-
stitutionelle
Monarchie

Landes-
vertretung

parlamentarische Körperschaften. Die Art ihrer Zusammensetzung ist in der Staatsverfassung und in besondern Wahlgesetzen genau geregelt. Die ersten Kammern (Herrenhaus, Reichsrat u. s. w.) pflegen sich aus Mitgliedern der ehemals, d. h. im alten Reiche landesherrlichen oder souveränen Familien, des sogenannten reichsständischen oder hohen Adels, gewissen Großgrundbesitzern, Vertretern der Städte, Universitäten und anderer Körperschaften, sowie aus einzelnen vom Landesherrn besonders berufenen Personen zu ergänzen. Die zweiten Kammern (Abgeordnetenhaus) gehen aus Wahlen hervor.

Wahlen

Das aktive Wahlrecht und die passive Wählbarkeit sind meist von einer gewissen, bei beiden verschieden abgestuften Steuerleistung, dem Jensus, abhängig. Die Wahlkreise sind zuweilen (Sachsen, Baden) nach Stadt und Land geschieden. Die Wahl ist eine öffentliche, wenn jeder Wähler den von ihm zu wählenden Abgeordneten laut zu nennen hat, eine geheime, wenn er den Wahlzettel geschlossen abgibt. Die Wahl ist direkt, wenn der Abgeordnete unmittelbar von den Wählern ernannt wird, indirekt, wenn diese, die Urwähler, nur die Wahlmänner zu bestimmen haben, von denen nun erst die eigentliche Wahl des Abgeordneten vorgenommen wird. Der Zeitraum, für den die Abgeordneten gewählt werden, die Wahlperiode, ist entweder für alle gleich lang, oder es scheiden in bestimmten Zwischenräumen Teile der Kammer aus, für die dann nur Ergänzungswahlen stattzufinden haben. Die Kammern werden vom Landesherrn einberufen und in der Regel mit einer Thronrede eröffnet und geschlossen. Die zweite Kammer kann jederzeit vom Landesherrn aufgelöst werden, doch ist in den Verfassungen für baldige Neuwahlen Sorge getragen.

In Preußen¹ ist die Wahl zum Abgeordneten-Einzel-
hause öffentlich und indirekt. Die Urmähler jedes Raaten
Wahlbezirks sind nach dem Maße ihrer Steuerleistung
in drei Klassen eingeteilt, wobei für die von der
staatlichen Einkommensteuer Befreiten ein sogen. sin-
gierter Steuerbetrag von 3 Mark angenommen wird.
Die Wahlmänner wählen aber nicht wie in den Ge-
meinden (S. 6) Klassenweise für sich besondre Ver-
treter, sondern gemeinschaftlich in jedem Wahlkreis
die ihm zugewiesne Zahl (1—3) von Abgeordneten.
In Sachsen² ist das frühere gleiche, nur an einen
Steuerzensus von 3 Mark gebundene direkte Wahl-
recht jetzt durch das sogen. Pluralwahlrecht er-
setzt, wobei dem einzelnen Wähler je nach Steuerlei-
stung, Bildung (Verechtigungszeugnis für den einjäh-
rig-freiwilligen Dienst) und Alter (über 50 Jahre)
bis zu 4 Wahlstimmen zustehen.

Dagegen gilt in Bayern³, Württemberg⁴
Baden⁵ und Elsaß-Lothringen⁶ das gleiche,
geheime und direkte Wahlrecht aller über 25 Jahre
alten Staatsangehörigen. Nur in Bayern müssen sie
seit mindestens 1 Jahre eine direkte Steuer ent-
richtet, überdies den Verfassungseid geleistet haben.
In Bayern und Hessen wird ferner gefordert, daß
sie seit 1 Jahre, in Baden, daß sie seit 2 Jahren die
Staatsangehörigkeit besitzen oder doch seit 1 Jahre
(in Hessen und Elsaß-Lothringen regelmäßig 3 Jah-
ren) einen Wohnsitz haben. In Württemberg werden
neben den Abgeordneten gewisser Städte und der
Oberamtsbezirke noch 6 Abgeordnete von der Stadt
Stuttgart und 17 Abgeordnete vom ganzen Lande in
zwei besonders gebildeten großen Wahlkreisen auf
Grund schriftlicher, von beliebigen Wählervereini-

¹ Pr. B D v. 30. 5. 49 G v. 29. 6. 93 u. 28. 6. 06 ² Sächs. G
v. 5. 5. 09 ³ Bay. G v. 9. 4. 06 ⁴ Württ. G v. 18. 7. 06 ⁵ Bad. G v.
24. 8. 04 ⁶ RG v. 31. 5. 11.

gungen einzureichender Wahlvorschläge nach dem Grundsatz der Listen- und Verhältniswahl (dem sogen. Proporz) gewählt.

