

Bibliothek des Öffentlichen Rechts

herausgegeben von

Amtsrichter Dr. F. Scholz und Oberregierungsrat Storck

I. Band

Großherzogtum Baden

von

Professor Dr. Conrad Bornhak



Dr. Max Jänecke, Verlagsbuchhandlung, Hannover

Dr. Max Jänecke, Verlagsbuchhandlung, Hannover

DIE LAUFBAHN DES INGENIEURS

von E. FREYTAG, Ingenieur, Generaldirektor a. D.

Die „Frankfurter Zeitung“ schrieb soeben u. a.:

Es ist immer zu begrüßen, wenn ein an praktischen Erfahrungen reiches Leben etwas von seinen Kenntnissen und Errungenschaften zum Nutzen anderer, Aufsteigender und Suchender, austrent. Man merkt, E. Freytag hat in seinem Leben viele „werden“ und viele „nichts-werden“ sehen; er ist den Ursachen dieser Erscheinungen nachgegangen und sagt uns jetzt, wie man es machen und nichtmachen soll. Er geht von der Erfahrung aus, daß durch das vielgegliederte Arbeitsgebiet der Technik mit ihren verschiedenartigsten Arbeitsgelegenheiten und Betätigungsmöglichkeiten leicht junge Leute in eine falsche Bahn gedrängt werden und oft nicht zu dem Wirkungskreis gelangen, zu dem sie durch ihre Veranlagung bestimmt sind. Es ist ein recht zutreffendes Bild der Praxis, das hier entworfen ist, und der junge Hochschüler und der vor der Berufswahl Stehende wird gut tun, es sich anzusehen, denn in der Regel hat er recht wenig Ahnung, wie es in der Praxis zugeht und in welcher Weise er das Erlernte einmal an den Mann bringen soll. Im ganzen ist das Freytagsche Buch ein Orientierungsbuch, es gibt die Verhältnisse, wie sie sind, mit denen der Ingenieur zu rechnen hat, mit denen er sich abfinden muß. Aber abgesehen von der der Besserung wohl bedürftigen Ingenieur Lage erhalten wir ein vernünftiges und richtiges Bild der Ingenieurarbeit, so daß das Buch, soweit es ein Buch überhaupt vermag, Gutes wirken kann.

„Zeitschrift des Vereines deutscher Ingenieure“:

Den Erfahrenen dürfte der Inhalt dieses Buches zum Nachdenken über seinen eigenen Werdegang anregen, dem Unerfahrenen wird es eine gute Einführung in den künftigen Beruf und eine Vorbereitung auf seine Schwierigkeiten sein.

INHALT:

- I. DER INGENIEUR IM ALLGEMEINEN: Welche Wirkungskreise eröffnen sich dem Ingenieur? Wie wird man Ingenieur? Welche Lebensstellungen werden dem Ingenieur geboten?
- II. DER INGENIEUR IN DEN MASCHINENFABRIKEN. Die Organisation der Maschinenfabriken. Die Angelegenheiten der Arbeiter. Der Ingenieur in der Maschinenfabrik in seinen Lehrjahren. Der Ingenieur in selbständiger Arbeit. Der Ingenieur als Leiter einer Maschinenfabrik.

PREIS geheftet M. 4.—,

in eleg. Leinenband M. 5.—.

==== **Man verlange ausführlichen Prospekt!** ====

Bibliothek des Öffentlichen Rechts.

Die Bände werden nach der Reihenfolge des Erscheinens numeriert; ein ausführliches Verzeichnis befindet sich am Schluß dieses Bandes.

Bibliothek des Öffentlichen Rechts

herausgegeben von

Amtsrichter Dr. F. Scholz und Oberregierungsrat Storck

**Sammlung gemeinverständlicher Darstellungen des Staats- und
Verwaltungsrechtes der wichtigsten Kulturstaaten der Gegenwart**

1. Band

Großherzogtum Baden

VON

Professor Dr. Conrad Bornhak



Dr. Max Jänecke, Verlagsbuchhandlung, Hannover

1908

**Staats-
und Verwaltungsrecht des
Großherzogtums Baden**

von

Professor Dr. Conrad Bornhak



Dr. Max Jänecke, Verlagsbuchhandlung, Hannover
1908



Ewiger Bund

<https://www.ewigerbund.org>



Vaterländischer Hilfsdienst

<https://www.hilfsdienst.net/>

Inhalt.

Einleitung.

	Seite
§ 1. Geschichtliche Grundlagen	1
§ 2. Quellen	7
§ 3. Literatur	9

I. Teil. Verfassungsrecht.

Kapitel I. Die Monarchie.

§ 4. Der Großherzog	11
§ 5. Die Thronfolge	16
§ 6. Regentschaft und Regierungsstellvertretung	21
§ 7. Die Ministerverantwortlichkeit	23

Kapitel II. Land und Leute.

§ 8. Das Staatsgebiet	27
§ 9. Die Staatsangehörigen	28
§ 10. Bevorrechtete Klassen	33

Kapitel III. Die Volksvertretung.

§ 11. Die Landstände im allgemeinen	38
§ 12. Die erste Kammer	42
§ 13. Die zweite Kammer	44
§ 14. Der Geschäftsgang	46
§ 15. Rechte der Volksvertretung	51

Kapitel IV. Die staatlichen Funktionen.

I. Die Regierung.

§ 16. Wesen der Regierung	56
§ 17. Inhalt der Regierungstätigkeit	58

II. Die Gesetzgebung.

§ 18. Wesen und Entstehung des Gesetzes	63
§ 19. Gegenstände der Gesetzgebung	67
§ 20. Insbesondere Finanzgesetze	70

	Seite
§ 21. Aufhebung der Gesetze	75
§ 22. Verordnungen mit Gesetzeskraft	78
III. § 23. <i>Die richterliche Gewalt</i>	80

II. Teil. Verwaltungsrecht.

Kapitel I. Die Verwaltungsorgane.

I. § 24. <i>Das Beamtenrecht</i>	83
--	----

II. Die Verwaltungsorganisation.

§ 25. Allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung	90
§ 26. Die Gemeinden	94
§ 27. Bezirksamt und Landeskommissäre	99
§ 28. Die Kreis- und Bezirksverbände	103
§ 29. Die oberste Staatsverwaltung	106

III. Der Rechtsschutz im öffentlichen Rechte.

§ 30. Der Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte	110
§ 31. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	114
§ 32. Verfahren in Verwaltungssachen	119
§ 33. Die Kompetenzkonflikte	122

Kapitel II. Einzelgebiete der Verwaltung.

I. Gebiet des Innern.

§ 34. Innere Verwaltung und Polizei	125
§ 35. Organe und Formen der Polizeiverwaltung	128
§ 36. Einzelne Zweige der Polizei	132
§ 37. Wohlfahrtspflege	135

II. Gebiet der Finanzen.

§ 38. Privatwirtschaftliche Einnahmen	139
§ 39. Die direkten Steuern	143
§ 40. Indirekte Steuern, Regalien und Gebühren	147
§ 41. Rechnungskontrolle und Schuldenwesen	152

III. Gebiet des geistigen Lebens.

§ 42. Der Staat und die Religionsgesellschaften	155
§ 43. Die evangelische Kirche	160
§ 44. Die katholische Kirche	163
§ 45. Das Volksschulwesen	165
§ 46. Höheres Unterrichtswesen	169
Alphabetisches Sachregister	171

Einleitung.

§ 1. Geschichtliche Grundlagen. *)

Das Gebiet des heutigen Großherzogtums Baden war durch die Völkerwanderung in den Besitz der Alemannen gelangt, der Teil nördlich der Oos durch den Sieg Chlodwigs über die Alemannen fränkisch geworden. In dem durch den Vertrag von Verdun (843) begründeten ostfränkischen oder deutschen Reiche handelte es sich um Teile des schwäbischen und des fränkischen Herzogtums, deren Grenze an dieser Stelle die Oos bildete. Das fränkische Herzogtum wurde nach dem Siege Ottos des Großen über Herzog Eberhard 939 mit der Krone vereinigt, das schwäbische hatte unter den Hohenstaufen dasselbe Schicksal. Seit den Hohenstaufen mit dem Siege über Heinrich den Löwen die endgültige Zerstörung des deutschen Stammesherzogtums gelungen war, beruht die weitere Entwicklung Deutschlands wesentlich auf der Grafschaft. Die Grafengewalten verwachsen aber durch die Feudalisierung mit dem größeren Grundbesitze zu einer untrennbaren Einheit.

Die Zähringer hatten schon unter Kaiser Heinrich IV. für Berthold I. die Anwartschaft auf das Herzogtum Schwaben erlangt, waren aber 1057 mit der auf das Herzogtum Kärnten

*) Vgl. v. Weech, *Badische Geschichte*, Karlsruhe 1890.

entschädigt und 1061 damit belehnt worden. Da sie es aber tatsächlich nicht gewinnen konnten, nannten sie sich von ihrer Stammburg bei Freiburg Herzöge von Zähringen. Ihre Familienbesitzungen lagen im Breisgau, Aargau und Thurgau. Der Sohn Bertholds I., Hermann I., hatte die Verwaltung der kärntner Markgrafschaft Verona übertragen erhalten, die aber auch nicht dauernd behauptet wurde. Daher stammt der markgräfliche Titel. Dieser wurde, seit Hermann II. die Herrschaft Baden im fränkischen Ufgau von seiner Mutter ererbt hatte, 1112 mit Baden verbunden. So entstand die Markgrafschaft Baden der Zähringer auf fränkischem und schwäbischem Boden.

Das Zurücktreten des Reichsamtes hinter dem ererbten Familienbesitze führte auch hier zu Landesteilungen. Schon 1190 hatten sich die Linien Hochberg-Hochberg und Hochberg-Sausenberg im Breisgau abgesplittert. Für die eigentliche Markgrafschaft Baden wurde schon durch Familienvertrag der Brüder Bernhard I. und Rudolf IV. vom 16. Oktober 1380 bestimmt, daß sie nie mehr als zwei regierende Herren haben solle. Die damals durchgeführte Teilung Badens wurde mit dem Tode Rudolfs IV. wieder gegenstandslos. Durch den Beinheimer Entscheid von 1425 wurde zusammen mit Pfalz-Veldenz die Anwartschaft auf die Grafschaft Sponheim erworben. Da die Linien Hochberg-Hochberg und Hochberg-Sausenberg 1418 und 1503 wieder erloschen, wurde auch ihr Gebiet mit den Stammlanden wieder verbunden.

Eine dauernde Bedeutung hatte die unter den Söhnen Christophs I., Bernhard III. und Ernst I., 1527 durchgeführte Landesteilung. Ersterer erhielt die obere Markgrafschaft mit Baden,

die luxemburgischen und sponheimischen Lande, letzterer die untere Markgrafschaft mit Durlach und Pforzheim, sowie die hochbergischen Gebiete im Breisgau. So entstanden die beiden Linien Baden-Baden und Baden-Durlach. Nach einigem Schwanken blieb Baden-Baden katholisch, Baden-Durlach wurde lutherisch und während des dreißigjährigen Krieges zeitweise seines landesherrlichen Hauses beraubt. Der Gegensatz der Bekenntnisse trennte seitdem nicht nur das Haus, sondern auch die badischen Lande und wies ihrer Politik verschiedene Bahnen an. Markgraf Karl Wilhelm von der Durlacher Linie begründete 1715 die neue Hauptstadt Karlsruhe.

Die in Baden wie in anderen Ländern entstandenen Landstände traten nach dem dreißigjährigen Kriege allmählich außer Wirksamkeit.

Auf Grund eines schon am 28. Januar 1765 abgeschlossenen Vertrages, der namentlich den Religionsstand sicherte, wurden nach dem Aussterben der Linie Baden-Baden am 21. Oktober 1771 die gesamten badischen Lande unter dem Markgrafen Karl Friedrich (seit 1738 in Baden-Durlach regierend) vereinigt. Zu Baden-Durlach mit 29,50 Quadratmeilen und 99 150 Einwohnern kamen mit Baden-Baden 35,50 Quadratmeilen und 75 000 Einwohner hinzu. Die einheitliche Markgrafschaft Baden erstreckte sich seitdem in vielfach durchbrochenem Gebiete das rechte Rheinufer entlang von der Basel und Hüningen gegenüber liegenden Seite bis südlich von Bruchsal. Dazu kamen einzelne Gebiete in der linksrheinischen Pfalz, namentlich Teile der Grafschaft Sponheim mit Birkenfeld. Im Reichsfürstenrate führte Baden die drei Stimmen Baden-Baden, Baden-Durlach und Baden-Hochberg unter den altfürstlichen Häusern.

Infolge des Luneviller Friedens vom 9. Februar 1801 mußten die linksrheinischen Gebiete an Frankreich überlassen werden. Dafür erhielt Baden im Reichsdeputationshauptschlusse vom 25. Februar 1803 das Bistum Konstanz, die Reste der Bistümer Speier, Basel und Straßburg, die pfälzischen Ämter Ladenburg, Bretten und Heidelberg mit Heidelberg und Mannheim, die nassauische Herrschaft Lahr, einige hessische Ämter und eine Reihe von Abteien und Reichsstädten — für einen Verlust von 8 Quadratmeilen mit 25 500 Einwohnern 60 Quadratmeilen und 237 000 Einwohnern. Außerdem wurde ihm die Kurwürde übertragen.

Der Preßburger Friede von 1805 brachte den Rest des Breisgaus, die Ortenau, die Stadt Konstanz und die Mainau in badischen Besitz.

Durch den Beitritt zur Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 sagte sich Baden vom Reiche los und erlangte die volle Souveränität. Sein Kurfürst nahm den Titel Großherzog an, erhielt im Austausch bisher württembergische Gebiete, und es wurden ihm mehrere seiner Mitstände, namentlich die Fürsten von Fürstenberg, Leiningen und Löwenstein-Wertheim standesherrlich unterworfen.

Infolge des Wiener Friedens von 1809 folgten 1810 neue Gebietserwerbungen, namentlich der Grafschaft Nellenburg. Damit hatte das Großherzogtum im wesentlichen seinen heutigen Gebietsumfang erreicht.

Schon die Vereinigung von Baden-Baden mit Baden-Durlach hatte an die Verwaltung hohe Anforderungen gestellt. Noch schwieriger war es, zahllose kleine Gebietsteile zu einem lebensfähigen Mittelstaate zu verbinden, zumal das evangelische Herrscherhaus jetzt zu zwei Dritteln

katholische Untertanen hatte und ein Drittel unter den unzufriedenen mediatisierten Standesherrn stand. Während sich im Breisgau unter österreichischer Herrschaft das Ständewesen erhalten hatte, wurde jetzt das Freiburger Ständehaus geschlossen. Dreizehn Organisationsedikte von 1803 und sieben Konstitutionsedikte von 1807 sollten die Staatseinheit herbeiführen. Eine Übersetzung des Code Napoléon als badisches Landrecht brachte 1809 ein einheitliches Privatrecht. Eine Verfassung nach westfälischem Muster wurde 1808 in Aussicht genommen. Aber vorläufig konnte nur eine absolutistische Verwaltung die Staatseinheit herstellen.

Wenngleich Baden sich 1813 den Verbündeten angeschlossen hatte und 1815 dem deutschen Bunde beigetreten war, so sah es sich doch gerade nach Wiederherstellung des Friedens aufs äußerste bedroht. Die Hauptlinie des Hauses war dem Aussterben nahe, und die Ebenbürtigkeit der aus der dritten Ehe Karl Friedrichs stammenden Nebenlinie der Grafen von Hochberg bestritten. Bayern erhob dabei Ansprüche auf die rechtsrheinische Pfalz, gestützt auf österreichische Entschädigungsversprechen und das Erbfolgerecht in die badische Hälfte von Sponheim, wofür die Pfalz den Ersatz bildete.

Demgegenüber erkannte das Hausgesetz vom 4. Oktober 1817 ausdrücklich das Thronfolgerecht der Grafen von Hochberg an. Der Aachener Kongreß von 1818 wies die bayrischen Ansprüche zurück. Baden trat nur für die ihm überlassene österreichische Enklave Hohengeroldseck das Amt Steinfeld an der Tauber an Bayern ab und erhielt durch den Frankfurter Territorialrezeß vom 20. Juli 1819 die endgültige Gestaltung seines Gebietes.

Vor allem wurde aber die bedrohte Staatseinheit gewahrt durch Erlaß einer Verfassungsurkunde. Schon von Wien aus hatte Großherzog Karl 1815 auf Anregung Steins und des russischen Kaisers Alexander eine Kommission eingesetzt, die einen ersten Entwurf zu stande brachte. Da der Krieg die Sache ins Stocken brachte, regte sich die Ritterschaft und ein Teil der bürgerlichen Kreise in Bittschriften, die die Regierung zurückwies. Die für den August 1816 verheißene Einberufung der Stände, wofür weitere Verfassungsentwürfe entstanden, wurde nochmals verschoben. Doch die Bedrohung von außen und die Finanznot führten schließlich auf Grund eines Entwurfes von Nebenius zum Erlasse der Verfassungsurkunde vom 22. August 1818. Dazu kam die Wahlordnung vom 23. Dezember 1818. *)

Seitdem haben sich die Geschicke des Großherzogtums wesentlich im Rahmen der gesamtdeutschen Entwicklung vollzogen. Es trat 1836 dem Zollvereine bei. Durch die Auflösung des Deutschen Bundes hörte es zwar auf, der gesamtdeutschen Staatenverbindung anzugehören, fand aber gleich den anderen süddeutschen Staaten in den Schutz- und Trutzbündnissen mit Preußen doch den Anschluß an das gesamte Vaterland. Dieser wurde vollendet durch den in den Versailler Verträgen vom 15. November 1870 erfolgten Beitritt Badens zum neuen deutschen Bunde, dem Deutschen Reiche.

Wenn auch die badische Verfassungsurkunde noch heute die Grundlage des öffentlichen Rechtszustandes bildet, so hat doch der Zustand des

*) v. Weech, Geschichte der badischen Verfassung, Karlsruhe 1866; Rosin, Badisches Staatsrecht um die Geburtszeit Großherzogs Friedrich in den Beiträgen zur badischen Geschichte und Volkskunde, Freiburg i. B. u. Leipzig 1896.

öffentlichen Rechtes im einzelnen mannigfache Veränderungen erfahren. Hervorzuheben sind namentlich die Durchführung der politischen Gleichberechtigung der Bekenntnisse 1849, die Verwaltungsgesetzgebung von 1863, die parlamentarische Immunität 1867, die Ministerverantwortlichkeit 1868 und die Änderungen des Wahlrechtes 1869, 1870 und 1904. Diese geschichtliche Entwicklung einzelner Einrichtungen wird an den geeigneten Stellen zu berücksichtigen sein.

§ 2. Quellen.

I. K. S. Gerstlacher, Sammlung aller Baden-Durlachischen, das Kirchen- und Schulwesen, das Leben und die Gesundheit betreffenden Anstalten und Verordnungen, 3 Bände, Stuttgart 1773 u. 1774.

Sammlung der Regierungsblätter von 1803 bis 1833, 2 Bände, Karlsruhe und Baden 1834; von 1834—1841, 3. Band, ebenda 1843; von 1842—1853, 4. Band, Mannheim 1854.

Vollständige Sammlung aller in den großherzoglich badischen Regierungsblättern von 1803 bis 1832 enthaltenen Gesetze, Edikte usw. in systematischer Ordnung, 4 Teile, Karlsruhe 1828 bis 1836.

Handbuch für Badens Bürger, enthaltend die Verfassungsurkunde usw., Karlsruhe 1832; erste Fortsetzung dazu Karlsruhe 1833.

Badisches Bürgerbuch, eine Sammlung der öffentlichen Bundes- und Landesgesetze, Karlsruhe 1845.

Bingner, Handbuch für badische Juristen, eine Sammlung der für die badische Zivilpraxis wichtigsten Gesetze usw., Mannheim 1858.

Fr. Wielandt, Neues badisches Bürgerbuch, eine Sammlung der wichtigsten Gesetze und Ver-

ordnungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Großherzogtums Baden nebst den einschlägigen Gesetzen des Deutschen Reiches, 2 Bände, 7 Aufl., Heidelberg 1805; 1. Band 8. Aufl. 1907; 2. Band, Nachtrag 1907.

Rosin, Handbibliothek badischer Gesetze (Texte mit Einleitungen), Bd. 1: Badische Verfassungsgesetze, her. von Rosin, Freiburg i. B. 1887; Bd. 2: Gesetze über die direkten Steuern, her. von Philippovich, Freiburg i. B. 1888; Bd. 5: Gesetze die katholische Kirche betreffend, her. von Heiner, Freiburg i. B. 1890.

Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke, Heft VIII, 1: Baden. Die Verfassung des Großherzogtums Baden vom 22. August 1818 mit allen Abänderungen usw., 2. Aufl. Leipzig 1905.

II. Amtliches Verkündigungsorgan ist seit 1803 das Regierungsblatt, seit 1869 das Gesetzes- und Verordnungsblatt.

III. J. B. Mors, Alphabetisches Repertorium über sämtliche großherzoglich badische ältere und neuere Gesetze und Landes- und Provinzialverordnungen von 1710—1810, 2 Bände, Freiburg i. B. 1811.

Fr. Fink, Alphabetisches Realrepertorium von 1811 bis jetzt, Fortsetzung zum vorigen, Freiburg i. B. 1822—1824; 2. Aufl. Heidelberg 1834.

A. Bauer, Alphabetisches Realrepertorium der großherzoglich badischen Gesetze, 2. Bd. zum vorigen, Mannheim 1845.

J. F. Wehrer, Gesetzeslexikon für die badischen Bürger, 2 Teile, Karlsruhe 1845—1847.

J. F. Wehrer, Repertorium der gesamten Gesetzgebung Badens nach ihrem neuesten Stande, Heidelberg 1866, Nachtrag 1868.

K. A. Kopp, Wörterbuch zum Nachschlagen der für das Großherzogtum Baden wichtigen Gesetze, Staatsverträge und Verordnungen, 3. Aufl., Karlsruhe 1894.

§ 3. Literatur.

I. J. J. Moser, Einleitung in das markgräfllich badische Staatsrecht, Frankfurt und Leipzig 1772.

J. J. Moser, Beiträge zum markgräfllich-badischen Staatsrechte, Frankfurt und Leipzig 1772.

J. J. Pfister, Geschichtliche Darstellung der Staatsverfassung des Großherzogtums Baden und seiner Verwaltung, 1. Band, Heidelberg 1829.

J. J. Pfister, Geschichtliche Entwicklung des Staatsrechts des Großherzogtums Baden und der verschiedenen darauf bezüglichen öffentlichen Rechte, nach Quellen bearbeitet und mit Urkunden belegt, 2 Teile, Heidelberg 1836—1838; neue Aufl. Mannheim 1847.

K. Schenkel, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, 3. Band, 1. Halbband, 3. Abteilung, Freiburg i. B. und Tübingen 1884.

F. Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, ebenda III, I, 3, Freiburg i. B. und Leipzig 1895.

Fr. Rettig, Die Polizeigesetzgebung des Großherzogtums Baden, systematisch bearbeitet von P. Guillerot, Karlsruhe 1853.

G. Weizel, Das badische Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung mit den dazu gehörigen Verordnungen samt geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen, nach amtlichen Quellen bearbeitet, Karlsruhe 1864.

Außerdem die Lehr- und Handbücher des deutschen Staatsrechts überhaupt.

II. Archiv für die Rechtspflege und die Gesetzgebung im Großherzogtum Baden, her. von Duttlinger, Frhr. v. Weiler u. v. Kettenacker, 4 Bände, Freiburg i. B. 1830—1837.

Blätter für Justiz und Verwaltung im Großherzogtum Baden, her. von Mayer, Rettig, Ruef und Trefurt, 2 Bände, Freiburg i. B. 1840 u. 1841.

Magazin für badische Rechtspflege und Verwaltung, her. von Zentner, Renaud, Turban, später Spohn, 6 Bände, Heidelberg 1854—1861.

Badisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeinteressen, her. von Bissing, 14 Bände, Heidelberg 1855—1868.

Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, her. von Ed. Löning, Heidelberg 1869, seit 1870 von Fr. Wielandt.

I. Teil. Verfassungsrecht.

Kapitel I. Die Monarchie.

§ 4. Der Großherzog.

Da die deutschen Einzelstaaten geschichtlich allein Schöpfungen ihrer Dynastien sind, ferner keine revolutionären Ereignisse den Zusammenhang der rechtlichen Entwicklung innerhalb des Einzelstaates unterbrochen haben, kann von einer Volkssouveränität keine Rede sein. Wie alle Rechte der Landeshoheit in dem Landesherren vereinigt waren, so ist er mit Erweiterung der Landeshoheit zur souveränen Staatsgewalt durch die Auflösung des alten Reiches zum Inhaber aller Rechte der Staatsgewalt geworden.

Der bis 1818 absolute Monarch hat sich nun durch den Erlaß der Verfassungsurkunde in der Ausübung der Staatsgewalt gewissen verfassungsmäßigen Beschränkungen unterworfen, aber alle Rechte sind ihm geblieben. So gelangt die Verfassungsurkunde zu dem grundlegenden Satze des § 5, der der geschichtlichen Entwicklung und dem staatsrechtlichen Zustande aller monarchischen Einzelstaaten Deutschlands entspricht: „Der Großherzog vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in dieser Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.“

Trotz der Verfassungsurkunde sind und bleiben alle Rechte der höchsten Staatsgewalt

in der Person des Monarchen vereinigt. Die Verfassungsurkunde selbst findet ihren Rechtsgrund in dem Gesetzgebungsrechte des bis dahin absoluten Monarchen. Die Beschränkungen, die sie ihm in der Ausübung der Staatsgewalt auflegt, sind also nicht von einem anderen gesetzt, sondern sind Selbstbeschränkungen des höchsten Inhabers der Staatsgewalt. Indem die Verfassungsurkunde aber für die Zukunft einer Änderung nur mit Zustimmung der Volksvertretung in besonders erschwerten Formen unterliegt, werden die Selbstbeschränkungen zu dauernden, über die der Monarch sich nicht einseitig hinwegsetzen kann.

Aus dem Verhältnisse des Monarchen zur Verfassung ergibt sich aber, daß die Beschränkungen nur so weit gehen, als sie durch die Verfassung oder besondere Gesetze ausgesprochen sind. Die Vermutung spricht für das freie monarchische Recht und dessen Betätigung. Der Monarch darf nicht nur tun, was ihm Verfassung oder besondere Gesetze besonders gestatten, sondern er darf sich überall frei betätigen, wo er gesetzlich in der Ausübung der Staatsgewalt nicht beschränkt ist.

In dem Wesen der höchsten Staatsgewalt, die sich in der Person des Monarchen verkörpert, liegt es, daß der Monarch nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Es ist das an sich selbstverständlich, da mit Auflösung des alten Reiches eine höhere Gewalt, die einen deutschen Landesherren zur Verantwortung ziehen könnte, aufgehört hat, und die Staatsgewalt des neuen Reiches in den verbündeten Regierungen selbst liegt, also keine Obergewalt über einen deutschen Landesherren haben kann. Gleichwohl erklärt die Verfassungsurkunde § 5 auch noch ausdrücklich, daß die Person des Großherzogs heilig und unverletzlich ist.

Der Großherzog genießt die mit seiner Stellung verbundenen Ehrenrechte.

Hierher gehört zunächst der Titel. Die großherzogliche Würde, zuerst bei den Mediceern in Toskana eingeführt, hat seit der Rheinbundsakte in Deutschland Eingang gefunden und ist damals auch von Baden angenommen worden. Nach modernem Völkerrechte gehört sie zu den Titeln mit königlichen Ehren. Der Großherzog führt demnach das Prädikat „Königliche Hoheit“. Mit dem Titel verbindet sich der Zusatz „von Gottes Gnaden“. Seinem Ursprunge nach ein Zeichen der Demut, bedeutet er staatsrechtlich die Unabhängigkeit von jeder höheren irdischen Gewalt. Die früher auch in Baden übliche Aufnahme aller geschichtlichen Gebiete, aus denen sich der Staat zusammensetzte, in den Titel ist seit der Verordnung vom 24. November 1830 durch eine dem staatsrechtlichen Zustande des Einheitsstaates entsprechende Formel ersetzt. Der Titel lautet daher „Von Gottes Gnaden, Großherzog von Baden, Herzog von Zähringen“.

Dem einheitlichen Titel entspricht das mit diesem gleichzeitig festgesetzte einheitliche Wappen, roter Balken im gelben Felde mit der Königskrone.

Der Großherzog genießt ferner mit seinen Familienangehörigen Ehrenrechte durch Fürbitte im Kirchengebete, Landestruer und die ihm nach der Militärkonvention zustehenden militärischen Ehrenrechte.

Den Aufgaben der monarchischen Repräsentation dient endlich der Hofstaat. Seine Mitglieder stehen aber, obgleich mit öffentlich anerkannten Titeln ausgestattet, nur in einem privatrechtlichen Dienstverhältnisse zum Landesherren und werden aus den Mitteln der Zivilliste besoldet.

Der Großherzog hat endlich gewisse Vermögensrechte.

Im Patrimonialstaate waren Hof- und Landesverwaltung noch ungeschieden. Aus den Erträgen des Kammergutes, der vom Reiche verliehenen Regalien und ergänzend aus den von den Ständen bewilligten Steuern bestritt der Landesherr unterschiedslos alle auftauchenden Bedürfnisse. Erst der moderne Staat machte eine Auseinandersetzung zwischen der privaten und der öffentlichen Sphäre erforderlich.

Nach dem Vorgange von England bezeichnet man die Privateinkünfte des Landesherrn auf Grund seiner öffentlichen Stellung in vielen kontinentalen Staaten, u. a. auch in Baden, als Zivilliste. Der Name ist daher genommen, daß nach der 1690 stattgefundenen Auseinandersetzung der Landesherr aus seinen ordentlichen Einnahmen auch die Kosten des Zivilstaatsdienstes nach einer beigefügten Liste (Zivilliste) zu bestreiten hatte (Macaulay, History of England, Tauchnitz edition, Bd. 5, S. 223). Später wurden diese Kosten auch auf den Parlamentsetat übernommen, so daß für die Zivilliste nur die Kosten des Hofhaltes übrig blieben. In den kontinentalen Staaten war das von Anfang an der Fall.

Die bestrittene Frage nach dem Eigentum der Domänen entscheidet § 59 der badischen Verfassungsurkunde dahin, daß sie nach allgemein anerkannten Grundsätzen des Staats- und Fürstenrechtes unstreitiges Patrimonialeigentum des Regenten und seiner Familie sind. Ihre Erträge sollen jedoch außer der darauf radizierten Zivilliste und anderen darauf haftenden Lasten zur Deckung der Staatsbedürfnisse dienen. Die Domänenverwaltung erfolgt durch eine Staatsbehörde.

Die Zivilliste ist durch Gesetze vom 3. März 1854 (R.Bl. Nr. VIII, S. 43) und vom 14. April 1858 (R.Bl. Nr. XV, S. 147) festgestellt und beträgt jetzt 1 289 983 Mk., wozu seit 1894 eine zusätzliche Aufbesserung von 300 000 Mk. kommt, für jedes Jahr. Dazu kommt die Nutzung gewisser Grundstücke. Davon sind die Kosten des gesamten Hofhaltes zu bestreiten.

Für die großjährigen Mitglieder des Großherzoglichen Hauses sind durch das Apanagen-gesetz vom 21. Juli 1839 (R.B. Nr. XXIV, S. 197) besondere Apanagen aus der Staatskasse festgesetzt. Die Großherzogin bezieht eine solche erst, wenn sie verwitwet ist. Elternlose minderjährige Kinder apanagierter Prinzen erhalten Sustentation. *)

Zivilliste wie Apanagen unterliegen im übrigen den Grundsätzen des Privatrechtes und der Zivilgerichtsbarkeit. Von den Domänen vollständig getrennt ist das private Fideikommißvermögen des Großherzoglichen Hauses, das wie das Privateinkommen des Großherzogs und der Mitglieder seines Hauses privatrechtlich ist.

Daß der Großherzog nicht gleichzeitig in Personalunion einen anderen Staat beherrschen dürfte**), läßt sich nicht behaupten. Das zweite Hausgesetz vom 4. Oktober 1817 § 3 schließt

*) Die Großherzogliche Zivilliste beläuft sich nach dem Staatsvoranschlag für 1908 auf 1 589 983 M. Die Großherzogin-Witwe Luise erhält eine Apanage von 153 875 M., Prinz Max 51 423 M. und seine Mutter, Prinzessin Wilhelm von Baden, 42 856 M. Im ganzen betragen die Apanagen 248 161 M., 53 268 M. weniger als bisher, da die Bezüge des Erbgroßherzogs und des verstorbenen Prinzen Karl weggefallen sind.

**) So Schenkel, Badisches Staatsrecht, S. 4; Wielandt, Badisches Staatsrecht, S. 28. Mit meiner Ansicht stimmt dagegen überein Rehm, Modernes Fürstenrecht, München 1904, S. 236.

eine solche Personalunion nur für den Fall der außerordentlichen kognatischen Thronfolge aus. Dieser besondere Ausnahmefall kann aber nicht ohne weiteres verallgemeinert werden.

§ 5. Die Thronfolge.

So lange nach patrimonialer Auffassung Land und Leute als ererbtes Familiengut galten, war auch die Übertragung der Herrschaft von Todes wegen privates Erbrecht. Daraus ergab sich einmal das Teilungswesen. Aber auch nachdem man dieses im Interesse des Familienglanzes durch Rechtsgeschäfte innerhalb des Hauses, die man als Hausgesetze bezeichnete, überwunden hatte, blieb die dadurch gesicherte Individualsuccession wesentlich privatrechtlich. Erst im modernen Staate hat sich die Thronfolge zu einer rein staatsrechtlichen Einrichtung entwickelt, zu der kraft Geblütsrecht sich vererbenden Befugnis, die Staatspersönlichkeit des verstorbenen Monarchen fortzusetzen, so daß der Fürst staatsrechtlich nicht stirbt.

In Baden war die patrimoniale Auffassung von besonderer Gefahr für die Staatseinheit wegen der bayrischen Ansprüche auf einzelne Gebiete. Daher ist in Baden die Thronfolge schon vor Erlaß der Verfassungsurkunde durch das Hausgesetz und Familienstatut vom 4. Oktober 1817 im Sinne der Staatseinheit geregelt worden. Diese Bestimmungen sind nach § 4 der Verfassungsurkunde als in diese aufgenommen zu betrachten und können daher auch nur im Wege des Verfassungsgesetzes geändert werden. *)

*) Vgl. H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, Jena 1862 ff. Bd. 1, S. 145 ff.; Heffter, Sonderrechte der souveränen und mediatisierten Häuser Deutschlands, Berlin 1871, S. 237 ff.

Das Thronfolgerecht ist bedingt durch die Zugehörigkeit zum landesherrlichen Hause. Diese läßt sich wiederum auf eine Reihe von Untererfordernissen zurückführen. Es ist notwendig:

- a. Abstammung vom ersten Erwerber, ein Erfordernis, dem das lombardische Lehnrecht in Deutschland Eingang verschafft hat, während das ältere deutsche Recht Abstammung vom letzten Inhaber der Herrschaft erforderte. Ohne daß man auf ältere Zeiten zurückzugehen brauchte, ist jetzt Ahnherr aller Mitglieder des Hauses der erste Großherzog Karl Friedrich.
- b. Eheliche Abstammung. Ersatzmittel der Ehelichkeit wie Adoption und Legitimation erkennt das deutsche Privatfürstenrecht nicht an.
- c. Hausgesetzlich gültige Ehe:
 - a. Ebenbürtigkeit. Ihre Grundsätze sind nicht hausgesetzlich festgestellt, sondern beruhen auf Hausobservanz. Das badische Haus gehört zu den altfürstlichen, die an sich die strengsten Ebenbürtigkeitsgrundsätze haben. Ebenbürtig sind danach die Mitglieder solcher Familien, die einen erblichen Thron inne haben oder gehabt haben, insbesondere also auch die ehemals reichsfürstlichen und reichsgräflichen Häuser, die zur Zeit des alten Reiches Reichsunmittelbarkeit, Landeshoheit und Reichsstandschaft hatten. Es werden aber in Baden auch solche Familien als ebenbürtig betrachtet, die in ihrem ausländischen Heimatsstaate zum herrschenden Hause im weiteren Sinne gehören, wie Beauharnais-Leuchtenberg. Eine an sich nicht ebenbürtige Ehe kann

durch Konsens der Agnaten eine ebenbürtige werden wie durch Akte vom 10. September 1806 die dritte Ehe des Großherzogs Karl Friedrich mit Freiin Geyer von Geyersberg für den Fall des Aussterbens des ebenbürtigen Mannesstammes. Nach Erlaß der Verfassungsurkunde würde es jedoch dazu eines Verfassungsgesetzes bedürfen.

β. Landesherrlicher Konsens, den das Apanagengesetz vom 21. Juli 1839 § 11 ausdrücklich vorsieht, ebenso die Verordnung vom 27. Juli 1885 über die Standesbeurkundung § 6.

d. Abstammung vom Mannesstamme, auch agnatisches Prinzip oder salisches Gesetz genannt. Thronfolgeberechtigt sind nur Männer, deren Abstammung vom ersten Erwerber durch Männer vermittelt ist.

e. Regierungsfähigkeit. Das alte lehnrechtliche Erfordernis, durch die Goldene Bulle ausdrücklich für die Kurhäuser anerkannt, ist in vielen anderen deutschen Staaten, so Preußen und Bayern, aufgegeben, besteht aber in Baden fort. Dauernde Regierungsunfähigkeit schließt nicht nur vom Throne aus, sondern bewirkt auch den Verlust der bereits erworbenen Herrschaft. Durch Patent vom 5. September 1856 nahm daher Großherzog Friedrich I., der bis dahin für seinen geisteskranken Bruder, Großherzog Ludwig, die Regentschaft geführt hatte, die großherzogliche Würde an.

Damit ist der Kreis der an sich Thronfolgeberechtigten gegeben, die Reihenfolge ihrer Berufung bestimmt die Thronfolgeordnung.