In Hessen¹ ist das Wahlrecht bei direkter und geheimer Wahl gleich und nur an die Entrichtung von Steuern geknüpft. Doch stehen den über 50 Jahre alten Wahlberechtigten 2 Stimmen zu.

III. Das Reich

Die deutschen Staaten sind zum Deutschen Reich vereinigt. Das Jahr 1866 sah den alten deutschen Bund in Trümmer gehen und zunächst den Norddeutschen Bund entstehen, der sich im Jahre 1870/71 durch den Beitritt der Südstaaten und durch die Wiedergewinnung von Elsaß-Lothringen zum Deutschen Reich erweiterte. Heute ist uns das Reich schon ein vertrauter Begriff geworden. Wir sehen seine Farben schwarz-weiß-rot in allen deutschen Landen, sein Symbol, der Reichsadler, ziert viele öffentliche Gebäude unsrer Städte, und jede Münze trägt ihn aufgeprägt. Man mag durch die deutschen Gauen aus einem Lande in das andre wandern, und man wird kaum die Landesgrenzen gewahr werden.

Reichs- verfassung

Die deutschen Fürsten und die drei Hansestädte haben in der Verfassung des Deutschen Reichs „einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“ geschlossen. Gewiß ist, daß die deutschen Einzel-, Bundes- oder Gliedstaaten heute im Deutschen Reich zu einer weit engeren und innigern Gemeinschaft als im alten Reich oder im Deutschen Bunde vereinigt sind. Die deutschen Fürsten und Staaten, auch der König von Preußen, haben in ihren eignen Gebieten sicherlich genau so viel an Souveränität und

¹ Hess. G. v. S. 6. 11.

Souverätsrechten eingebüßt, als sie in der Reichsverfassung an das Reich abgetreten haben. Dafür üben sie aber auch die aufgegebenen Rechte nunmehr als „die verbündeten Regierungen“ im Reiche gemeinsam aus, sodaß man nicht sagen kann, sie seien ihnen gänzlich verloren gegangen.

Mag nun das Reich mehr einem Staate oder einem Bunde gleichen, jedenfalls ist es kein Einheitsstaat. Die deutschen Einzelstaaten bestehen auch im Reiche als selbständige Staaten mit großen und wichtigen Aufgaben fort, und es ist keine Frage, daß an den eigentlichen bundesstaatlichen oder föderativen Grundlagen des Reichs nicht einmal im Wege einer Verfassungsänderung gerüttelt werden dürfte. Die Verfassung sagt auch ausdrücklich, daß bestimmte im Verhältnis zur Gesamtheit festgestellte Rechte einzelner Bundesstaaten nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden können. So konnte z. B. die in der Reichsverfassung vorbehaltne Freihafenstellung Hamburgs, kraft deren das hamburgische Stadtgebiet außerhalb der deutschen Zollgrenze gelassen und in Zollsachen wie Ausland behandelt wurde, im Jahre 1882 nur mit Hamburgs Zustimmung beseitigt werden. Dahin gehören auch eine Anzahl Besonderheiten, die den süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden bei ihrem Eintritt in das Reich vorbehalten worden sind, und die unter dem Namen der Reservatrechte bekannt sind. Von ihnen wird noch später die Rede sein.

Die gemeinsamen Angelegenheiten des Reichs sind in dem wichtigen Artikel 4 der Reichsverfassung ausdrücklich festgestellt worden. Denn wie sich die Tätigkeit des Staates vielfach mit der der Gemeinde berührt, so treffen auch Reich und Einzelstaaten häufig auf demselben Gebiete zusammen. Es ist deshalb manchmal nicht leicht, zu sagen, was

Reich und
Einzel-
staaten

Art. 70

Art. 34

Reichs-
angelegen-
heiten

zur Zuständigkeit des Reichs und was zu der der einzelnen Bundesstaaten gehört. Handelt es sich aber um eine Reichsangelegenheit, so geht das einmal erlassene Reichsgesetz dem Landesgesetz unbedingt vor. Es versteht sich z. B. von selbst, daß der Einzelstaat keine besondern Maße, Münzen oder Gewichte mehr haben kann, nachdem diese Dinge vom Reiche und für das Reich einheitlich geordnet worden sind.

Reichsrecht
bricht
Landesrecht
Art. 2

So sind auch auf den Gebieten des Strafrechts, Handels- und Wechselrechts, des gerichtlichen Verfahrens, des bürgerlichen Privatrechts, des Vereinsrechts die ältern Bestimmungen der Landesgesetze von selbst außer Kraft getreten, seit wir hierüber eine eigne umfangreiche Reichsgesetzgebung haben. Und wollte heute ein einzelner Bundesstaat über diese Dinge, soweit sie ihm nicht vorbehalten worden sind, abweichende Bestimmungen treffen, so dürften sie weder die Gerichte und Behörden dieses Bundesstaats befolgen, noch wären sie für die eignen Landesangehörigen bindend. Das Gesetzgebungsrecht der Einzelstaaten beschränkt sich daher in Reichsangelegenheiten von selbst auf sogenannte Ausführungsgesetze zu den darüber erlassenen Reichsgesetzen, sei es, um den Übergang aus der alten in die neue vom Reich eingeführte Ordnung zu erleichtern, oder sei es, um Lücken auszufüllen, die die Reichsgesetze mit guter Absicht zur Schonung landschaftlicher Besonderheiten gelassen haben. Es versteht sich von selbst, daß die Gesetze der Einzelstaaten, auch wenn sie Reichsangelegenheiten betreffen, in Kraft bleiben, solange das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht nicht Gebrauch macht. Die Anwendung der Reichsgesetze ist regelmäßig Sache der Bundesstaaten. Dem Kaiser ist aber das Recht vorbehalten, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen.

Überblicken wir die dem Reich vorbehaltenen gemeinsamen Angelegenheiten, so zeigt sich als wichtigste die Sorge um die Existenz des Reichs selbst. Wie das Reich erst im Verteidigungskampfe gegen einen auswärtigen Feind geboren wurde, so ist es auch Reichs Sache, die Unversehrtheit des Reichsgebiets, das wieder mit der Gesamtheit der einzelnen Staatsgebiete zusammenfällt, durch das Heer, die Kriegsmarine und die Festungen zu schützen. Dem Auslande gegenüber tritt auch die Person des Kaisers mit eigener Machtfülle in den Vordergrund. Er ist es, der im Namen des Reichs, nur an die Zustimmung des Bundesrats, also nicht auch an die des Reichstags gebunden, Krieg erklärt. Er kann auch im Innern, und hier selbst ohne Zustimmung des Bundesrats, wenn die öffentliche Sicherheit bedroht ist, jeden Teil des Bundesgebiets in Kriegszustand erklären. Er leitet selbständig die Beziehungen des Reichs zu den auswärtigen Staaten, die äußere Politik. Zwar besteht im Bundesrat unter dem Vorsitz von Bayern ein Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten, aber ohne daß diesem Ausschuss in der Verfassung bestimmte Rechte beigelegt wären.

Art. 17
Auswärtige
Angelegenheiten

Art. 11

Art. 8

Der Kaiser vertritt das Reich völkerrechtlich und regelt den diplomatischen Verkehr. Er allein ist berechtigt, Frieden zu schließen, Bündnisse und andre Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Nur wenn diese Verträge Angelegenheiten betreffen, die in der Verfassung ausdrücklich als Reichsangelegenheiten bezeichnet sind, bedarf der Kaiser, wie zu jedem Akte der Gesetzgebung, hierzu der Zustimmung des Bundesrats und der Genehmigung des Reichstags. Hierher gehören z. B. die wichtigen Zoll- und Handelsverträge mit fremden Staaten, da die Zoll- und Handelsgesetzgebung auch im Inlande dem Reich

zusteht. Dagegen sind die rein politischen Bündnisverträge mit Oesterreich-Ungarn und Italien, die Grundlagen des Dreibundes, oder die Verträge über Abgrenzung der deutschen Schutzgebiete lediglich vom Kaiser geschlossen worden¹. Zum Erwerb oder zur Abtretung eines Schutzgebiets oder von Teilen eines solchen bedarf es jedoch eines Reichsgesetzes.