Die Thronfolgeordnung ist nach dem Haus-

gesetze und Familienstatute vom 4. Oktober 1817 in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des gemeinen deutschen Staatsrechtes die Primogenitur. Es wird also erst die älteste, dann die folgende usw. vom Großherzog Karl Friedrich abstammende Linie mit unbeschränktem Repräsentationsrechte bis in die entferntesten Grade und unter Brüdern mit dem Vorrechte der Erstgeburt berufen. Dabei ist die Thronfolgeberechtigung der aus der dritten Ehe Karl Friedrichs stammenden Grafen von Hochberg unter Erhebung zu badischen Prinzen und Markgrafen ausdrücklich anerkannt.

Erst nach vollständiger Erschöpfung der ordentlichen Thronfolge findet eine außerordentliche kognatische Thronfolge statt, die durch das Hausgesetz vom 4. Oktober 1817 vorgesehen ist. Dabei können jedoch nie die Prinzessinnen selbst folgen, sondern nur deren männliche Abkömmlinge. Entgegen den Grundsätzen des gemeinen deutschen Staatsrechtes gehen auch die Regredienterbinnen, d. h. die damals durch den Vorzug des Mannsstammes ausgeschlossenen, den späteren Erbtöchtern vor. Es würde also beim Aussterben des badischen Hauses in erster Linie die Nachkommenschaft der Töchter des 1817 regierenden Großherzogs Karl berufen sein. Von dieser kommt derzeit nur das fürstliche Haus Hohenzollern in Betracht.

Der Thronerwerb vollzieht sich von Rechts wegen, indem mit dem Augenblick des Todes die Herrschaft auf den berufenen Regierungsnachfolger übergeht, selbst wenn er nichts davon weiß.

Der Regierungsantritt bedeutet dagegen den Beginn der Ausübung der Herrschaft, kann also nur erfolgen durch wissentliche Handlungen des regierungsfähigen Herrschers.

Die Form des Regierungsantritts ist zwar nicht rechtlich vorgeschrieben, doch erfolgt üblicherweise der Erlaß einer Erklärung an die Staatsangehörigen, worin der neue Herrscher die Heilighaltung der Verfassung gelobt und sich über die Absichten seiner Regierung äußert.

Ein besonderer Verfassungseid des Großherzogs wird im Gegensatz zu anderen deutschen Staaten nicht erfordert. Ebenso wenig ist eine neue Huldigung seitens der Staatsangehörigen notwendig.

Die Herrschaft endet zunächst durch den Tod, womit die verfassungsmäßige Thronfolge sich eröffnet.

Dem Tode steht die Abdankung gleich. Durch sie tritt der Herrscher unter Wahrung seiner Ehrenrechte zurück in den Kreis der Staatsangehörigen, und zwar der Mitglieder des landesherrlichen Hauses.

Dieselben Wirkungen hat dauernde Regierungsunfähigkeit, da sie eine Voraussetzung des Thronerwerbes bildet. Dies wird durch den Vorgang von 1856 bewiesen.*)

Dagegen ist eine Absetzung des Monarchen im Wege Rechts unmöglich, da in ihm die höchste Staatsgewalt verkörpert ist. Mit dem Untergange des alten Reiches ist die einst über den deutschen Landesherrn stehende Gewalt fortgefallen. Auch sind Land und Leute nicht mehr ererbtes Familiengut, so daß die Agnaten eine Obergewalt über den derzeitigen Landesherrn als Vertreter der Familie beanspruchen können.

*) Anderer Ansicht Wielandt, Badisches Staatsrecht S. 30 N. 1, der in diesem Falle nur Regentschaft eintreten lassen will. Allein der Vorgang von 1856, der sich vollständig mit den Grundsätzen des alten gemeinen deutschen Staatsrechts deckt, spricht dagegen.

Da der Regierungsnachfolger die Staatspersönlichkeit seines Vorgängers nur fortsetzt, ist er an dessen Handlungen ebenso gebunden, als wenn es seine eigenen gewesen wären.

§ 6. Regentschaft und Regierungsstellvertretung.

Das badische Verfassungsrecht entbehrt Bestimmungen über Regentschaft und Regierungsstellvertretung. Ein dem Landtage von 1861/63 vorgelegter Gesetzentwurf ist nicht zur Erledigung gekommen. So gilt in dieser Hinsicht nur Gewohnheitsrecht, wie solches sich auf der Grundlage des alten gemeinen deutschen Staatsrechtes in einzelnen Präzedenzfällen entwickelt hat.

Die patrimoniale Auffassung, die Land und Leute als ererbten Familienbesitz ansah, kannte eine Vertretung des behinderten Landesherren nur in den privatrechtlichen Formen der Vormundschaft und des Auftrages. Erst die Bedürfnisse des modernen Staates haben wie die Thronfolge auch die Vertretung des Landesherren auf rein staatsrechtlicher Grundlage entwickelt.

I. Regentschaft hat die Handlungsunfähigkeit des Herrschers zur Voraussetzung. Solche liegt vor bei Minderjährigkeit des Landesherren, also, da die Volljährigkeit mit zurückgelegtem 18. Lebensjahre eintritt, wenn er dieses Alter noch nicht erreicht hat, ferner bei Handlungsunfähigkeit, z. B. infolge von Geisteskrankheit oder Kriegsgefangenschaft, die noch nicht als dauernde Regierungsunfähigkeit festgestellt werden kann.

Da die Thronfolge auch auf den Handlungsunfähigen übergeht, dieser aber die Regierung nicht ausüben kann, so ist darin eine Vertretung notwendig. Regentschaft bedeutet also Ausübung der Herrschaft in ihrer Gesamtheit. Der Regent

bildet mit dem Monarchen, der nur die monarchischen Ehrenrechte hat, dieselbe staatsrechtliche Persönlichkeit und teilt daher die monarchische Unverantwortlichkeit.

Da der Monarch regierungsunfähig ist, kann der Regent nur kraft Rechtssatzes berufen werden. Dieser Rechtssatz ist gewohnheitsrechtlich. Hergebracht ist die Regentschaft des nächsten regierungsfähigen Agnaten, also regelmäßig des Thronfolgers. Hiernach ist auch nach dem Tode des Großherzogs Leopold 1852 bei Begründung der Regentschaft für den nunmehrigen Großherzog Ludwig verfahren worden.

Irgendwelche Mitwirkung des Landtages bei Begründung der Regentschaft ist nicht vorgesehen. Ebensowenig bestehen Beschränkungen in den Regierungsbefugnissen des Regenten gegenüber denen des Monarchen, wie solche in anderen deutschen Staaten sich vielfach aus der früheren privatrechtlichen Auffassung der Vormundschaft erhalten haben.

Auch ein besonderer Verfassungseid des Regenten ist nicht vorgesehen.

Die Regentschaft endet mit Fortfall ihres Grundes. Entweder geht, wie beim Tode oder dauernder Regierungsunfähigkeit des Monarchen, die Regentschaft in Thronfolge über, und der bisherige Regent wird Großherzog. Oder der Mangel der Regierungsunfähigkeit wird gehoben, wie z. B. bei der Minderjährigkeit, und der Regent tritt in den Kreis der Mitglieder des landesherrlichen Hauses zurück.

II. Regierungsstellvertretung hat dagegen die Handlungsfähigkeit des Herrschers zur Voraussetzung. Er ist nur arbeitsunfähig und fühlt aus diesem Grunde das Bedürfnis, sich zu entlasten.

Die Berufung des Vertreters erfolgt kraft Rechtsgeschäftes, einer öffentlichrechtlichen Vollmacht, durch den Monarchen. Die Auswahl der Person, die Bestimmung des Umfanges der Vertretung und ihre Dauer liegen daher ganz im Ermessen des Monarchen. Der Vertreter, der nur ein Organ des handlungsfähigen Monarchen ist, hat daher nach seinem Willen und in Verantwortlichkeit gegen ihn die Regierungsgeschäfte zu führen.

In den bisherigen Fällen der Regierungsstellvertretung ist entweder der Thronfolger mit ihr betraut worden, oder man hat sich mit erweiterten Vollmachten des Staatsministeriums begnügt.

§ 7. Die Ministerverantwortlichkeit.

Die in § 5 der Verfassungsurkunde ausgesprochene Unverantwortlichkeit des Großherzogs findet ihre notwendige Ergänzung in der Verantwortlichkeit der Minister. Diese hat ihren Rechtsgrund darin, daß ein Minister durch Gegenzeichnung eines rechtswidrigen Aktes des Großherzogs sich selbst einer Rechtswidrigkeit schuldig macht und dafür zur Verantwortung gezogen werden kann.

„Verordnungen und Verfügungen des Großherzogs, welche sich auf die Regierung und Verwaltung des Landes beziehen, sind in der Urschrift von den zustimmenden Mitgliedern der obersten Staatsbehörde zu unterzeichnen und gelten nur als vollziehbar, wenn die Ausfertigung von einem Minister gegengezeichnet ist“ (V.U. § 67g). Nicht jede Anordnung des Großherzogs bedarf hiernach der Gegenzeichnung, sondern nur eine solche, die in die Landesregierung eingreift. Tut sie das aber, dann ist sie ohne Gegenzeichnung ein staatsrechtliches Nichts. Von der Notwendigkeit der

Gegenzeichnung sind befreit die dem Großherzog auf Grund seiner Kontingentsherrlichkeit zustehenden Akte der militärischen Kommandogewalt, da diese reichsrechtlich sind und deshalb die Ausübung nicht landesrechtlichen Beschränkungen unterworfen werden kann, und Akte des landesherrlichen Kirchenregiments, da die Kirche ein vom Staate verschiedener Organismus ist, und es sich hier nicht um Regierung und Verwaltung des Landes handelt.

Zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit hat man ziemlich allgemein eine Sondergerichtsbarkeit für erforderlich erachtet. Eine besondere Strafgerichtsbarkeit gegen beschuldigte Minister würde freilich derzeit durch die Gestaltung des Reichsrechtes ausgeschlossen sein, da Strafrecht und Strafverfahren von der Reichsgesetzgebung in Anspruch genommen werden, und kein der Landesgesetzgebung vorbehaltenen Gegenstand in Frage kommt. Wohl aber ist eine besondere Disziplinargerichtsbarkeit, neben der das ordentliche Strafverfahren einhergeht, gegenüber Ministern kraft Landesrechts möglich.

Die Regelung der Ministerverantwortlichkeit ist erfolgt durch das Verfassungsgesetz vom 20. Februar 1868 (V.U. § 67 a—g) und das ergänzende Gesetz vom 11. Dezember 1869, das Verfahren bei Ministeranklagen betreffend (G.u. V.Bl. S. 542), ergänzt durch das E.G. vom 3. März 1879 zu den Reichsjustizgesetzen (a. a. O. S. 91).

Voraussetzung der Anklage ist eine durch Handlungen oder Unterlassungen wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangene Verletzung der Verfassung oder anerkannt verfassungsmäßiger Rechte oder schwere Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates.

Die Erhebung der Anklage steht nur der zweiten Kammer mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit zu. Die Zurücknahme der Anklage kann mit einfacher Mehrheit erfolgen. Das Anklagerecht erlischt drei Jahre nachdem die Handlung zur Kenntnis des Landtages gekommen ist, und wenn die zweite Kammer die Handlung gebilligt hat.

Für die Entscheidung zuständig ist ein Staatsgerichtshof, bestehend aus der ersten Kammer, dem Präsidenten des Oberlandesgerichtes und acht weiteren Richtern, welche aus den Kollegialgerichten durch das Los bezeichnet werden. Den Vorsitz führt der Präsident der ersten Kammer und in seiner Vertretung der Oberlandesgerichtspräsident. Außer dem Präsidenten müssen mindestens 18 Mitglieder, darunter 12 der ersten Kammer, ununterbrochen anwesend sein. Versammlungsort ist die Residenzstadt.

Das Verfahren ist der Strafprozeßordnung nachgebildet, indem Kommissare der zweiten Kammer die Anklage vertreten. Bei unentschuldigtem Ausbleiben des Angeklagten kann gleichwohl verhandelt werden. Zum Schuldspruche ist Zweidrittelmehrheit erforderlich.

Die Verurteilung kann nur auf Entlassung aus dem Staatsdienste lauten. Diese Folge ist nur auf Antrag oder mit Zustimmung der Stände wieder zu beseitigen. Rechtsmittel gegen das Urteil finden nicht statt.

Der Staatsgerichtshof entscheidet nicht über privatrechtliche Entschädigungsforderungen und über die strafrechtliche Verantwortlichkeit. Wohl aber hat er auf Antrag der zweiten Kammer darüber zu beschließen, ob ein angeklagter Minister wegen im Amte begangener strafbaren

Handlungen vor das zuständige Strafgericht zur Aburteilung zu verweisen sei.

Ein Fall der Ministeranklage nach Maßgabe dieser Gesetzgebung ist bisher nicht vorgekommen.

Eine politische Verantwortlichkeit der Minister besteht insoweit, als sie die Zweckmäßigkeit der Regierungshandlungen vor dem Landtage zu vertreten haben. Dagegen ist das parlamentarische System des Ministerwechsels, wonach jede dem Ministerium ungünstige Abstimmung dieses zum Rücktritte nötigt und den Monarchen zwingt, ein neues aus der Mehrheit zu ernennen, nicht eingeführt. Der Großherzog ernennt und entläßt vielmehr die Minister nach freiem Ermessen. Da aber jede schwere Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates die Ministeranklage rechtfertigt und darüber, ob eine solche rechtlich nicht feststellbare Gefährdung vorliegt, die zweite Kammer entscheidet, besteht doch auch eine starke politische Abhängigkeit der Minister von der Mehrheit der zweiten Kammer.

Kapitel II. Land und Volk.

§ 8. Das Staatsgebiet.

Die patrimoniale Auffassung sah in der Gebietshoheit eine Art Obereigentum des Landesherren über allen Grund und Boden. Im modernen Staate ist die Gebietshoheit rein öffentlich-rechtlich geworden. Sie geht daher neben dem privaten Eigentume unabhängig einher, da sich beide in verschiedenen Kreisen bewegen und einen verschiedenen Rechtsinhalt haben.

Die Gebietshoheit bezeichnet nicht nur die räumliche Ausdehnung der Staatsherrschaft, sondern einen Inbegriff umfassendster Rechte des

Staates an seinem Gebiete. Sie wirkt negativ, indem sie jede fremde Staatsgewalt von der Betätigung von Herrschaftsrechten ausschließt. Diese negative Seite der Gebietshoheit kommt hauptsächlich völkerrechtlich in Betracht. Sie wirkt positiv, indem sie den Staat berechtigt, alle Befugnisse der Staatsherrschaft in seinem Gebiete auszuüben. Das ist wesentlich die staatsrechtliche Seite der Gebietshoheit.

Bei der besonderen Wichtigkeit des Gebietes als der dinglichen Grundlage des Staates ist dieses regelmäßig verfassungsmäßig festgelegt. Die Notwendigkeit dazu ergab sich zunächst allgemein aus dem Gegensatze zur patrimonialen Auffassung, die Veräußerungen und Teilungen des Gebietes wie von privatem Grundeigentume zuließ. Für Baden kam noch der besondere Grund dazu, daß man sich nach 1815 gegen die Ansprüche Bayerns auf Teile des badischen Staatsgebietes zu wehren hatte.

Demgemäß sagt § 3 der Verfassungsurkunde: „Das Großherzogtum ist unteilbar und unveräußerlich in allen seinen Teilen“. Eine Abtretung von Staatsgebiet würde daher nur erfolgen können in den Formen der Verfassungsänderung. Allein das Staatsgebiet ist nur gegen Teilungen und Veräußerungen verfassungsmäßig festgelegt. Für Erweiterungen des Staatsgebietes bedarf es der Form des Verfassungsgesetzes oder auch nur des einfachen Gesetzes nicht.

Das ganze badische Staatsgebiet ist aber gleichzeitig Reichsgebiet. Denn Art. 1 der Reichsverfassung legt das Bundesgebiet fest durch Aufzählung der Bundesstaaten in deren derzeitigem Gebietsumfange. Jede Veränderung des Reichsgebietes, Abtretung wie Erweiterung, bedarf daher der Form des Reichsverfassungsgesetzes.

Veränderungen des badischen Staatsgebietes gegenüber anderen deutschen Staaten können, da sie das Reichsgebiet unberührt lassen, auch ohne Mitwirkung des Reiches vor sich gehen. Eine Veränderung des badischen Staatsgebietes gegenüber dem Auslande oder gegenüber dem Reichslande Elsaß-Lothringen bedarf dagegen sowohl der Form des badischen Landesrechtes wie des Reichsgesetzes zur Änderung des Art. 1 der Reichsverfassung.

§ 9. Die Staatsangehörigen.

Im Gegensatze zu dem ständischen Staate, der nur eine durch den Stand vermittelte Staatsangehörigkeit kannte, hat die Rechtsgleichheit der staatsbürgerlichen Gesellschaft auch eine allgemeine Staatsangehörigkeit unter gleichmäßiger Regelung ihres Erwerbes und Verlustes ermöglicht.

Während man das Wesen der Staatsangehörigkeit bis Mitte des 19. Jahrhunderts unter den Einflüssen des Naturrechtes und der Lehre vom Vertragsstaate in Rechten des einzelnen gegenüber dem Staate erblickte, ist in den letzten Jahrzehnten immer mehr die Ansicht zum Durchbruche gelangt, daß die Staatsangehörigkeit ein umfassendes Pflichtverhältnis des einzelnen gegenüber der Staatsgewalt ist. Dem entspricht auf der anderen Seite ein ebenso umfassendes persönliches Herrschaftsrecht des Staates gegenüber seinen Angehörigen zur Durchführung seiner Aufgaben. Dieses ist als selbständiges Recht unabhängig vom Aufenthalte der Staatsangehörigen im Staatsgebiete, wenn sie auch freilich im fremden Staatsgebiete vielfach der Herrschaft ihrer Staatsgewalt nicht erreichbar sind. Die Fremden unterliegen dagegen der Staatsgewalt nur um ihres Aufenthaltes im Gebiete willen.

Ein Ergebnis der älteren Auffassung der Staatsangehörigkeit sind jedoch die Grundrechte, wie solche sich in den meisten einzelstaatlichen Verfassungsurkunden, namentlich auch in §§ 7 bis 25 der badischen finden.

Geschichtlich erwachsen auf dem Boden englischer Verfassungskämpfe, der *Petition of right* von 1628 und der *Bill of rights* von 1689, fanden die Grundrechte in naturrechtlicher Form Eingang durch die französische Revolution in der Erklärung der Menschenrechte von 1791. Erst die *Charte constitutionnelle* Ludwigs XVIII. von 1814 kehrte zum positiven Rechte zurück, indem sie die Hauptgrundsätze des neuen Rechtszustandes als *Droit public des Français* feststellte. Die französische Verfassung von 1814 war nun aber unmittelbar vorbildlich für die Verfassungsurkunden der deutschen Mittelstaaten. So gelangten die Grundrechte auch in die badische Verfassung.

Die Bedeutung der Grundrechte wurde in den Anfängen konstitutionellen Lebens stark überschätzt. Doch entsprachen sie damals einem praktischen Bedürfnisse. Denn die neue konstitutionelle Staatsform war unvermittelt aufgebaut auf die überkommene absolutistische Verwaltung. Gegenüber deren Willkür mußte man die individuelle Freiheit wenigstens einigermaßen sichern, wenn der Konstitutionalismus nicht reiner Schein bleiben sollte. Da man die Bedeutung der Verwaltung noch nicht recht kannte, geschah dies in den allgemeinen Formeln der Grundrechte. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts gelangte man aber dazu, die Bedeutung der Verwaltung richtig zu würdigen. Durch gesetzlichen Ausbau der Verwaltung und Einführung der Verwaltungsgewichtsbarkeit haben Reich wie Einzelstaat die in-

dividuelle Sphäre besser geschützt, als es die allgemeinen Formeln der Grundrechte vermochten. Damit haben die Grundrechte ihre frühere Bedeutung verloren. Ein Teil von ihnen ist durch das Reichsrecht sogar formell beseitigt.

Die noch fortbestehenden Grundrechte verbürgen den Grundsatz der staatsbürgerlichen Gesellschaft, die Gleichheit aller vor dem Gesetze ohne Rücksicht auf Stand und Religion, unbeschadet der Vorrechte der Mediatisierten, die Unverletzlichkeit des Eigentums einschließlich desjenigen der Kirchen und höheren Lehranstalten und der Verbindlichkeiten des Staates.

Trotz der Grundrechte ist und bleibt die Staatsangehörigkeit ein umfassendes Pflichtverhältnis. Das findet seinen Ausdruck in dem Huldigungseide nach dem Gesetze vom 7. Juni 1848 (R.Bl. Nr. XXXVII, S. 167). Die Soldaten legen ihn mit dem Fahneneide, die öffentlichen Diener mit dem Diensteide, alle anderen Staatsangehörigen nach Zurücklegung des 21. Lebensjahres auf Treue gegen den Großherzog und die Verfassung und Gehorsam gegen die Gesetze ab.

Jeder Angehörige eines deutschen Einzelstaates ist notwendig auch Angehöriger des Deutschen Reiches, während es in den reichsunmittelbaren Gebieten Elsaß-Lothringen und den Schutzgebieten auch bloße Reichsangehörige geben kann. Die Voraussetzungen des Erwerbes und des Verlustes mußten daher einheitlich von Reichs wegen geregelt werden. Dies ist geschehen durch das Bundesgesetz vom 1. Juni 1870. *) Erworben und verloren wird danach regelmäßig die Zugehörigkeit zum Einzelstaate, sie zieht jedoch die Reichsangehörigkeit nach sich.

*) Dazu badische Verordnung vom 28. Dezember 1870 (G.u.V.Bl. Nr. LXXIII, S. 759).

I. Erwerb.

1. Geburt. Eheliche Kinder erwerben die staatliche Zugehörigkeit des Vaters, uneheliche die der Mutter. Tatsächlich ist dieser Erwerbsgrund die überwiegende Regel.

2. Legitimation. Uneheliche Kinder erwerben dadurch die Staatsangehörigkeit des Vaters. Adoption hat diese Wirkung nicht.

3. Heirat. Weibliche Personen erwerben das Indigenat des Mannes.

4. Verleihung. Voraussetzung ist der Antrag einer verfügungsfähigen Person. Die Verleihung selbst bildet aber einen einseitigen Akt der Staatsgewalt. Die Verleihung an Reichsausländer heißt Naturalisation: verliehen wird die Staatsangehörigkeit und mit ihr die Reichsangehörigkeit, zuständig ist der Landeskommisär, der nach freiem Ermessen über die Verleihung befindet. Die Verleihung an Reichsinländer und die Verleihung an solche Reichsausländer, die ihr deutsches Indigenat durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande verloren haben, heißt Aufnahme. Sie gewährt im ersten Falle nur die Staatsangehörigkeit, da die Reichsangehörigkeit bereits vorhanden ist, im zweiten Falle auch die Reichsangehörigkeit. Zuständig ist das Bezirksamt. Es muß die Aufnahme bei Niederlassung im Inlande auf Antrag erteilen.

Die Verleihung wird ersetzt durch Anstellung im inländischen Staatsdienste, wenn die Anstellungsurkunde nicht eine Ausnahme macht.

II. Verlust.

1. Legitimation. Das uneheliche Kind einer Inländerin verliert durch Legitimation seitens eines Nicht-Inländers seine bisherige Staatsangehörigkeit.

2. Heirat. Die Inländerin, die einen Nicht-Inländer heiratet, verliert ihre Staatsangehörigkeit.

3. Entlassung. Sie erfolgt, wie die Verleihung, nur auf Antrag, ist aber einseitige Handlung der Staatsgewalt. Zuständig ist das Bezirksamt. Verläßt der Entlassene das Inland nicht binnen sechs Monaten, so verliert die Entlassung ihre Wirkung. Die Entlassung zwecks Überwanderung in einen anderen deutschen Staat muß erteilt werden, kommt aber sehr selten vor. Die Entlassung zwecks Auswanderung in das Ausland kann aus militärischen Gründen versagt werden.

4. Ausspruch der Behörde. Zuständig ist die einzelstaatliche Zentralbehörde. Den Grund bildet einmal die Tatsache, daß jemand einem vom Kaiser für den Fall des Krieges oder der Kriegsgefahr erlassenen Rückkehrbefehle nicht Folge leistet, außerdem der Eintritt oder das Verbleiben im fremden, d. h. ausländischen Staatsdienste ohne Erlaubnis der eigenen Regierung.

5. Zehnjähriger Aufenthalt im Auslande, sobald der Betreffende keine gültigen Heimatscheine oder Reisepapiere mehr hat. Der Verlust tritt nicht ein bei Eintragung in die Matrikel eines Reichskonsulates. Er erstreckt sich auch auf Ehefrau und minderjährige Kinder, die sich bei dem Familienhaupte befinden. Durch Staatsverträge kann die Frist auf fünf Jahre herabgesetzt werden, wenn inzwischen das fremde Indigenat erworben wird. Dies ist durch die sogenannten Bancroftverträge von 1868 gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika geschehen.

Eine mehrfache Staatsangehörigkeit ist möglich sowohl gegenüber mehreren deutschen Staaten, wenn jemand eine neue Staatsangehörigkeit er-

wirbt, ohne die alte aufzuheben, als auch gegenüber dem Auslande, hier auch noch durch die Verschiedenartigkeit der Gesetzgebung.

§ 10. Bevorrechtete Klassen.

Bevorrechtete Klassen von Staatsangehörigen, die den Grundsatz der staatsbürgerlichen Gesellschaft von der Gleichheit aller vor dem Gesetze durchbrechen, ergeben sich als stehengebliebene Reste der alten ständischen Gesellschaftsordnung.

1. Der niedere Adel genießt materielle Vorrechte nicht mehr. Entstanden aus den zum Kriegsdienste zu Roß nach Lehnrecht verpflichteten mittleren Grundbesitzern und ihren Familienangehörigen, bildete er innerhalb der ständischen Gesellschaft des Territoriums regelmäßig die erste Klasse. Auch nach Durchführung der Rechtsgleichheit blieb das Adelsprädikat als erbliche Ehre auszeichnung bestehen und kann als solche neu verliehen werden. In Baden erfolgte die Regelung durch das VI. Konstitutionsedikt §§ 21, 22.

Der Adel gilt als erworben durch ruhigen öffentlichen Besitz zur Zeit des Abschlusses des Rheinbundes, Verleihung seitens des Großherzogs, Anerkennung anderweit erworbenen Adels bei Eintritt in den badischen Staatsverband, eheliche Abstammung (nicht uneheliche Abstammung oder Adoption) von einem Adlichen und für weibliche Personen durch Heirat mit einem Adlichen. Der Adel geht verloren durch Verzicht und für weibliche Personen durch Heirat mit einem Nichtadlichen, dagegen nach dem Reichsstrafgesetzbuche nicht mehr durch Verbrechen. Der Beweis des Adels erfolgt regelmäßig durch Eintrag in die Adelsmatrikel.

Der Adel gewährt das Recht auf Führung des Adelsprädikats. In dieser Beziehung sind üblich die Titel eines Fürsten, Grafen, Freiherren und Herrn von X. Der Adel hat ferner die Befugnis zum Stammgutsrechte, d. h. die Befugnis, einen Besitz im Interesse des Familienglanzes mit Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit zu versehen. Doch bleiben schon begründete nichtadliche Fideikomnisse bestehen. Endlich hat der Adel mit der Siegelmäßigkeit das Recht auf Führung des adlichen Wappens. Vorzüge des Adels im Hofdienste liegen außerhalb des Staatsrechtes, ebenso die Hoffähigkeit.

2. Der grundherrliche Adel besteht aus der vor Begründung des Großherzogtums reichsunmittelbaren Ritterschaft und aus den Familien des zuvor zwar landsässigen, aber mit Patrimonialgerichtsbarkeit ausgestatteten Adels. Da es sich um einen geschichtlich geschlossenen Stand handelt, ist eine Verleihung des grundherrlichen Adels unmöglich. Der Großherzog kann nur für Bildung der ersten Kammer einzelne Adelsfamilien dem grundherrlichen Adel gleichstellen (V.U. § 29).

Die Rechtsverhältnisse der Grundherren waren unter Karl Friedrich durch das IV. Konstitutionsedikt vom 22. Juli 1807 geregelt worden. Diese Rechte wurden später vielfach geschmälert, und nach Beschwerden beim Bundestage ergingen zwei landesherrliche Deklarationen vom 22. April 1824, deren Rechtsgültigkeit wiederum vom Landtage angefochten wurde. Die Deklarationen sind zwar nicht außer Kraft gesetzt, aber die meisten in ihnen berührten Gegenstände demnächst anderweitig, zum Teil unter Verzicht der Grundherren geregelt.

An Rechten übriggeblieben ist für alle Grundherren Anteil an der Landstandschaft bei Bildung der ersten Kammer, eigene Ausübung der niederen Ortspolizei für die im grundherrlichen Bezirke belegenen Schlösser und Wohnungen in Unterordnung unter das Bezirksamt, unmittelbarer Verkehr mit den Bezirksämtern, Erleichterung bei Lehnstaxen und Allodifikationen, eigene Uniform und Kirchenpatronat. Die ehemals reichsritterschaftlichen Familien haben noch weitere Sonderrechte: bei grundherrlicher Stellung in mehreren deutschen Staaten gleichzeitige Ausübung des Staatsbürgerrechtes, Autonomie auf dem Gebiete des Familien- und Güterrechts (Art. 58 Abs. 2 E.G. zum B.G.B.), freiwillige Gerichtsbarkeit der Verlassenschaftsabhandlung in Sterbefällen, Kirchengebet und Trauergeläut.

3. Die Standesherrn. Es handelt sich um die ehemaligen Reichsfürsten und Grafen, die zur Zeit des alten Reiches Reichsunmittelbarkeit, Landeshoheit und Reichsstandschaft besaßen. Durch die Rheinbundsakte und später souveränen Staaten untergeordnet, wurde ihnen durch die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 und die Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820 ein Mindestmaß von Rechten zugesichert. Zur Durchführung erging das Edikt vom 23. April 1818, das in § 23 der Verfassungsurkunde für einen ihrer Bestandteile erklärt wurde. Dazu kamen später noch besondere Verordnungen für einzelne standesherrliche Familien. Obgleich die Gewährleistung von Bundes wegen jetzt fortgefallen ist, bestehen doch einzelne standesherrliche Vorrechte fort.

In Baden standesherrlich begütert sind die Fürsten von Fürstenberg, zu Leiningen, von der Leyen, von Löwenstein-Wertheim-Rosenberg und von Löwenstein-Wertheim-Freudenberg und die

Grafen von Leiningen-Billigheim und von Leiningen-Neudenu. Ihnen gleichgestellt ist der Fürst von Salm-Reifferscheidt-Krautheim, der auf seinen standesherrlichen Besitz verzichtet hat. Neue Mitglieder können in den geschichtlich geschlossenen Stand nicht Aufnahme finden. Wohl aber ist die Gleichstellung anderer Adelsfamilien hinsichtlich der Landstandschaft möglich (V.U. § 28).

Die persönlichen Rechte ergeben sich aus der Zugehörigkeit zu einer ehemals landesherrlichen Familie und stehen daher den Mediatisierten in allen deutschen Staaten ohne Rücksicht auf standesherrlichen Besitz zu. Hierher gehört:

- a. Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe, d. h. mit den landesherrlichen Häusern;
- b. Ehrenrechte, frühere Titel und Wappen, nach Bundestagsbeschluß den Häuptionern der ehemals reichsfürstlichen Familien das Prädikat „Durchlaucht“, den Häuptionern der ehemals reichsgräflichen das Prädikat „Erlauch“;
- c. Familienautonomie, Befugnis, ihre Familienverhältnisse und ihr Güterrecht im Wege des Familienvertrages oder der Hausobservanz zu regeln, anerkannt durch Art. 58 E.G. zum B.G.B.;
- d. Militärfreiheit, reichsrechtlich anerkannt im Reichsgesetze vom 9. November 1867, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste;
- e. privilegierter Gerichtsstand, übriggeblieben ist nach § 7 E.G. zum G.V.G. das Recht auf Austräge in Strafsachen, wenn die Tat nicht im inländischen Militär- oder

Zivilstaatsdienste begangen ist, sowie Erledigung von Verlassenschaftssachen und Bevormundung durch das Familienhaupt.

Die dinglichen Rechte ergeben sich aus der früheren Landeshoheit über ein bestimmtes Gebiet und bestehen daher auch nur in dem Staate, zu dem das Gebiet gehört. Hierunter fallen:

- a. Standschaft, Mitgliedschaft der ersten Kammer für das Familienhaupt, also erblich;
- b. Regierungsrechte, übriggeblieben ist nur die niedere Polizei in den Schloßbezirken und das Kirchenpatronat, sowie die Befugnis, ihren Behörden und Beamten für die Vermögensverwaltung entsprechende Titel zu verleihen.

3. Das Großherzogliche Haus. Hierher gehören die männlichen Abkömmlinge des Großherzogs Karl Friedrich, ihre Gemahlinnen und Witwen, die weiblichen Abkömmlinge, solange sie nicht durch Verheiratung in ein anderes Haus eingetreten sind. Sie genießen folgende Sonderrechte:

- a. Ebenbürtigkeit mit anderen landesherrlichen Häusern;
- b. Ehrenrechte, die Großherzogin, Erbgroßherzog und Erbgroßherzogin das Prädikat Königliche Hoheit, die übrigen Mitglieder den Titel „Großherzoglicher Prinz, Markgraf von Baden, Herzog von Zähringen“ bzw. „Großherzogliche Prinzessin, Markgräfin von Baden“ mit dem Prädikate „Großherzogliche Hoheit“, sofern sie nicht durch die Geburt zu höheren Prädikaten berechtigt sind;*) ferner Wappen und Hofstaat;

*) Vgl. landesherrliche Prädikaten-Verordnung vom 15. August 1844 (R.Bl. Nr. XXI. S. 157).

- c. besonderer Gerichtsstand in freiwilliger Gerichtsbarkeit vor dem Minister des Großherzoglichen Hauses, in Zivilsachen vor dem Oberlandesgerichte, in Strafsachen vor Austrägen, *) sowie die reichsrechtlich vorgesehenen prozessualen Bevorzugungen; besondere Standesbeurkundung vor dem Minister des Großherzoglichen Hauses als Standesbeamten; **)
- d. in Polizeisachen Befreiung von der Polizeigewalt der Bürgermeister;
- e. Familienautonomie nach Art. 57 E.G. zum B.G.B., wobei es der Form des Vertrages nicht mehr bedarf, vielmehr genügt, soweit der Gegenstand nicht durch Verfassungsgesetz oder gewöhnliches Gesetz in Anspruch genommen wird, landesherrliche Verordnung, wie der Eingang der Verordnung vom 27. Juli 1885 ausdrücklich anerkennt;
- f. vermögensrechtliche Ansprüche, insbesondere Apanagen (vgl. § 4).

Kapitel III. Die Volksvertretung.

§ 11. Die Landstände im allgemeinen.

Die deutschen Landstände des Mittelalters sind aus der selbständigen Ortsobrigkeit hervorgegangen. Ihre Notwendigkeit ergab sich dadurch, daß der Landesherr außerhalb seiner Domänen-

*) Für die freiwillige Gerichtsbarkeit V. v. 13. August 1823 (R. Bl. Nr. XXIV, S. 133). Im übrigen bestreitet Binding, Verf. d. Gr. Baden, S. 100, den besonderen Gerichtsstand überhaupt Wielandt, Staatsrecht, S. 42, wenigstens in Zivilsachen mangels einer gesetzlichen Grundlage. Doch ist dafür ein gemeines Gewohnheitsrecht anzunehmen.

**) Verordnung vom 27. Juli 1885 (G.u.R.Bl. Nr. XXIII, S. 201.)

bezirke keine anderen Organe hatte, er sich also bei allgemeinen Anordnungen, insbesondere für eine Steuererhebung ihrer vorherigen Zustimmung vergewissern mußte. Aus dieser Entstehung folgte die Zusammensetzung der Stände nach Ritterschaft, Vertretern der geistlichen Stifter mit Grundherrschaft und der Städte. Es ergab sich daraus aber weiter, abgesehen von der ständischen Steuerbewilligung, völlige Unsicherheit ihrer Rechtsstellung. Diese alten Landstände sind wie in vielen anderen deutschen Gebieten so auch in Baden nach dem dreißigjährigen Kriege in den Ruhestand getreten.

Die moderne konstitutionelle Bewegung des 19. Jahrhunderts in Deutschland knüpft nun überall an die alten ständischen Erinnerungen wieder an, indem man Stände und Volksvertretung für dasselbe hielt. So verlangte Art. 13 der deutschen Bundesakte von 1815: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“ Ebenso spricht die badische Verfassungs-urkunde von der Ständeversammlung, den Rechten und Pflichten der Ständeglieder und den Landständen. Tatsächlich handelte es sich von Anfang an nicht um eine ständische Versammlung im geschichtlich überkommenen Sinne, sondern um eine Volksvertretung.

Die Volksvertretung ruht auf dem Boden der staatsbürgerlichen Gesellschaft und der Gleichheit aller vor dem Gesetze. Die Gesamtheit aller rechtlich gleichen Staatsangehörigen wird zwecks Teilnahme am staatlichen Leben von der Volksvertretung vertreten.

Die Rechtsordnung kennt nun überall zwei verschiedene Arten der Vertretung, die gesetzliche für den Handlungsunfähigen und auftragsmäßige für den Handlungsfähigen. Der Sprach-

gebrauch von einem Mandate der Abgeordneten scheint auf die auftragsmäßige Vertretung hinzudeuten. Doch auch die geborenen oder ernannten Mitglieder der ersten Kammer gehören der Volksvertretung an. Und die Abgeordneten werden nur in einem Wahlkreise von einem Teile der Wähler gewählt. Überdies verbietet § 48 V.U. ausdrücklich Instruktionen der Ständeglieder. Auch der Verfassungseid lautet nach § 69 V.U. auf Förderung des Wohles des ganzen Landes. Es handelt sich also um eine gesetzliche Vertretung. Die Wähler erteilen dem Abgeordneten nicht ein Mandat, sondern versehen einen öffentlichen Dienst, indem sie bei seiner Bestellung mitwirken.