RG
v. 16. 7. 12

Innere
Angelegen-
heiten

Die Ordnung der innern Reichsangelegenheiten hängt aufs engste damit zusammen, daß Deutschland durch die geschichtliche Entwicklung und insbesondere durch den 1833 gegründeten Zollverein schon längst ein gemeinschaftliches, von den Landesgrenzen nicht mehr beengtes, dem Auslande geschlossen gegenüberstehendes Wirtschaftsgebiet geworden war. Dieser Zustand und der durch die moderne Entwicklung gesteigerte Verkehr drängten von selbst nach Bewegungsfreiheit der Bevölkerung, nach gleichen Grundlagen für Handels- und Gewerbebetrieb, nach einheitlichem Maß-, Münz- und Gewichtswesen, nach gemeinsamer Regelung des Bank-, des Post- und Telegraphen- und des Patentwesens, nach gemeinsamer Schuß des geistigen Eigentums und nach gegenseitiger Rechtshilfe in den einzelnen Bundesstaaten. Dieselben wirtschaftlichen Bedürfnisse nötigen ferner zur Einheitlichkeit im Eisenbahnwesen, in der Herstellung von Land- und Wasserstraßen und dazu, den Binnenschiffahrtverkehr auf den großen, mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen gemeinsam zu regeln und diese Straßen selbst gemeinschaftlich im Stand zu halten. Schon vor der Errichtung des Reiches bestanden über alle diese Dinge unter den deutschen Bundesstaaten zahllose Einzelverträge, und es war beinahe selbstverständlich, daß die neugewonnene politische Einheit der Nation diese Angelegenheiten von Reichs wegen an sich zog. Daß die ge-

¹ s. B. Marokko-Abkommen v. 4. 11. 11.

meinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, über Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren an das Reich überwiesen worden sind, beruht ebensosehr wie auf den wirtschaftlichen Bedürfnissen auch auf dem stärker gewordenen Einheitsgefühl der deutschen Stämme. Der gemeinsame Schutz des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See, die Errichtung von Reichskonsulaten stehen ebenso wie die Fragen der Kolonisation und Auswanderung in engem Zusammenhange mit der äußeren Politik des Reiches.

Endlich mußte das Reich, um ihm die finanzielle Lebensfähigkeit zu sichern, auch mit dem selbständigen Besteuerungsrecht ausgestattet werden. An diese gemeinsamen Reichsangelegenheiten schließen sich noch das Militärwesen und die Kriegsmarine, die Beglaubigung von Urkunden, die Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei (Tierkrankheiten), die Bestimmungen über Presse und Vereinswesen. Aus dem Zwecke des Reichs, die Wohlfahrt des deutschen Volkes zu pflegen, ist auch von selbst die wichtige soziale Gesetzgebung des Reichs hervorgegangen.

Eine Sonderstellung im Reiche nehmen die 1871 ihm zurückgewonnenen Reichslande Elfaß-Lothringen ein. Sie sind ein Bundesstaat, in dem der Kaiser die Staatsgewalt ausübt. An der Spitze der Landesregierung steht seit 1879 der in Straßburg residierende Statthalter, der vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannt und abberufen wird. Er versieht im Auftrage des Kaisers und unter Gegenzeichnung des Staatssekretärs landesherrliche Befugnisse, nimmt aber zugleich in elfaß-lothringischen Landesangelegenheiten die vormals dem Reichskanzler zugewiesene Stellung ein, wobei ihm der Staatssekretär als Stellvertreter

Elfaß-
Lothringen
v. 81. 5. 11

(S. 55) zur Seite steht. Landesgesetze werden vom Kaiser mit Zustimmung des aus zwei Kammern bestehenden Landtags erlassen. Die erste Kammer setzt sich aus Vertretern verschiedener öffentlicher Korporationen, der größeren Städte usw. und aus vom Kaiser ernannten Mitgliedern zusammen. Die zweite Kammer geht aus allgemeinen und direkten Wahlen (S. 17) mit geheimer Abstimmung hervor. Dem Kaiser steht, wenn der Landtag nicht versammelt ist, das Recht zu, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines außergewöhnlichen Notstandes Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen.