Die Volksvertretung ist ein unverantwortliches Staatsorgan. Insofern steht sie dem Monarchen gleich. Allerdings trägt sie geschichtlich und politisch eine Verantwortung für ihre Beschlüsse. Aber rechtlich kann sie weder in ihrer Gesamtheit noch ihren einzelnen Mitgliedern für ihre Tätigkeit zur Verantwortung gezogen werden. Auch die Auflösung fällt hierunter nicht, da sie nicht die Volksvertretung für einen Beschluß bestrafen, sondern eine politische Krisis lösen soll.

Die Volksvertretung ist aber ferner angesichts des monarchischen Prinzips der deutschen Einzelstaaten unselbständig. Sie bringt niemals in sich den Staatswillen hervor, sondern wirkt bei dessen Bildung, der von einem anderen ausgesprochen wird, unselbständig mit durch vorherige Zustimmung oder nachträgliche Genehmigung.

Unter den besonderen Verhältnissen der englischen Ständebildung hatte sich dort das Parlament in zwei Häuser geteilt. Das wurde seit Montesquieu vorbildlich für die konstitutionelle

Bewegung des Kontinents, indem man in dem Zweikammersysteme irrtümlich eine versöhnende Mischung aristokratischer und demokratischer Elemente sah. Namentlich die für die deutschen Mittelstaaten vorbildliche Chartre constitutionelle Ludwigs XVIII. sagte in ihrer Vorrede, sie wolle die alten Zeiten mit den neuen verbinden und in der Pairie eine wahrhaft nationale Einrichtung erneuern. Der Versuch, der durch die Revolution entwurzelten Aristokratie eine besondere Stellung zu geben, mußte aber in Frankreich seit der Juli-revolution als mißlungen betrachtet werden.

In Deutschland war dagegen die ständische Ordnung viel fester gewurzelt. In den deutschen Mittelstaaten waren sogar seit der Rheinbundszeit durch die Mediatisierten neue aristokratische Elemente hinzugekommen. Damit bot sich eine geeignete Grundlage des Zweikammersystems. Die erste Kammer ist eine besondere Vertretung der Reste der alten ständischen Gesellschaft, ergänzt durch einzelne Elemente moderner Berufsstände, die zweite eine Vertretung der modernen staatsbürgerlichen Gesellschaft. Damit trägt jede Kammer in sich ein besonderes politisches Prinzip. Gleichwohl bilden rechtlich beide eine Vertretung des gesamten Volkes.

Aus dem Zweikammersysteme folgt, daß niemand Mitglied beider Kammern sein kann.

Allgemeine Voraussetzungen der Mitgliedschaft sind: a. badische Staatsangehörigkeit, b. männliches Geschlecht, c. mindestens Alter der Volljährigkeit, d. Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte.

Das Recht der Mitgliedschaft kann nur persönlich ausgeübt werden, Stellvertretung ist unzulässig. Eine Ausnahme besteht für Standesherrn.

Indem trotz der Rechtsgleichheit das Volk in die mannigfachsten Gruppen nach verschiedenen Interessen zerfällt, finden diese Gegensätze auch in der Volksvertretung ihren Ausdruck in den Parteien. Diese sind demnach keine rechtlichen, sondern nur politische Gebilde.

§ 12. Die erste Kammer.

Die erste Kammer bildet eine besondere Vertretung der aristokratischen Elemente des Staatslebens. Die ursprüngliche Zusammensetzung hat durch mehrere spätere Verfassungsnovellen, namentlich durch die zwölfte Verfassungsänderung vom 24. August 1904 wesentliche Veränderungen erfahren (V.U. §§ 27—32b).

Die erste Kammer besteht danach aus

1. Mitgliedern kraft Geburtsrechtes, hierher gehören

- a. die Prinzen des Großherzoglichen Hauses, der Erbgroßherzog nach zurückgelegtem 18., die übrigen Prinzen nach zurückgelegtem 21. Lebensjahre;
- b. die Häupter der standesherrlichen Familien nach erlangter Volljährigkeit. Teilt die Familie sich in mehrere Zweige, so ist das Haupt jedes Zweiges zur Mitgliedschaft berechtigt. Außerdem kann den Häuption adlicher Familien mit einem Primogenitur-Stammgute im Werte von mindestens einer Million Mark vom Großherzoge die erbliche Mitgliedschaft verliehen werden. Der agnatische Vormund eines Standesherrn kann diesen in der Kammer vertreten. Auch kann der Standesherr für eine Sitzungsperiode einen Agnaten als Stellvertreter bestellen.

2. Mitgliedern von Amts wegen.

Hierher gehören der katholische Landesbischof und der Prälat der evangelischen Landeskirche, in Ermangelung des Landesbischofs der Bistumsverweser.

3. Gewählten Mitgliedern.

- a. Acht grundherrliche Abgeordnete, gewählt durch die Grundherren, die 1806 zur Reichsritterschaft gehörten oder Patrimonialgerichtsbarkeit besaßen, oder denen als Besitzern eines Stammgutes von wenigstens 200 000 Mk. Wert der Großherzog das vererbliche Wahlrecht beigelegt hat.
- b. Je ein Abgeordneter der drei Hochschulen durch die ordentlichen Professoren.
- c. Sechs Abgeordnete der Berufskörperschaften, und zwar drei der Handelskammern, zwei der Landwirtschaftskammer und einer der Handwerkskammern.
- d. Zwei Oberbürgermeister der Städteordnung unterstehenden Städte, ein Bürgermeister einer sonstigen Stadt mit mehr als 3000 Einwohnern und ein Mitglied der Kreisausschüsse. Die Oberbürgermeister und der Bürgermeister werden von den Mitgliedern der Stadträte und der Gemeinderäte, das Mitglied des Kreis Ausschusses von sämtlichen Mitgliedern der Kreis Ausschüsse gewählt.

Alle Wahlen erfolgen für die vierjährige Legislaturperiode. Wählbar ist nur, wer in dem betreffenden Verbands wahlen darf. Außerdem ist das aktive Wahlrecht an die Vollendung des 25., das passive an die des 30. Lebensjahres geknüpft.

4. Vom Großherzoge ernannten Mitgliedern.

- a. Zwei höhere richterliche Beamte,
- b. weitere Mitglieder, jedoch nicht mehr als sechs, ohne Rücksicht auf Stand und Geburt.

Die zwei richterlichen Beamten werden auf die Dauer ihres Amtes ernannt, die anderen für die Dauer der Legislaturperiode.

Da niemand Mitglied beider Kammern sein darf, hört die Mitgliedschaft der ersten Kammer auf, wenn jemand die Wahl zur zweiten annimmt.

Eine etwaige Auflösung der Ständeversammlung erstreckt sich auch auf die erste Kammer, soweit ihre Mitglieder gewählt oder nur für die betreffende Landtagsperiode ernannt sind (V.U. § 43).

§ 13. Die zweite Kammer.

Die Zusammensetzung der zweiten Kammer beruht jetzt auf der zwölften Verfassungsänderung vom 24. August 1904, dem Landtagswahlgesetze und der Wahlkreiseinteilung von demselben Tage. Dazu kommt die landesherrliche Vollzugsverordnung vom 22. Juli 1905. Dadurch sind im wesentlichen die Grundsätze des Reichstagswahlrechtes auf die Landtagswahlen übertragen (V.U. §§ 33—40a).*)

Die zweite Kammer ist danach eine Wahlkammer von 73 Abgeordneten, deren Mitglieder in allgemeiner, unmittelbarer und geheimer Abstimmung gewählt werden.

Die Wahl erfolgt in einzelnen Wahlkreisen, die gesetzlich festgelegt sind. Nur die Einteilung der Städte, die mehrere Wahlkreise bilden, ist landesherrlicher Verordnung vorbehalten. In jedem Wahlkreise wird ein Abgeordneter gewählt.

Die Wahlen sind allgemein, es wird niemand durch einen Census ausgeschlossen oder durch un-

*) Vgl. Walz, Die badische Verfassungsreform des Jahres 1904 im Jahrbuche des öffentlichen Rechts, Bd. 1 (1907), S. 317 ff.

gleiche Abstufung des Wahlrechtes minderberechtigt. Wahlberechtigt sind alle männlichen Personen über 25 Jahre, welche zur Zeit der Wahl im Großherzogtum einen Wohnsitz haben und seit mindestens zwei Jahren die badische Staatsangehörigkeit besitzen — einjähriger Besitz genügt, wenn der Wohnsitz vor der Wahl mindestens ein Jahr gedauert hat. Reichsrechtliche Voraussetzung ist der Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte (§ 34 Str.G.B.). Das Wahlrecht ruht landesrechtlich bei a. Vormundschaft oder durch geistige Gebrechen veranlaßter Pflugschaft, b. Konkurs, c. Armenunterstützung, vorübergehendes Unglück ausgenommen, d. Rückstand mit den direkten Staats- und Gemeindesteuern. *) Reichsrechtlich ruht das Wahlrecht nach § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 für aktive Militärpersonen, so lange sie sich bei der Fahne befinden.

Wählbar sind alle wahlberechtigten Staatsangehörigen nach Vollendung des 30. Lebensjahres mit Ausnahme derjenigen, deren Wahlrecht wegen Vormundschaft, Pflugschaft, Konkurs oder Armenunterstützung ruht. Die Vorsteher und Beamten der Bezirksämter, der Amtsgerichte und Notariate, sowie die Bezirksbehörden der Steuer-, Zoll-, Domänen-, Forstverwaltung, der staatlichen Hochbau-, Wasserbau-, Straßenbau- und Eisenbahnverwaltung sind in einem Wahlbezirke nicht wählbar, welchem ihr Dienstbezirk ganz oder teilweise angehört.

Die Wahl erfolgt in einzelnen Urwahlbezirken, die in der Regel mit der Gemeinde zusammenfallen.

*) Daß jemand überhaupt zu Steuern veranlagt ist, bildet keine Voraussetzung des Wahlrechtes, es besteht kein Zensus, wohl aber muß er, wenn er veranlagt war, die Steuern bezahlt haben, um wählen zu können.

Die Wahl ist geheim. Sie geschieht durch Stimmzettel, die in dem Wahllokale unbeobachtet in einen amtlichen Umschlag zu tun und dann in die Wahlurne zu legen ist.

Die Wahl ist unmittelbar. Es werden nicht mehr Wahlmänner und durch diese die Abgeordneten, sondern sofort die Abgeordneten gewählt. Die Wahl erfolgt mit absoluter Mehrheit. Ist eine solche im ersten Wahlgange nicht erzielt, so findet eine Stichwahl unter den beiden Kandidaten statt, welche die meisten Stimmen erhalten haben.

Die Wahl erfolgt auf die vierjährige Legislaturperiode. Abgesehen davon findet eine Wahl statt allgemein bei Auflösung, in einzelnen Fällen, wenn ein Abgeordneter durch Tod oder anderweitig ausscheidet, insbesondere ein besoldetes Amt im Staatsdienste oder ein solches mit höherem Range oder Gehalte annimmt.

Die anderweit, z. B. im Reiche und in Preußen, vielfach bestrittene Frage nach dem Beginne der Legislaturperiode wird in § 37 der badischen Verfassungsurkunde dahin entschieden, daß der Zeitpunkt der Wahl maßgebend ist: „Die Eigenschaft als Abgeordneter erlischt, wenn seit dem Tage der periodischen Neuwahl vier Jahre verflossen sind.“ Bei einer Auflösung vor Beschluß über das Finanzgesetz wird die Legislaturperiode des neuen Landtages vom Beginn der letzten Sitzungsperiode des aufgelösten Landtages, bei einer Auflösung nach Beschluß über das Finanzgesetz unter Einrechnung des Restes der noch nicht abgelaufenen Sitzungsperiode bestimmt (V.U. § 79).

§ 14. Der Geschäftsgang.

Die Ständeversammlung kann nur zusammentreten auf Berufung des Großherzogs. Ein Selbst-

versammlungsrecht besteht nicht. Die Berufung erfolgt regelmäßig nach der Residenzstadt Karlsruhe. Die Berufung muß wenigstens alle zwei Jahre erfolgen, doch ist auch dazwischen die Berufung zu einem außerordentlichen Landtage zulässig. Nach den Grundsätzen des Zweikammersystems kann sich die Berufung nur auf beide Kammern gleichzeitig erstrecken (V.U. §§ 42, 52).

An die Berufung schließt sich die Eröffnung durch den Großherzog persönlich mittels einer Thronrede oder einen von ihm ernannten Kommissär. Im Anschlusse daran haben alle neu eintretenden Mitglieder, auch die wieder ernannten oder wieder gewählten den in § 69 V.U. vorgeschriebenen Eid zu leisten.

Der Großherzog allein kann auch die Ständeversammlung und zwar wiederum beide Kammern gleichzeitig vertagen und damit ihre Wirksamkeit unterbrechen. Jedoch wird die Tätigkeit nach Ablauf der Vertagung in dem Zustande wieder aufgenommen, in dem sie verlassen war. Während der Vertagung tritt der ständische Ausschuß in Tätigkeit. Verschieden von der Vertagung und nicht mit deren Rechtswirkungen ausgestattet ist die auch wohl als Vertagung bezeichnete Unterbrechung der Sitzungen durch die Kammer selbst, z. B. wegen Weihnachten.

Der Großherzog allein kann endlich die beiden Kammern der Ständeversammlung schließen. Dies geschieht wie die Eröffnung in einer gemeinsamen Sitzung der Kammern durch den Großherzog selbst mit einer Ansprache oder durch einen von ihm ernannten Kommissär. Mit dem Schlusse des Landtages tritt der ständische Ausschuß in Wirksamkeit.

Eine besondere Art der Schließung bildet die Auflösung. Auch sie steht nur dem Großherzoge

zu und bewirkt, daß alle für diese Landtagsperiode Gewählten oder Ernannten ihre Mitgliedschaft verlieren. Es muß daher eine neue Wahl oder Ernennung stattfinden und zwar, wenn die Auflösung erfolgte, ehe der Gegenstand der Beratung erschöpft war, längstens innerhalb drei Monaten (V.U. §§ 43, 44).

Im übrigen beendet die Schließung wie die Auflösung jede parlamentarische Tätigkeit. Nach dem Wiederezusammentritte können also die Arbeiten nicht wieder aufgenommen werden, wie sie verlassen waren, sondern müssen ganz neu begonnen werden.

Innerhalb dieses Rahmens hat jede Kammer ihre Geschäftsordnung selbst festzustellen und zwar, soweit das Verhältnis zur großherzoglichen Regierung in Betracht kommt, mit deren Zustimmung.

Der Großherzog ernennt für jeden Landtag den Präsidenten der ersten Kammer. Die zweite Kammer wählt den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Sekretäre für jeden Landtag selbst (V.U. § 45).

Daran schließt sich die Legitimationsprüfung.*) Jede Kammer erkennt über die streitigen Wahlen der ihr angehörigen Mitglieder (V.U. § 41). Schon in dem Wortlaute ist ausgesprochen, daß dies eine richterliche Tätigkeit ist. Es ist also unparteilich nach Rechtsgrundsätzen zu entscheiden, und es darf keine Partei ihre Mehrheit mißbrauchen, um im Wege der

*) Vgl. Walz, Über die Prüfung der parlamentarischen Wahlen zunächst nach badischem Rechte (Separatabdruck aus der Ztschr. für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege), Heidelberg 1902.

Wahlprüfung politische Gegner aus politischen Gründen auszuschließen oder eigene Anhänger sich zu erhalten.

Die parlamentarische Tätigkeit entwickelt sich entweder im Plenum oder in den Kommissionen.

Jede Kammer hat einmal nach der Geschäftsordnung ständige Kommissionen, die immer gebildet werden müssen, z. B. die Budgetkommission, außerdem können besondere Kommissionen für einzelne Vorlagen bestellt werden. Bei der Wahl der Mitglieder der Kommissionen, die in der zweiten Kammer durch die Abteilungen erfolgt, in die sich die Kammer zerlegt, ist darauf zu sehen, daß in der Kommission die Parteiverhältnisse der Kammer sich widerspiegeln. Denn nur in diesem Falle ist eine für das Plenum ersprießliche Vorarbeit durch die Kommission zu erwarten.

Die Beschlußfassung in jeder Kammer erfolgt, nachdem die Vorlage entweder mit oder ohne Vorberatung an eine Kommission verwiesen ist oder sofort im Plenum. In letzterem Falle sind aber zwei Beratungen notwendig mit einem Zwischenraume von wenigstens drei Tagen (V.U. § 70).

Die erste Kammer ist beschlußfähig bei Anwesenheit von wenigstens 15, die zweite von wenigstens 37 Mitgliedern einschließlich des Präsidenten. Die Abstimmung geschieht in der Regel mit einfacher Stimmenmehrheit der in beschlußfähiger Anzahl anwesenden Mitglieder. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten (V.U. §§ 71, 72).

Nur bei Verfassungsgesetzen müssen in jeder Kammer, bei Ministeranklagen in der zweiten, mindestens drei Viertel der Mitglieder anwesend sein (V.U. § 73). Überdies ist bei Verfassungs-

gesetzen, Beschwerden über Verletzung verfassungsmäßiger Rechte und Ministeranklagen Beschlußfassung mit Zweidrittelmehrheit geboten (V.U. §§ 64, 67, 67a). Bei einer Gesamtabstimmung genügt die gewöhnliche Ziffer der Beschlußfähigkeit in jeder Kammer (V.U. § 74).

Unter einander beschränken sich die beiden Kammern auf Mitteilung ihrer Beschlüsse. Zur Verständigung können auch die beiderseitigen Kommissionen zusammentreten. Aber ein Zusammentreten der Kammern selbst findet außer der Eröffnung und Schließung nicht statt (V.U. § 75).

Die Regierung wird bei den Beratungen vertreten durch die Minister und Mitglieder des Staatsministeriums, sowie durch großherzogliche Kommissarien. Diese haben jederzeit im Plenum wie in den Kommissionen Zutritt und müssen auf Verlangen gehört werden (V.U. § 76).

Nur den landesherrlichen Kommissarien und den Mitgliedern der Kommissionen ist es gestattet, geschriebene Reden abzulesen. Alle übrigen Mitglieder müssen frei sprechen (V.U. § 77).

Die Verhandlungen beider Kammern im Plenum sind öffentlich. Doch kann auf Begehren der Regierungskommissare und Antrag von drei Mitgliedern, dem wenigstens ein Viertel der Mitglieder zustimmt, der Eintritt in eine geheime Sitzung beschlossen werden. Auf die Kommissionen erstreckt sich die Öffentlichkeit nicht (V.U. § 78).

Die Handhabung der Polizei im Hause wie der Ordnung gegenüber den Mitgliedern steht sowohl im Plenum wie in den Kommissionen dem Präsidenten nach Maßgabe der Geschäftsordnung zu.

Als Disziplinar middel bei Ordnungswidrigkeiten steht aber nur die mündliche Rüge und bei Wiederholung der Eintrag ins Protokoll zur Verfügung.

§ 15. Rechte der Volksvertretung.

Zu unterscheiden ist zwischen den Rechten der einzelnen Mitglieder und den Rechten der Volksvertretung in ihrer Gesamtheit.

I. Rechte der einzelnen Mitglieder.

1. Äußerungsfreiheit. Sie ist jetzt reichsrechtlich gegründet auf § 11 Str.G.B.: „Kein Mitglied des Landtages oder einer Kammer eines zum Reiche gehörigen Staates darf außer der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerung zur Verantwortung gezogen werden.“ Demgemäß bleiben nach § 12 auch wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen von jeder Verantwortlichkeit frei. Gedeckt wird nur das gesprochene Wort, Tätlichkeiten sind kein Mittel parlamentarischer Äußerung. Die Äußerung muß ferner in Ausübung des parlamentarischen Berufes gefallen sein, also im Plenum oder in den Abteilungen oder Kommissionen, sonstige politische Äußerungen, z. B. an die Presse oder an die Wähler, fallen nicht darunter.

2. Freiheit von Strafverfolgung und Verhaftung. Die landesgesetzlichen Bestimmungen sind vorbehalten durch § 6 Nr. 1 E.G. zur Str.Pr.O. Nach § 49 V.U. kann kein Ständeglied während der Dauer der Versammlung ohne ausdrückliche Erlaubnis der Kammer, wozu es gehört, verhaftet werden, den Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei begangenen peinlichen Verbrechen ausgenom-

men. Unter peinlichen Verbrechen ist im Sinne des zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde geltenden gemeinen deutschen Strafrechtes jede Straftat im Gegensatze zum bloßen Polizeiunrechte zu verstehen, also auch die Vergehen des Str.G.B. Gegenüber der bloßen Strafverfolgung ohne Verhaftung greift die Befreiung nicht Platz. Ebenso wenig kann die Kammer Aufhebung einer bereits vor ihrer Eröffnung erfolgten Verhaftung fordern.

3. Freiheit von Zivilhaft. Sie ruht auf der reichsrechtlichen Grundlage von §§ 904/5 Z.P.O. Eigentliche Schuldhaft gibt es nicht mehr. Zivilhaft findet nur statt zur Erzwingung des Offenbarungseides und zur Erzwingung von Handlungen, zu denen jemand verurteilt ist, und die für ihn kein anderer vornehmen kann. Gegen Mitglieder der Volksvertretung darf Zivilhaft während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Genehmigung der Versammlung nicht verhängt werden, und eine bereits vorher beschlossene und begonnene Haft ist auf Verlangen der betreffenden Kammer für die Sitzungsperiode zu unterbrechen.

4. Diätenanspruch. Nach dem Gesetze vom 10. Februar 1874 (G.u.V.Bl. Nr. VI, S. 65) erhalten die Mitglieder beider Kammern mit Ausnahme der Prinzen des Großherzoglichen Hauses und der Häupter der standesherrlichen Familien, wenn sie nicht am Orte der Ständeversammlung ihren Wohnsitz haben, für die Dauer der Anwesenheit bei dieser und die Reisetage eine Tagegebühr von 12 Mk. und Ersatz der Reisekosten. Nach dem Reichsgesetze vom 21. Mai 1906 ist bei Doppelmandaten zu Reichs- und Landtag der Anspruch auf Landtagsdiäten davon abhängig, daß der Abgeordnete die Diäten beim Reichstage nicht

erhält. Für Baden ist das ohne Bedeutung, da beide parlamentarische Körperschaften Anwesenheit voraussetzen.

II. Rechte der Gesamtheit.

Eine gemeinsame Versammlung beider Kammern findet nur bei der Eröffnung und Schließung des Landtages, also nur für Formalakte statt, bei denen eine Beschlußfassung nicht erfolgt.

Wohl aber ist, wenn beide Kammern sich über das Finanzgesetz nicht einigen können, eine Gesamtabstimmung und Durchzählung durch beide Kammern ohne vorherige gemeinsame Beratung nach § 61 Abs. 4 V.U. geboten.

Im übrigen treten beide Kammern nur gesondert zusammen und beraten und beschließen in getrennten Körperschaften.

1. Zustimmung und Genehmigung. Die Volksvertretung ist unselbständiges Staatsorgan. Sie bringt also nicht in sich den Staatswillen zur Entstehung, sondern wirkt unselbständig mit zu staatlichen Anordnungen, die vom Großherzoge ausgehen, aber zu ihrem Erlasse ihrer Einwilligung bedürfen. Wird diese Einwilligung vorher erklärt, z. B. zu Gesetzen, so heißt sie Zustimmung, erfolgt sie zu einem bereits erlassenen Staatsakte, so wird sie als Genehmigung bezeichnet. In beiden Fällen ist jedoch ein übereinstimmender Beschluß beider Kammern notwendig, wenn die verfassungsmäßige Einwilligung erteilt sein soll. Die Zustimmung kann auch erfolgen durch die parlamentarische Initiative zu einem Gesetzentwurfe.

2. Vorstellung und Beschwerde. Nach § 67 V.U. haben die Kammern das Recht der Vorstellung und Beschwerde. Dazu gehört es, Mißbräuche der Verwaltung, die zu ihrer Kenntnis

gelangen, der Regierung anzuzeigen. Beschwerden einzelner über Kränkung in ihren verfassungsmäßigen Rechten können von den Kammern nur schriftlich und nach Erschöpfung des Instanzenzuges angenommen werden. Zu Beschwerden wegen Verletzung der Verfassung oder verfassungsmäßiger Rechte ist allein die zweite Kammer befugt. Die erste Kammer hat nur das Recht der Beschwerde an den Großherzog, wenn ihre eigenen verfassungsmäßigen Rechte verletzt sind. Abgesehen von diesem einzelnen Falle haben das Recht der Vorstellung und Beschwerde sowohl die beiden Kammern gemeinschaftlich wie jede für sich allein.

Dem Rechte der Kammern entspricht die Verpflichtung der Regierung, sich auf die Beschwerde zu äußern. Zu einer Abstellung der Beschwerde ist freilich die Regierung, wie in einem einzelnen Falle — Erlaß von Verordnungen, für die es der Gesetzesform bedurft hätte — in § 67 Abs. 1 V.U. anerkannt wird, nur dann verpflichtet, wenn sie die Beschwerde für gegründet erachtet. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen der Regierung wird erzwungen durch die Ministerverantwortlichkeit und die im Hintergrunde schwebende Möglichkeit der Ministeranklage.

Ein Interpellationsrecht, d. h. eine Befugnis, die Regierung zu befragen, ist zwar nicht verfassungsmäßig, wohl aber in den Geschäftsordnungen der Kammern anerkannt. In der Tat erscheint es in dem Rechte der Vorstellung und Beschwerde als das Mindere enthalten, indem der Interpellant erst durch Befragen der Regierung feststellen will, ob Grund zu einer Vorstellung oder Beschwerde vorliegt. Es steht in dem Ermessen der Regierung, ob sie die Interpellation beantworten will oder nicht. An die Interpellation

kann sich eine Besprechung anschließen. Die Stellung von Anträgen ist jedoch unzulässig.

3. Deputationen an den Großherzog. Jede Kammer kann für sich nach eingeholter Erlaubnis Deputationen an den Großherzog abordnen (§ 75 V.U.). Dieses Recht ist rein formal. Es würde auch ohne verfassungsmäßige Zusicherung vorhanden sein. Denn dem Rechte der Kammern entspricht keine Verpflichtung des Großherzogs, die Deputation zu empfangen.

In dem Deputationsrechte ist zum Teil das ebenfalls rein formale, in der Verfassungsurkunde nicht erwähnte Recht der Adresse enthalten. Denn es bleibt der Deputation unbenommen, dem Großherzoge ein von der Kammer beschlossenes Schreiben zu überreichen, falls der Großherzog es entgegennehmen will. Allerdings kann die Adresse auch schriftlich übersandt werden.

Die Adresse hat in den Anfängen der konstitutionellen Entwicklung eine große Rolle gespielt, indem sie der Volksvertretung ermöglichte, sich über den Kopf der Minister mit dem Monarchen in Verbindung zu setzen. Seit der Befestigung der konstitutionell-monarchischen Staatsform erwies sich das als überflüssig. Man macht daher von der Überreichung von Adressen nur noch bei besonders feierlichen Gelegenheiten Gebrauch.

4. Ständischer Ausschuß. Er besteht aus dem Präsidenten der letzten Sitzung und drei anderen Mitgliedern der ersten, sechs der zweiten Kammer und wird vor dem Schlusse des Landtages, auch bei jeder Vertagung in beiden Kammern durch relative Stimmenmehrheit gewählt. Die Auflösung des Landtages zieht auch die des Ausschusses nach sich (§ 51 V.U.).

Der ständische Ausschuß hat nur eine bestimmte, ihm entweder verfassungsmäßig oder vom letzten Landtage mit Zustimmung des Großherzogs zugewiesene Wirksamkeit. Die verfassungsmäßige erstreckt sich auf die Zustimmung zu außerordentlichen Anleihen und die Prüfung gewisser Rechnungen.

Kapitel IV. Die staatlichen Funktionen.

I. Die Regierung.

§ 16. Wesen der Regierung.

Die durch Montesquieu zur allgemeinen Anerkennung gelangte konstitutionelle Lehre von der Teilung der Gewalten, daß jede Staatsfunktion einen besonderen Träger haben müsse, ist wie in den deutschen Verfassungsurkunden überhaupt, so auch in der badischen nicht zur Durchführung gelangt. Vielmehr hat sich trotz des Eindringens der konstitutionellen Staatsform das der geschichtlichen Entwicklung der deutschen Einzelstaaten entsprechende monarchische Prinzip behauptet.

Formell ist die Gewaltenteilung nicht aufgenommen. Denn nach § 5 V.U. vereinigt der Großherzog in sich alle Rechte der Staatsgewalt, er ist nur in der Ausübung an die verfassungsmäßigen Formen gebunden, allgemein an die ministerielle Gegenzeichnung, bei der Gesetzgebung außerdem an die Zustimmung der Volksvertretung, bei der Rechtsprechung an die Ausübung durch unabhängige Gerichte. Auch Gesetzgebung und Rechtsprechung sind monarchische Rechte und haben keine eigenen Träger. Als Regierung bleibt übrig diejenige monarchische Tätigkeit, bei der der Großherzog an besondere ver-

fassungsmäßige Formen nicht gebunden ist, sondern nur an die allgemeine der ministeriellen Gegenzeichnung.

Materiell ist die Gewaltenteilung nicht aufgenommen. Denn das freie monarchische Recht der Regierung umfaßt nicht bloß die Exekutive oder vollziehende Gewalt. Die Verfassungs-urkunde bestimmt die monarchischen Rechte des Großherzogs nur dahin, daß er alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt und fügt nachher die Beschränkungen in der Ausübung hinzu. Die Vermutung spricht also für das freie monarchische Recht. Überdies ist das Gebiet der Gesetzgebung wie das der Rechtsprechung nicht grundsätzlich umgrenzt, sondern nur durch Aufzählung einzelner Gegenstände zu bestimmen. Zur Regierung gehört daher alles, was nicht von der Gesetzgebung oder von der Rechtsprechung in Anspruch genommen wird.

So läßt sich nach Form und Inhalt das Wesen der Regierung nur dahin bestimmen, daß sie weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist.

Die Regierung unterscheidet sich daher nicht nur von anderen verfassungsmäßigen Funktionen der Gesetzgebung und Rechtsprechung, sie steht auch als verfassungsmäßige Funktion der Verwaltung gegenüber. Regierung ist die verfassungsmäßige Betätigung des höchsten Inhabers der Staatsgewalt selbst unter Verantwortlichkeit des Ministeriums, weshalb man auch dieses als Regierung bezeichnet. Verwaltung bedeutet dagegen die Ausübung der Staatsgewalt durch die dem Monarchen untergeordneten Behörden und Verwaltungsrecht die rechtliche Regelung der Behördentätigkeit.

§ 17. Inhalt der Regierungstätigkeit.

Da unter die Regierung alles fällt, was nicht von der Gesetzgebung oder Rechtsprechung in Anspruch genommen wird, so ist möglicher Inhalt der Regierung die Staatstätigkeit überhaupt, soweit nicht im gegebenen Falle die Form des Gesetzes oder Rechtsprechung geboten ist.

1. Erlaß von Rechtsnormen. Die Rechtsnorm knüpft in abstrakt-hypothetischer Form an einen vorausgesetzten Tatbestand, so oft dieser sich im Leben ereignet, von der Staatsgewalt zu verwirklichende Rechtsfolgen an. Das kann allgemein wie für den einzelnen Fall geschehen. Eine Abgrenzung der Willenssphären verschiedener Rechtssubjekte braucht damit nicht notwendig verbunden zu sein, wenn es auch auf dem Gebiete des Privatrechtes regelmäßig der Fall ist.

Nach der konstitutionellen Lehre sollen Rechtsnormen von Staats wegen nur im Wege der Gesetzgebung zustande kommen können. Die badische Verfassungsurkunde steht ebenso wenig wie das Staatsrecht anderer deutschen Staaten auf diesem Standpunkte. Es wird später (§ 19) zu zeigen sein, daß keineswegs der Erlaß aller Rechtsnormen, wenn auch der der wichtigsten und meisten, der Gesetzgebung vorbehalten ist. Damit bleibt Raum für den Erlaß von Rechtsnormen im Wege landesherrlicher Verordnung und zwar nach doppelter Richtung.

Verordnungen mit Rechtsinhalt können ergehen auf dem von der Gesetzgebung nicht in Anspruch genommenen Gebiete als selbständige Rechtsverordnungen. Die Verfassungsurkunde spricht beispielsweise in § 66 von den aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte abfließenden und allen für die Sicherheit des Staates nötigen

Verfügungen, Reglements und allgemeinen Verordnungen. Freilich braucht es sich dabei nicht um selbständige Rechtsverordnungen zu handeln — es können auch Vollzugsakte zu Gesetzen oder Anordnungen ohne Rechtsinhalt vorliegen —, aber es kann sich darum handeln.

Rechtsverordnungen können aber auch auf dem der Gesetzgebung vorbehaltenen Gebiete vorkommen, wenn das Gesetz den Erlaß gewisser Rechtssätze einer Verordnung anheimgibt. Hier auf wird unter 3 bei den Ausführungsverordnungen zurückzukommen sein.

2. Tatsächliche Anordnungen ergehen nicht abstrakt-hypothetisch, sondern als unbedingte Gebote oder Verbote der Staatsgewalt entweder allgemein oder für den einzelnen Fall. Der Regierung fallen sie anheim, soweit sie nicht der Gesetzgebung vorbehalten sind. Das ist jedoch nur in Ausnahmefällen geschehen. Im Verhältnisse zum Gesetze handelt es sich entweder um Vollzugsakte zur Ausführung eines Gesetzes oder um freie Regierungsakte.

3. Ausführungsverordnungen. Der Großherzog erläßt die zum Vollzuge und zur Handhabung der Gesetze erforderlichen Verfügungen, Reglements und allgemeinen Verordnungen (V.U. § 66). Die Ausführungsverordnungen ergehen hiernach stets auf einem Gebiete, auf dem schon Gesetze erlassen sind. Sie sind stets Vollzugsakte, nie Ausdruck der freien Regierungstätigkeit. Im einzelnen kann es sich um Verschiedenes handeln.

Vorbehaltene oder delegierte Ausführungsverordnungen enthalten Rechtssätze. Es handelt sich allerdings um einen der Gesetzgebung vorbehaltenen Gegenstand. Der Gesetzgeber regelt diesen aber nicht erschöpfend, sondern überläßt den Erlaß einzelner Rechtsnormen einer Verordnung,

welche, gestützt auf die gesetzliche Ermächtigung, das Gesetz weiter ausführt.

Die Ausführungsverordnung kann andererseits auch tatsächliche Anordnungen der verschiedensten Art enthalten, um das Gesetz zu vollziehen.

Der Monarch als das verfassungsmäßige Haupt der Verwaltung kann endlich auch die Behörden mit Anweisungen versehen, wie sie ein Gesetz anzuwenden haben. Darin kann die Entwicklung neuer Rechtsnormen wie der Erlaß tatsächlicher Anordnungen liegen. Solche Instruktionen oder Anweisungen können aber nur an die Verwaltungsbehörden ergehen, da die Gerichte das Recht selbständig anzuwenden haben. Als Akte der Regierung ergehen sie durch den Monarchen selbst, als Akte der Verwaltung durch die höheren Behörden an die niederen.

4. Das Organisationsrecht. Die Organisation einer Behörde enthält zweierlei. Einmal muß die Behörde selbst eingesetzt werden: das ist eine tatsächliche Anordnung zur unmittelbaren Herstellung eines bestimmten Zustandes. Der Behörde muß aber auch für ihre Wirksamkeit eine Zuständigkeit angewiesen werden: das ist der Erlaß einer Rechtsnorm, welche, sobald der betreffende Fall sich ereignet, ihn der Zuständigkeit einer bestimmten Behörde zur Entscheidung überweist. Beides ist aber untrennbar mit einander verbunden.

Die Organisation der Behörden bildet einen Ausfluß der monarchischen Regierungsgewalt und steht dem Großherzoge auf Grund der allgemeinen Klauseln der §§ 5 und 66 der Verfassungsurkunde zu. Dadurch ist freilich nicht ausgeschlossen, daß die Organisation bestimmter Behörden, z. B. die der Oberrechnungskammer, der Gesetzgebung vorbehalten ist.

Aber auch soweit die Organisation ein Ausfluß der Regierung ist, bedarf es der Mitwirkung der Volksvertretung zur Bereitstellung der erforderlichen Mittel, wenn mit einer neuen Organisation neue Ausgaben verbunden sein sollten. Wenn in dringlichen Fällen dem zuwider gehandelt sein sollte, ist nach den allgemeinen Grundsätzen der Etatsüberschreitungen zu verfahren und nachträgliche Genehmigung einzuholen.

5. Das Recht, Ämter, Titel und sonstige Auszeichnungen, insbesondere Orden zu verleihen.

Der Großherzog als das verfassungsmäßige Haupt der Staatsverwaltung besetzt die Ämter des Staatsdienstes oder läßt sie durch seine Behörden besetzen. In der Verleihung des Amtes liegt auch gleichzeitig die des entsprechenden Titels als Amtsbezeichnung.

Geschichtlich hat sich in allen deutschen Staaten seit dem 17. Jahrhundert ein von dem Amtswesen losgelöstes Titelwesen entwickelt, indem entweder Beamten ein höherer Titel als der an sich mit ihrem Amte verbundene oder Beamten oder Nichtbeamten ein überhaupt nicht mit dem Amte zusammenhängender Titel beigelegt wird (Hofrat, Geh. Hofrat, Kommerzienrat). Da diese Titel durchweg Amtsbezeichnungen von untergegangenen landesherrlichen Ämtern sind, steht ihre Verleihung ausschließlich dem Landesherren zu. Eine scheinbare Ausnahme macht die Verleihung der akademischen Grade. Doch auch sie erfolgt unter der Autorität des Landesherren.

Zu den sonstigen Auszeichnungen gehört die schon behandelte Verleihung von Hofwürden und des Adels, namentlich aber die Verleihung von Orden.

Die badischen Orden und Ehrenzeichen mit den Stiftungsjahren sind folgende: Hausorden der

Treue, gestiftet von Markgraf Karl Wilhelm von Baden-Durlach 17. Juni 1715; militärischer Karl Friedrichsorden, gestiftet von Großherzog Karl Friedrich 4. April 1807; Orden vom Zähringer Löwen, gestiftet von Großherzog Karl 26. Dezember 1812, dazu seit 29. April 1877 als höhere Klasse Orden Bertholds des Ersten von Zähringen, beide zusammen sechs Klassen, dazu seit 29. April 1889 Verdienstkreuz vom Zähringer Löwen; militärische Karl Friedrich-Verdienst-Medaille, gleichzeitig mit dem Orden gestiftet; Zivilverdienstmedaille, gestiftet von Großherzog Karl Friedrich, nach den Statuten vom 10. September 1866 auch Rettungsmedaille in drei Klassen; ferner verschiedene Felddienstmedaillen und die militärische Dienstauszeichnung; endlich die Großherzog Friedrich und Großherzogin Luise Medaille, gestiftet 20. September 1906.

Die Verleihung von Orden steht nur dem Großherzoge zu und zwar, da es sich dabei um persönliche Gnadenakte handelt, ohne ministerielle Gegenzeichnung. Die Verleihung von Orden an badische Staatsangehörige seitens anderer Monarchen bedarf der großherzoglichen Genehmigung.

6. Das Recht der Oberaufsicht. Es besteht in dem Rechte des Monarchen, von allen öffentlichen Vorgängen innerhalb des Staates Kenntnis zu nehmen. Die Behörden und öffentlichen Korporationen haben die entsprechende Pflicht zur Berichterstattung. Damit ist das Oberaufsichtsrecht erschöpft. Denn die Maßregeln der verschiedensten Art, zu denen die bemerkten Mängel Anlaß geben, fallen außerhalb des Oberaufsichtsrechtes.

II. Die Gesetzgebung.

§ 18. Wesen und Entstehung des Gesetzes.

Das Wort Gesetz wird in einem doppelten Sinne gebraucht, materiell nach dem Inhalte, formell nach der Entstehung. Gesetz im materiellen Sinne ist jeder Rechtssatz, insbesondere der von Staats wegen erlassene. So sagt Art. 2. E.G. zum B.G.B.: „Gesetz im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs und dieses Gesetzes ist jede Rechtsnorm.“ Ähnlich die E.G. zu den anderen reichsrechtlichen Kondifikationen. Gesetz im formellen Sinne bedeutet dagegen den in besonderen Formen zustande gekommenen Staatsakt ohne Rücksicht auf seinen Inhalt, im konstitutionellen Staate insbesondere den, für dessen Erlaß es der Zustimmung der Volksvertretung bedarf.

Im Sinne der konstitutionellen Lehre sollen die beiden Begriffe sich decken, Rechtssätze von Staats wegen nur in Gesetzesform zustande kommen können, und jeder gesetzgeberische Akt einen Rechtssatz enthalten. Tatsächlich ist diese Übereinstimmung nicht erreicht. Es gibt formelle Gesetze ohne Rechtsinhalt und staatlich erlassene Rechtsnormen, die nicht auf Gesetz, sondern auf Verordnung beruhen. Während das materielle Gesetz wesentlich in der Lehre von den Rechtsquellen eine Rolle spielt, kommt staatsrechtlich hauptsächlich das formelle Gesetz in Betracht. Es ist daher auch hier in erster Linie die Entstehung des Gesetzes zu behandeln.

Zunächst muß als Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Tätigkeit eine Vorlage vorhanden sein. Wer diese macht, ist gleichgiltig. Tatsächlich werden die meisten Gesetzesvorlagen in den zuständigen Ministerien ausgearbeitet, da hier die

Erfahrungen der Verwaltung für die gesetzgeberische Tätigkeit nutzbar gemacht werden können.

Der Gang der Gesetzgebung beginnt erst mit der Einbringung des Entwurfes bei der Volksvertretung, mit der gesetzgeberischen Initiative. Die älteren deutschen Verfassungsurkunden, auch die badische, wollten in Überspannung des monarchischen Prinzips nur dem Monarchen die Initiative einräumen und gestanden der Volksvertretung nur das Recht zu — das sie natürlich auch jetzt noch hat, — den Monarchen unter Angabe der Gründe um den Vorschlag eines Gesetzes zu bitten — sog. Motion — (V.U. § 67). Das ist später aufgegeben, in Baden durch die neunte Verfassungsänderung vom 21. Dezember 1869: „Das Recht, Gesetze vorzuschlagen, steht dem Großherzog sowie jeder Kammer zu“ (§ 65a V.U.). Die Initiative hat daher sowohl der Großherzog durch seine Regierung und jede Kammer, innerhalb deren jedes Mitglied mit der geschäftsordnungsmäßigen Unterstützung (erste Kammer drei, zweite zehn Mitglieder) die entsprechenden Anträge stellen kann. Tatsächlich gehen die meisten Gesetzesvorlagen aus der Initiative der Regierung hervor. Initiativanträge einer der beiden Kammern bilden die verschwindende Ausnahme.

Wenn die Regierung die Initiative ergreift, hat sie im allgemeinen freie Wahl, welche Kammer sie zuerst mit einer Vorlage befassen will. Nur Rechnungsnachweisungen, Steuer- und Finanzgesetze gehen nach allgemeinem konstitutionellen Brauche zuerst an die zweite Kammer (§§ 60, 61 V.U.). Daß die erste Kammer Finanzgesetzentwürfe nur im ganzen ohne Abänderung annehmen oder ablehnen konnte, ist durch die

zwölfte Verfassungsänderung vom 24. August 1904 beseitigt. Sie kann jetzt auch über einzelne Teile beschließen, aber nur nach der zweiten Kammer.

Nach der Einbringung hat eine Kammer nach der anderen in den geschäftsordnungsmäßigen Formen und mit der verfassungsmäßigen Mehrheit über die Vorlage zu beschließen. Die parlamentarische Zustimmung liegt nur dann vor, wenn beide Kammern übereinstimmende Beschlüsse fassen. Zur Erreichung dieser Übereinstimmung kann die Vorlage noch einmal an die zuerst damit befaßt gewesene Kammer zurückkehren. Auch ist unter Vermittlung der Präsidenten der Zusammentritt der beiderseitigen Kommissionen zur Verständigung zulässig (V.U. § 75). Nur bei abweichenden Beschlüssen über einzelne Positionen des Staatsvoranschlags gelten, wenn bei wiederholter Beschlußfassung und trotz gemeinsamer Kommission eine Verständigung nicht zu erreichen ist, die endgültigen Beschlüsse der zweiten Kammer als maßgebend. Und wenn die erste Kammer ein Finanzgesetz im ganzen ablehnt, wird auf Verlangen der Regierung oder der zweiten Kammer eine Gesamtabstimmung mit Durchzählung durch beide Kammern über die von der zweiten Kammer beschlossene Fassung vorgenommen (V.U. § 61).

Erst mit der verfassungsmäßigen Zustimmung sind die Voraussetzungen für den Gesetzgebungsakt geschaffen, der vom Großherzoge ausgeht. Dieser eigentliche Gesetzgebungsakt ist die Sanktion. Die Verfassungsurkunde § 66 spricht zwar nur davon, daß der Großherzog die Gesetze bestätigt. Dem liegt der unklare Gedanke der Gewaltenteilung zugrunde, als ob die Volksvertretung die gesetzgebende Körperschaft wäre, während doch mit allen anderen Rechten der

Staatsgewalt auch das der Gesetzgebung in der Person des Großherzogs vereinigt ist. Die Eingangsformel der Gesetze hat stets das wahre Rechtsverhältnis zum Ausdrucke gebracht: „Mit Zustimmung Unserer getreuen Stände haben Wir beschlossen und verordnen, wie folgt.“ Die Form der Sanktion ist die unterschriftliche Vollziehung des Gesetzes durch den Großherzog. Damit ist das Gesetz rechtsgültig zur Entstehung gelangt.

Aber das rechtsgültige Gesetz ist noch nicht verbindlich, da das Publikum von dem im Kabinette des Monarchen sich vollziehenden Vorgange der Sanktion nichts weiß. Die Verbindlichkeit wird erst begründet mit der Verkündigung oder Publikation, welche die Verfassungs-urkunde § 66 im Anschlusse an den älteren Sprachgebrauch als Promulgation bezeichnet. Den entsprechenden Verkündigungsbefehl erteilt der Großherzog gleichzeitig mit der Sanktion.

Die Verkündigung geschieht seit 1803 durch ein amtliches Blatt, das früher als Regierungsblatt bezeichnet wurde und seit 1869 Gesetzes- und Verordnungsblatt heißt unter Redaktion durch das Sekretariat des großherzoglichen Staatsministeriums. Soweit kein anderer Zeitpunkt angegeben, tritt das Gesetz mit seiner Verkündigung in Kraft, sobald die Verkündigung bekannt sein kann.

Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Gesetze und Verordnungen ist nach badischem Verfassungsrechte weder unmittelbar noch mittelbar ausgeschlossen und daher nach allgemeinen Grundsätzen zu entscheiden.

Es ist daher von den zur Gesetzanwendung Berufenen zunächst die gehörige Verkündigung zu prüfen. Der Beweis wird geführt durch Ab-

druck im Gesetzes- und Verordnungsblatte. Da Fälschungen selbstverständlich nicht anzunehmen sind, bedarf es der Vorlage der Originalurkunde nicht.

Verbindlich werden kann aber nur, was rechtsgültig zustande gekommen ist. Es ist daher auch das rechtsgültige Zustandekommen des Gesetzes zu prüfen. Die inneren Vorgänge der Kammern entziehen sich dabei aber der Nachprüfung, da die Kammer keiner Kontrolle durch die Behörden unterworfen ist. Beschlußfähigkeit und richtige Feststellung der Mehrheit ist ebenso wie die Echtheit der Unterschriften des Monarchen und der Minister als erwiesen anzunehmen.

Wohl aber unterliegt, wenn ein Gegenstand durch Verordnung geregelt ist, der Prüfung, ob der Weg der Verordnung überhaupt zulässig war, und es nicht eines Gesetzes bedurft hätte. Wenn diese Prüfung auch nur den Kammern ausdrücklich beigelegt ist, so wird doch dadurch eine Prüfung durch andere nicht ausgeschlossen.

Endlich liegt in der selbständigen Anwendung der Reichsgesetze, die nach Art. 2 R.V. den Landesgesetzen vorgehen, gegenüber Landesgesetzen die Befugnis, zu prüfen, ob sie nicht einem Reichsgesetze widersprechen.

§ 19. Gegenstände der Gesetzgebung.

Gegen die konstitutionelle Lehre, daß alle Rechtsnormen, aber nur diese, in Gesetzesform erlassen werden müßten, haben sich die süddeutschen Verfassungsurkunden von Anfang an ablehnend verhalten.

Im Anschlusse an die ältere Entwicklung, welche im wesentlichen nur das Privat-, Straf- und Prozeßrecht mit der Gewähr einer festen Rechtsordnung umgab, wurde als Gegenstand der

Gesetzgebung jeder Eingriff in die Freiheit der Person und des Eigentums bezeichnet. Jede Rechtsnorm, die sich nicht nur innerhalb des Behördenorganismus hält, sondern in die individuelle Sphäre eingreift, wird damit zum Gegenstande der Gesetzgebung. Es wäre aber falsch, deshalb in dem Bestreben, die Identität des formellen und materiellen Gesetzes zu behaupten, das Eingreifen in die individuelle Sphäre überhaupt als etwas der Rechtsnorm Wesentliches zu betrachten und Anordnungen, die sich bloß innerhalb des Behördenorganismus halten, unter allen Umständen nur als Verwaltungsvorschriften zu betrachten. Rechtsnormen sind auch möglich, wenn ihre Wirksamkeit sich auf den Behördenorganismus beschränkt. Es bedürfen aber eben nicht alle Rechtsnormen der Gesetzesform, sondern grundsätzlich nur diejenigen, welche in die Freiheit der Person und des Eigentums eingreifen.

Damit ist aber das Gebiet der Gesetzgebung nicht erschöpft. Es sind zum Teil durch die Verfassungsurkunde selbst, zum Teil durch besondere Gesetze auch andere Gegenstände, der Erlaß von Rechtsnormen wie von tatsächlichen Anordnungen, der Gesetzgebung vorbehalten. In erster Linie gilt das von der Verfassungsurkunde selbst. Die Gegenstände der Gesetzgebung lassen sich hienach nur kasuistisch bestimmen durch Zusammenfassung in einzelnen Gruppen. Deren gibt es im wesentlichen vier.

1. Das formelle Verfassungsrecht. Hierher gehört die Verfassungsurkunde selbst mit den von ihr als Bestandteilen in Bezug genommenen Gesetzen, z. B. nach § 4 V.U. der Deklaration vom 4. Oktober 1817 als Grundlage des Hausgesetzes, und mit sämtlichen Verfassungsänderungen und authentischen Interpretationen. Die Verfassungs-

urkunde findet zwar ihren Rechtsgrund in dem bis dahin absoluten Gesetzgebungsrechte des Monarchen. Die in ihr dem Monarchen auferlegten Selbstbeschränkungen sind aber dauernde geworden, da er sich von ihnen nicht einseitig wieder befreien, die Verfassungsurkunde vielmehr nur in den besonders erschwerten Formen der Verfassungsgesetzgebung wieder abändern kann. „Kein Gesetz, das die Verfassungsurkunde ergänzt, erläutert oder abändert, darf ohne Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Ständeglieder einer jeder der beiden Kammern gegeben werden“ (V.U. § 64). Überdies gehören zur Beschlußfähigkeit in jeder Kammer drei Viertel der Mitglieder (V.U. § 73).

2. Rechtsnormen, welche die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen (V.U. § 65). Hiermit werden das gesamte Privat-, Straf- und Prozeßrecht, aber auch wichtige Teile des Verwaltungsrechtes der Gesetzgebung vorbehalten. Keineswegs handelt es sich aber um alle Rechtsnormen. Gerade die hier getroffene Abgrenzung läßt Raum für selbständige Rechtsverordnungen des Landesherrn. Es entsteht aber im einzelnen vielfach die schwierige Frage, ob ein Gegenstand der Gesetzgebung oder der Verordnung anheimfällt. Schon die Verfassungsurkunde hat das vorausgesehen, indem sie in § 67 bestimmt, daß Verordnungen, worinnen Bestimmungen eingeflossen, wodurch die Kammern ihr Zustimmungsrecht für gekränkt erachten, auf ihre erhobene gegründete Beschwerde sogleich außer Wirksamkeit gesetzt werden sollen. Außerdem haben die Beteiligten, namentlich die Behörden bei der Rechtsanwendung selbständig zu prüfen, ob die Verordnung nicht in das Gebiet der Gesetzgebung übergegriffen hat und der Ver-

ordnung gegebenen Falls die Anwendbarkeit zu versagen.

3. Alles, was sonst die Verfassung oder besondere Gesetze der Gesetzgebung überweisen. Hierher gehört der Erlaß von Rechtsnormen, ausnahmsweise aber auch von tatsächlichen Anordnungen, z. B. nach § 3 V.U. Veräußerung von Teilen des Staatsgebietes.

4. Alles andere, was ohne rechtliche Notwendigkeit einmal gesetzlich geregelt ist. Das Gesetz trägt die formelle Gesetzeskraft in sich, d. h. ein Gesetz kann — abgesehen von der Frage der derogatorischen Kraft des Gewohnheitsrechtes — nur durch Gesetz abgeändert werden. Vielfach wird nun ein Gegenstand durch Gesetz geregelt, ohne daß dies an sich notwendig wäre, namentlich wenn die Regierung durch die Zustimmung des Landtages sich von Verantwortlichkeit entlasten will. Damit fällt der betreffende Gegenstand dauernd der Gesetzgebung anheim. So verengert sich erfahrungsmäßig das Gebiet der freien Regierung immer mehr.

§ 20. Insbesondere Finanzgesetze.*)

Bei den alten Landständen war die Steuerbewilligung immer der Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen und politischen Stellung, da ein Besteuerungsrecht in der alten deutschen Obrigkeit nicht enthalten war. Im übrigen handelte es sich zwischen Landesherren und Ständen im wesentlichen nur um Machtfragen. Wenn den Ständen die Bewilligung einer Steuer angesonnen

*) Vgl. v. Calker, Das badische Budgetrecht in seinen Grundzügen, 1. Teil: Geschichtliche Entwicklung, Tübingen und Leipzig 1901. Buchenberger, Finanzpolitik und Staatshaushalt im Großherzogtum Baden in den Jahren 1850 bis 1900, Heidelberg 1902.

wurde, mußte ihnen der Landesherr eine Übersicht der Einnahmen seines Kammeretats und eine Übersicht seiner Ausgaben vorlegen zum Nachweise, daß die Steuer in der geforderten Höhe notwendig sei.

In den deutschen Mittelstaaten knüpft nun die konstitutionelle Bewegung überall an die alten ständischen Erinnerungen an. Auch die neue Volksvertretung konnte man sich ohne Steuerbewilligung nicht denken. Obgleich die Steuern jetzt nicht mehr einen außerordentlichen Zuschuß, sondern eine regelmäßige Einnahmequelle bildeten, ohne die der Staat nicht bestehen konnte, hielt man doch an der periodischen Steuerbewilligung fest. Dazu bedurfte es aber der Vorlegung periodischer Etats, um die notwendige Höhe der Steuerbewilligung zu ermitteln. Alle Mitwirkung der Volksvertretung kleidete sich aber jetzt in die Form des Gesetzes. So gelangte man zu periodischen Finanzgesetzen, deren Schwergewicht in der Steuerbewilligung lag.

Das Verhältnis zwischen Regierung und Volksvertretung auf dem Gebiete des Finanzwesens ist nicht nur durch die Verfassungsurkunde selbst §§ 53—63 geregelt, sondern auch ergänzend durch das Oberrechnungskammergesetz vom 25. August 1876 (G.u.V.Bl. Nr. XXXVIII, S. 289) und durch das Etatsgesetz vom 24. Juli 1888 (G.u.V.Bl. Nr. XXXIV, S. 517).

Hiernach bestehen zweijährige Finanzperioden, für welche die Etats aufgestellt und die Abgaben bewilligt werden. In dieser Bewilligung liegt das Schwergewicht der ständischen Mitwirkung.

Aus dem Umstande, daß das Finanzgesetz für jede Finanzperiode durch Gesetz festzustellen ist, folgt noch nichts für seinen Inhalt. Seine Bedeutung ist vielmehr selbständig zu würdigen.

Das für regelmäßig zwei Jahre erlassene Auf-
lagen- oder Finanzgesetz enthält die Bestimmung,
in welcher Höhe Steuern erhoben werden dürfen.
Denn die allgemeinen Steuergesetze geben nur die
Rechtsgrundlagen im allgemeinen, die Bestim-
mung der Steuersätze ist nur in dem Auflegen-
gesetze enthalten. Ohne dieses können also über-
haupt keine Steuern erhoben werden. Nur solche
Auflagen, mit denen auf längere Zeit abge-
schlossene Verträge in unmittelbarer Verbindung
stehen, können vor Ablauf des betreffenden Kon-
traktes nicht abgeändert werden (V.U. § 54).

Mit dem selbständigen Auflegengesetze wird
das äußerlich davon gesonderte Staatsbudget über-
geben. Als Voranschlag für die übrigen Ein-
nahmen und für die Ausgaben ist dieses an sich
nur Motiv für die Steuerbewilligung. Damit hat
es auch für die Einnahmen, welche nicht zu den
periodisch bewilligten Auflagen gehören, sein Be-
wenden. Dasselbe gilt von den auf feststehenden
Normen beruhenden Ausgaben, die als rechtlich
notwendig unter allen Umständen geleistet werden
müssen. Im übrigen ist das Budget eine Dienst-
vorschrift der Verwaltung, nach der diese sich
zu richten hat, aber nicht Rechtsgrundlage der
Ausgabe gegenüber dem Publikum.

Die Einteilung des Etats in einen ordentlichen
und außerordentlichen, je nachdem die Einnahmen
und Ausgaben regelmäßig wiederkehren oder nur
vorübergehend sind, ist dagegen hauptsächlich von
finanzpolitischer Bedeutung.

Es fragt sich nun, was nach Ablauf einer
Finanzperiode zu geschehen hat, wenn das neue
Auflegengesetz mit Staatsbudget nicht zustande
gekommen ist — sei es wegen Verzögerungen,
sei es, daß Regierung und Volksvertretung sich
nicht einigen können.

Für bloße Verzögerungen bietet § 62 der Verfassungsurkunde einen Ausweg. Danach dürfen die alten, auch nicht ständigen Abgaben nach Ablauf der Verwilligungszeit noch sechs Monate forterhoben werden, wenn die Ständeversammlung aufgelöst wird, ehe ein neues Budget zustande kommt, oder wenn sich die ständischen Beratungen verzögern. Außerdem kann nach Art. 13 des Etatsgesetzes die Regierung nach Ablauf einer Budgetperiode die ständigen Dotationen, Staatsbeiträge und sonstige Ausgaben in den Beträgen des letzten Haushaltsetats fortzahlen lassen, so lange sie zur Erhebung der Abgaben befugt ist.

Eine endgültige Lösung, wenn Finanzgesetz und Budget längere Zeit nicht zustande kommen, gibt die Gesetzgebung nicht an. Die in dem periodischen Abgaben- oder Finanzgesetze festgesetzten Steuern dürfen dann jedenfalls nicht länger erhoben werden. Dagegen werden die übrigen Einnahmen, namentlich die privatrechtlichen aus Domänen und Gewerbebetrieben weiter erhoben, und die Regierung hat davon, so weit als möglich, die rechtlich notwendigen Ausgaben zu bestreiten.

Das Budget bildet endlich die Grundlage der Rechnungskontrolle, indem die Verwaltung genötigt ist, nach dem Budget zu wirtschaften. Diese Rechnungskontrolle ist einmal eine verwaltungsrechtliche durch die Oberrechnungskammer, die im Finanzrechte zu behandeln ist. Sie ist aber außerdem eine verfassungsrechtliche durch den Landtag. Denn gleichzeitig mit dem neuen Aufлагengesetze und Budget wird ihm eine detaillierte Übersicht über die Verwendung der verwilligten Gelder von den früheren Etatsjahren übergeben, wobei über die Verwendung der geheimen Ausgaben eine kontrasi-gnierte Versicherung des Groß-

herzogs beizubringen ist (V.U. § 55). Einer förmlichen Entlastung der Regierung durch den Landtag bedarf es zwar nicht. Die Volksvertretung hat jedoch in der Ministeranklage das Mittel in der Hand, die Regierung auch dem Landtage gegenüber zur Einhaltung des vereinbarten Budgets zu nötigen.

Die Mitwirkung der Volksvertretung ist ferner, ohne daß die Form des Gesetzes notwendig wäre, zu gewissen Finanzoperationen geboten.

1. Domänenverkäufe sind im Anschlusse an die altständischen Überlieferungen ohne Zustimmung der Stände unzulässig, da die Verschleuderung der Domänen erhöhte Steuern notwendig macht. Ausgenommen sind Veräußerungen infolge der Ablösungsgesetzgebung, im Interesse der Landeskultur und zur Aufhebung einer nachteiligen eigenen Verwaltung, wobei der Erlös zu neuen Erwerbungen verwendet oder der Staatsschuldentilgungskasse übergeben werden muß, sowie Veräußerungen zwecks Beendigung eines Rechtsstreits und Wiedervergebung heimgefallener Lehen während derselben Regierung (V.U. § 58).

2. Die Aufnahme von Anleihen bedarf der ständischen Zustimmung. Ausgenommen sind Anleihen, wodurch etatsmäßige Einnahmen zu etatsmäßigen Ausgaben nur antezipiert werden, und die nach dem Fundationsgesetze begründeten Geldaufnahmen der Amortisationskasse. Außerdem kann bei einem unvorhergesehenen dringenden Bedürfnisse, dessen Betrag die Kosten einer außerordentlichen Ständeversammlung nicht lohnt, der ständische Ausschuß durch Mehrheitsbeschluß einer Geldaufnahme zustimmen. Dem nächsten Landtage werden dann die Verhandlungen vorgelegt (V.U. § 57).

Die in § 63 der Verfassungsurkunde vorgesehenen außerordentlichen Befugnisse des Großherzogs zur Aufnahme von Anleihen und zur Ausschreibung von Steuern im Falle des Krieges sind für gegenstandslos zu erachten, da die Aufbringung der Kosten für das Heerwesen in Krieg und Frieden Sache des Reiches ist.

§ 21. Aufhebung der Gesetze.

Das Gesetz trägt die formelle Gesetzeskraft in sich, d. h. ein Gesetz kann nur durch Gesetz ganz oder teilweise aufgehoben werden. Bei einem Verfassungsgesetze hat diese Wirkung nur ein neues Verfassungsgesetz. Dahingestellt bleibt dabei, inwieweit dem Gewohnheitsrechte die derogatorische Wirkung innewohnt.

Ein Gesetz kann aber auch in vollem Umfange fortgelten, während ihm seine Wirksamkeit zum Teil entzogen wird. Diese Fälle bedürfen hier einer näheren Erörterung.

1. Dispensation ist Befreiung eines einzelnen von der Anwendbarkeit einer im Gesetze enthaltenen allgemeinen Rechtsnorm. Das Wesen der Dispensation ist verschieden. Entweder das Gesetz läßt die Dispensation allgemein oder im besonderen Falle ausdrücklich zu. Dann ist der Dispositionsakt ein Vollzugsakt der Regierung oder der Verwaltung, wodurch der wahre Wille des Gesetzgebers durchgeführt wird. Oder das Gesetz läßt die Dispensation nicht zu: dann ist die Befreiung des einzelnen von der Anwendbarkeit des Gesetzes eine teilweise Aufhebung und kann nach der formellen Gesetzeskraft nur in Gesetzesform geschehen.

In England galt bis zur Revolution von 1688 der Monarch zu Dispensationen allgemein ermächtigt, bis die mißbräuchliche Anwendung durch

Jakob II. zu einer Einschränkung führte. Die kontinentalen Verfassungen kennen eine solche allgemeine Vollmacht meist nicht, auch der badischen ist sie fremd. Eine Dispensation durch Regierungs- oder Verwaltungsakt ist demnach nur zulässig, wo eine besondere gesetzliche Ermächtigung sie ausdrücklich zuläßt. Sonst würde es der Gesetzesform bedürfen.

2. Begnadigung. Sie ist geschichtlich erwachsen aus der oberstrichterlichen Gewalt des Landesherrn und hat sich erst mit der verfassungsmäßigen Anerkennung der richterlichen Unabhängigkeit zu einer besonderen Art der Dispensation entwickelt. Auch gegenüber den Strafnormen des Reiches wird das einzelstaatliche Begnadigungsrecht der deutschen Landesherrn stillschweigend als fortbestehend vorausgesetzt. Nur bei Hochverrat und Landesverrat gegen Kaiser und Reich steht das Begnadigungsrecht nach § 484 Str.Pr.O. dem Kaiser zu.

Begnadigt werden kann vor Fällung des richterlichen Urteils, sei es vor, sei es nach Einleitung der Untersuchung, von der Anwendbarkeit der Strafnormen, so daß gar kein richterliches Urteil ergehen kann: das ist die Niederschlagung oder Abolition. Begnadigt werden kann aber auch nach Erlaß eines rechtskräftigen richterlichen Urteils von der Anwendbarkeit der Strafvollzugsnormen: das ist die Begnadigung im engeren Sinne. Sie wird Amnestie genannt, wenn sie sich allgemein auf Straftaten einer gewissen Art erstreckt.

Die Verfassungsurkunde erwähnt in § 15 ausdrücklich, daß der Großherzog erkannte Strafen mildern oder ganz nachlassen, aber nicht schärfen kann, beschäftigt sich also nur mit der Begnadigung im engeren Sinne. Dagegen wird dem

Monarchen nicht wie in anderen Verfassungen, z. B. der preußischen, das Abolitionsrecht ganz oder teilweise abgesprochen. Nach dem allgemeinen Grundsatz, daß der Großherzog alle Rechte der Staatsgewalt frei betätigen kann, bezüglich deren er in der Ausübung nicht beschränkt ist, steht ihm daher auch das Abolitionsrecht zu. *)

Reichsrechtlich wird nach § 485 Str.Pr.O. vor Vollstreckung von Todesurteilen eine ausdrückliche Entschließung des Staatsoberhauptes verlangt, von dem Begnadigungsrechte keinen Gebrauch machen zu wollen.

Gegenüber Personen, welche der Militärgerichtsbarkeit unterworfen sind, steht nach Art. 14 der Militärkonvention vom 25. November 1870 das Begnadigungsrecht dem Kaiser zu. Doch sollen Wünsche des Großherzogs in dieser Richtung, badische Staatsangehörige betreffend, tunlichst Berücksichtigung finden.

3. Privilegium ist Befreiung eines einzelnen von der Anwendbarkeit des Gesetzes im Wege der Dispensation unter Erteilung eines dem Gesetze widersprechenden subjektiven Rechtes. Wie bei der Dispensation ist der Charakter des Privilegiums verschieden, je nachdem das Gesetz es zuläßt oder nicht, im ersten Falle Vollzugsakt, im zweiten selbst ein Akt der Gesetzgebung.

4. Suspension ist zeit- oder distriktweise Aufhebung eines Gesetzes derart, daß nach Ablauf der Suspensionszeit das Gesetz von selbst wieder

*) Anderer Ansicht Heimberger, Das landesherrliche Abolitionsrecht, Leipzig 1901, der aus dem ausdrücklichen Vorbehalte des eigentlichen Begnadigungsrechtes in der V.U. einen Verzicht auf das Abolitionsrecht folgert. Doch haben in der Praxis bis 1857 allgemeine, bis 1865 einzelne Abolitionen stattgefunden.

in Kraft tritt. Auch die Suspension ist Vollzugsakt, wenn sie im Gesetze zugelassen ist, oder Akt der Gesetzgebung, wenn dies nicht der Fall war.

Da Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, kann die Suspension von Landesgesetzen auch auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, so nach Art. 68 R.V. bei Erklärung des Kriegszustandes, früher auch im Falle des Sozialistengesetzes.

§ 22. Verordnungen mit Gesetzeskraft.

Das Gesetz hat die formelle Gesetzeskraft, kann also nur durch Gesetz abgeändert werden. Das macht jedoch Schwierigkeiten in besonderen Notlagen des Staates.

Die Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814, das Vorbild der badischen Verfassungs-urkunde, legte in Art. 14 dem Könige das Recht bei zum Erlasse der Verordnungen, die nötig wären für die Sicherheit des Staates. Das war die Grundlage für die Preßordonnanzen, die zur Julirevolution führten.

Die badische Verfassungsurkunde Art. 66 unterscheidet. Sie spricht einmal zwar auch von Anordnungen im Interesse der Sicherheit des Staates und legt ihren Erlaß dem Großherzoge bei. Der Gegensatz zu dem folgenden Satze ergibt aber, daß es sich dabei nur um Anordnungen auf dem von der Gesetzgebung nicht in Anspruch genommenen Gebiete handelt. Außerdem aber wird weiter dem Großherzoge das Recht beigelegt, auch solche, ihrer Natur nach zwar zur ständischen Beratung geeignete, aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen zu erlassen, deren vorübergehender Zweck durch jede Verzögerung vereitelt würde. Das ist die Grundlage

der eigentlichen Verordnungen mit Gesetzeskraft oder Notverordnungen.

Voraussetzung ist hiernach ein Notstand. Das Staatswohl muß die Anordnung dringend erfordern, und zwar derart, daß der Zweck durch jede Verzögerung vereitelt würde. Ob diese Notlage vorhanden ist, hat die Regierung nach pflichtmäßigem Ermessen zu entscheiden. Ein Mißbrauch in dieser Beziehung würde durch die Ministerverantwortlichkeit bekämpft werden können.

Der Landtag darf nicht versammelt sein. Denn sonst kann auch in den allerdringendsten Fällen ein Gesetz unverzüglich zustande kommen.

Es muß sich um einen vorübergehenden Zweck handeln. Deshalb können niemals dauernde organische Einrichtungen des Staates im Wege der Notverordnung aufgehoben oder abgeändert werden. Insbesondere ist jeder Eingriff in das formelle Verfassungsrecht ausgeschlossen.

Eine nachträgliche Vorlage an den Landtag ist verfassungsmäßig nicht vorgeschrieben, ergibt sich aber aus dem vorübergehenden Zwecke. Handelt es sich um eine Einrichtung, die dauernd werden soll, so ist dem Landtage eine entsprechende Vorlage zu machen. Geschieht dies nicht, so gibt der vorübergehende Zweck der Notverordnung auch nur eine vorübergehende Bedeutung. Es wird daher angenommen, daß sie mit dem Schlusse des nächsten Landtages außer Kraft tritt, wenn dieser sie nicht genehmigt hat. Da den Beteiligten die Prüfung der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen zusteht, und deren Verkündung keine absolute Verbindlichkeit begründet, geschieht das Außerkrafttreten von selbst, ohne daß die Verkündung zurückgenommen wird.

III.

§ 23. Die richterliche Gewalt.

Die Anwendung des Privatrechts in der Form des Zivilprozesses und die Anwendung des Strafrechts in der Form des Strafprozesses ist das ursprüngliche Gebiet der Rechtspflege. Nach der alten deutschen Gerichtsverfassung war ihre Selbständigkeit schon dadurch gewährleistet, daß der Obrigkeit, dem Richter, nur die Leitung des Verfahrens und die Vollstreckung oblag, die Rechtsfindung dagegen Sache der Schöffen als der Vertreter der Gerichtsgemeinde war. Die Schöffenverfassung war freilich mit der Rezeption der fremden Rechte untergegangen, überall wurde der Richter an der Rechtsprechung beteiligt, in den größeren Gerichten verwandelten sich die Schöffen in rechtsgelehrte Beisitzer, bei den kleineren Gerichten starb das Schöffentum ab. Dadurch wurde die Rechtsprechung der Sphäre der Volksfreiheit entrückt und Ausfluß der Obrigkeit. Indem überall unmittelbare oder mittelbare landesherrliche Organe das Recht zu handhaben hatten, nimmt der Landesherr das, was er durch seine Organe tut, auch für sich selbst in Anspruch. Das 17. und 18. Jahrhundert ist das klassische Zeitalter der Kabinettsjustiz mit allen ihren Ausflüssen.

Dagegen wendet sich die konstitutionelle Lehre, indem sie auch die Rechtsprechung für eine eigene Gewalt erklärt, deren Träger die Gerichte sein sollten. Wie auf anderen Gebieten kreuzte sich aber auch hier die Verwirklichung in den deutschen Einzelstaaten mit dem monarchischen Prinzip, so daß sich daraus ganz neue Gestaltungen ergaben.

Das gilt zunächst nach der formellen Seite.

Alle Rechte der Staatsgewalt sind in der Person des Monarchen vereinigt (V.U. § 5). Das betrifft auch die Rechtsprechung. Es ist das unverlierbare Ergebnis der Entwicklung nach der Rezeption, daß die Rechtsprechung in vollem Umfange eine Aufgabe der Staatsgewalt geworden ist. Da diese sich in dem Monarchen verkörpert, ergeht in seinem Namen jedes richterliche Urteil. Aber der Monarch ist in der Ausübung der Staatsgewalt gebunden an der Betätigung der richterlichen Gewalt durch unabhängige Gerichte unter Ausschluß jeder Kabinettsjustiz. Die deutschen Verfassungsurkunden gewährleisteten dies meist ausdrücklich, so die badische in § 14: „Die Gerichte sind unabhängig innerhalb der Grenzen ihrer Kompetenz.“ Dieser Zustand ist jetzt auch ein reichsrechtlicher geworden durch § 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfenen Gerichte ausgeübt.“

Dem Monarchen ist damit nur die Art der Betätigung der richterlichen Gewalt übriggeblieben, daß er in den verfassungsmäßigen Formen die Gerichte organisiert und die Richter ernennt, die in seinem Namen Recht zu sprechen haben. Alle anderen Ausflüsse einer persönlichen Rechtsprechung durch den Landesherrn selbst oder besondere außerordentliche Kommissionen sind damit abgeschnitten. Insbesondere hat sich mit der verfassungsmäßigen Unabhängigkeit der Rechtsprechung die früher übliche Bestätigung schwererer Strafurteile als unvereinbar erwiesen. Das Begnadigungsrecht hat sich damit von seiner geschichtlichen Wurzel, der oberstrichterlichen Gewalt des Landesherrn, losgelöst und ist zu einer besonderen Art der Dispensation geworden (vgl. § 21).

Dagegen ist inhaltlich die richterliche Gewalt keine besondere Staatsfunktion. Es handelt sich um die Anwendung der allgemeinen Zivilrechts- oder Strafnorm durch die im richterlichen Urteile enthaltene tatsächliche Anordnung. Diese Tätigkeit hebt sich nur formell aus der vollziehenden Wirksamkeit anderer Staatsorgane heraus, durch die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit gegenüber dem Monarchen, durch die verwaltungsrechtliche gegenüber den Organen der Justizaufsicht und durch die prozeßrechtlichen Formen des Verfahrens unter Anhörung und Mitwirkung der Parteien. Das alles betrifft aber nicht den Inhalt der Entscheidungen.

Das ursprüngliche Gebiet der Rechtsprechung war die Anwendung des Privatrechtes in der Form des Zivilprozesses und die Anwendung des Strafrechtes in der Form des Strafprozesses, weshalb man beide zusammen auch als die ordentliche Gerichtsbarkeit bezeichnet. Dazu kamen einzelne Verwaltungsgeschäfte, die nach deutscher Überlieferung von den Gerichten in richterlicher Unabhängigkeit als freiwillige Gerichtsbarkeit erledigt wurden. Den Bedürfnissen des Rechtsstaates entsprechend dehnte sich jedoch im 19. Jahrhundert die Rechtsprechung in besonderen Formen weit über dieses ursprüngliche Gebiet aus. Namentlich entstand eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Schutze der individuellen Sphäre gegenüber Übergriffen der Verwaltung. Indem sich das Gebiet der Rechtsprechung in den verschiedensten Formen stetig ausdehnt, wird jede grundsätzliche Abgrenzung unmöglich. Es bedarf immer der Prüfung des einzelnen Falles, ob irgendein Weg der Rechtsprechung gegeben ist.