Bundes-
pflichten

- Dank der endlich erreichten Einigkeit der deutschen Fürsten und Stämme sind bisher alle Bundesglieder ihren Pflichten gegen das Reich gewissenhaft nachgekommen. Da aber ein mächtiger Staatskörper nicht bloß auf den guten Willen seiner Glieder angewiesen sein kann, so ist in der Reichsverfassung auch der gegenteilige Fall vorgesehen. Der widerstrebende Bundesstaat ist mit Zwangsmaßregeln, mit der Exekution bedroht, die vom Bundesrat zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken ist.
- Art. 19 Nur ganz ausnahmsweise mischt sich das Reich in die eignen Angelegenheiten eines Bundesstaats ein, wenn dort Verfassungsstreitigkeiten ausbrechen, die im Lande selbst nicht entschieden werden können. Gelingt es dem von einem Teile angerufenen Bundesrat nicht, den Streit gütlich auszugleichen, so spricht die Reichsgesetzgebung das letzte Wort. Auch für den Reichsangehörigen, dem in einem Einzelstaate die Hilfe der Gerichte zu Unrecht verweigert worden ist (Justizverweigerung), soll der Bundesrat eintreten. Endlich ist der Bundesrat auch berufen, Streitigkeiten unter den einzelnen Bundesstaaten auf Anrufen des einen Teils zu erledigen.
- Art. 76
- Art. 77

Die Verfassung, das wichtigste Grundgesetz des Reichs, ist mitten im Kriege nach schweren Kämpfen durch Vertrag der deutschen Fürsten und freien Städte durch Beschluß des Reichstags sowohl als der Landesvertretungen der deutschen Bundesstaaten zustande gekommen. Sie ist nach menschlichem Ermessen auf eine lange Zukunft hinaus geeignet, den nationalen Bedürfnissen gerecht zu werden. Immerhin kann sie, wie alles Menschenwerk, keine ewige Dauer beanspruchen. Sie selbst sieht daher den Fall ihrer Abänderung vor und bestimmt hierfür den Weg der Gesetzgebung. Sie erschwert aber mit weisem Bedacht die Möglichkeit der Änderung, denn schon 14 von den im Bundesrat vertretenen 58 Stimmen genügen, die geplante Änderung dadurch, daß sie sich dagegen erklären, zu Falle zu bringen.





Kaiser, Bundesrat und Reichstag

I. Der Kaiser

Im Spiegelsaal des Schlosses zu Versailles verkündete am 18. Januar 1871 König Wilhelm I., daß er es als eine Pflicht gegen das gemeinsame Vaterland betrachtet habe, dem Rufe der verbündeten deutschen Fürsten und Städte Folge zu leisten und die deutsche Kaiserwürde anzunehmen. „Demgemäß werden Wir und Unsre Nachfolger an der Krone Preußens fortan den Kaiserlichen Titel in allen Unfern Beziehungen und Angelegenheiten des Deutschen Reiches führen.“ Hiermit übereinstimmend überträgt die Reichsverfassung das Präsidium des Bundes dem Könige von Preußen, „welcher den Namen Deutscher Kaiser führt“. Die Kaiserwürde ist also mit der Krone Preußens so untrennbar verbunden, daß auch der verfassungsmäßige Vertreter des Königs von Preußen von selbst zur Vertretung des Kaisers im Reiche berufen ist. Bekanntlich war diese Vertretung schon einmal, nach den Attentaten des Jahres 1878, dem damaligen „Kronprinzen des Deutschen Reichs und von Preußen“ Friedrich Wilhelm übertragen.

RVerf
Art. 11

Kaiserliche
Prärogative

Wir sahen schon (S. 21), wie die dem Kaiser für seine Person durch die Verfassung beigelegte Machtsfülle, die Kaiserliche Prärogative sich vor allem in der Vertretung des Reiches nach außen geltend macht. Aber auch im Innern stehen dem

Kaiser wichtige Vorrechte zu. Er beruft, eröffnet, Art. 13
 vertagt und schließt den Bundesrat und den Reichs- Art. 17
 tag, er verkündet die Reichsgesetze und überwacht
 ihre Ausführung, er ernennt und entläßt die Reichs- Art. 18. 56
 beamten und die Reichskonsuln. Er führt schon
 im Frieden den Oberbefehl über die deutsche Kriegs- Art. 53
 marine, ihm allein schwören die Offiziere, Beamten
 und Mannschaften der Marine den Treueid. Auch
 die Truppen der Landmacht sind verpflichtet, den Art. 64
 Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten,
 und legen im Fahneneid dies Gelöbniß ab. Ihm Art. 50
 gebührt die obere Leitung der Post- und Tele-
 graphenverwaltung. Der Kaiser übt diese Rechte,
 die kaiserliche Regierungsgewalt, namens des Reichs
 durch Anordnungen oder Verfügungen, meist Erlasse
 genannt, aus. Nur bei der Ernennung gewisser
 Reichsbeamten, z. B. bei Besetzung des Reichsger-
 richts, ist er an die Vorschläge des Bundesrats
 gewiesen. Da diese kaiserlichen Erlasse der Gegen- Art. 17
 zeichnung des Reichskanzlers bedürfen, so ist damit
 zugleich gesagt, daß sie schriftlich zu ergehen haben.