II. Teil. Verwaltungsrecht.

Kapitel I. Die Verwaltungsorgane.

I.

§ 24. Das Beamtenrecht.

Solange nach den Grundsätzen des Patrimonialstaates die Landeshoheit selbst als ein wesentlich nach privatrechtlichen Grundsätzen zu beurteilender Familienbesitz galt, konnte auch die Ausübung der landesherrlichen Rechte durch andere sich nur in privatrechtlichen Formen vollziehen. Das Beamtenverhältnis war daher privates Dienstverhältnis. Erst die absolute Monarchie hat, namentlich indem sie ein willkürliches Entlassungsrecht gegenüber ihren Beamten in Anspruch nahm, die privatrechtlichen Fesseln gesprengt und damit für die Ausbildung eines rein öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses den Boden bereitet. Der anfangs nur tatsächliche Zustand der Verwaltungspraxis befestigt sich seit Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts wieder zu einer festen Rechtsordnung.

In Baden erfolgte die Regelung der Beamtenverhältnisse durch das Staatsdieneredikt vom 30. Januar 1819, welches nach § 24 der Verfassungsurkunde einen Teil von ihr bildete. Dies bezog sich jedoch nur auf die höheren, vom Großherzoge selbst angestellten Beamten. Dazu kamen noch die Angestellten der Zivilstaatsverwaltung,

die von einer Zentralbehörde berufen wurden, und deren Rechtsverhältnisse ein Gesetz vom 26. Mai 1876 regelte, und die übrigen, in der Regel beliebig entlaßbaren Bediensteten. Eine einheitliche Regelung erfolgte erst durch das Beamtengesetz vom 24. Juli 1888 und die Gehaltsordnung von demselben Tage (G.u.V.Bl. Nr. XXXIV, S. 399 u. 450) nebst mehreren Novellen. Dabei wurden die §§ 24, 25 der Verfassungsurkunde außer Kraft gesetzt, so daß das Beamtenrecht jetzt nur noch auf gewöhnlichen Gesetzen beruht.

Das Beamtenverhältnis besteht in einem umfassenden Pflichtverhältnisse gegenüber dem Staate unmittelbar, vermöge dessen der Beamte zu ungemessenen Diensten einer bestimmten Art gegenüber dem Staate verpflichtet ist. Die Übertragung eines bestimmten Amtes mit Einkommen ist nicht notwendig, also auch nicht die Bekleidung eines obrigkeitlichen Amtes. Ebensowenig wird unbedingt erfordert, daß der Beamte seine Zeit dem Amte ganz widmet, aus ihm seinen Lebensberuf macht. Wohl aber muß das Beamtenverhältnis dem Staate gegenüber unmittelbar begründet sein. Die Hofbeamten sind nicht Beamte, weil sie nur in einem persönlichen, privatrechtlichen Dienstverhältnisse zum Landesherren stehen. Aber auch die Beamten der Gemeinden und sonstigen öffentlichen Verbände sind, obwohl in einem öffentlichen Dienste stehend, nicht Beamte im Rechtssinne, da es in Baden den Begriff der mittelbaren Staatsbeamten nicht gibt.

Die Beamten zerfallen in etatsmäßige und nichtetatsmäßige. Erstere genießen — zum Teil nach einer Probezeit — unwiderruflich die etatsmäßigen Vermögensvorteile, letztere nicht.

Die Begründung des Beamtenverhältnisses vollzieht sich regelmäßig mit Zustimmung des

anzustellenden Beamten. Trotzdem ist dieser Begründungsakt kein Vertrag, sondern ein einseitiger Akt der Staatsgewalt. Die Begründung erfolgt durch eine schriftlich auszufertigende EntschlieÙung des Landesherrn oder der von diesem ermächtigten Behörde und Aushändigung dieser Bestallungsurkunde an den anzustellenden Beamten. Voraussetzung für die Übernahme in den Staatsdienst ist, daß der anzustellende Beamte sowohl die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen, z. B. Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte wie die für das betreffende Amt, das ihm übertragen werden soll, besonders gegebenen erfüllt. Die Anstellung erfolgt für richterliche Beamte sofort, für nichtrichterliche etatsmäßige Beamte nach Ablauf von regelmäßig fünf Jahren unwiderruflich, für andere Beamte auf Kündigung.

Mit dem Diensteintritte ist der Beamte auf gewissenhafte Beobachtung seiner Obliegenheiten eidlich zu verpflichten. Doch ist die Unterlassung der Vereidigung auf das Beamtenverhältnis selbst ohne Einfluß. Gewisse Beamte haben außerdem dem Staate Sicherheit zu leisten für etwaige vermögensrechtliche Ansprüche des Staates gegen den Beamten aus dem Dienstverhältnisse.

Damit ist das umfassende Pflichtverhältnis des Beamten begründet, das sich niemals durch Aufzählung der Einzelpflichten erschöpfen, nur nach gewissen Richtungen näher charakterisieren läßt.

Der Beamte hat zunächst die Verpflichtung zur amtlichen Tätigkeit überhaupt. Daraus folgt die Residenzpflicht, d. h. die Verpflichtung, an dem ihm von der vorgesetzten Behörde angewiesenen Orte zu wohnen und diesen ohne Urlaub nicht zu verlassen.

Der Beamte muß ferner alle mögliche Sorg-

falt anwenden, sonst können bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Pflichtverletzung sich Rechtsnachteile ergeben. Diese sind einmal strafrechtlich, namentlich bei Verbrechen und Vergehen im Amte. Außerdem tritt die zivilrechtliche Haftung nach §§ 839 ff. B.G.B. ein. Danach haftet bei Vorsatz der Beamte unbedingt, bei Fahrlässigkeit nur subsidiär, soweit der Geschädigte anderweit keinen Ersatz erlangen kann, bei richterlichen Urteilen nur im Falle strafrechtlich festgestellter Pflichtverletzung. Der Staat haftet dabei reichsrechtlich für seine Beamten nur in der privatwirtschaftlichen Sphäre nach §§ 31, 89 B.G.B., außerdem und zwar dem Geschädigten gegenüber allein bei Versehen der Grundbuchbeamten nach § 12 der Reichsgrundbuchordnung vom 24. März 1897. Im übrigen ist die Regelung nach Art. 77 E.G. zum B.G.B. der Landesgesetzgebung überlassen. In Baden besteht eine solche Haftung nach Art. 5 A.G. zum B.G.B. Nach § 11 E.G. zum G.V.G. und Art. 9 der badischen Verordnung vom 24. Februar 1880 hat der Verwaltungsgerichtshof auf Antrag des Ministeriums eine Vorentscheidung, ob dem Beamten eine Pflichtverletzung zur Last fällt. Ausgenommen sind zivilrechtliche Ansprüche gegen Gerichts- und Standesbeamte.

Der Beamte ist ferner dem Dienstvorgesetzten zum Gehorsam verpflichtet. Das gilt freilich nur von rechtmäßigen Dienstbefehlen. Aber die Rechtmäßigkeit prüft der Beamte auf eigene Gefahr. Nur wo der Dienstbefehl gegen das Strafgesetz verstößt, hat der Beamte die Pflicht zur Verweigerung des Gehorsams.

Der Beamte ist endlich zu einem würdigen außeramtlichen Verhalten verpflichtet und hat zu Nebenerwerb Genehmigung nachzusuchen.

Dieses umfassende Pflichtverhältnis wird durch die Dienstpolizei im Wege des Verwaltungszwanges oder des Disziplinarrechtes erzwungen.

Der Verwaltungszwang erfolgt entweder durch Beigabe einer Geschäftsaushilfe für den säumigen Beamten auf dessen Kosten oder durch Androhung und Ausspruch von Geldstrafen bis zu 100 Mk. durch die vorgesetzten Dienstbehörden. Pflichtverletzung hat außerdem Disziplinarstrafen zur Folge. Diese sind entweder Ordnungsstrafen, wie Verweis, Geldstrafen bis 200 Mk., gegen Unterbeamte auch Arrest bis zu acht Tagen, oder Strafversetzung oder Dienstentlassung. Die Ordnungsstrafen verfügt die vorgesetzte Dienstbehörde. Strafversetzung und Dienstentlassung können nur ausgesprochen werden durch Urteil nach einem förmlichen Disziplinarverfahren, das dem gerichtlichen Strafverfahren nachgebildet ist. Zuständig ist für die landesherrlich angestellten Beamten der Disziplinarhof, der aus neun Mitgliedern, darunter mindestens fünf richterlichen, besteht, in der Besetzung von wenigstens sieben Mitgliedern, für die behördlich angestellten etatsmäßigen Beamten das zuständige Ministerium in kollegialer Verfassung mit Rekurs an das Staatsministerium. Gegen richterliche Beamte kommen als Disziplinarstrafen, auf die erkannt werden kann, auch Entziehung des Vorrückens im Gehalte auf bestimmte Zeit und Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in Betracht. Disziplinargericht ist hier das Oberlandesgericht in einem Disziplinarsenate von dem Präsidenten und acht Mitgliedern.

Der Beamte hat ferner aus seinem Dienstverhältnisse Rechte.

Hierher gehört der Anspruch auf Titel und Rang, der mit dem Amte verbunden oder dem

Beamten besonders verliehen ist nach Maßgabe der Rangordnung. *)

Der Beamte hat ferner verschiedene vermögensrechtliche Ansprüche. Dazu gehört der Anspruch auf das Gehalt mit den regelmäßigen Zulagen, auf die jedoch nur richterliche Beamte einen festen Rechtsanspruch haben, auf Wohnungsgeldzuschuß, auf das widerrufliche Nebengehalt (Funktions-, Orts- oder Alterszulage), auf wandelbare Bezüge, Naturalbezüge und Dienstaufwandsentschädigung. Dazu kommen das Ruhegehalt des pensionierten Beamten, das dreimonatliche Sterbegehalt für Witwe und Kinder eines etatsmäßigen Beamten und Witwen- und Waisengeld für die Hinterbliebenen.

Die vermögensrechtlichen Ansprüche beruhen zwar auf der öffentlichrechtlichen Grundlage des Beamtenverhältnisses. Doch sind die Ansprüche zivilrechtlich geschützt, indem über sie nach Entscheidung durch das vorgesetzte Ministerium binnen sechs Monaten die Klage im ordentlichen Rechtswege zulässig ist.

Bei Beendigung der Beamtenverhältnisse ist Ende des einzelnen Amtsverhältnisses und Beendigung des Staatsdienstes überhaupt zu unterscheiden.

In ersterer Beziehung kommen in Betracht Versetzung, Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, vorläufige Amtsenthebung und Pensionierung.

Eine Versetzung in ein Amt mit gleichem Range und Gehalt müssen sich nichtrichterliche Beamte unbedingt, richterliche nur bei einer Veränderung der Organisation der Gerichte oder im Interesse der Rechtspflege, und zwar, wenn die

*) Verordnung vom 5. Juli 1808 nebst zahlreichen Ergänzungen.

Versetzung nicht lediglich auf Antrag erfolgt, unter Ersatz der Umzugskosten gefallen lassen. Die Strafversetzung durch Disziplinarurteil ist auch in eine geringere Amtsstelle und unter Minderung des Dienst Einkommens um ein Fünftel zulässig.

Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgt mit der Aussicht auf Wiederverwendung. Sie kann gegenüber den Mitgliedern der obersten Staatsbehörde jederzeit, auch auf Ansuchen, gegenüber anderen etatsmäßigen Beamten bei organisatorischen Veränderungen, gegenüber den diplomatischen Vertretern, den Direktoren und Mitgliedern der Ministerien, den Vorständen der Zentralmittelstellen, dem Oberstaatsanwalte und den Beamten des Kabinetts auch aus sonstigen triftigen Gründen erfolgen. Bei richterlichen Beamten findet die Maßregel auch als Disziplinarstrafe statt. Das Ruhegehalt beträgt in diesem Falle die ersten zwei Jahre 75 %, später die gewöhnliche Pension, wenigstens aber 50 % der Dienstbezüge.

Die vorläufige Amtsenthebung findet durch die vorgesetzte Dienstbehörde statt, wenn gegen den Beamten ein strafgerichtliches Verfahren oder ein Verfahren auf Entfernung aus dem Amte eingeleitet ist, oder eine Freiheitsstrafe vollstreckt wird. Dem Beamten wird in diesem Falle von seinem Gehalte so viel einbehalten, als zur Deckung der Kosten des Disziplinarverfahrens und der Stellvertretung erforderlich ist.

Die Pensionierung oder endgültige Versetzung in den Ruhestand erfolgt entweder auf Ansuchen oder ohne solches, wenn der Beamte nach Zurücklegung des 65. Lebensjahres wegen Alters oder wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen dienstunfähig oder seit mindestens einem Jahre

durch Krankheit behindert ist. Der Ruhegehaltsanspruch entsteht für alle etatsmäßigen Beamten nach zurückgelegtem 10. Dienstjahre, aber auch früher, wenn der Beamte sich die Krankheit oder die Verwundung im Dienste zugezogen hat. Das Ruhegehalt beginnt mit 30 % des Einkommensanschlages, steigt mit jedem weiteren Dienstjahre um $1\frac{1}{2}$ % bis zu 75 %, aber nicht über 7500 Mk. Der pensionierte Beamte unterliegt weiter dem Disziplinarrechte wegen seines außerdienstlichen Verhaltens und muß auch wieder ein Amt annehmen, wenn sein Gesundheitszustand es gestattet. Bei Dienstunfähigkeit infolge Betriebsunfalles im Dienste wird Ruhegehalt mindestens in Höhe der reichsrechtlichen Unfallrente gewährt.

Das Beamtenverhältnis selbst endet durch freiwilliges Ausscheiden, das auf Ansuchen mit gehöriger Frist nach Erledigung der Amtsgeschäfte und Rechenschaftslegung nicht versagt werden soll, bei nicht unwiderruflich angestellten Beamten durch Kündigung, bei weiblichen Beamten durch Heirat, infolge Strafurteils auf Zuchthaus, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte und Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter und infolge Disziplinarurteils auf Dienstentlassung.

II. Die Verwaltungsorganisation.*)

§ 25. Allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung.

Der einzelne Beamte ist tätig innerhalb des ihm durch sein Amt zugewiesenen öffentlich-rechtlichen Auftrages. Dem Publikum gegenüber

*) Vgl. Schenkel, Art. Verwaltungsorganisation in Baden bei v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg i. B. 1890 ff., Bd. 2, S. 771 ff.

wirken ein oder mehrere Ämter zusammen als Behörde, wodurch die Vollmacht der Staatsgewalt gegenüber dem Publikum, aber gleichzeitig das Staatsorgan selbst bezeichnet wird. Besteht die Behörde aus mehreren Ämtern, so können diese derart zusammenwirken, daß ein Beamter als das verantwortliche Haupt an der Spitze steht, die anderen nach seinen Anweisungen handeln müssen (bureaukratisches System), oder so, daß erst nach gemeinsamer Beratung durch Mehrheitsbeschluß der Wille der Behörde festgestellt wird (Kollegialsystem). Auch in letzterem Falle sind aber die Subaltern- und Unterbeamten bureaukratisch untergeordnet. Folgerichtig durchgeführt ist in der Verwaltungsorganisation der Gegenwart keins der beiden Systeme, sondern man wählt nach Erwägungen der Zweckmäßigkeit entweder das eine oder das andere.

Der Geschäftskreis der unteren und mittleren Behörden ist nicht nur sachlich, sondern auch geographisch abgegrenzt, der der obersten Behörden umfaßt das ganze Staatsgebiet.

Die Behörden handeln in wechselseitiger Über- und Unterordnung, jede untere ist der höheren gegenüber zum Gehorsam verpflichtet. Nur bei den richterlichen Behörden, die sachlich unabhängig zu entscheiden haben, erscheint diese Gehorsamspflicht besonders abgeschwächt.

Dieses ganze System des Zusammenwirkens der Ämter und Behörden in dem ihnen angewiesenen Geschäftskreise und in wechselseitiger Über- und Unterordnung bezeichnet man gewöhnlich als allgemeine Landesverwaltung. Doch pflegt man davon die Rechtsprechung, da sie besonderen Lebensbedingungen unterliegt, auszusondern. Das Wesentliche der allgemeinen Landesverwaltung ist, daß sich nirgends eine besondere

juristische Person zwischen den Staat und das Publikum schiebt. Die Behörden sind nur Organe des Staates ohne eigene Rechtsfähigkeit.

Bei der Kommunalverwaltung tritt dagegen die besondere kommunale Korporation als Zwischenglied zwischen den Staat und den einzelnen.

Ob der Kommunalverband, wie die Gemeinde, geschichtlich erwachsen oder vom Staate durch die Gesetzgebung geschaffen ist, wie die Kreis- und Bezirksverbände, erscheint gleichgültig. Denn alle Kommunalverbände sind jetzt eingefügt in den großen Organismus des Staates. Aus der eigenen juristischen Persönlichkeit folgt auch nicht, daß die Kommunalverbände eigene, vom Staate verschiedene Aufgaben zu erfüllen hätten. Vielmehr zeigt sich die Wesensverwandtschaft des Staates und der öffentlichen Verbände gerade darin, daß die Aufgaben und Zwecke solche des Staates sind, auch vom Staate erfüllt werden oder erfüllt werden könnten. Geschichtlich ist der Umfang schwankend. In dem Ursprunge der modernen Kommunalverbände, den mittelalterlichen Städten, waren alle Staatsaufgaben vereinigt, die sie früher und besser erfüllten als der Staat, so daß sie geradezu Staaten im Staate waren. Diese Autonomie wurde durch den Polizeistaat gebrochen, er duldete die kommunalen Verbände nur noch als ausführende Organe eines höheren staatlichen Willens. Diese Auffassung hat sich gerade im Südwesten Deutschlands unter französischen Einflüssen bis tief in das 19. Jahrhundert behauptet. Erst der moderne Staat hat zwar das Gebiet der kommunalen Tätigkeit verengert, namentlich die Rechtspflege wieder für sich in Anspruch genommen, aber innerhalb des verbliebenen Kreises die Kommunalverbände wieder selbständiger gestellt.

Der Kommunalverband entfaltet seine Wirksamkeit als Gebietskörperschaft in einem bestimmten Gebiete auf Grund der genossenschaftlichen Organisation seiner Mitglieder, jedoch nicht nur gegenüber diesen, sondern auch gegenüber den Kommunalfremden, die sich in seinem Gebiete aufhalten. Kraft seiner Organisation handelt er nach seiner Verfassung durch seine Organe. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben bedient er sich gleich dem Staate des obrigkeitlichen Zwanges. Doch nimmt er in der privatwirtschaftlichen Sphäre die Stellung als Privatrechtssubjekt ein. Finanziell ist der Kommunalverband auf seine eigenen Mittel angewiesen, die er sich entweder als Privatrechtssubjekt durch Grundbesitz oder Gewerbebetrieb oder kraft seines Herrschaftsrechtes durch Steuern beschafft.

Zeigt hiernach der Kommunalverband eine starke Verwandtschaft mit dem Staate, so fehlt ihm doch die staatliche Unabhängigkeit. Freilich sind nicht alle Kommunalverbände vom Staate geschaffen. Doch erhalten sie jetzt durchweg von ihm in den verschiedenen „Ordnungen“ ihre Verfassung. Und vor allem steht alle Kommunalverwaltung unter staatlicher Aufsicht. Gerade in ihrer Gestaltung zeigt sich die größere oder geringere Freiheit der kommunalen Verwaltung. Die moderne deutsche Auffassung unterwirft die Zweckmäßigkeit der kommunalen Beschlüsse nur ausnahmsweise einer höheren Nachprüfung, wo eine Bestätigung oder Genehmigung in den Gesetzen verlangt wird. Im übrigen haben die kommunalen Organe innerhalb der gesetzlichen Schranken, an die sie natürlich gebunden sind, nach freiem Ermessen zu entscheiden.

Diese selbständige Stellung der Kommunalverbände bezeichnet man auch als ihre Selbst-

verwaltung, weil sie in relativer Selbständigkeit gegenüber dem Staate die Interessen ihres kleineren Gemeinwesens wahrzunehmen haben.

Wenn auch allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung die einzig möglichen Formen der Verwaltung sind, so ist doch eine Verbindung zwischen beiden Systemen möglich. Das ist die Wahrnehmung von Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung durch kommunale Organe und aus kommunalen Mitteln. Dabei überläßt der Staat den betreffenden Verwaltungszweig nicht dem Kommunalverbände in kommunaler Selbständigkeit, sondern behält die Leitung in seiner Hand. Er erspart sich aber die Bestellung eigener Organe und die Aufwendung eigener Mittel, indem er sich der kommunalen bedient.

§ 26. Die Gemeinden.*)

Nach einigen Übergangsbestimmungen der Konstitutionsedikte, namentlich des zweiten vom 14. Juli 1807, welche die überkommene Gemeindeverfassung nur in einzelnen Punkten abänderten, erfolgte die erste organische Gemeindegesetzgebung für Baden durch das Gesetz vom 31. Dezember 1831. Sie hob den Unterschied von Stadt und Land, von Ortsbürgern und Schutzbürgern auf und verwandelte die bisherige polizeistaatliche Bevormundung in bloße Beaufsichtigung. Der erste Versuch zog zahlreiche Novellen nach sich, die zum Teil die Gemeindefreiheit wieder ein-

*) Vgl. Wielandt, Handbuch des badischen Gemeinde-rechts, 1. Band: Die badische Gemeindegesetzgebung im engern Sinne, 3. Aufl., Heidelberg 1893, aus den Schriften des Vereins für Sozialpolitik: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, 4. Band, 3. Heft, Großherzogtum Baden mit Beiträgen von Walz, Landmann und Ehrler, Leipzig 1906.

schränkten. Die Einführung der Freizügigkeit, der Gewerbefreiheit und des Unterstützungswohnsitzes erschütterten aber die Grundlagen der bisherigen Gemeindeverfassung. Daher erging für die Städte eine besondere Städteordnung vom 24. Juni 1874 und ein Gesetz über den Gemeindeaufwand vom 6. Februar 1879. Dazu kamen verschiedene Novellen, namentlich vom 16. Juni 1884. Für die übrigen Gemeinden erfolgte die Regelung des Gemeindeaufwandes durch Gesetz vom 24. Februar 1879 nebst verschiedenen Novellen. Ihre Gemeindeverfassung wurde durch Gesetz vom 22. Juni 1890 wesentlich umgestaltet.

Die Einheitlichkeit der Gemeindeverfassung bildet hiernach den Ausgangspunkt, die Verschiedenheiten haben sich erst später dazu gefunden. Der Städteordnung unterstehen kraft Gesetzes Karlsruhe, Mannheim, Freiburg, Heidelberg, Pforzheim, Baden und Konstanz, kraft eigenen Entschlusses Bruchsal und Lahr. Im übrigen bestehen noch Unterschiede zwischen Gemeinden bis zu 500 und mit mehr Einwohnern.

Jede Gemeinde hat eine territoriale Grundlage in ihrem Gemeindebezirke, der Gemarkung. Die Vernichtung einer bestehenden, die Bildung einer neuen Gemeinde ist nur durch Gesetz möglich.

Die Gemeinde hat ferner eine persönliche Grundlage in ihren Angehörigen. Die Gemeindeangehörigkeit beruhte nach dem Gesetze von 1831 allgemein auf Geburt oder Verleihung. Die neuere Gesetzgebung hat das zum größten Teile ersetzt durch das moderne Prinzip der Einwohnergemeinde, wonach der Wohnsitz die Gemeindeangehörigkeit begründet. Das ist in den Städten und ähnlich in den mittleren Gemeinden vollständig durchgeführt. Danach sind Bürger alle

männlichen Reichsangehörigen, die, nicht im Militärdienste, aber im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte, seit zwei Jahren im Stadtbezirke wohnen und das erforderliche Alter haben. In den kleinen Gemeinden stehen die entsprechenden Rechte nur den Gemeindebürgern zu, die diese Eigenschaft ererbt oder verliehen erhalten haben.

Die Gemeindevertretung bildet in kleinen Gemeinden die Versammlung aller Gemeindebürger, deren Gemeinderecht nicht ruht, in mittleren Gemeinden und Städten der Städteordnung der Bürgerausschuß. Er besteht außer den Mitgliedern des Gemeinderats (Stadtrats) aus Mitgliedern (in den Städten Stadtverordneten), die auf sechs Jahre mit alternierendem Ausscheiden von den Bürgern in geheimer Abstimmung nach verschiedenen Steuerklassen gewählt werden.

Aus der Wahl der Gemeindevertretung geht der Gemeinderat (Stadtrat) hervor. An der Spitze stehen in den Städten der Städteordnung der Oberbürgermeister und als sein Vertreter der Bürgermeister, die besoldet sein müssen und Pensionsberechtigung haben, sonst der Bürgermeister, der besoldet sein kann, dazu kommen Gemeinderäte (Stadträte) in verschiedener Zahl. Die Wahl erfolgt für die Oberbürgermeister und Bürgermeister auf neun Jahre, für die übrigen Mitglieder auf sechs Jahre mit abwechselndem Ausscheiden. Einer Bestätigung bedarf es nicht.

Die Gemeindevertretung (Bürgerausschuß) hat über die Gemeindeangelegenheiten zu beschließen und die Verwaltung zu überwachen. Sie tagt zwar unter dem Vorsitze des Oberbürgermeisters (Bürgermeisters), doch hat sie in den Städten der Städteordnung einen geschäftsleitenden Vorstand mit Obmann. Der Gemeinderat (Stadtrat) führt die Verwaltung, und zwar, soweit gesetzlich vor-

geschrieben, nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung.

Die Aufgaben der Gemeinde sind nicht erschöpfend bestimmt. Einiges ist ihr gesetzlich auferlegt, anderes kann sie, ohne dazu gezwungen zu sein, in den Kreis ihrer Verwaltung hineinziehen. Im wesentlichen handelt es sich um Aufgaben der örtlichen Wohlfahrtspflege.

Die Verwaltung ist zu führen aus den eigenen Mitteln der Gemeinde.

Hierher gehören einmal privatwirtschaftliche Einnahmen aus Grundbesitz, soweit die Erträge nicht den einzelnen Bürgern nach altem Herkommen als Bürgergenuß zustehen, sowie aus gewerblichen Unternehmungen.

Die Gemeinde kann ferner Gebühren für einzelne Einrichtungen und Dienstleistungen und Beiträge für solche Veranstaltungen, die gewissen Teilen oder Angehörigen der Gemeinde besonders zustatten kommen, erheben.

In letzter Linie ist auch die Gemeinde zur Erhebung von Steuern berechtigt. Mit Staatsgenehmigung kann zunächst eine indirekte Steuer, eine Verbrauchssteuer von Gegenständen des örtlichen Verbrauchs, unter gewissen reichs- und landesrechtlichen Beschränkungen eingeführt werden. Dazu kommt die Hälfte der staatlichen Hundesteuer nebst örtlichen Zuschlägen. Soweit das nicht ausreicht, ist auch eine direkte Besteuerung möglich. Der noch aufzubringende Gemeindeaufwand wird auf das veranlagte Grund-, Häuser-, Gefäll-, Gewerb- und Kapitalrentensteuerkapital derart gleichmäßig ausgeschlagen, daß die Kapitalrentensteuerkapitalien mit drei Zehnteln, die Einkommensteueranschläge mit dem dreifachen ihres Betrages in Anrechnung kommen.

Die Gemeinde kann ihre Bedürfnisse auch durch persönliche Dienste und durch Anleihen decken. Letztere bedürfen der Staatsgenehmigung, wenn sie nicht in demselben Jahre getilgt werden.

Die ganze Verwaltung steht unter Staatsaufsicht. Nur ausnahmsweise kontrolliert der Staat durch Bestätigung oder Genehmigung die Zweckmäßigkeit, sonst nur die Gesetzmäßigkeit der kommunalen Verwaltungsakte. Der Staat hat zu diesem Zwecke das Recht der Kenntnisaufnahme, kann Anordnungen treffen und diese durch Ordnungsstrafen gegen die Gemeindeorgane erzwingen. Gegen diese Verfügungen haben jedoch die Betroffenen die Klage beim Verwaltungsgerichtshofe. Auch sonst können aus dem Gemeindeverhältnisse sich ergebende Rechte durch Verwaltungsklage geltend gemacht werden.

Mehrere kleinere Gemeinden können zu einem größeren Verbandsorgan zusammengelegt werden. Dann hat sowohl die einzelne Ortschaft wie die Samtgemeinde ihre eigene Verwaltung.

Die Gemeinden sind ferner in den mannigfachsten Beziehungen der allgemeinen Landesverwaltung des Staates dienstbar.

Namentlich gehört hierher die Ortspolizei. Diese ist zwar den Gemeinden übertragen, aber nicht in kommunaler Freiheit, sondern der Bürgermeister hat sie auszuüben in Unterordnung unter die Staatspolizeibehörde. Die Staatsregierung kann auch einzelne Zweige der Ortspolizei einer Staatsstelle übertragen. *) In diesem Falle haben die Gemeinden bestimmte Beiträge zu den persön-

*) Das ist geschehen in den Städten Karlsruhe, Mannheim, Freiburg, Heidelberg, Pforzheim, Konstanz und Baden, wo das Bezirksamt die Ortspolizei wahrnimmt. Den Gemeinden bleibt hier nur die Gemarkungspolizei und die polizeiliche Vorkehr zur Sicherung der Gemeindeabgaben.

lichen Kosten für die Schutzmannschaft zu leisten und die sachlichen fallen ihr ganz zur Last.

Ferner bestehen auf Grund der in § 14 Nr. 3 G.V.G. gegebenen Ermächtigung unter Aufsicht der Amtsgerichte Gemeindegerichte zur Entscheidung vermögensrechtlicher Ansprüche unter Parteien derselben Gemeinde bis zum Betrage von 60 Mk. Das Verfahren regelt eine Dienst-anweisung des Justizministers vom 10. Mai 1886 (G.u.V.Bl. Nr. XXVII, S. 274) auf Grund des E.G. und des Ges. vom 16. April 1886 (G.u.V.Bl. Nr. XVII, S. 145). Gegen die Entscheidungen findet binnen zwei Wochen die Berufung auf den ordentlichen Rechtsweg statt.

Außerdem ist nach dem Gesetze vom 16. April 1886 in jeder Gemeinde der Bürgermeister oder sein Vertreter als Schiedsmann mit den Obliegenheiten einer Vergleichsbehörde betraut.

Endlich ist den Gemeinden mit über 10000 Einwohnern nach § 3 des badischen A.G. vom 19. Juni 1899 zur Reichsgrundbuchordnung die Führung der Grundbücher durch einen städtischen Beamten übertragen.

§ 27. Bezirksamt und Landeskommissäre. *)

Die Organisation der Verwaltung im modernen Sinne war zuerst im Jahre 1807 erfolgt. Danach zerfiel das Großherzogtum in drei Provinzen, die des Oberrheins oder die badische Landgrafschaft, die des Mittelrheins oder die badische Markgrafschaft und die des Unterrheins oder die badische Pfalzgrafschaft, darunter standen 64 landesherr-

*) Vgl. Schenkel, Art. Bezirk (Baden) bei v. Stengel, Wörterbuch des Verwaltungsrechts. Freiburg i. B. 1890 ff. Bd. 1, S. 208.

liche und 39 standesherrliche Ämter. An die Stelle der Provinzen traten 1810 zehn Kreise (See-, Donau-, Wiesen-, Kinzig-, Murg-, Pfingz-, Enz-, Neckar-, Odenwälder-, Main- und Tauberkreis), die wieder in Bezirke zerfielen. Diese Kreise wurden später auf sechs und 1831 auf vier (Unter-, Mittel-, Oberrhein- und Seekreis) vermindert. An der Spitze jedes Kreises stand eine kollegiale Kreisregierung, darunter die Bezirksämter. Eine neue Gestalt im Sinne der Dezentralisation und der Selbstverwaltung brachte dann endlich das Gesetz vom 5. Oktober 1863, die Organisation der inneren Verwaltung betreffend (R.Bl. 1863, Nr. XLIV, S. 99).

Das Staatsgebiet zerfällt zunächst in 52 Amtsbezirke, für jeden von ihnen besteht ein Bezirksamt.

Das Bezirksamt ist bürokratisch organisiert. Es wird in der Regel mit einem, nach Bedürfnis aber auch mit zwei oder mehr Beamten oder Hilfsarbeitern besetzt, welche letzteren das Ministerium des Innern ernennt. Der Vorstand des Amtes (Bezirksamtman) führt die Aufsicht über die anderen Beamten des Bezirksamtes, und seine Ansicht ist bei Meinungsverschiedenheiten maßgebend. Im übrigen werden die Geschäfte unter die Beamten mit Genehmigung des Landeskommissärs verteilt.

Jedes Bezirksamt hat ferner einen Amtsrevidenten für die Rechnungssachen und das erforderliche Bureau- und Unterpersonal.

Die Bezirksämter sind dem Ministerium des Innern und den von diesem ernannten Landeskommissären in dienstlicher Beziehung unmittelbar untergeordnet, haben jedoch auch die Anordnungen und Ersuchen anderer Behörden innerhalb ihres Geschäftskreises zu bewirken.

Die Bezirksämter sind die Träger der inneren Verwaltung. Zu ihrem Geschäftskreise gehört daher präsumtiv alles, wofür nicht eine andere Behörde zuständig ist.

Dem Bezirksamte steht zur Unterstützung bei der staatlichen Verwaltung ein Bezirksrat als kollegiale Behörde zur Seite. Er besteht aus 6—9 durch Kenntnisse, Tüchtigkeit und Gemeinsinn ausgezeichneten Bewohnern des Bezirks, die vom Ministerium des Innern auf vier Jahre unter hälftiger Erneuerung auf Grund einer dreimal so viele Namen enthaltenden Vorschlagsliste der Kreisversammlung ernannt werden. Das Amt ist ein Ehrenamt, das nicht abgelehnt werden darf. Der Bezirksrat wird vom Bezirksbeamten berufen, der in ihm den Vorsitz mit vollem Stimmrechte führt.

Der Bezirksrat ist einmal Verwaltungsgericht erster Instanz. Außerdem hat er über gewisse, besonders aufgeführte Verwaltungssachen zu beschließen. Hierher gehört die Notwendigkeit öffentlicher Bauten, gesetzliche Lasten der Gemeinde, Staatsgenehmigung zu Gemeindebeschlüssen, wenn der Bezirksbeamte Anstand nimmt, Disziplinargewalt über die Gemeindebeamten, Teilbarkeit der Liegenschaften, Schankkonzessionen, gewerbliche Anlagen, angefochtene kommunale Wahlen. Weitere Gegenstände können dem Bezirksrate durch Regierungsverordnung zur Beschlußfassung übertragen werden. Dauernde bezirkspolizeiliche Vorschriften kann der Bezirksbeamte nur unter Zustimmung des Bezirksrates erlassen. Außerdem kann der Bezirksrat zur Beratung herangezogen werden bei allen Maßregeln, die das Interesse des Bezirks betreffen.

Außer dem Bezirksrate als Kollegium sind auch dessen einzelne Mitglieder berufen, die

Staatsverwaltung bei der Lösung ihrer Aufgabe zu unterstützen.

Indem man die Kreisregierungen aufhob und ihre Geschäfte anderweitig verteilte, wurden nicht als selbständige Mittelinstanz, sondern als Bevollmächtigte des Ministeriums Landeskommissäre bestellt, die im Ministerium Sitz und Stimme behalten. Sie führen die unmittelbare Aufsicht über die Amts- und Kreisverwaltung und deren Beamte, und es kann ihnen ihr Wohnsitz außerhalb angewiesen werden. Sie sind insbesondere beauftragt: 1. die Dienstführung der Beamten der Staatsverwaltung, der Kreis- und Bezirksverbände und Gemeinden zu überwachen, 2. Beschwerden und sonstige Mängel zu untersuchen, in eiligen Fällen selbst Anordnung zu treffen, sonst dem Ministerium des Innern zu berichten, 3. anregend und fördernd einzugreifen, 4. den Sitzungen der Kreisversammlungen, der Kreisausschüsse und der Bezirksräte nach Befinden beizuwohnen, 5. in außerordentlichen Fällen sofortige Maßregeln zu treffen. Endlich können den Landeskommissären besondere Befugnisse hinsichtlich der Beaufsichtigung der Kommunalverbände und andere zum Ministerium des Innern gehörige Gegenstände durch Verordnung zugewiesen werden.

Die vier Landeskommissäre haben ihren Sitz in Mannheim, Karlsruhe, Freiburg und Konstanz.

§ 28. Die Kreis- und Bezirksverbände.*)

Die über die Gemeinde hinausgehenden weiteren Kommunalverbände sind eine Schöpfung des Organisationsgesetzes vom 5. Oktober 1863. Doch hat man diese Verbände nicht an die allgemeine

*) Vgl. Schenkel, Art. Kreis (Baden) bei v. Stengel, Wörterbuch Bd. 1, S. 865 ff.

Landesverwaltung angeschlossen, sondern selbständig neben dieser geschaffen.

Zunächst bestehen elf Kreisverbände, deren jeder mehrere Amtsbezirke umfaßt: Konstanz, Villingen, Waldshut, Lörrach, Freiburg, Offenburg, Baden, Karlsruhe, Heidelberg, Mannheim, Mosbach.

Die Kreisgebiete sind zuerst mit gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung vom 12. Juli 1864 (R.Bl. Nr. XXIX, S. 266) festgesetzt worden, spätere Veränderungen bedürfen der Gesetzesform. Angehörige des Kreises sind die Bewohner der einzelnen Amtsbezirke.