Es leuchtet aber ein, daß sich damit die Re-
 gierungstätigkeit des Kaisers im Reiche ebensowenig
 erschöpft, wie die des Monarchen im Staate. Der
 Kaiser kann selbstverständlich durch schriftliche und
 mündliche Anregungen aller Art, auch in hochpoli-
 tischen Dingen, auf die Entschließungen der mit ihm
 verbündeten Regierungen, ja in außerordentlichen
 Fällen auch auf die Anschauungen des deutschen
 Volkes einwirken. So ist es wiederholt geschehen in
 Form von Botschaften an den deutschen Reichstag,
 bei der Thronbesteigung des zweiten deutschen Kai-
 sers in einem dem Reichskanzler amtlich mitge-
 teilten und veröffentlichten Regierungsprogramm.
 Endlich kann nicht davon die Rede sein, die wichtige
 kaiserliche Tätigkeit, die sich im Verkehr mit den

fremden Gesandten, in Beratungen mit dem verantwortlichen Reichskanzler, den einzelnen Reichsämtern, den Bundesratsbevollmächtigten oder mit wem sonst vollzieht, in irgendwelche verfassungsmäßig geregelte Formen zu bringen. In jedem Falle sind aber die Kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen für die Reichsbeamten und Reichsangehörigen nur dann verbindlich, wenn sie urkundlich mit der Unterschrift des Kaisers und der Mitunterschrift des Reichskanzlers ergangen und, soweit sie die Gesamtheit der Nation angehen, auch öffentlich bekannt gemacht, publiziert worden sind.

II. Der Bundesrat

Es liegt im Wesen des Bundesstaats, daß die einzelnen Staaten, soweit sie als verbündete Regierungen gemeinschaftlich die Regierung ausüben, auch in einer besondern Körperschaft vereinigt sind. Diese Körperschaft ist der Bundesrat. Die Reichsverfassung selbst bestimmt seine Zusammensetzung. Jeder der 26 Bundesstaaten ist mindestens mit einer Stimme im Bundesrat vertreten. Preußen allein mit 17 Stimmen, Bayern mit 6, Sachsen und Württemberg mit je 4, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen (s. jedoch S. 32) mit je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig mit je 2, alle übrigen Staaten mit je einer Stimme. Die Stimme von Waldeck ist (als 18.) durch Staatsvertrag auf Preußen übergegangen.

Art. 6

Bundesrats-
Bevoll-
mächtigte

Die Mitglieder des Bundesrats werden von den einzelnen Regierungen abgeordnet und heißen deshalb Bundesratsbevollmächtigte. Jede Regierung kann soviel Bevollmächtigte senden, als sie Stimmen führt, doch dürfen die mehreren Stimmen nur einheitlich abgegeben werden. Es kann also nicht vorkommen, daß sich z. B. von den sechs

bayerischen Stimmen ein Teil für, ein anderer gegen die betreffende Vorlage entscheidet. Die Bundesratsbevollmächtigten geben ihre Stimme so ab, wie ihnen von ihrer Regierung vorgeschrieben wird. Da man sich aber erinnerte, wie endlos einst die Beratungen des alten Bundestags dadurch verschleppt wurden, daß die Bundesgesandten noch keine Weisungen, Instruktionen zu haben vorschügten, so ist bestimmt, daß nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen überhaupt nicht gezählt werden. Es ist deshalb denkbar, daß der Bundesratsbevollmächtigte in einer dringlichen Angelegenheit, um das Stimmrecht seines Staats im einzelnen Falle nicht ganz verloren gehen zu lassen, schließlich doch nach eigener bester Überzeugung abstimmt.

Art. 7

Dem Kaiser liegt es zwar ob, den Mitgliedern des Bundesrats „den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren“. Trotzdem sind sie keineswegs Gesandte, die von den Einzelstaaten an das Reich entsandt, beim Reich beglaubigt wären, wie etwa die Frankfurter Bundesgesandten zuzeiten des ehemaligen deutschen Bundes. Denn ein Gesandter kann in dem Lande, bei dem er beglaubigt ist, nicht selbst an den Regierungsgeschäften teilnehmen.