Der Kreis hat eine Vertretung in der Kreisversammlung. Ein Teil ihrer Mitglieder wird in mittelbarer geheimer Wahl von Wahlmännern gewählt, die wiederum aus allgemeinen Wahlen der seit einem Jahre in einem Amtsbezirke ansässigen, mindestens 25 Jahre alten Staatsangehörigen alle Jahre hervorgehen; außerdem wählen die größeren Grundbesitzer und Gewerbetreibenden (70 000 Mk. Grundsteuerkapital, 120 000 Mk. Gewerbesteuerkapital) als Wahlmänner mit. Andere Abgeordnete, halb so viele wie von den Wahlmännern, werden für jeden Amtsbezirk von den Vertretern der Gemeinden gewählt. Die Städte über 7000 Einwohner haben besondere Kreistagsabgeordnete. Endlich haben die größten Grundbesitzer des Kreises (ein Sechstel der gewählten Mitglieder) und die Mitglieder des Kreisausschusses Sitz und Stimme. Die Kreisversammlung wird mindestens alljährlich durch den Kreishauptmann berufen und wählt ihren Vorsitzenden selbst. Das Ministerium des Innern kann sich durch Bevollmächtigte vertreten lassen. Die Verhandlungen sind öffentlich.

Der Kreis hat ferner ein Verwaltungsorgan

in dem Kreisausschusse. Dieser besteht, soweit die Kreisversammlung nichts anderes beschließt, aus fünf Mitgliedern und zwei Ersatzmännern, die von der Kreisversammlung aus den für sie wählbaren und in der Nähe des Amtssitzes wohnenden Personen auf drei Jahre gewählt werden. Der Kreisausschuß wählt aus seiner Mitte den Vorstand. Die Ämter sind Ehrenämter.

Der Verwaltungsbeamte des Bezirks, in dem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat, kommt als Kreishauptmann hinzu.

Der Kreisausschuß hat die Beschlüsse der Kreisversammlung vorzubereiten, und zwar unter Zuziehung des Kreishauptmanns und der besonderen Ausschüsse, demnächst die Beschlüsse zu vollziehen und die Verwaltung zu führen, soweit die Kreisversammlung nicht für einzelne Gruppen von Geschäften besondere Ausschüsse bestellt hat. Die Kreisversammlung faßt die maßgebenden Beschlüsse für die kommunale Verwaltung.

Die kommunalen Aufgaben des Kreises waren anfangs nur frei gewählte auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege. Erst später sind den Kreisen auch gesetzlich kommunale Lasten auferlegt worden, so die Landarmenpflege nach dem Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 und dem badischen E.G. vom 14. Mai 1872 und die Besorgung des Kreisstraßenwesens nach dem Straßengesetze vom 14. Juni 1884.

Die Verwaltung ist aus den eigenen Mitteln des Kommunalverbandes zu führen. Eigenes Vermögen besitzt der Kreis als eine neuere staatliche Schöpfung im allgemeinen nicht, wenigstens nicht in dem Maße, daß es für die Deckung der Verwaltungskosten in Betracht käme. Wohl aber werden dem Kreise für die ihm gesetzlich

aufgelegten Lasten der Landarmenpflege und des Kreisstraßenwesens Bauschsummen aus der Staatskasse überwiesen. Im übrigen ist der Kreis auf die Erhebung von Steuern angewiesen. Der Bedarf wird nach Maßgabe des Steueranschlags auf die einzelnen Gemeinden verteilt und von ihnen aufgebracht. Zu Unternehmungen, bei denen einzelne Gemeinden besonders beteiligt sind, kann die Kreisversammlung diesen Vorausbeträge auferlegen.

Die ganze Verwaltung wird geführt unter Staatsaufsicht. Berufen zu deren Ausübung ist in erster Linie der Kreishauptmann, der auch allen Sitzungen der Kreisorgane beizuwohnen hat, außerdem aber der Landeskommissär und andere Bevollmächtigte des Ministeriums des Innern wie dieses selbst. Die Zweckmäßigkeit der Beschlüsse wird dabei nur ausnahmsweise geprüft, soweit das Gesetz eine Bestätigung oder Genehmigung erfordert. Sonst wird nur die Gesetzmäßigkeit der Beschlüsse der Kreisorgane geprüft. Gegen Anordnungen, die Beschlüsse der Kreisorgane aufheben oder dem Kreise vermeintlich ungerechtfertigte Lasten auferlegen, ist die Klage an den Verwaltungsgerichtshof gegeben. Ein außerordentliches Mittel der Staatsaufsicht bildet endlich die Auflösung einer Kreisversammlung durch die Staatsregierung, wodurch auch eine Neuwahl des Kreisausschusses geboten ist.

In die allgemeine Landesverwaltung greift die Kreisversammlung nur in Ausnahmefällen über. So hat sie die Vorschlagsliste für die Bestellung der Bezirksräte aufzustellen. Sie kann Anträge und Beschwerden über Angelegenheiten, die in unmittelbarer Beziehung zu der Aufgabe des Kreisverbandes stehen, an die Staatsregierung oder die Ständeversammlung richten. Endlich

kann sie zur Abgabe von Gutachten über wichtige Fragen der kommunalen Verwaltung aufgefordert werden.

Neben den Kreisverbänden ist die Bildung von Bezirksverbänden zwar nicht gesetzlich geboten, aber zulässig.

Zur Förderung gemeinsamer öffentlicher Interessen, die sich auf eine Anzahl von Gemeinden erstrecken, können diese durch gemeinsamen Beschluß einen Bezirksverband bilden, dessen Organisation durch ein vom Ministerium des Innern zu genehmigendes Statut geregelt wird.

Der Bezirksverband hat eine Bezirksversammlung, die auch das Statut entwirft und im übrigen dieselbe Stellung einnimmt wie die Kreisversammlung im Kreise.

Solche Bezirksverbände haben sich bisher nur in sehr geringer Anzahl gebildet.

Für gewisse militärische Leistungen sind durch Verordnung vom 30. Juni 1892 (G.u.V.Bl. Nr. XXI, S. 380) die zu einem Amtsbezirke gehörigen Gemeinden zu einem Verbandsvereine vereinigt. Dieser wird durch den Bezirksrat vertreten, der die Ausgaben auf die einzelnen Gemeinden nach dem Kreissteuerkataster umlegt. Damit ist der erste Ansatz gemacht, auch die Amtsbezirke zu kommunalen Verbänden auszugestalten und ihre allgemeine Landesverwaltung mit der kommunalen in Verbindung zu setzen.

§ 29. Die oberste Staatsverwaltung.

Der absoluten Monarchie des 17. und 18. Jahrhunderts war die Bildung kollegialer Behörden, meist unter der Bezeichnung eines Geheimratskollegiums, für die oberste Verwaltung eigentümlich gewesen. Erst im 19. Jahrhundert ging man, meist unter französischen Einflüssen, zum Mini-

sterialsysteme mit Fachministerien über. In Baden fand die moderne Verwaltung durch eine Verordnung vom 5. Juli 1808 Eingang. An die Stelle des Geheimratskollegiums traten damals fünf Ministerialdepartements für Justiz, Auswärtiges, Inneres, Finanzen und Kriegswesen. Dazu kam ein Kabinettsrat für den persönlichen Vortrag beim Großherzoge und ein Staatsrat zur Vorbereitung von Gesetzen und wichtigeren Verordnungen. Die endgültige Organisation erfolgte durch Verordnung vom 15. Juli 1817 (R.Bl. Nr. XVIII, S. 65) nebst verschiedenen Nachträgen.

Die oberste Verwaltung führen derzeit vier Ministerien: 1. das des Großherzoglichen Hauses und der auswärtigen Angelegenheiten, 2. das der Justiz, des Kultus und des Unterrichts, 3. das Ministerium des Innern und 4. das der Finanzen. Die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien ergibt sich im wesentlichen aus dem Namen.

Die einzelnen Ministerien sind bürokratisch organisiert. An der Spitze steht ein Minister oder Präsident als allein verantwortlicher Chef. Der Präsident des gesamten Staatsministeriums führt regelmäßig den Titel Staatsminister — gleichgültig, welches Ministerium er verwaltet. Die dem Chef des Ministeriums unterstellten vortragenden Räte beraten zwar äußerlich mit ihm in kollegialen Formen, allein im Endergebnisse sind nur die Entschlüsse des Chefs maßgebend. Es ergibt sich das mit Notwendigkeit verfassungsrechtlich aus der Ministerverantwortlichkeit, da kein Minister sich mit einem Kollegialbeschlusse decken kann.

Die Chefs der einzelnen Ministerien schließen sich zusammen zum Staatsministerium, in dem sich die Einheit der obersten Verwaltung verkörpert.

Das Staatsministerium ist eine ständige Behörde mit dem Sitze in Karlsruhe. Den Vorsitz führt der Großherzog selbst, in seiner Abwesenheit der Präsident des Staatsministeriums und vertretungsweise das dienstälteste Mitglied. Mitglieder des Staatsministeriums sind die Vorstände (Minister oder Präsidenten) der einzelnen Fachministerien und etwa sonst ernannte Personen. Die 1817 angeordnete Mitgliedschaft des Staatssekretärs des Kabinetts ist fortgefallen, da ein solcher nicht mehr ernannt wird. Außerdem kann der Präsident des Staatsministeriums in geeigneten Fällen auch andere Personen, wie Ministerialräte, die Vorstände der Zentralmittelstellen und den Oberstaatsanwalt, mit beratender Stimme zuziehen.

Das Staatsministerium ist zwar formell eine Kollegialbehörde. Doch kann von eigentlichen, nach der Mehrheit gefaßten Kollegialbeschlüssen nicht die Rede sein. Denn jeder Minister ist für die gesamte Regierungspolitik und damit auch für die Beschlüsse des Staatsministeriums verantwortlich, kann sich also niemals überstimmen lassen, sondern muß ausscheiden, wenn er glaubt, die Verantwortlichkeit für die Politik des Staatsministeriums nicht tragen zu können. Nur wo das Staatsministerium eine richterliche Tätigkeit ausübt, entscheiden eigentliche Mehrheitsbeschlüsse.

Das Staatsministerium ist der Vereinigungspunkt sämtlicher Ministerien. Durch seine Beratungen und Beschlüsse gehen daher die Gesetzentwürfe und Ausführungsverordnungen und alle Angelegenheiten, bei denen nicht nur einzelnes Ministerium, sondern das Gesamtinteresse des Staates beteiligt ist.

Neben dem Staatsministerium besteht das Ge-

heime Kabinett als persönliches Hilfsorgan des Monarchen bei Ausübung seiner Regierung. Es ist besetzt mit dem Vorstande und den erforderlichen Hilfsarbeitern. Die Ministerverantwortlichkeit wird dadurch nicht berührt, da das Kabinett nur der persönlichen Regierung des Großherzogs dient.

Zu dem Geschäftskreise des Kabinetts gehört die Erledigung der an den Großherzog unmittelbar gerichteten Gesuche, soweit nicht eine Hofstelle zuständig ist, die Ausfertigung höchster Befehle in Staatsverwaltungssachen, die Ernennung von Oberhof- und Hofchargen, die Entwerfung höchster Handschreiben und die Geschäfte des Ordenssekretariats.

Der früher nach französischem Vorbilde eingeführte Staatsrat ist durch Verordnung vom 20. Oktober 1849 endgültig beseitigt worden, da er in dem konstitutionellen Staate neben dem verantwortlichen Staatsministerium und neben den Kammern keine rechte Stätte der Wirksamkeit mehr finden kann.

Bei Aufhebung der alten Kreisregierungen ergab sich in verschiedener Hinsicht die Notwendigkeit einer Mittelstelle zwischen dem Ministerium des Innern und den Bezirksämtern. Diese wurde einheitlich für den ganzen Staat geschaffen in dem dem Ministerium des Innern untergeordneten Verwaltungshofe.

Der Verwaltungshof ist eine kollegiale Behörde mit dem Direktor und der erforderlichen Anzahl von Räten. Seine Tätigkeit liegt hauptsächlich auf dem Gebiete des Rechnungswesens. Demgemäß sind ihm die Amtskassen, die Verwalter von weltlichen milden Stiftungen, die Heil- und Pflegeanstalten, das Armenbad in Baden und das polizeiliche Arbeitshaus unterstellt.

Der Verwaltungsgerichtshof, der Kompetenzgerichtshof und die Oberrechnungskammer sind an anderen Stellen zu behandeln.

III. Der Rechtsschutz im öffentlichen Rechte.

§ 30. Der Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte.

Die ordentlichen Gerichte haben an sich nur über Streitiges Privatrecht in der Form des Zivilprozesses und über die Anwendung des Strafrechts in der Form des Strafprozesses zu befinden. Beides hat mit einem Rechtsschutz des einzelnen auf dem Gebiete der Verwaltung an sich nichts zu tun. Gleichwohl dient auch diese ordentliche Gerichtsbarkeit dazu, einen Rechtsschutz der individuellen Sphäre gegenüber Eingriffen der Verwaltung herbeizuführen, und zwar in doppelter Weise. Es kann in einer wirklichen Zivil- oder Strafsache über einen verwaltungsrechtlichen Inzidentpunkt zu entscheiden sein. Es können aber auch die bloßen Formen des Zivil- oder Strafprozesses benutzt werden, um über Streitiges Verwaltungsrecht zu befinden.

I. In eine Zivil- oder Strafsache können verwaltungsrechtliche Inzidentpunkte hineinspielen. Das französische Recht läßt hier vom Standpunkte der Teilung der Gewalten über jenen Inzidentpunkt die Verwaltungsbehörde bindend für das Gericht entscheiden. Die deutsche Rechtsauffassung hält daran fest, daß die Gerichte auch über die verwaltungsrechtlichen Obersätze ihrer Entscheidungen zu befinden haben. Dadurch wird aber mittelbar dem einzelnen ein Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung gewährt. Beispiele

sind auf zivilrechtlichem Gebiete Haftbarkeit der Beamten nach § 839 B.G.B. wegen einer durch vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Amtspflichten herbeigeführte Vermögensbeschädigung, auf strafrechtlichem Vergehen gegen § 110 (Aufforderung zum Ungehorsam gegen Gesetze oder „rechtsgültige Verordnungen“ der Obrigkeit) und § 113 (Widerstand gegen einen Vollstreckungsbeamten in der „rechtmäßigen Ausübung seines Amtes“) Str.G.B.

II. Das ordentliche Gericht kann aber auch in den Formen des Zivil- oder Strafprozesses unmittelbar streitiges Verwaltungsrecht anwenden. Dabei handelt es sich entweder um Reste der patrimonialen Entwicklung, unter der fast alle öffentlichen Befugnisse als privater Besitz betrachtet wurden, wie beim Fiskalrechte, oder um das Ergebnis neuerer Bestrebungen nach einem verstärkten Rechtsschutze. Demnach ist diese Gerichtsbarkeit auch nicht organisch aufgebaut, sondern es handelt sich um einzelne Fälle, die sich nach den Hauptgruppen des Beamtenrechtes, der inneren Verwaltung und des Finanzwesens zusammenfassen lassen.

- a. Auf dem Gebiete des Beamtenrechtes handelt es sich um die bereits (§ 24) behandelten vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten. Obgleich sie auf der öffentlichrechtlichen Grundlage des Beamtenverhältnisses beruhen, ist doch über sie zum Schutze des Beamten der ordentliche Zivilrechtsweg gegeben.
- b. Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung kommt sowohl der Zivil- wie der Strafrechtsweg in Betracht.
 - a. Der Zivilrechtsweg gilt nach deutscher Auffassung als gegeben, wenn jemand

sich gegenüber einer obrigkeitlichen Anordnung auf ein entgegenstehendes wohl erworbenes Recht beruft; z. B. Privilegium, Verjährung, da die ältere gemeinrechtliche Auffassung in jedem wohl erworbenen Rechte einen Gegenstand des Eigentums, also ein Privatrecht sah. Wenigstens muß, wenn die Obrigkeit auf ihrer Anordnung beharrt, für den Eingriff in das Eigentum Entschädigung geleistet werden. Über die Frage des Eigentums wie über die Höhe der Entschädigung ist der Rechtsweg zulässig. Die badische Verfassungsurkunde trägt dieser Auffassung bei Erörterung der Gerichtsbarkeit in § 14 mit dem Satze Rechnung: „Niemand kann gezwungen werden, sein Eigentum zu öffentlichen Zwecken abzugeben, als nach Beratung und Entscheidung des Staatsministeriums und nach vorgängiger Entschädigung.“

- β. Der Strafrechtsweg ist eröffnet gegenüber den zahlreichen Strafklauseln der Gesetze und Verordnungen, durch welche die Verwaltung in die Lage versetzt wird, ihre Anordnungen, namentlich auf polizeilichem Gebiete, zu erzwingen. Die hier angedrohten Strafen sind aber keine kriminellen, um einen Bruch der Rechtsordnung zu sühnen, sondern allgemein angedrohter Verwaltungszwang zur Erzwingung gewisser Handlungen und Unterlassungen. Indem das Gericht in dem Strafverfahren entscheidet, befindet es über die Berechtigung des allgemein angedrohten Verwaltungszwanges im

- einzelnen Falle, nicht aber über die Zweckmäßigkeit (Pol.Str.G.B. § 24).
- c. Auf dem Gebiete der Finanzen findet gleichfalls der Zivil- wie der Strafrechtsweg statt.
- a. Der Zivilrechtsweg ist gegeben, wo der Staat als Fiskus in privatwirtschaftliche Beziehungen eintritt, die an sich auch jeder Privatmann eingehen kann. Er unterliegt hier unbeschadet einzelner Privilegien des Fiskus der gewöhnlichen Privatrechtsordnung und der Rechtsprechung der Zivilgerichte. Diese im Gegensatze zum römischen Rechte stehende und auch England und Frankreich fremde Auffassung war gegeben durch den in ihren Anfängen wesentlich privatrechtlichen Charakter der deutschen Landeshoheit. Die badische Verfassungsurkunde bringt sie zum Ausdrucke in dem Satze des § 14: „Der großherzogliche Fiskus nimmt in allen aus privatrechtlichen Verhältnissen entspringenden Streitigkeiten Recht vor den Landesgerichten.“ Dieser Rechtszustand ist jetzt auch reichsrechtlich durchgeführt durch § 4 E.G. zur Z.P.O. Danach kann für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande und der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, er deshalb landesrechtlich nicht ausgeschlossen werden, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation beteiligt ist. Somit ist in allen privatwirtschaftlichen Beziehungen des einzelnen zur Verwaltung der privatrechtliche Rechtsschutz gegeben.

Ferner genießt das wohlerworbene Recht auf dem Gebiete der Finanzen denselben Rechtsschutz wie auf dem der inneren Verwaltung. Es ist also sowohl über die Frage des wohlerworbenen Rechtes selbst wie über die der Entschädigung der ordentliche Zivilrechtsweg zulässig.

- β. Der Strafrechtsweg ist eröffnet gegenüber den Strafklauseln der Finanzgesetze. Diese bedrohen zum Teil in der Form des Sonderstrafrechtes wirkliche Straftaten, zum Teil handelt es sich um bloße Ordnungsstrafen, um Anordnungen der Verwaltung durch einen allgemein angedrohten Verwaltungszwang. Über dessen Berechtigung wird im Strafverfahren entschieden. Die Verwaltungsbehörde hat dabei die Berechtigung zum Erlasse vorläufiger Strafbescheide nach §§ 459 ff. Str.Pr.O.

§ 31. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. *)

Das Bedürfnis eines wirksameren Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung, als solcher durch das gelegentliche Eingreifen der ordentlichen Gerichte gegeben wurde, stellte sich zuerst im konstitutionellen Staate als Schranke gegen den Parteimißbrauch heraus. Theoretisch seit Mitte des 19. Jahrhunderts von Gneist und L. Stein gefordert, ist die Verwaltungsrechtspflege von Baden als dem ersten deutschen Staate in vorbildlicher Weise durchgeführt worden. Schon

*) Vergl. Schenkel, Art. Verwaltungsgerichtsbarkeit (Baden) bei v. Stengel, Wörterbuch Bd. 2, S. 747 ff.; Röttinger, Die badische Verwaltungsrechtspflege. Heidelberg 1887.

in dem Organisationsgesetze vom 5. Oktober 1863 waren die später in anderen deutschen Staaten, namentlich in Preußen seit 1872, für die Selbstverwaltung maßgebenden Reformideen durchgeführt, so die Verbindung der Selbstverwaltung und der Heranziehung des Laienelementes mit der Verwaltungsrechtspflege unter gleichzeitiger Begründung eines Verwaltungsgerichtshofes. Nachdem schon durch das Gesetz vom 24. Februar 1880 eine nähere Regelung erfolgt war, brachte das Gesetz vom 14. Juni 1884, betreffend die Verwaltungsrechtspflege (G.u.V.Bl. Nr. XXI, S. 197), zu dem später noch einzelne Ergänzungen ergangen sind, die jetzt geltende Grundlage der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist wie jede Rechtsprechung bestimmt zur Anwendung des Rechtes durch Vollzugsakte in richterlicher Unabhängigkeit und in prozessualen Formen. Vom Zivilprozesse ist sie dadurch unterschieden, daß nicht notwendig über subjektive Rechte und Pflichten entschieden wird, da solche aus dem Verwaltungsrechte nur gelegentlich entstehen, wenn auch die Verwaltungsrechtspflege hauptsächlich zum Schutze der individuellen Sphäre bestimmt ist. Im Gegensatze zum Strafprozesse wird durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit kein Bruch der Rechtsordnung zur Sühne gezogen. Der Verwaltungsrichter wendet die objektive Rechtsordnung an. Dadurch übt er aber gleichzeitig eine Rechtskontrolle gegenüber den Verwaltungsbehörden und schützt die individuelle Sphäre. Gelegentlich wird dabei auch im Verwaltungsprozesse über wirkliche subjektive Rechte entschieden.

Während ferner der Zivilprozeß grundsätzlich zur Entscheidung aller Privatrechtsstreitig-

keiten, der Strafprozeß grundsätzlich zur Entscheidung aller Strafsachen bestimmt ist, greift die Verwaltungsrechtspflege keineswegs in allen streitigen Verwaltungssachen Platz. Denn die Tätigkeit der Verwaltung ist gar nicht allgemein zu einer Nachprüfung im Rechtswege geeignet. Vermöge der sogenannten Enumerationsmethode sind vielmehr die Fälle kasuistisch herausgegriffen, in denen der Verwaltungsrechtsweg stattfindet. Er kann also immer nur beschränkt werden auf Grund einer besonderen Ermächtigungsklausel. Die einzelnen Fälle sind im Gesetze in besonderen Gruppen zusammengefaßt.

Die Verwaltungsgerichte sind in zwei Stufen organisiert.

Gericht erster Instanz sind die Bezirksräte (vgl. § 27), bei denen das Berufsbeamtentum und das Laienelement zusammenwirken. Sie sind nicht nur mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit betraut, entscheiden aber in dieser mit richterlicher Unabhängigkeit. Zur Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Bezirksbeamten und von mindestens vier anderen Mitgliedern notwendig.

Gericht zweiter Instanz über den Bezirksräten und in gewissen Fällen einzige Instanz ist der Verwaltungsgerichtshof. Er besteht nur aus Berufsbeamten und dient nur der Verwaltungsrechtspflege. Er ist besetzt mit dem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Räten, die zum Richteramt befähigt sein müssen. Ersatzrichter werden ohne Entschädigung aus der Zahl der Oberlandesgerichtsräte berufen. Beschlußfähig ist der Verwaltungsgerichtshof bei Anwesenheit von mindestens fünf Mitgliedern.

Die örtliche Zuständigkeit bestimmt sich für Ansprüche in Beziehung auf ein Grundstück durch die belegene Sache, für Streitigkeiten zwischen

einem Verbands und seinen Angehörigen durch den Sitz des Verbandes, im übrigen durch den Wohnsitz oder Sitz des Beklagten.

Die leitenden Prozeßmaximen weichen zum Teile von denen in anderen Verfahrensarten ab. Die Verhandlungsmaxime des Zivilprozesses, wonach der Richter nur das Vorbringen der Parteien berücksichtigen darf, findet im Verwaltungsprozesse nicht statt, da es sich nicht um der Ausübung nach verzichtbare Rechte handelt. Der Verwaltungsprozeß ist vielmehr wie das Strafverfahren inquisitorisch, der Richter hat von Amts wegen die Wahrheit zu erforschen, ohne an Parteivorbringen gebunden zu sein. Das Verfahren ist ferner zwar grundsätzlich mündlich, doch kann auch eine Entscheidung allein auf Grund der Akten stattfinden. Das Verfahren ist endlich öffentlich, vorbehaltlich des Ausschlusses der Öffentlichkeit aus Gründen der Sittlichkeit und Ordnung.

Dem Charakter der Rechtskontrolle entspricht es, daß Anlaß zu einem Verwaltungsprozesse regelmäßig die Anordnung einer Behörde gibt, wodurch sich jemand verletzt glaubt. Die Behörde, welche durch Kommissare vertreten wird, erscheint daher in der Beklagtenrolle. Die Parteien vertreten nicht entgegenstehende materielle Rechte, sondern sind bloße Formalparteien. Die Beiladung Dritter, deren Interesse berührt wird, ist dabei zulässig.

Die Klage, die innerhalb eines Monats, ausnahmsweise 14 Tagen nach Empfang der anzufechtenden Entscheidung zu erheben ist, muß außer den Formalien Geschichtserzählung, Grund des Anspruchs und einen Antrag enthalten. Die Klageerhebung erfolgt schriftlich oder zu Protokoll. Daran schließt sich, soweit erforderlich,

der weitere Schriftenwechsel. Der Vorsitzende kann schon vor der mündlichen Verhandlung geeignete Erhebungen machen.

In der mündlichen Verhandlung tragen die Parteien die Sache vor. Doch kann auch, beim Bezirksrate aber nur, wenn eine Partei es ausdrücklich beantragt, auf Vortrag eines Berichterstatters nach Lage der Akten entschieden werden.

Die Beweismittel sind die gewöhnlichen. Beweis durch Eid ist jedoch ausgeschlossen, soweit nicht besondere gesetzliche Bestimmungen dies Beweismittel zulassen. Im übrigen herrscht vollständig freie Beweiswürdigung.

Der Verwaltungsgerichtshof kann eine Klage als unzulässig verwerfen. Sonst ist jede andere Beendigung des Verfahrens als durch Urteil ausgeschlossen. Vergleich, Anerkenntnis und Versäumnisurteil verbieten sich durch den inquisitorischen Charakter des Verfahrens.

Das Urteil ist mündlich zu verkünden und in der üblichen Weise schriftlich mit Gründen abzufassen. Es wird zwar der formellen Rechtskraft fähig und damit unanfechtbar. Eine materielle Rechtskraft derart, daß damit das Rechtsverhältnis unter den Parteien dauernd festgestellt wird, ist aber nur insoweit möglich, als über subjektive Rechte entschieden wird. Sonst steht der Wiedererhebung derselben Klage, namentlich bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse, die Rechtskraft eines früheren Urteils nicht entgegen.

Gegen Urteile des Bezirkrates haben die Parteien, aus Gründen des öffentlichen Interesses auch der Vorsitzende, binnen Monatsfrist das Recht der Berufung an den Verwaltungsgerichts-

hof. Nach dem Schriftenwechsel spielt sich das Verfahren ebenso ab wie in erster Instanz.

Gegen einzelne Entscheidungen des Bezirksrates oder seines Vorsitzenden ist auch die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof gegeben.

Gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes hat der Vertreter des Staatsinteresses die Nichtigkeitsbeschwerde wegen Unzuständigkeit oder Gewaltüberschreitung binnen zwei Wochen nach Zustellung des Urteils. Über die Nichtigkeitsbeschwerde entscheidet der Kompetenzgerichtshof (vgl. § 33).

Endlich kann gegenüber rechtskräftigen Urteilen der Verwaltungsgerichte die Wiederaufnahme des Verfahrens unter denselben Voraussetzungen stattfinden wie nach der Zivilprozeßordnung.

Die Zwangsvollstreckung findet erst nach Rechtskraft der Urteile statt. Ihr Vollzug erfolgt durch die Verwaltungsbehörden im Verwaltungsverfahren. In den meisten Fällen, bei denen es sich um Anfechtung einer Verfügung handelt, wird es jedoch einer Zwangsvollstreckung, abgesehen von den Kosten, gar nicht bedürfen.

§ 32. Verfahren in Verwaltungssachen.

Auch abgesehen von der förmlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das Verfahren in Verwaltungssachen durch landesherrliche Verordnung vom 31. August 1884 (G.u.V.Bl. Nr. XXXV, S. 385) geregelt und damit zu einem prozeßähnlichen Parteiverfahren gemacht. Doch sind nicht wie beim preußischen Beschlußverfahren besondere Beschlußsachen zu einem förmlichen Verfahren herausgehoben, sondern die ziemlich elastischen

Bestimmungen gelten allgemein für alle Verwaltungssachen.

Das Verfahren ist danach im Zweifel inquisitorisch. Die Behörden haben von Amts wegen den Sachverhalt festzustellen und Beweise zu erheben. Namentlich haben sie das Recht, unter Anwendung des Verwaltungszwanges Zeugen und Auskunftspersonen vorzuladen.

Die örtliche Zuständigkeit der Bezirksbehörden bestimmt sich nach dem Bezirke, in dem die Entscheidung zu vollziehen oder das in Anspruch genommene Recht auszuüben ist. Bei Zuständigkeit mehrerer Bezirksbehörden hat das zuständige Ministerium zu bestimmen, welche zu entscheiden hat.

Entschließungen der Bezirksräte wie alle auf gepflogenes Verfahren ergehende Entscheidungen müssen kurze tatsächliche und rechtliche Begründung enthalten, schriftlich abgefaßt sein und den Beteiligten zugestellt werden. Auch bei anderen Verfügungen soll das in der Regel geschehen. Doch kann davon Abstand genommen werden im öffentlichen Interesse, namentlich wenn keine Befugnis Privater in Frage steht. Statt der schriftlichen Eröffnung genügt die zu Protokoll. Verfügungen höherer Behörden sind in der Regel durch die Bezirksämter zu eröffnen.

Die Beteiligten können sich durch Anwälte oder Bevollmächtigte vertreten lassen, soweit nicht ihr persönliches Erscheinen zur Auskunfterteilung angeordnet wird, auch in Begleitung von Anwälten erscheinen.

Die Vorbereitung der Sachen erfolgt durch den Bezirksbeamten. Die Beteiligten erhalten schon im Vorverfahren Gelegenheit, ihre Interessen zu wahren. Erklärungen der Gegenpartei und die Ergebnisse bezirksamtlicher Ermittlungen

werden ihnen mitgeteilt. Zur mündlichen Verhandlung werden sie unter der Verwarnung geladen, daß bei ihrem Ausbleiben nach Lage der Sache entschieden werde.

An den regelmäßigen Sitzungstagen finden erst die verwaltungsgerichtlichen Streitfälle, dann die zur öffentlichen Verhandlung ausgesetzten und endlich die übrigen ihre Erledigung. Die Beteiligten können neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen, soweit dadurch keine erhebliche Verzögerung entsteht. Die Beweisaufnahme findet entweder in der mündlichen Verhandlung oder vor dem Bezirksamte statt. Zulässig sind alle Beweismittel mit Ausnahme des Eides, soweit nicht besondere Gesetze eidliche oder handgelübdlche Bestätigung durch die Parteien zulassen.

Das Verfahren endet mit einem nach Stimmenmehrheit gefaßten Beschlusse.

Jeder, der sein rechtliches Interesse für verletzt hält, hat das Recht der Beschwerde, bei öffentlichen Abgaben aber nur der einzelne Steuerpflichtige und der beteiligte Verband. Beschwerden und Rekurse gegen die Bürgermeister und Gemeinderäte sind an keine Frist gebunden, doch kann nach Ablauf eines Jahres die Prüfung abgelehnt werden. Im übrigen beträgt die Rekursfrist 14 Tage.

Die Ministerien bilden die letzte Instanz, soweit nicht ausnahmsweise eine untere Behörde als solche bezeichnet ist. Nur wenn das Ministerium in erster Instanz entschieden hat oder bei Kränkung verfassungsmäßiger Gerechtsame ist noch eine Beschwerde an das Staatsministerium zulässig.

Wenn nicht eine Partei einen gesetzmäßigen Anspruch schon erworben hat, es sei denn, er sei erschlichen, kann die Behörde selbst oder die

ihr vorgesetzte höhere Behörde eine getroffene Anordnung jederzeit abändern. Das kann namentlich wegen geänderter Ansicht oder auf Grund neuer Tatsachen, die eine Partei vorbringt, geschehen.

Zustellungen erfolgen durch den Amtsdienner, durch die Post oder unter Vermittlung des Bürgermeisteramtes durch den Ortsdiener.

Soweit eine Zwangsvollstreckung notwendig sein sollte, ist sie im Wege des Verwaltungszwanges zu bewirken. Für den unmittelbaren örtlichen Vollzug sind dabei die Gemeindebehörden die Organe der Staatsverwaltung.

§ 33. Die Kompetenzkonflikte.

Streitigkeiten zwischen zwei Behörden sind in doppelter Richtung möglich: positiv, indem zwei Behörden die Entscheidung derselben Sache für sich in Anspruch nehmen, negativ, indem sie beide, obgleich eine von ihnen zuständig sein muß, die Entscheidung ablehnen. Solche Streitigkeiten finden ihre natürliche Erledigung durch Entscheidung der beiden streitenden Behörden gemeinsamen höheren Instanz, zwischen zwei Gerichten durch das gemeinsame höhere, zwischen zwei Verwaltungsbehörden durch die beiden vorgesetzte Behörde, in letzter Linie durch das Staatsministerium. Ist eine solche Erledigung innerhalb des Behördenorganismus möglich, so handelt es sich um einen Kompetenz- oder Zuständigkeitsstreit (*Conflit de jurisdiction*).

Diese Art der Erledigung erscheint aber ausgeschlossen, wo auf der einen Seite ein Gericht, auf der anderen eine Verwaltungsbehörde steht. Denn die Gerichte haben auch über ihre Zuständigkeit in richterlicher Unabhängigkeit zu entscheiden, und über Rechtsprechung und Ver-

waltung fehlt eine gemeinsame höhere Instanz. Hier liegt ein Kompetenzkonflikt (Conflit d'attribution) vor. Dieser kann nur seine Erledigung finden, indem man die Verwaltungsbehörde maßgebend auch für das Gericht oder das Gericht maßgebend auch für die Verwaltungsbehörde entscheiden läßt oder einen besonderen Kompetenzgerichtshof begründet.

Das Reichsrecht nimmt infolge eines bei Erlaß der Reichsjustizgesetze getroffenen Kompromisses eine Zwitterstellung ein. Kraft gemeinen Reichsrechtes ist die Kompetenzgerichtsbarkeit abgeschafft, die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtsweges (§ 17 G.V.G.). Dieses gemeine Reichsrecht ist aber nur subsidiär und läßt innerhalb gewisser Schranken abweichendes Landesrecht und kraft dieses die Beibehaltung der Kompetenzgerichtsbarkeit zu. Die Mitglieder des Kompetenzgerichtshofes müssen auf Lebenszeit oder für die Dauer ihres Hauptamtes bestellt werden, sind nur unter den Voraussetzungen wie die Mitglieder des Reichsgerichts entfernbar, müssen mindestens zur Hälfte dem Reichsgerichte, einem obersten Landesgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören und in ungerader Zahl von mindestens fünf entscheiden. Endlich ist das Verfahren gesetzlich zu regeln und die Anfechtung einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung über Zulässigkeit des Rechtsweges ausgeschlossen (§ 17 E.G. zum G.V.G.).

Baden hat von dieser reichsrechtlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht. Während früher nach französischem Vorbilde der Staatsrat und nach dessen Fortfalle das Staatsministerium zur Entscheidung berufen war, ist durch Gesetz vom 30. Januar 1879 (G.u.V.Bl. Nr. XVI, S. 191) ein Kompetenzgerichtshof begründet worden.

Der Kompetenzgerichtshof besteht aus 13 Mitgliedern, von denen 8 dem Oberlandesgerichte angehören müssen. Die übrigen werden aus der Zahl der höheren Verwaltungsbeamten oder der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes berufen. Die Ernennung erfolgt durch den Landesherren für die Dauer des Hauptamtes. Der Kompetenzgerichtshof steht unmittelbar unter dem Staatsministerium. Er entscheidet in der Besetzung von 7 Mitgliedern, von denen 4 dem Oberlandesgerichte angehören müssen.

Positiver Konflikt liegt vor, wenn eine Sache vor den Gerichten schwebt, die Verwaltungsbehörde aber sich für zuständig hält, nicht dagegen in dem umgekehrten Falle. Er ist ausgeschlossen, wenn das Gericht die Zulässigkeit des Rechtsweges bereits rechtskräftig ausgesprochen hat. Die Erhebung steht den durch landesherrliche Verordnung bestimmten Zentralverwaltungsbehörden zu. Sie erfolgt durch eine begründete Erklärung an das Gericht. Dieses stellt dann unter Mitteilung an die Parteien das Verfahren ein und übersendet die Akten dem Kompetenzgerichtshofe. Damit wird der Lauf der Fristen, namentlich der Notfristen, im Prozesse gehemmt. Auch ist die Zwangsvollstreckung bis zur Entscheidung des Kompetenzkonfliktes unzulässig.

Negativer Konflikt liegt vor, wenn sowohl das Gericht wie die Verwaltungsbehörde sich endgültig für unzuständig erklärt haben. Seitens des Gerichts muß hier also — anders als beim positiven Konflikte — ein rechtskräftiges Urteil vorliegen, das durch den Kompetenzgerichtshof aufgehoben werden kann. Zur Anrufung des Kompetenzgerichtshofes ist hier jede beteiligte Partei befugt. Sie reicht zu diesem Zwecke ein

Gesuch beim Kompetenzgerichtshofe ein mit dem Antrage auf Bestimmung der zur Entscheidung zuständigen Behörde.

Der Vorsitzende des Kompetenzgerichtshofes bestimmt den Termin für die mündliche Verhandlung. Diese erfolgt in öffentlicher Sitzung. Die Entscheidung ergeht, auch wenn die Parteien im Termine nicht vertreten waren. Im übrigen finden die reichsrechtlichen Vorschriften des G.V.G. und der Z.P.O. über das Verfahren vor den Kollegialgerichten auf das Verfahren entsprechende Anwendung. Die Verwaltungsbehörde braucht aber als ihren Vertreter keinen Rechtsanwalt zu bestimmen.

Durch die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes wird unanfechtbar darüber bestimmt, ob im gegebenen Falle das Gericht oder die Verwaltungsbehörde zuständig ist.