Art. 10

Für die Instruktionen der Bundesratsbevollmächtigten tragen in den konstitutionell regierten deutschen Bundesstaaten, wie wir gesehen haben (S. 15), die einzelstaatlichen Minister, die auch selbst zu Bevollmächtigten bestellt sein können, die Verantwortung. So kommt es, daß sich auch die deutschen Landesvertretungen mannigfach mit den Reichsangelegenheiten beschäftigen, indem sie die Minister über ihre Meinung darüber, sowie über die an die Vertreter im Bundesrat erteilten oder noch zu erteilenden Instruktionen befragen, interpellieren, oder indem sie in Form von Resolutionen, durch

In-
struktionen

Abstimmung festgestellten Erklärungen, der Meinung der Kammern Ausdruck geben. Wie weit die Landesvertretungen dazu berechtigt sind, ob und inwieweit die Einzelregierungen ihren Wünschen Folge zu geben haben, richtet sich zunächst nach der Verfassung des betreffenden Einzelstaats. Eine Grenze gibt es jedenfalls: die Einzelregierungen können auch durch die Einzelparlamente nicht dazu gezwungen werden, dem Bundesvertrage selbst oder der Reichsverfassung untreu zu werden und etwa dem Reiche die von den Einzelstaaten aufzubringenden Mittel zu verweigern. Denn sie würden damit die Einmischung des Reichs in ihre Angelegenheiten und selbst die Bundesexekution gegen sich heraufbeschwören (§. 24).

Gesandte

Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Einzelstaaten, wenn auch nicht beim Reiche, so doch bei der preussischen Präsidialmacht in Berlin Gesandte, auch sogenannte Militärbevollmächtigte halten. Denn sie haben auch von Staat zu Staat mancherlei Angelegenheiten zu ordnen, die nicht zur Zuständigkeit des Reichs gehören, und sie haben auch als Bundesstaaten ein begreifliches Interesse daran, immer mit der Präsidialmacht in Fühlung zu bleiben. Aus demselben Grunde unterhält auch Preußen bei den meisten deutschen Staaten besondere Gesandtschaften. Die Bundesstaatsgesandten in Berlin sind meist zugleich Bundesratsbevollmächtigte ihrer Staaten, doch brauchen beide Ämter nicht notwendig in einer Person vereinigt zu sein.

Kompetenz
des
Bundesrats

R. Verf.
Art. 7

Der Bundesrat übt vor allem gemeinschaftlich mit dem Reichstage die Reichsgesetzgebung aus. Es wäre aber falsch, ihn deswegen mit einem sogenannten Oberhaus, Herrenhaus oder einer ersten Kammer zu vergleichen. Vielmehr steht er dem Reichstage eher so gegenüber, wie in den Einzelstaaten die Ministerien der Landesvertretung. Denn

der Bundesrat ist, als die geordnete Vertretung der verbündeten Regierungen, auch Inhaber einer eigentlichen Regierungsgewalt im Reiche, wie sie, in Deutschland wenigstens, keinem Oberhaus zusteht. Kraft dieser Regierungsgewalt beschließt der Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sowie über Mängel, die hierbei hervorgetreten sind. Er erläßt denn auch zahlreiche und umfangreiche Verordnungen und Reglements, die meist in einem besondern Blatte, dem Reichszentralblatt veröffentlicht werden. Er hat besondre Reichszentralstellen gegründet und setzt Kommissionen zur Beratung mannigfacher Gegenstände (wie beim deutschen bürgerlichen Gesetzbuch) nieder. Er veranstaltet amtliche Erhebungen über die verschiedensten Verhältnisse, sogenannte Enqueten, wie vor Jahren über das Börsenwesen und dergleichen mehr.

In gewissen Dingen sind indeß die Befugnisse des Bundesrats durch ein dem Präsidium eingeräumtes Verbotungsrecht oder Veto beschränkt. In Angelegenheiten des Militärwesens, der Kriegsmarine, gewisser indirekter Reichssteuern und des gesamten Zollwesens gibt nämlich die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, und zwar dann, wenn es sich um Abänderung bestehender Einrichtungen handelt, das Präsidium aber sich für deren Aufrechterhaltung erklärt. Nehmen wir z. B. an, der gesamte Bundesrat, mit Ausnahme von Preußen, sowie der Reichstag seien darüber einverstanden, daß die von Reichs wegen erhobne Salz-, Tabak- oder Branntweinsteuer geändert, oder die Zölle erhöht oder erniedrigt werden sollten, so bliebe es doch beim alten, wenn auch nur die Präsidialstimmen sich dagegen erklärten. Da diese, nämlich die acht-

Preussisches
Veto
Art. 5

zehn preussischen Stimmen, durch den König von

Preußen geleitet werden, der zugleich deutscher Kaiser ist, so ist durch dieses Vetorecht auch mittelbar noch ein weiteres wichtiges Vorrecht des Kaisers geschaffen.

Geschäfts-
föhrung des
Bundesrats

RVerf
Art. 7

RG
b. 81. 5. 11

Art. 7

Art. 9

Art. 13

Art. 13

Art. 14

Der Bundesrat faßt seine Beschlüsse regelmäßig mit einfacher Stimmenmehrheit, soweit nicht das oben besprochene preußische Veto oder die Reservatrechte einzelner Bundesstaaten (§. 19) entgegenstehen. Bei Stimmengleichheit gibt die (preußische) Präsidialstimme den Ausschlag. Jedoch werden dabei die 3 elsass-lothringischen Stimmen (§. 28) nicht gezählt, wenn die Präsidialstimme nur durch Zutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich erlangen oder den Ausschlag geben würde. Daß eine Verfassungsänderung schon durch vierzehn im Bundesrat dagegen abgegebene Stimmen abgewendet werden kann, ist schon gesagt worden (§. 25). In den Fragen endlich, in denen gewisse Bundesstaaten kraft ihrer Reservatrechte von der Reichsgemeinschaft, z. B. von der sogenannten Brausteurgemeinschaft, ausgeschlossen sind, haben sie auch kein Stimmrecht. Im übrigen kann jedes Bundesratsmitglied Vorschläge einbringen und verlangen, daß im Bundesrat darüber verhandelt werde. Es ist auch nicht daran gehindert, die abweichende Meinung seiner Regierung, selbst wenn sie im Bundesrat überstimmt worden ist, im Reichstag zu vertreten. Der Bundesratsbevollmächtigte kann aber niemals auch Mitglied des Reichstags sein.

Der Bundesrat tritt, vom Kaiser berufen, regelmäßig in Berlin zu Beratungen zusammen. Er kann ohne den Reichstag, der Reichstag kann aber nicht ohne den Bundesrat versammelt sein. Der Bundesrat muß berufen werden, wenn ein Drittel der Stimmen es verlangt. Tatsächlich haben es die vielfachen Geschäfte des Bundesrats mit sich gebracht, daß er jahraus jahrein in Berlin versammelt ist und nur im Sommer in Ferien geht.

Den Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte stehen dem vom Kaiser ernannten Reichskanzler oder seinem Stellvertreter zu. Der Reichskanzler kann also dem Bundesrat nicht angehören, ohne vom Bundesstaate Preußen als Bundesratsbevollmächtigter bestellt zu sein, mindestens könnte er nur in dieser Eigenschaft an der Abstimmung teilnehmen. Es ist ein Reservatrecht Bayerns, den Vorsitz im Falle der Behinderung Preußens zu übernehmen.

Vorsitz
Art. 15

Wie jede größere politische Körperschaft besitzt auch der Bundesrat seine Geschäftsordnung. Er setzt aus seiner Mitte eine Anzahl dauernder, mindestens fünfgliedriger Ausschüsse nieder. In allen Ausschüssen, außer demjenigen für die auswärtigen Angelegenheiten (S. 21), ist Preußen, in gewissen Ausschüssen sind regelmäßig auch gewisse andre Bundesstaaten vertreten. Endlich stehen dem Bundesrat zur Bewältigung seiner Geschäfte, namentlich auch zum Verkehr mit dem Reichstage die nötigen Kommissare und Hilfskräfte zur Verfügung.

Geschäfts-
ordnung

Art. 8

So finden wir an der Verwaltung der Reichsangelegenheiten den Kaiser, den Bundesrat, den Reichskanzler, die einzelstaatlichen Regierungen, vielfach auch bestimmte Regierungsstellen (die Landespolizeibehörden) bis zu den Gemeinden herab beteiligt. Die Reichsgesetze pflegen deshalb genau vorzuschreiben, wie in jeder Reichsangelegenheit die Zuständigkeit, Kompetenz, zwischen den einzelnen Gewalten verteilt sein soll.

III. Der Reichstag

Wie im Bundesrat die Gesamtheit der deutschen Regierungen, so ist im Reichstage die Gesamtheit des deutschen Volkes vertreten. Die Zahl der Reichs-

8. Verf.
Art. 20