Eine besondere Zuständigkeit hat der Kompetenzgerichtshof noch gegenüber der Verwaltungsrechtspflege. Er entscheidet hier gegenüber Urteilen des Verwaltungsgerichtshofes über die vom Vertreter des Staatsinteresses eingelegte Nichtigkeitsbeschwerde wegen Unzuständigkeit oder Gewaltsüberschreitung (vgl. § 31).

Kapitel II. Einzelgebiete der Verwaltung.

I. Gebiet des Innern.

§ 34. Innere Verwaltung und Polizei.

Das Wort Polizei kommt im Zeitalter der Renaissance auf, als sich nach antikem Vorbilde der moderne Staat entwickelte. Mit Aristoteles verstand man unter Politia, was man als Poletzey dem deutschen Sprachgebrauche anbequemte, die geordnete Staatstätigkeit überhaupt, alles Wirken

der weltlichen Obrigkeit im Gegensatze zu dem der Kirche. Die Reichspolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts, die in Landespolizeiordnungen weiter ausgeführt wurden, sind daher große Verwaltungsgesetze über alle Gebiete des Staatslebens.

Das kirchliche Gebiet hatte man von jeher nicht zur Polizei gerechnet und tat dies auch nicht, nachdem durch die Reformation die Kirche in den protestantischen Gebieten dem Staate einverleibt war. Schon verfassungsrechtlich war hier eine Sonderstellung gegeben, da dem Landesherren auf diesem Gebiete geschichtlich überkommene und verbrieftete Rechte der Stände nicht gegenüberstanden. Das ganze kirchliche Gebiet mit dem Anhang der Schule bleibt also der Polizei gegenüber selbständig.

Der dreißigjährige Krieg entwickelte in den größeren deutschen Gebieten ein stehendes Heer und auf dieses gestützt eine auswärtige Politik, als deren Träger der westfälische Frieden die deutschen Einzelstaaten ausdrücklich anerkennen mußte. Beides war der überkommenen Ordnung des Patrimonialstaates zunächst etwas Fremdartiges. Der Landesherr trat hier auch zuerst als absolut auf. Deshalb fügt man auch diese Gebiete der Polizei nicht ein.

Die große Umbildung des ständischen Staates, die nun, gestützt auf das Heer, die absolute Monarchie des 17. Jahrhunderts unternahm, ließ nur ein Gebiet unberührt, den Zivil- und Strafrechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte, da hier namentlich infolge der fortdauernden Wirksamkeit der Reichsgerichte jede größere Umwälzung ausgeschlossen war. In dem Fiskalrechte und dem Schutze des wohl erworbenen Rechtes bleibt dabei auch noch eine Rechtsprechung gegenüber der

Verwaltung erhalten. Diese Behauptung einer festen Rechtsordnung erscheint dem Polizeistaate als etwas so Besonderes, daß man gegen Ende des 17. Jahrhunderts auch die Justiz als ein eigenes Verwaltungsgebiet aussondert.

Endlich wird es im Anfange des 18. Jahrhunderts üblich, das kameralistische Fach der Finanzen, deren Hebung als letztes Ziel aller Staatstätigkeit betrachtet wird, der übrigen Polizei als dem Mittel zum Zwecke gegenüberzustellen.

Für die Polizei bleibt damit negativ alle diejenige Verwaltungstätigkeit, die keinem der besonderen Verwaltungsgebiete angehört. Die Polizei schied man dann nach ihren wesentlichen Aufgaben in Sicherheits- und Ordnungspolizei auf der einen, Wohlfahrtspolizei auf der anderen Seite. Nach dem Vorgange von Pütter beschränkte man aber bald die Bezeichnung der Polizei auf die erstere Richtung. Für die frühere Wohlfahrtspolizei bürgerte sich seit Bluntschli die Bezeichnung der staatlichen Pflege ein. Für Polizei und Pflege zusammen ergab sich dann die neue Bezeichnung der inneren Verwaltung.

Die innere Verwaltung umfaßt daher, wie früher die Polizei, negativ alle diejenige Verwaltung, die keinem der anderen besonderen Verwaltungsgebiete angehört. Sie scheidet sich nach ihren beiden Hauptrichtungen in Polizei und Pflege.

Man hat den Unterschied zwischen beiden auch für das badische Recht*) in den Mitteln der staatlichen Verwaltung sehen wollen, indem sie bei der Polizei mit ihrer Zwangsgewalt aufträte, bei der Pflege durch Anregung, Lehre, Gewährung

*) Vgl. z. B. Wielandt, Badisches Staatsrecht, S. 219.

von Einrichtungen und Hilfsmitteln wirke. Allein auch auf dem Gebiete der Pflege kann die staatliche Zwangsgewalt nach den mannigfachsten Richtungen nicht entbehrt werden, und auf polizeilichem Gebiete ist sie andererseits vielfach überflüssig. Die Mittel für die Verwirklichung der Staatsaufgaben können also für die Unterscheidung nicht maßgebend sein, sondern die Aufgaben selbst. Die Polizei hat es mit der Wahrung der Sicherheit und Ordnung und mit der Abwehr von Gefahren für diese zu tun, die Pflege wirkt darüber hinaus positiv.

Dabei lassen sich aber Polizei und Pflege gar nicht scharf voneinander sondern, die ganze innere Verwaltung ist vielmehr von beiden durchsetzt. Insbesondere hat jede pflegende Tätigkeit des Staates die schützende polizeiliche Wirksamkeit zur notwendigen Voraussetzung.

Die verwaltungsrechtliche Bedeutung der Polizei liegt darin, daß allein auf polizeilichem Gebiete die Behörde mit allgemeinen Zwangsbefugnissen ausgestattet ist, wie solche das Polizeistrafbuch vom 31. Oktober 1863 (R.Bl. Nr. XLVII, S. 439) mit seinen zahlreichen Ergänzungen darbietet. Überall, wo staatliche Pflege vorliegt, bedarf dagegen die Behörde zum Einschreiten einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung.

§ 35. Organe und Formen der Polizeiverwaltung.

Die Organisation der Polizeiverwaltung fällt im wesentlichen zusammen mit derjenigen der allgemeinen Landesverwaltung überhaupt.

Träger der Ortspolizeiverwaltung ist hiernach der Bürgermeister, aber nicht in kommunaler Selbständigkeit, sondern unter stetiger Aufsicht

des Bezirksamtes. Dieses kann den Bürgermeister nicht nur mit Anweisungen versehen, sondern auch Fälle, die zur Zuständigkeit des Bürgermeisters gehören, zur Erledigung unmittelbar an sich ziehen. Dem Staate bleibt es auch unbenommen, für einzelne Zweige der Polizei besondere staatliche Behörden zu errichten. *)

Die höheren Polizeibehörden sind das Bezirksamt, über diesem der Landeskommisär und endlich das Ministerium des Innern.

Die polizeiliche Exekutive ist eine dreifache. Der örtlichen Polizeibehörde ist eine Polizeimannschaft unter verschiedenen Bezeichnungen, wie Ortspolizeidiener, Feldhüter usw., unterstellt. Diese befinden sich in einem Dienstverhältnisse zur einzelnen Gemeinde.

In den Städten mit Staatspolizei besteht eine Schutzmannschaft. Hier handelt es sich um staatliche Beamte.

• Endlich gibt es nach dem mehrfach abgeänderten Gesetze über die Gendarmerie vom 31. Dezember 1831 (R.Bl. 1832 Nr. III, S. 46) zur Handhabung der öffentlichen Ordnung im ganzen Umfange des Großherzogtums ein Gendarmeriekorps. Dieses ist militärisch organisiert mit Offizieren, Unteroffizieren und Mannschaften, die unter Militärgerichtsbarkeit stehen. In militärischer Hinsicht steht der Kommandant unmittelbar unter dem Großherzoge, das Korps als zusammenhängendes Ganzes ist vermöge seines Zweckes dem Ministerium des Innern unterstellt. Dieses allein erteilt auch dem Kommandeur die entsprechenden Dienstbefehle. Anderen Zivilbehörden ist die Gendarmerie nicht untergeordnet, diese müssen sie vielmehr ersuchen.

*) Über besondere staatliche Polizeibehörden in den größeren Städten vgl. § 26.

Die Gendarmerie ist zum Waffengebrauche befugt 1. zur Notwehr, 2. zur Verteidigung anvertrauter Personen oder Güter gegen Gewalt, 3. zur Vollziehung der Aufträge gegen gewaltsamen Widerstand auf ausdrückliche Anweisung der Behörde oder des vorgesetzten Offiziers, 4. gegen entfliehende schwere Verbrecher oder gefährliche Gefangene.

Nach Art. 13 der Militärkonvention vom 25. November 1870 wird bei Störungen der öffentlichen Ruhe auf Ersuchen der Zivilbehörde das Militär zur Verfügung gestellt. Die Anordnung und Leitung geht dann bis zur Wiederherstellung der Ruhe auf den Militärbefehlshaber über. Das Militär hat zur Erfüllung seiner Aufgabe auch das Recht des Waffengebrauchs.

Die Erklärung des Belagerungszustandes kann dagegen nur durch den Kaiser erfolgen. Sie ruht auf der reichsrechtlichen Grundlage des Art. 68 R.V. und des preußischen Gesetzes vom 4. Juli 1851.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die Polizei allgemeine Anordnungen, Polizeiverordnungen, oder solche an eine einzelne Person, Polizeiverfügungen, erlassen. *)

Ein unbeschränktes Polizeiverordnungsrecht kennt das badische Recht im Anschlusse an das französische nicht. Vielmehr muß die Strafandrohung für Zuwiderhandeln gegen gewisse polizeiliche Anordnungen im Gesetze enthalten sein. Solche polizeilichen Blankettstrafgesetze enthält zum Teil das Reichsstrafgesetzbuch selbst in seinem Übertretungsabschnitte, im übrigen sind sie durch das Polizeistrafgesetzbuch gegeben. Die Polizei erläßt nur die eingehenderen Gebote und Ver-

*) Vgl. Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Rechte, Teil I, Tübingen 1906.

bote, deren Verletzung bereits gesetzlich mit Strafe bedroht ist. *)

Solche Vorschriften können ergehen als bezirkspolizeiliche für den Amtsbezirk oder eine Mehrheit von Gemeinden, als ortspolizeiliche für eine Ortschaft oder Gemeindemarkung. Zuständig ist im ersten Falle das Bezirksamt, im letzten die Ortspolizeibehörde, in der Regel der Bürgermeister, und zwar, wenn es sich um fortdauernd geltende Anordnungen handelt, unter Zustimmung des Bezirksrates bzw. des Gemeinderates. Nur in dringenden Fällen öffentlichen Interesses können auch Landesherr und Ministerien orts- und bezirkspolizeiliche Vorschriften erlassen. Die Verkündigung erfolgt im Amtsblatte. Der Landeskommisär hat binnen 30 Tagen ein Einspruchsrecht.

Die Festsetzung der Strafen erfolgt im gewöhnlichen Strafverfahren, womit gleichzeitig die Gerichte eine Rechtskontrolle über die Gültigkeit der polizeilichen Vorschriften ausüben. Nach §§ 453 ff. Str.Pr.O., §§ 124 ff. des badischen Einführungsgesetzes vom 3. März 1879 können nur die Bezirksamter unbedingt, die Bürgermeister innerhalb gewisser Grenzen die Strafe vorläufig festsetzen, unbeschadet des Rechtes des Beschuldigten, dagegen binnen einer Woche auf gerichtliche Entscheidung anzutragen.

Polizeiverfügungen ergehen an eine bestimmte einzelne Person.

Solche können einmal nach § 30 Pol.Str.G.B. erlassen werden innerhalb des Rahmens jenes Gesetzbuches zur Beseitigung rechts- und ordnungswidriger Zustände. Wenn die Maßregel nicht anders durchführbar erscheint, ist auch persön-

*) Vgl. Schusser, Das badische Polizeistrafrecht, Tauberbischofsheim 1888.

licher Zwang, insbesondere Gewahrsam bis zu 48 Stunden, zulässig. Bei der Anordnung ist auch über die Kosten zu befinden. Gegen die Anordnung wie gegen die Kostenentscheidung findet die Klage beim Verwaltungsgerichtshofe statt.

Außerdem haben nach § 31 Pol.Str.G.B. die Polizeibehörden das Recht, die Erfüllung solcher Verbindlichkeiten des öffentlichen Rechtes, für deren zwangsweisen Vollzug ein besonderes Verfahren nicht vorgeschrieben ist, durch Androhung und Ausspruch von Geldstrafen zu erzwingen, und zwar die Bürgermeister in Landgemeinden bis zu 4 Mk., in Städten bis zu 10 Mk., die Staatsverwaltungsbehörden bis zu 30 Mk. Gegen solche Anordnungen findet die Beschwerde an die höhere Behörde nach Maßgabe der Verfahrensordnung und gegen deren Entscheidung die Klage beim Verwaltungsgerichtshofe statt.

Endlich ist nach § 32 Pol.Str.G.B. die Festsetzung von Ordnungsstrafen, auch von sofort zu vollstreckender Haft bis zu 24 Stunden bzw. 3 Tagen gegen diejenigen zulässig, die bei einer Verhandlung die Ordnung stören oder sich in Eingaben ungebührlicher Ausdrücke bedienen.

§ 36. Einzelne Zweige der Polizei.

Von einzelnen Zweigen der Polizei ist hier nicht in dem Sinne die Rede, als ob das umfassende Gebiet sich in einzelne Unterabteilungen auflösen ließe. Es haben nur einzelne Zweige der polizeilichen Tätigkeit eine besondere gesetzliche Regelung erfahren.

1. Vereins- und Versammlungsrecht. Obgleich das Reich nach Art. 4 Nr. 16 R.V. zuständig ist, hat es doch von seinem Rechte bisher nur vereinzelt Gebrauch gemacht, indem es z. B. nach § 17 des Reichswahlgesetzes vom 31. Mai 1869

den Wahlberechtigten zum Reichstage unbeschadet landesgesetzlicher Anzeigepflicht und Überwachung das Vereins- und Versammlungsrecht in geschlossenen Räumen gibt. und nach § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 Militärpersonen einschließlich der Militärbeamten die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen verbietet. Im übrigen ist die Regelung eine landesrechtliche, in Baden durch die Verordnung vom 21. November 1867 (R.Bl. Nr. LIV, S. 540) und das Vollz.Ges. vom 23. Dezember 1871 zum R.Str.G.B.

Danach bedürfen nur bewaffnete Vereine mit militärischer Einrichtung oder zu militärischen Übungen der Staatsgenehmigung; die Behörde kann auch über die Mitglieder und die Vereinsverhältnisse nähere Auskunft verlangen. Vereine, welche den Staatsgesetzen oder der Sittlichkeit zuwiderlaufen, den Staat oder die öffentliche Sicherheit gefährden, können vom Ministerium des Innern, in dringenden Fällen einstweilen auf 14 Tage vom Bezirksamte verboten werden, ebenso Fortsetzungen der verbotenen Vereine oder die Teilnahme an auswärtigen.

Volksversammlungen unbewaffneter Teilnehmer sind zulässig, solche unter freiem Himmel nur nach 48 Stunden vorher erfolgter Anzeige an die Bezirkspolizeibehörde. In allen Versammlungen ist ein Staatspolizeibeamter zuzulassen. Vorheriges Verbot oder Auflösung ist zulässig aus denselben Gründen wie bei Vereinen.

Bei Volksfesten und Massenversammlungen kann die Polizei besondere Anordnungen treffen.

2. Die Preßpolizei ist reichsrechtlich geregelt durch das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874. Nach dem badischen E.G. vom 20. Juni 1874 ist von privaten Anschlägen oder Aufrufen der

Ortspolizeibehörde ein Exemplar gegen Bescheinigung einzureichen.

3. Die gerichtliche Polizei oder Kriminalpolizei dient als Hilfsorgan der Strafrechtspflege und unterliegt daher den reichsrechtlichen Normen des Strafprozeßrechtes.

4. Eine präventive Sicherheitspolizei gegenüber verbrecherischen Elementen ergibt sich zum Teile aus der Strafrechtsordnung und ist daher reichsrechtlich, insbesondere durch das Str.G.B. geregelt. Das gilt insbesondere von der durch richterliches Urteil als Nebenstrafe auszusprechenden Polizeiaufsicht nach §§ 38, 39 Str.G.B. und von der Überweisung an die Landespolizeibehörde nach §§ 181a, 362 a. a. O. Die Überweisung erfolgt durch den Landeskommisär mit Rekurs an den Minister des Innern. Von den Kosten trägt der Armenverband die Hälfte (E.G. vom 23. Dezember 1871).

Dazu kommt ergänzend die staatliche Fürsorge für verwahrloste jugendliche Personen nach §§ 55, 56 Str.G.B. und dem Gesetze vom 4. Mai 1886 (G.u.V.Bl. Nr. XXVI, S. 225). Die Unterbringung erfolgt hiernach auf Beschluß des Amtsgerichtes durch das Bezirksamt in einer Familie oder Anstalt bis höchstens zum vollendeten 18. Lebensjahre. Die Kosten treffen nächst der Familie im wesentlichen den Ortsarmenverband.

5. Die Personenkontrolle ruht jetzt hauptsächlich auf reichsrechtlicher Grundlage nach dem Freizügigkeitsgesetze vom 1. November 1867, wonach Inländern der Aufenthalt an einzelnen Orten nur aus sicherheitspolizeilichen (Polizeiaufsicht) oder armenrechtlichen Gründen versagt werden darf. Unberührt geblieben sind die Bestimmungen des badischen Aufenthaltsgesetzes vom 5. Mai 1870 (G.u.V.Bl. Nr. XXXII, S. 396), wonach Aus-

ländern aus sicherheitspolizeilichen Gründen oder wegen Mangels an Unterhaltungsmitteln vom Ministerium des Innern der Aufenthalt versagt werden darf.

Außerdem besteht landesrechtlich (§ 49 Pol.Str.G.B.) eine Meldepflicht beim Zuzuge an einem Orte. Diese ist besonders verstärkt gegenüber Zigeunern, denen auch das Zusammenreisen in Horden verboten ist.

§ 37. Wohlfahrtspflege.

Die staatliche Wohlfahrtspflege hat es mit keinem rechtlich geschlossenen Teile staatlicher Tätigkeit zu tun. Nur nach einzelnen Richtungen ist sie überhaupt rechtlich geregelt. Insbesondere bedarf jede pflegende Tätigkeit des Staates einer polizeilichen Grundlage, welche die nötigen Voraussetzungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung schafft. Die Wohlfahrtspflege selbst bewegt sich aber zum großen Teile auf rechtlich überhaupt nicht gebundenem Gebiete als Verwaltung. Die maßgebenden rechtlichen Ordnungen gehen zum Teil vom Reiche, zum Teil vom Einzelstaate aus. Auf keinem anderen Gebiete ergänzen und durchdringen sich beide in dem gleichen Maße wechselseitig.

Die Wohlfahrtspflege wendet sich in erster Linie den einzelnen Personen zu, allgemein in der Form der Armenpflege, für besondere Klassen in der Form der Arbeiterversicherung. Beide sind reichsrechtlich geregelt, so daß dem Landesrechte nur eine ergänzende Stellung übrigbleibt. Auf dem Gebiete der Armenpflege liegt dessen Bedeutung auf Grund des Gesetzes vom 5. Mai 1870 (G.u.V.Bl. Nr. XI, S. 135) wesentlich in der Richtung der Organisation, indem die politische Gemeinde zum Ortsarmenverbande, der Kreis zum

Landarmenverbände erklärt wurde. Auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung handelt es sich um einige ergänzende Bestimmungen über die Versicherungspflicht und über die Regelung des Verfahrens. Von der reichsrechtlichen Ermächtigung zur Errichtung eines Landesversicherungsamtes, das dem Ministerium des Innern unterstellt ist, hat die Verordnung vom 26. Mai 1888 Gebrauch gemacht.

Die staatliche Wohlfahrtspflege wendet sich ferner den einzelnen Produktionszweigen zu.

Das gilt in erster Linie von dem Grundbesitze. *)

Die Grundentlastung gehört jetzt im wesentlichen der Rechtsgeschichte an. Im übrigen findet auch fernerhin fortgesetzt ein staatliches Eingreifen statt zur Verhinderung übermäßiger Grundstücksteilungen und zur Feldbereinigung. Hier handelt es sich aber hauptsächlich um privatrechtliche Wirkungen. Die Hebung der Viehzucht, Bekämpfung von Viehseuchen und sonstigen Gefahren für die Landwirtschaft ist der Gegenstand von weiteren reichs- und landesgesetzlichen Maßnahmen. Ebenso wird bei der Waldwirtschaft seit dem Forstgesetze vom 15. November 1833 das öffentliche Interesse gewahrt.

Bei Jagd, Fischerei und Bergbau endlich handelt es sich um von Staats wegen geregelte Aneignungsrechte, deren Wirkungen wiederum auf privatrechtlichem Gebiete liegen.

Als beratendes Organ steht dem Ministerium des Innern der durch Verordnung vom 26. Dezember 1891 errichtete Landwirtschaftsrat zur Seite. Präsident und Stellvertreter werden vom

*) Vgl. Buchenberger, Das Verwaltungsrecht der Landwirtschaft und die Pflege der Landwirtschaft im Großherzogtum Baden, Tauberbischofsheim 1887.

Landesherrn ernannt, die Mitglieder von den landwirtschaftlichen Körperschaften und Vereinen gewählt.

Das Gewerberecht ruht seit dem Reichsgesetze vom 10. November 1871 auch für Baden auf der Gewerbeordnung. Dem Landesrechte bleiben hier nur wenige ergänzende Bestimmungen. Hauptsächlich gilt das von besonderen Interessenvertretungen. Nach dem Gesetze vom 11. Dezember 1878 (G.u.V.Bl. Nr. XXX, S. 229) bestehen Handelskammern zur Vertretung der Interessen des Handels, nach dem vom 22. Juni 1892 (G.u.V.Bl. Nr. XX, S. 368) Gewerbekammern zur Vertretung der Interessen des Kleingewerbes für räumlich abgegrenzte Bezirke. Die Mitglieder werden von den Handel- und Gewerbetreibenden des Bezirks gewählt, die auch die Kosten aufzubringen haben. Die Gesamtvertretung bildet der dem Ministerium des Innern zugeordnete Landesgewerberat.

Die staatliche Wohlfahrtspflege wendet sich endlich dem Verkehrsrechte zu. Landesrechtlich kommen dabei besonders drei Verkehrsmittel in Betracht, Wege, Wasserstraßen und Eisenbahnen.

Das Wegerecht ist hauptsächlich durch das Straßengesetz vom 14. Juni 1884 (G.u.V.Bl. Nr. XXVI, S. 285) geregelt. Danach werden Landstraßen, Kreisstraßen und Gemeindewege unterschieden. Die Landstraßen, welche im Gesetze besonders aufgeführt sind, werden vom Staate unterhalten mit Zuschüssen der beteiligten Gemeinden. Kreisstraßen haben diese Eigenschaft entweder durch Gesetz oder durch Beschluß der Kreisversammlung und werden von den Kreisen unter Zuschüssen der Gemeinden oder benachbarter Kreise unterhalten. Gemeindewege sind endlich alle übrigen, hauptsächlich den Interessen des nachbarlichen Verkehrs dienenden Wege, und ihre

Unterhaltung liegt der Gemeinde ob, wobei die Erhebung besonderer Beiträge von Interessenten nicht ausgeschlossen ist. Daneben hat ein besonderes Gesetz vom 20. Februar 1868 nebst mehreren Ergänzungen (jetzige Fassung: G.u.V.Bl. 1890 Nr. XXXIV, S. 508) die Anlage der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchten geregelt. Dadurch ist namentlich eine Heranziehung der Anlieger zu den Kosten ermöglicht. Streitigkeiten werden im Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden.

Das Wasserrecht*) hat nach der öffentlich-rechtlichen Seite in dem Gesetze vom 25. August 1876 (G.u.V.Bl. Nr. XXXVI, S. 233) eine Regelung erfahren. Dazu kommen für den Rhein völkerrechtliche Vereinbarungen. Die Öffentlichkeit eines Gewässers hängt hiernach, deutscher Rechtsanschauung entsprechend, von der Schiff- oder Flößbarkeit ab. Die Instandhaltung liegt dem Staate ob unter Beteiligung der interessierten Gemeinden. Bei den übrigen Gewässern ist die Instandhaltung, soweit solche erforderlich, der Gemeinde auferlegt. Die Benutzung der Gewässer untersteht der Staatsaufsicht, und zwar in besonderem Maße bei öffentlichen Gewässern. Außerdem können im Verwaltungswege öffentliche Wassergenossenschaften für gemeinsame Be- und Entwässerungsanlagen und sonstige Maßnahmen des Wasserschutzes und der Wasserbenutzung errichtet werden.

Für die Eisenbahnen ergab sich die Notwendigkeit eines besonderen Gewerberechtes. Das Reich greift, abgesehen von den wenig bedeutungsvollen Verfassungsbestimmungen Art. 41 ff., in dieses

*) Vgl. Schenkel, Das badische Wasserrecht, 2. A., Karlsruhe 1902.

Gebiet nur ein durch Erlaß gemeinsamer Betriebs- und Bahnpolizeiordnungen und durch Inanspruchnahme der Eisenbahnen für militärische Zwecke. Die wichtigeren Eisenbahnlinien stehen unter Staatsbetrieb und werden später noch unter dem Finanzrechte zu behandeln sein. Für Privateisenbahnunternehmen bedarf es einer besonderen staatlichen Konzession, nach deren Bestimmungen der Unternehmer sich zu richten hat.

II. Gebiet der Finanzen.

§ 38. Privatwirtschaftliche Einnahmen.

Unter der mittelalterlichen Naturalwirtschaft waren die Staatseinnahmen zum größten Teile privatwirtschaftlich, zumal die Landeshoheit selbst nur ein Zubehör des landesherrlichen Domaniums war. Steuern wurden nur ausnahmsweise zur Beseitigung vorübergehender Notstände bewilligt. Unter der modernen Geldwirtschaft sind zwar öffentliche Abgaben eine regelmäßige Einnahmequelle geworden, doch noch immer stehen die privatwirtschaftlichen Einnahmen an erster Stelle.

Die privatwirtschaftlichen Einnahmen werden nicht aus einem Titel der Staatshoheit kraft eines staatlichen Herrschaftsrechtes erhoben, sondern es handelt sich um Einnahmequellen, die an sich auch jeder Privatmann haben kann. Nach deutschem Rechte unterliegt der Staat in dieser Hinsicht als Fiskus, unbeschadet einzelner fiskalischen Privilegien, der gewöhnlichen Privatrechtsordnung und der Rechtsprechung im Zivilprozesse.

Als solche Einnahmequelle kommen hauptsächlich Grundbesitz und Gewerbebetriebe in Betracht.

1. Grundbesitz. Der staatliche Grundbesitz

ist Verwaltungsvermögen oder Finanzvermögen. Das Verwaltungsvermögen dient den Zwecken einzelner Verwaltungszweige und kann nur gelegentlich, z. B. bei Veräußerungen, Einnahmen abwerfen. Das Finanzvermögen umfaßt die eigentlichen Domänen oder das Kammergut, die land- und forstwirtschaftlich genutzten Güter.

Die Frage nach dem Eigentume der Domänen, ob landesherrliche Familie oder Staat, war im Patrimonialstaate unentschieden, da hier die Staatsherrschaft selbst Familienbesitz war. Die Lösung der Frage konnte nur durch die Gesetzgebung erfolgen. Die badische Verfassungs-urkunde § 59 erklärt die Domänen für Patrimonialeigentum des Landesherrn und seiner Familie, aber nach Deckung der Zivilliste und anderer Lasten mit ihren Erträgen bestimmt zur Deckung der Staatslasten. Durch diese Verfassungsbestimmung ist die Sache erledigt.*)

Domänen können neu erworben werden durch hoheitliche oder privatrechtliche Handlungen des Staates. Die hoheitlichen sind entweder völkerrechtlich, wenn der Staat neues Gebiet und damit auch Domänen erwirbt, oder staatsrechtlich, wie z. B. bei den Säkularisationen. Privatrechtlich kann der Staat wie jeder Privatmann neuen Grundbesitz erwerben, für einen Ankauf wird es der Bereitstellung der etatsmäßigen Mittel unter Zustimmung des Landtages bedürfen.

*) Die Zweifel von Schenkel, Badisches Staatsrecht, S. 8, N. 1 und im Anschlusse daran von Wielandt, Badisches Staatsrecht, S. 38 N. 1 sind unbegründet. Allerdings konnte ein Besitzinteressent die Frage einseitig entscheiden, da er gleichzeitig absoluter Gesetzgeber war und es keine höhere Rechtsquelle gibt als die Verfassungsurkunde. Da über die Domänenenerträge verfassungsmäßig verfügt ist und die Verwaltung von einer Staatsbehörde geführt wird, ist die Frage übrigens praktisch von geringer Bedeutung.

Domänenveräußerungen sind ohne Zustimmung der Stände unzulässig. Ausgenommen sind Veräußerungen zur Regelung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, solche aus staatswirtschaftlichen Gründen und zur Aufhebung einer eigenen nachteiligen Verwaltung, wobei aber der Erlös zu neuen Erwerbungen verwendet oder der Staatsschulden-Tilgungskasse zur Verzinsung übergeben werden muß. Ebenso sind Veräußerungen zur Beendigung eines Rechtsstreites und Wiedervergabungen heimgefallener Lehen während derselben Regierungszeit zulässig (§ 58 V.U.).

Ein Teil der Domänen gehört zur Hofausstattung und steht unter der Generalintendanz der großherzoglichen Zivilliste. Die übrigen Domänen werden ungeachtet ihres patrimonialen Charakters von einer staatlichen Behörde, der dem Finanzministerium untergeordneten Domänenverwaltung, verwaltet. Unter dieser stehen die einzelnen Bezirksforsteien und Domänenverwaltungen.

2. Gewerbebetriebe. Als solche kommen in Betracht der Bergbau und die Eisenbahnen.

a. Der Bergbau war nach altem gemeinen Rechte Regal, d. h. der Abbau der Bergbaumineralien stand dem Staate zu oder dem, dem der Staat das Recht verlieh. Das geltende Berggesetz vom 22. Juni 1890 steht dagegen auf dem Standpunkte der Bergbaufreiheit, d. h. der Erwerb des Bergwerkseigentums steht unter den gesetzlichen Voraussetzungen jedem zu. Der Staat ist beim Betriebe des Bergbaus jedem Privatunternehmer gleichgestellt. Nur die Ausbeutung von Salzablagerungen und Solquellen bleibt dem Staate vorbehalten, doch kann das Finanzministerium auch hierzu

an einzelne oder an Gemeinschaften eine Konzession erteilen.

Die Geschäfte der Bergbehörde werden nach der Verordnung vom 22. Dezember 1890 (G.u.V.Bl. Nr. LV, S. 804) unter Oberleitung des Ministeriums des Innern von der Domänendirektion als der oberen Bergbehörde und den ihr unterstellten Bergmeistern wahrgenommen. In der Domänendirektion läuft die Verwaltung der fiskalischen Bergbaubetriebe und die Aufsicht über die privaten zusammen.

- b. Die Eisenbahnen. Baden hat Staatsbahnbetrieb, d. h. die Eisenbahnen werden tatsächlich zum größten Teile vom Staate erbaut und verwaltet. Mit den Eisenbahnen verbunden ist die badische Bodenseedampfschiffahrt. Dieser Staatsbetrieb ist aber keine rechtliche Notwendigkeit. Der Staat steht vielmehr jedem privaten Unternehmer gleich.

Die Eisenbahnen stehen unter der obersten Verwaltung des Ministeriums des Großherzoglichen Hauses und der Auswärtigen Angelegenheiten. Unter ihm führt die Verwaltung die Generaldirektion in Karlsruhe, der wieder die Bezirksbeamten unterstellt sind.

Als beratendes Organ besteht der durch Verordnung vom 4. November 1880 (G.u.V.Bl. Nr. XXXVII, S. 369) begründete Eisenbahnrat. Er setzt sich aus Vertretern des Handels und der Industrie, der Gewerbe und der Landwirtschaft, die von den betreffenden Interessenvertretungen gewählt werden, und höchstens fünf Mitgliedern wirtschaftlicher Sachkunde zusammen. Er

wird nach Bedürfnis, in der Regel zweimal jährlich, einberufen unter Vorsitz des Ministers oder seines Vertreters.

Die Erträge der Eisenbahnverwaltung fließen in die Eisenbahnschuldentilgungskasse. Diese steht unter Aufsicht und Leitung des Finanzministeriums und hat die für den Eisenbahnbau nötigen Kapitalien aufzunehmen und zu tilgen.

Die privatwirtschaftlichen Einnahmen betragen 1850 noch 33,6 Prozent, 1900 nur noch 12,7 Prozent der gesamten Staatseinnahmen.

§ 39. Die direkten Steuern.*)

Steuern sind Abgaben von der Privatwirtschaft für staatliche Zwecke und werden vom Staate kraft eines Hoheitsrechtes erhoben. Da in der alten deutschen Obrigkeit ein Besteuerungsrecht noch nicht enthalten war, konnten Steuern nur auf Grund besonderer Bewilligung der Stände erhoben werden und dienten nur zur Deckung außerordentlicher Bedürfnisse. Im modernen Staate sind die Steuern zu einer regelmäßigen und unentbehrlichen Einnahmequelle geworden. Wie aber die konstitutionellen Einrichtungen mannigfach an altständische Erinnerungen anknüpfen, so hat sich in den mittelstaatlichen Verfassungsurkunden auch die periodische Steuerbewilligung behauptet. Nach § 54 der badischen Verfassungsurkunde wird das Auflagengesetz in der Regel für zwei Jahre gegeben. Die Gesetze über die einzelnen Steuern stellen daher nur die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung fest. Die Bestimmung der zu erhebenden Steuersätze erfolgt erst durch das Auflagengesetz, in dem

*) Vgl. v. Philippowich, Gesetze über die direkten Steuern, Freiburg i. B. 1888, in Rosins Handbibliothek.

allein die Steuer gegenüber dem Steuerpflichtigen ihre Rechtsgrundlage findet.

Im Anschlusse an die ältere Volkswirtschaftslehre werden diejenigen Steuern, die das Einkommen, das Vermögen oder einzelne Teile von beiden unmittelbar ergreifen, als direkte Steuern bezeichnet. Solcher direkten Steuern gab es bisher in Baden sechs: 1. Grund- und Gefällsteuer, 2. Gebäudesteuer, 3. Gewerbesteuer, 4. Kapitalrentensteuer, 5. Einkommensteuer, 6. Beförsterungssteuer. An die Stelle der vier erstgenannten Steuern tritt vom Jahre 1908 ab eine einheitliche Vermögenssteuer.

1. Vermögenssteuer. Sie tritt vom Jahre 1908 ab an die Stelle der früheren Ertragssteuern und bildet die notwendige Ergänzung der Einkommensteuer. Die Rechtsgrundlage ist gegeben in dem Gesetze vom 28. September 1906 (G.u.V.Bl. Nr. XXXX, S. 421), dazu Vollz.V. vom 24. November 1906 (a. a. O. Nr. LII, S. 721).

Während die Kapitalrentensteuer, dem Systeme der Ertragsteuern entsprechend, nur den Ertrag des Kapitalvermögens traf, ist Gegenstand der Vermögenssteuer das Vermögen schlechthin nach Abzug der Schulden, sei es, daß es in Liegenschaften, Betriebskapital für Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft im Großherzogtum oder Kapitalvermögen besteht. Subjektiv steuerpflichtig sind alle im Großherzogtum wohnenden Reichsangehörigen, unter gewissen Voraussetzungen auch Ausländer, namentlich wenn sie im Großherzogtum eine gewinnzielende Tätigkeit ausüben, aber auch die juristischen Personen einschließlich der offenen Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften, jedoch nicht Reich, Staat und öffentliche Verbände.

Die Veranlagung des steuerbaren Vermögens

erfolgt nach dem Grundstückskataster, dem Gebäudekataster, dem Kataster für das Betriebsvermögen und dem Kapitalkataster. Dabei kommen Kapitalschulden bis zur Hälfte der veranlagten Vermögenssteuerwerte in Abzug. Die Grundlage bildet eine Steuererklärung, die jeder abzugeben hat, wenn er vermögenssteuerpflichtig wird, oder sein Vermögen sich in einem Jahre um wenigstens 100 Mk. vermehrt oder vermindert hat. Danach erfolgt die Veranlagung durch den Schatzungsrat.

Der für je 100 Mk. Vermögenssteueranschlag zu entrichtende Steuerbetrag bildet den Steuerfuß. Den Vermögenssteuerfuß bestimmt für jede Budgetperiode das Finanzgesetz.

2. Einkommensteuer. Dem süddeutschen Systeme der Ertragssteuern war eine allgemeine Einkommensteuer lange fremd. Die Grund-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuern fanden vielmehr für den Arbeitsertrag eine Ergänzung in Dienst- und Besoldungssteuern, in Baden seit dem Gesetze vom 31. Oktober 1820 Klassensteuer genannt. Erst das Einkommensteuergesetz vom 20. Juni 1884 (G. u. V. Bl. Nr. XXVIII, S. 321) nebst verschiedenen Ergänzungen hat eine allgemeine Einkommensteuer eingeführt.

Steuerpflichtig ist alles Einkommen aus Grundbesitz, Gewerbebetrieb, Dienstverhältnis oder gewinnbringender Beschäftigung und Kapitalvermögen, auch wenn es durch andere Steuern schon getroffen wird, nach Abzug der zum Erwerbe nötigen Auslagen, der auf den Einkommensquellen ruhenden Lasten und der Schuldzinsen.

Die Steuer wird erhoben von Inländern und Ausländern, die ihren Wohnsitz im Großherzogtume haben, unbeschadet der reichsrechtlichen Vorschriften über die Vermeidung der Doppel-

besteuerung im Gesetze vom 30. Mai 1870, ferner von Grundbesitz, Gewerbebetrieb und Gehalts-, Pensions- und Wartegeldbezügen aus dem Großherzogtume auch ohne Wohnsitz, von Aktien- und Aktienkommanditgesellschaften hinsichtlich ihres inländischen Geschäftsbetriebes. Befreit sind Einkommen aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb außerhalb des Großherzogtums, Zivilliste und Apanagen des Großherzoglichen Hauses, Militäreinkommen der Unteroffiziere und Gemeinen unbedingt, anderer Personen für den Fall der Mobilmachung, Militärpensionen der Unteroffiziere und Gemeinen, Dienstbezüge der Gendarmen vom Oberwachtmeister abwärts, Sterbequartale und Einkommen unter 500 Mk.

Die Veranlagung erfolgt auf Grund von alljährlichen Steuererklärungen der Steuerpflichtigen durch den Schatzungsrat. Die Rechtsmittel sind Beschwerde an die Steuerdirektion und gegen deren Entscheidung Klage beim Verwaltungsgesichtshofe.

Aus dem Jahresbetrage des gesamten steuerbaren Einkommens wird nach Abrundung auf eine durch 100 teilbare Zahl der Steueranschlag gebildet und zwar bei niederen Einkommen in geringerem Prozentsatze (Degression), bei größeren in höherem (Progression). Auf Grund des Steueranschlages bestimmt das Finanzgesetz den Steuerfuß in Mark und Pfennig auf je 100 Mk. Steueranschlag mit steigenden Prozentsätzen bei Steueranschlagen von 250 000 Mk. an.

3. Beförsterungssteuer. Sie beruht auf dem Gesetze vom 14. Mai 1828 (R.Bl. Nr. VII, S. 57). Für die unmittelbare Beförsterung der Gemeinde- und Körperschaftswaldungen und der sonst unter staatliche Beförsterung gestellten Waldungen wird von den Waldeigentümern eine Zusatzsteuer

zum Grundsteuerkapitale vom Walde erhoben. Sie beträgt seit 1880 zehn Pfennig auf hundert Mark Steuerkapital.

Für alle direkten Steuern wird in jedem Steuerbezirke von dem Steuerkommissär ein Kataster geführt und fortlaufend berichtigt.

Zu seiner Unterstützung besteht in jeder Gemeinde ein Schatzungsrat. Er wird gebildet aus dem Bürgermeister oder dessen Stellvertreter und 3—12 Steuerzahlern, die der Bezirksrat nach Vernehmung des Gemeinderates und des Steuerkommissärs ernennt und das Bezirksamt handgelüblich verpflichtet. Dem Schatzungsrate liegt auf Grund der Steuererklärungen und Ermittlungen die Veranlagung zu den direkten Steuern ob.

Die oberste Verwaltung führt die dem Finanzministerium unterstellte Steuerektion als Zentralmittelstelle.

Die direkten Steuern umfaßten 1900 von den gesamten Staatseinnahmen 39 Prozent.

§ 40. Indirekte Steuern, Regalien und Gebühren.

Die indirekten Steuern teilen als Steuern deren rechtliche Eigenschaften überhaupt, so daß alle allgemeinen Erörterungen über die direkten Steuern hier zu wiederholen sind: Als indirekt werden sie im Anschlusse an die ältere Volkswirtschaftslehre bezeichnet, weil sie das Vermögen des einzelnen Steuerpflichtigen nur auf Umwegen durch Besteuerung des Verbrauchs und gewisser Rechtsgeschäfte treffen. Die wichtigsten indirekten Steuern werden jetzt vom Reiche in Anspruch genommen, dem Einzelstaate bleibt nur eine kleine Nachlese. Für Baden kommen in Betracht Weinsteuern, Biersteuer, Fleischsteuer und Liegenschafts-, Erbschafts- und Schenkungsakzise.

1. Die Weinsteuern beruhen auf dem Weinsteuergesetze vom 19. Mai 1882 (G.u.V.Bl. Nr. XVI, S. 137) nebst verschiedenen Ergänzungen. Der Besteuerung unterliegt der Wein einschließlich des Kunstweins von jeder Einlage. Die Steuer zerfällt in die allgemeine Weinakzise und das von Wirten und Kleinverkäufern zu entrichtende Weinohmgeld. Steuerpflichtig ist der Einleger, als welcher der Eigentümer gilt. Zwecks der Besteuerung findet eine Kellerkontrolle statt. Steuerfrei sind u. a. die erste Einlage selbsterzeugten Weins, verzollter Wein, Haustrunk. Die Festsetzung der Steuersätze erfolgt durch das Finanzgesetz.

2. Biersteuer. Die Biersteuer ist an sich Reichssteuer. Baden ist jedoch kraft Reservatrechtes nach Art. 35 Abs. 2 R.V. von der Bierbesteuerung des Reiches ausgenommen und hat dafür entsprechend höhere Matrikularbeiträge zu entrichten. Die Steuer besteht in der Biersteuer und der Übergangssteuer.

Die Biersteuer nach dem Gesetze vom 30. Juni 1896 (G.u.V.Bl. Nr. XVI, S. 153) wird (als Braumalzsteuer nach dem Umfange des Braubetriebes erhoben. Die Entrichtung erfolgt vor Beginn des Verbrauchs, der unter steuerlicher Kontrolle steht. Die Sätze bestimmt das Finanzgesetz. Bei Ausfuhr des Bieres über die Landesgrenze wird ein Teil der Steuer zurückvergütet.

Die Übergangsabgabe wird nach dem Zollvereinsvertrage vom 4. Juni 1867 Art. 5 II § 2 erhoben, wenn Bier aus einem reichsinländischen Steuergebiete in das andere übergeht, also von Bier, das zwar im Reichsinlande, aber nicht in Baden erzeugt ist.

3. Fleischsteuer. Sie beruht auf dem Gesetze vom 29. April 1886 (G.u.V.Bl. Nr. XXIV, S. 205)

und wird erhoben vom Verbrauche des Fleisches von Rindvieh mit Ausnahme der Milchkälber. Die Erhebung erfolgt nach dem Schlachtgewichte. Steuerfrei ist ungenießbares Fleisch bei Not-schlachtungen, wenn der Eigentümer kein Metzger ist.

4. Die Liegenschafts-, Erbschafts- und Schenkungsakzise beruht in der Hauptsache noch jetzt auf der Akzisordnung vom 4. Januar 1812 nebst dem Erbschafts- und Schenkungssteuergesetze vom 14. Juni 1899.

Die Liegenschaftsakzise ist zu entrichten, wenn Eigentum an Liegenschaften durch Rechtsgeschäft unter Lebenden — mit Ausnahme der Schenkung — von einem auf den anderen übergeht. Sie beträgt $2\frac{1}{2}$ % vom Werte oder Preise und ist vom Erwerber mit Abschluß des Rechtsgeschäftes zu entrichten.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer ist jetzt wesentlich beeinflußt durch das Reichsgesetz vom 3. Juni 1906, nach welchem von Reichs wegen eine Erbschaftssteuer erhoben wird. Den Einzelstaaten bleibt jedoch ein Drittel des Rohertrages der veranlagten Erbschaftssteuer. Außerdem ist es ihnen unbenommen, für eigene Rechnung Zuschläge zu erheben und reichsrechtlich steuerfreie Anfälle zu besteuern.

Der Schenkungsakzise von 1—10 % unterliegen alle Schenkungen mit Ausnahme der Handgeschenke, über welche keine Urkunde aufgenommen wird, derjenigen bis zu 100 Mk., unter nahen Verwandten und für Wohltätigkeitszwecke.

Außer seinen eigenen Steuern hat der Einzelstaat nach Art. 36 R.V. auch die indirekten Steuern des Reiches einzuziehen, so daß er den Steuerpflichtigen gegenüber als Steuergläubiger

erscheint und nur den Nettoertrag nach Abzug der Verwaltungskosten an die Reichskasse abzuliefern hat.

Die Verwaltung der indirekten Abgaben erfolgt im allgemeinen durch die bureaukratisch organisierten Hauptzoll- und Steuerämter. Nur die Liegenschafts-, Erbschafts- und Schenkungsakzise wird von den Beamten der freiwilligen Gerichtsbarkeit eingezogen. Die obere Verwaltung führt unter dem Finanzministerium für die Landessteuern die Steuereinsammlungsstellen, für die Reichsteuern die Zolldirektion.

Eng verwandt mit den indirekten Steuern sind die Regalien und Gebühren.

Die Regalien haben im älteren deutschen Staate als die vom Reiche verliehenen Hoheitsrechte, besonders solche nutzbarer Natur, die dann auch weiter verliehen werden konnten, eine große Rolle gespielt. Die frühere Bedeutung der nutzbaren Regalien ist aber jetzt verschwunden. Einige, wie Gericht und Polizei, sind wirkliche Hoheitsrechte, andere wie Jagd und Fischerei freie gesetzlich geregelte Aneignungsrechte, noch andere, wie Judenschutz, gegenstandslos geworden. Es bleibt nur ein kleiner Rest übrig. Hierher können gerechnet werden die Zugehörden des Staatseigentums, wie Wege, Straßen und Gassen, soweit sie einen Nutzen abwerfen, herrenlose Sachen einschließlich der Fundsachen und erblose Verlassenschaften (Art. 539, 713 bad. L.R. §§ 981, 1930 B.G.B., Art. 139 E.G. zum B.G.B.), Anlandungen des Rheins und Salzablagerungen und Solquellen (vgl. § 38).

Viel wichtiger sind die aus den Regalien entwickelten Gebühren, die sich hauptsächlich aus dem früheren Gerichtsregale entwickelt haben.

Mit Beseitigung des Regals nahm die Gebühr einen selbständigen Charakter an.

Die Gebühr ist gleich der Steuer eine Abgabe auf Grund des öffentlichen Rechtes. Sie wird von dem einzelnen aus seinem Privatvermögen entrichtet, aber nicht wie die Steuer um der allgemeinen Vorteile der staatlichen Gemeinschaft willen, sondern als Gegenleistung für eine bestimmte hoheitliche Leistung des Staates ohne Rücksicht darauf, ob der Betroffene diese Leistung seinerseits wünscht.

Die Gerichtskosten werden jetzt für die streitige Gerichtsbarkeit nach Maßgabe des Gerichtskostengesetzes vom 18. Juni 1878 und seiner Ergänzungen reichsrechtlich erhoben, fließen aber für die Tätigkeit der einzelstaatlichen Gerichte in die Landesstaatskasse. Nur die Kosten für die freiwillige Gerichtsbarkeit unterliegen noch der landesrechtlichen Regelung.

Außerdem kommen nach dem Gesetze vom 4. Juni 1888 (G.u.V.Bl. Nr. XVIII, S. 255) nebst verschiedenen Ergänzungen Verwaltungsgebühren zur Hebung in den gesetzlich bestimmten Fällen für die Tätigkeit der Bezirksämter, der höheren Staatsverwaltungsbehörden und der Gerichte.

Eine besondere Art der Gebühr war die Hundsteuer nach dem Gesetze vom 21. November 1867 (R.Bl. Nr. LIV, S. 538) und 22. Mai 1876 (G.u.V.Bl. Nr. XIX, S. 119). Sie war für die alljährlich stattfindende polizeiliche Musterung der Hunde zu entrichten. Nachdem jedoch das Gesetz vom 4. Mai 1896 auf Vorführung der Hunde verzichtet hat, handelt es sich um eine reine Steuer.

Die in Baden besonders entwickelten indirekten Abgaben umfaßten 1900 von den gesamten Staatseinnahmen 41,1 Prozent.

§ 41. Rechnungskontrolle und Schuldenwesen.

Die Rechnungskontrolle erfolgt durch die Oberrechnungskammer nach Maßgabe des Oberrechnungskammergesetzes vom 25. August 1876 (G.u.V.Bl. Nr. XXXVIII, S. 289) und des Etatsgesetzes vom 22. Mai 1882 bzw. 24. Juli 1888 (G.u.V.Bl. Nr. XXXIV, S. 517).

Die Oberrechnungskammer ist eine kollegiale, dem Landesherren unmittelbar untergeordnete und der Staatsverwaltung gegenüber selbständige Behörde zur Kontrolle des gesamten Staatshaushaltes. Der Großherzog ernennt auf Antrag des Staatsministeriums und unter Gegenzeichnung von dessen Präsidenten den Präsidenten der Oberrechnungskammer und auf des letzteren Vorschlag die übrigen Mitglieder und die Subalternbeamten, der Präsident die Unterbeamten. Außerdem werden für jede Budgetperiode zwei Stellvertreter aus den Kollegialbeamten des Landes bestellt.

Die Oberrechnungskammer hat die Rechnungen sachlich und rechnerisch zu prüfen oder prüfen zu lassen. Zu diesem Zwecke sind ihr die Rechnungsrevisionen bei den mittleren Behörden untergeordnet. Den Rechnern wird ein Rechnungsbescheid und nach Erledigung der Erinnerungen eine Entlastung mit der Wirkung einer Quittung erteilt, wodurch jedoch die Verfolgung wegen später entdeckter Fehler nicht ausgeschlossen wird.

Die Oberrechnungskammer dient gleichzeitig verfassungsrechtlichen Aufgaben. Denn den Ständen ist nach § 35 der Verfassungsurkunde eine detaillierte Übersicht über die Verwendung der verwilligten Gelder von den früheren Etatsjahren vorzulegen. Dieser Nachweisung, welche eine Vergleichung der Budgetsätze mit den Rech-

nungsergebnissen unter Erläuterung der Unterschiede enthält, hat die Oberrechnungskammer unter eigener Verantwortlichkeit über die Ergebnisse der Prüfung und die Richtigkeit der Rechnungen eine zusammenfassende Denkschrift und besondere Bemerkungen beizufügen.

Das Staatsschuldenwesen findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in der nach § 57 der Verfassungsurkunde notwendigen Zustimmung der Stände oder des ständischen Ausschusses zu den Staatsanleihen. Die Aufnahme der Anleihen selbst erfolgt durch die dazu allein verfassungsmäßig ermächtigten Staatsstellen, bei Anleihen zu allgemeinen Staatszwecken die Amortisationskasse, bei solchen für Zwecke des Eisenbahnbaues die Eisenbahnschuldentilgungskasse. Die näheren Bestimmungen enthalten die Gesetze vom 31. Dezember 1831 über die Verfassung und Verwaltung der Amortisationskasse (R.Bl. 1832 Nr. I, S. 21) mit einer Novelle vom 22. Juni 1837 (R.Bl. Nr. XVIII, S. 119) und vom 10. September 1842 über die Errichtung der Eisenbahnschuldentilgungskasse (R.Bl. Nr. XXVII, S. 241). Beide Gesetze sind zu Bestandteilen der Verfassungsurkunde selbst erklärt.

Die Anleihen werden regelmäßig in Inhaberpapiere zerlegt, die börsenmäßig gehandelt werden können. Der Gläubiger hat kein Kündigungsrecht und kann sein Gläubigerrecht nur durch Verkauf des Papiere zum Börsenkurse verwirklichen. Der Staat tilgt die Anleihe nach einem festen Plane.

Alle das Staatsschuldenwesen berührenden Einnahmen müssen in der zur Verzinsung und Tilgung der allgemeinen Staatsschuld bestehende Amortisationskasse fließen. Diese leistet die entsprechenden Zahlungen. Einnahmen wie Ausgaben bleiben von anderen Staatskassen getrennt. Die

Kasse wird unter der obersten Leitung des Finanzministeriums von einem Direktor und den erforderlichen Kassenbeamten verwaltet.

Zu gewissen Maßregeln der Amortisationskasse bedarf es der Mitwirkung des ständischen Ausschusses. Seine Zustimmung ist notwendig zu Veränderungen des Zinsfußes, es sei denn, daß die Kasse für die infolgedessen zu machenden Zahlungen vollständige Deckung hat. Ebenso sind Rechnung und Bilanz mit allen Beilagen dem landständischen Ausschusse zur Untersuchung und Prüfung regelmäßig vorzulegen.

Die eigentliche Rechnungskontrolle hat die Oberrechnungskammer.

Die gleiche Stellung wie die Amortisationskasse für die allgemeinen Staatsschulden nimmt die Eisenbahnschuldentilgungskasse für die Eisenbahnschulden ein. Sie hat die für den Eisenbahnbau nötigen Kapitalien aufzunehmen, die Bau Gelder an die Baukasse abzuführen, die Kapitalien zu verzinsen und allmählich zurückzuzahlen. Zu diesem Zwecke fließt ihr der Reinertrag der Eisenbahnbetriebs-Verwaltung zu. Im übrigen erhält sie nach Maßgabe des Etats die erforderlichen Zuschüsse. Die Verwaltung führen unter Aufsicht des Finanzministeriums die Beamten der Amortisationskasse, doch ist die Eisenbahnschuldentilgungskasse eine selbständige Kasse, deren Gelder nicht mit anderen vermischt werden dürfen.

Die Mitwirkung des landständischen Ausschusses und die Rechnungskontrolle erfolgt in derselben Weise wie bei der Amortisationskasse.

Das gesamte Budget des Einzelstaates wird wesentlich beeinflußt durch dasjenige des Reiches, einmal durch die Notwendigkeit, für Deckung der Reichsbedürfnisse Matrikularbeiträge zu

zahlen, und andererseits durch die Überweisung von Anteilen an den Reichssteuern. Das Nähere in dieser Hinsicht gehört jedoch dem Reichsstaatsrechte an.

III. Gebiet des geistigen Lebens.

§ 42. Der Staat und die Religionsgesellschaften. *)

Der Ausgangspunkt ist die reichsrechtlich durch das Bundesgesetz vom 3. Juli 1869 anerkannte individuelle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Jeder kann, ohne Rechtsnachteile im bürgerlichen Leben befürchten zu müssen, glauben, was er will, und dieser Überzeugung auch Ausdruck geben. Dafür gelten aber einmal die Schranken des Strafrechtes (Gotteslästerung, Bigamie). Außerdem darf niemand unter Berufung auf seinen religiösen Glauben sich seinen Pflichten als Reichs- und Staatsangehöriger entziehen.

Die weitere Ausführung dieser in Baden schon längst nach §§ 18, 19 der Verfassungs-urkunde geltenden Grundsätze ist erfolgt durch die beiden Landesgesetze vom 9. Oktober 1860, betreffend die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate (R.B. Nr. LI, S. 375), mit Novellen von 1874, 1880 und 1888, und betreffend die Ausübung der Erziehungsrechte in bezug auf die Religion der Kinder (a. a. O. S. 380).

Aus der allgemeinen Glaubens- und Gewissensfreiheit folgt die Befugnis zum Religionswechsel nach Erreichung der religiösen Mündigkeit, die auf das vollendete 16. Lebensjahr festgesetzt ist.

*) Vgl. Spohn, Badisches Staatskirchenrecht, Karlsruhe 1868.

Bis dahin ist die Bestimmung über die religiöse Erziehung ein Ausfluß des Erziehungsrechtes überhaupt. Sie steht für eheliche Kinder dem Vater, für uneheliche der Mutter zu. Mangels einer Bestimmung folgen eheliche Kinder der Religion des Vaters, uneheliche der Mutter. Ist diese unbekannt, so bestimmt der Vormund mit Zustimmung der Staatsbehörde. Der Mutter steht mit Genehmigung der Staatsbehörde das Recht zu, eine Änderung zu bestimmen, wenn auf sie das Erziehungsrecht übergegangen ist. Aus dem betreffenden Religionsbekenntnisse ergibt sich der Zwang zur Teilnahme am Religionsunterrichte der öffentlichen Schule.

Mehrere Personen derselben religiösen Überzeugung, die zum gemeinsamen Kultus vereinigt sind, bilden eine Religionsgesellschaft. Die verschiedenen Religionsgemeinschaften sind in ihren äußeren Rechtsverhältnissen der Ordnung des Staates unterworfen. Alle Religionsgemeinschaften haben das Recht der freien Gottesverehrung, und zwar nicht bloß im häuslichen Kreise, sondern allgemein.

Im übrigen werden drei Gruppen unterschieden : a. die vereinigte evangelisch-protestantische und die katholische Kirche, b. die übrigen, bis zum Erlasse des Gesetzes vom 9. Oktober 1860 im Großherzogtume aufgenommenen und geduldeten Religionsgemeinschaften, c. andere religiöse Vereine.

Die unterste Stufe bilden die reinen Privatvereine. Mehrere Bekenner desselben religiösen Glaubens können sich zu einem Vereine zusammenschließen. Solcher ist ein reiner Privatverein ohne juristische Persönlichkeit. Diese wird auch nicht durch Eintragung in das Vereinsregister erlangt, da in dieser Beziehung das Landesrecht vorbe-

halten ist (Art. 84 E.G. zum B.G.B.). Der Staat kümmert sich um diese Privatvereine nur nach Maßgabe der Vereinsgesetzgebung. Hierher gehören z. B. die freireligiösen Gemeinden und die protestantischen Sekten.

Die nächste Stufe bilden die Vereinigungen mit Korporationsrechten. Auch sie sind noch reine Privatvereine, was in dem Verhältnisse zu ihren Mitgliedern wie nach außen hin zur Geltung kommt. Aber durch die juristische Persönlichkeit haben sie die Möglichkeit, in das Privatrechtsleben einzutreten und genießen auch einen erhöhten strafrechtlichen Schutz. Hierher gehört nach der Höchsten EntschlieÙung vom 19. Mai 1848 der Verein der Anhänger des Leipziger Religionsbekenntnisses oder der Deutschkatholiken.

Die höchste Stufe bilden endlich die kraft öffentlichen Rechtes aufgenommenen Religionsgesellschaften. Es waren die christlichen Kirchen, welche nach territorialistischer Auffassung als dem Staate wesensverwandt unter Staatsverwaltung standen, und die ihnen später gleichgestellten Religionsgemeinschaften.

Hierunter fallen die Juden, die in Baden als öffentlich aufgenommen gelten und in ihrer Gesamtheit als Religionsgemeinschaft die Bezeichnung der israelitischen Kirche führen.

Mitglied der israelitischen Kirche ist jeder badische Staatsangehörige mosaischen Glaubens, der nicht seine Nichtzugehörigkeit erklärthat. Die Gesamtheit der Juden teilt sich im Anschlusse an die politischen Gemeinden in einzelne Ortsgemeinden. Jede Ortsgemeinde hat eigene juristische Persönlichkeit und als Organ einen gewählten Synagogenrat mit einem aus den Mitgliedern vom Bezirksamte ernannten Vorsteher. Daneben besteht ein Schatzungsrat. Für einzelne

wichtige Angelegenheiten tritt die Gemeindeversammlung zusammen. Die sämtlichen Ortsgemeinden mit Ausnahme derjenigen von Karlsruhe und Mannheim sind zu Bezirkssynagogen mit Bezirksrabbinern und Bezirksältesten für gemeinsame Angelegenheiten zusammengelegt. Darüber steht endlich der Oberrat der Israeliten aus vom Großherzoge auf Vorschlag des Oberrates ernannten weltlichen und geistlichen Mitgliedern unter Vorsitz eines Mitgliedes des Kultusministeriums. Dem Oberrate steht eine gewählte Synode zur Seite.

Die Bedürfnisse der israelitischen Religionsgemeinschaft sind aus deren eigenen Mitteln zu bestreiten, der Staat gibt jedoch kleine Zuschüsse. Zwecks Aufbringung der Mittel haben die einzelnen Gemeinden wie die weiteren Organisationen ein Besteuerungsrecht.

Die Altkatholiken, welche sich infolge der Beschlüsse des Vatikanischen Konzils von der katholischen Kirche getrennt haben, bilden gleichfalls eine öffentlich aufgenommene Religionsgemeinschaft. Ihre Rechtsverhältnisse sind durch das Altkatholikengesetz vom 15. Juni 1874 (G.u.V.Bl. Nr .XXII, S. 277) geregelt.

Die Altkatholiken werden dadurch den Katholiken gleichgestellt. Da jedoch die Jurisdiktion der katholischen Kirche über sie einstweilen erloschen ist, so wird ihnen die Bildung eigener Kirchengemeinschaften innerhalb der katholischen Kirche mit Genehmigung der Regierung ermöglicht. Als katholischer Bischof wird der Bischof der altkatholischen Kirche des Deutschen Reiches anerkannt.

Die evangelisch-protestantische und die römisch-katholische Kirche sind unter einander gleichgestellt.

Als öffentliche Korporationen haben sie ein nicht auf dem Privatrechte beruhendes, sondern öffentlichrechtliches Verhältnis zu ihren Organen und Mitgliedern. Ihre Organe haben den Charakter von Behörden, ihre Diener den von öffentlichen Dienern. Sie erscheinen auf dauernden Bestand berechnet. Wie sie besonderen Staatschutz genießen, so stehen sie andererseits unter der besonderen Aufsicht des Staates. Sie haben das Recht des öffentlichen Gottesdienstes und der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten. Aber die Kirchenämter dürfen nur an solche verliehen werden, die die badische Staatsangehörigkeit und die wissenschaftliche Befähigung durch mindestens dreijähriges Universitätsstudium besitzen. Auch kann die Staatsregierung mißfällige Personen von der Erlangung von Kirchenämtern ausschließen. Für allgemeine kirchliche Anordnungen, die in bürgerliche oder staatsbürgerliche Verhältnisse eingreifen, nimmt der Staat das Placet in Anspruch. Auch Verfügungen und Erkenntnisse der Kirchengewalt gegen Freiheit und Vermögen bedürfen der Mitwirkung der Staatsgewalt.

Die Mittel für ihren Unterhalt schöpfen beide Kirchen zunächst aus ihrem Vermögen sowohl in der Ortsgemeinde wie in der Gesamtgemeinde der betreffenden Kirche innerhalb des badischen Staates. Die Vermögensverwaltung erfolgt aber nach Maßgabe der badischen Gesetzgebung und unter Aufsicht des Staates. Der Staat erfordert dabei namentlich eine Mitwirkung der Gemeinde bei Verwaltung des Ortsvermögens.

Daneben gewährt der Staat einen Teil des Aufwandes nach Maßgabe seines Haushaltsetats, zum Teil Zuschüsse für die oberste Verwaltungsbehörde, zum Teil solche für gering besoldete Pfründeninhaber.

In letzter Linie haben die Kirchen ein Besteuerungsrecht und zwar die Kirchengemeinden für örtliche kirchliche Bedürfnisse seit dem Gesetze vom 26. Juli 1888, die Landeskirchen für allgemeine kirchliche Bedürfnisse seit dem Gesetze vom 17. Juni 1892, zusammengefaßt in dem Orts- und Landeskirchensteuergesetze vom 20. November 1906. Für erstere bedarf es einer Beschlußfassung der Gemeindeorgane, und die Aufbringung erfolgt durch Zuschläge zu den Staatssteuern. Auch zu allgemeinen Steuern ist die Beschlußfassung einer Vertretung der Kirchengenossen erforderlich und gleicherweise eine Umlegung geboten. Streitigkeiten über die Besteuerung werden vom Verwaltungsgerichtshofe entschieden.

§ 43. Die evangelische Kirche.

Die evangelisch-protestantische Kirche ist vermöge der Unionsakte vom 15. August 1821 aus der evangelisch-lutherischen und aus der evangelisch-reformierten Kirche erwachsen. Mitglieder dieser Kirche sind alle im Großherzogtume dauernd befindlichen physischen Personen, welche sich zu diesem Bekenntnisse halten.

Die Kirchenverwaltung ist durch staatlich genehmigtes Kirchengesetz vom 5. September 1861 (R.Bl. Nr. XLIII, S. 535) festgestellt.

Die evangelisch-protestantische Kirche ist nach ihrem Glaubensbekenntnisse ein Teil der evangelischen Kirche Deutschlands, rechtlich betrachtet ein eigener verfassungsrechtlicher Organismus. Als solcher hat sie Selbstverwaltung durch ihre Organe unbeschadet der Rechte des Staates. Sie bleibt aber auf das engste mit dem Staate verbunden, da der Großherzog als Landesbischof das landesherrliche Kirchenregiment hat.

Die Grundlage bildet die Einzelgemeinde mit

Selbstverwaltung durch ihre Organe. Aus der Wahl der selbständigen Männer von wenigstens 25 Jahren, die nicht aus besonderen Gründen ausgeschlossen sind, werden Gemeindevertreter in der Zahl von 20 bis 80 gewählt. Sie bilden mit den Mitgliedern des Kirchengemeinderates die Kirchengemeindeversammlung. Diese hat die Wahl der Kirchenältesten vorzunehmen, bei der Besetzung der Pfarrstellen im gesetzlichen Umfange und bei der Vermögensverwaltung mitzuwirken. Der Kirchengemeinderat besteht aus den ein Pfarramt verwaltenden Geistlichen und den Kirchenältesten. Er hat die Sorge für das Wohl der Gemeinde und die Verwaltung ihrer Angelegenheiten.

Die Pfarreien werden, soweit das Patronat nicht Platz greift, derart besetzt, daß der Oberkirchenrat von den Bewerbern drei auswählt und mit Genehmigung des Großherzogs der Gemeinde nennt. Der Kirchengemeinderat wählt daraus einen, der dem Großherzoge präsentiert und von ihm zum Pfarrer ernannt wird.

Die Kirchengemeinden einer Diözese bilden eine Diözesangemeinde mit einer Diözesansynode. Auf dieser sind sämtliche ein Pfarramt verwaltenden Geistlichen und eine gleiche Anzahl von Kirchenältesten, die von den Kirchengemeinderäten auf zwei Jahre gewählt werden, vertreten. Den Vorsitz führt der Dekan, der von der Synode aus ihren geistlichen Mitgliedern auf sechs Jahre unter Bestätigung des Oberkirchenrates gewählt wird. Außerdem wählt die Synode zwei geistliche und zwei weltliche Mitglieder, die mit dem Dekane den Diözesanausschuß bilden. Die Diözesansynode, welche sich alljährlich versammelt, hat die aus dem kirchlichen und sittlichen Zustande der Diözese sich ergebenden Anordnungen zu treffen.

Der Diözesanausschuß hat die Geschäftsleitung und die Aufsicht über die einzelnen Gemeinden.

Alle Kirchengemeinden zusammen bilden die Landeskirche, welche durch die Generalsynode vertreten und durch den Oberkirchenrat verwaltet wird.

Die Generalsynode besteht aus dem Prälaten der evangelischen Landeskirche, sieben vom Großherzoge ernannten Mitgliedern, darunter einem Mitgliede der theologischen Fakultät zu Heidelberg und 48 gewählten Abgeordneten, 24 geistlichen, welche durch die geistlichen Mitglieder der Diözesansynode, und 24 weltlichen, die durch Wahlmänner von den Kirchenältesten gewählt werden. In Steuersachen als „Steuersynode“ beschließen nur die 24 gewählten weltlichen Abgeordneten und 6 geistliche, die die geistlichen Abgeordneten aus ihrer Mitte wählen. Die Verhandlungen leitet der gewählte Präsident. Die Einberufung der Generalsynode erfolgt mindestens alle fünf Jahre durch den Großherzog. Die Mitglieder des Oberkirchenrates wie des Staatsministeriums müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden. Die Synode bildet einen Synodalausschuß, dessen Mitglieder außerordentliche Mitglieder des Oberkirchenrates sind.

Der Oberkirchenrat besteht aus dem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von geistlichen und weltlichen Mitgliedern, die vom Großherzoge ernannt werden. Er ist das Organ des Großherzogs für die Ausübung des landesherrlichen Kirchenregiments. Doch ist gegen den Oberkirchenrat da, wo er zuerst oder gegen die unteren Stellen entschieden hat, die Beschwerde an den Großherzog persönlich zulässig.

Kirchengesetze werden vom Großherzoge unter Zustimmung der Generalsynode erlassen. Die

Generalsynode kontrolliert außerdem die Verwaltung und hat bei Feststellung der Einnahmen und Ausgaben mitzuwirken. Der Oberkirchenrat führt die laufende Verwaltung und Aufsicht.

§ 44. Die katholische Kirche.*)

Die grundlegende Neugestaltung der Verfassung der katholischen Kirche in Baden erfolgte durch die päpstlichen Bullen *Provida sollersque* vom 16. August 1821 und *Ad dominici gregis custodiam* vom 11. April 1827, die durch landesherrliche Verordnung vom 16. Oktober 1827 unbeschadet der staatlichen Hoheitsrechte verkündet und genehmigt wurden.

Danach bildet Baden mit anderen südwestdeutschen Staaten die oberrheinische Kirchenprovinz unter dem Erzbistume Freiburg, dem als Suffragane die Bischöfe von Mainz, Fulda, Rottenburg und Limburg unterstellt sind. Das eigentliche Erzbistum Freiburg wird gebildet durch das Gebiet des Großherzogtums Baden und der Hohenzollernschen Lande.

Die Besetzung des erzbischöflichen Stuhles erfolgt durch Wahl des Domkapitels. Dieses hat innerhalb eines Monats dem Großherzoge eine Liste aller derjenigen, dem Diözesanklerus angehörigen Personen vorzulegen, die für die Stelle geeignet erscheinen. Schon vor der Wahl soll sich das Wahlkollegium im allgemeinen vergewissern, daß die in Aussicht genommenen Kandidaten dem Großherzoge angenehm sind. Von der Liste insbesondere kann die Regierung die minder genehmen Personen streichen, doch müssen so viele übrig bleiben, daß noch eine Wahl möglich ist. Auf Grund der unbeanstandeten

*) Vgl. Heiner, Gesetze, die katholische Kirche betreffend. Freiburg i. B. 1890, in Rosins Handbibliothek.

Liste nimmt das Kapitel die Wahl vor und legt die Wahlurkunde binnen Monatsfrist dem Papste vor. Der Papst bestätigt auf Grund vorgenommenen Informativprozesses die Wahl oder ordnet eine Neuwahl an. Der Erzbischof leistet vor der Konsekration dem Großherzoge einen Treueid.

Bei Erledigung von Stellen des Domkapitels hat abwechselnd der Erzbischof oder das Kapitel der großherzoglichen Regierung eine Liste von vier Kandidaten vorzulegen. Daraus sind die minder genehmen zu streichen. Aus den übrigen ernennt der Erzbischof oder das Kapitel, und der Erzbischof erteilt die kanonische Einsetzung.

Die geistliche Regierung und Verwaltung führt das erzbischöfliche Ordinariat. Dieses wird gebildet aus den Mitgliedern des Domkapitels und den vom Erzbischofe ernannten außerordentlichen Räten und Assessoren, die der Regierung genehm sein müssen.

Zur Ausübung der geistlichen Gerichtsbarkeit, namentlich in Ehesachen und Disziplinarsachen der Geistlichen, ist das erzbischöfliche Ordinariat bestellt, wozu ein Mitglied des Domkapitels, ein defensor matrimonii und vier Räte gehören. Die zweite Instanz bildet kraft päpstlicher Delegation der Bischof von Rottenburg, die dritte der Erzbischof von Köln.

Als allgemeinen Vertreter hat der Erzbischof nach Maßgabe des katholischen Kirchenrechtes in Ausübung seiner jurisdiktionellen Befugnisse den Generalvikar. Bei Erledigung des erzbischöflichen Stuhles wird vom Domkapitel ein Kapitelsvikar oder Bistumsverweser gewählt. Generalwie Kapitelsvikar müssen der großherzoglichen Regierung genehm sein.

Für die örtliche Verwaltung dienen als Organe des Erzbischofs die Dekane. Diese werden in

den einzelnen Landkapiteln von den Geistlichen des betreffenden Kapitels gewählt und vom Erzbischofe bestätigt.

Einer besonderen Kontrolle nach Maßgabe des Gesetzes vom 9. Oktober 1860 unterliegt das Ordenswesen.

Ohne die — jederzeit widerrufliche — Genehmigung der Staatsregierung darf kein religiöser Orden eingeführt und keine einzelne Anstalt eines eingeführten Ordens errichtet werden. Den Mitgliedern eines religiösen Ordens oder einer ordensähnlichen Kongregation ist jede Lehrtätigkeit an Lehr- und Erziehungsanstalten des Großherzogtums untersagt, doch kann die Regierung widerruflich Ausnahmen zulassen. Derzeit sind im Großherzogtume nur einzelne Frauenorden genehmigt.

Im übrigen unterliegt die katholische Kirche der Staatsaufsicht in demselben Umfange wie die evangelisch-protestantische.

§ 45. Das Volksschulwesen.

Schon das XIII. Organisationsedikt vom 13. Mai 1803 hatte Bestimmungen über das Schulwesen getroffen, die demnächst durch das Volksschulgesetz vom 28. Mai 1835 ersetzt wurden. Dieses wurde später mannigfach abgeändert und gilt jetzt in der Gestalt des Gesetzes vom 13. Mai 1892 (G.u.V.Bl. Nr. XII, S. 169) bzw. 17. Juli 1902 (Nr. XIII, S. 187) und 19. Juli 1906 Nr. XIV, S. 189). Gegenüber den Kirchen betont § 6 des Gesetzes vom 9. Oktober 1860 den staatlichen Charakter alles Unterrichtswesens.

Die Grundlage bildet die allgemeine Schulpflicht der Eltern oder ihrer Stellvertreter, für den Elementarunterricht ihrer Pflegebefohlenen während des schulpflichtigen Alters vom 6. bis

14. Lebensjahre in einer Volksschule, einer höheren Lehranstalt oder durch Privatunterricht zweckentsprechend zu sorgen. Eine Verletzung dieser Verpflichtung, insbesondere durch ungerechtfertigte Schulversäumnis, ist nach § 71 Pol.Str. G.B. mit Strafe bedroht.

Der allgemeinen Schulpflicht entspricht die Verpflichtung des Staates, für Unterrichtsanstalten, die zur Erfüllung dieser Schulpflicht dienen, in ausreichendem Maße zu sorgen. Der Staat entledigt sich dieser Verpflichtung, indem er sie auf kommunale Verbände abwälzt.

In der Regel soll für jede politische Gemeinde wenigstens eine Volksschule bestehen. Die Oberschulbehörde kann jedoch aus erheblichen Gründen gemeinsame Volksschulen für mehrere Gemeinden oder Teile von solchen gestatten und andererseits eine Gemeinde im Falle des Bedürfnisses durch die Aufsichtsbehörde zur Errichtung mehrerer Volksschulen anhalten lassen. Die Gemeinde ihrerseits kann die ihr auferlegte Last nicht weiter abwälzen, insbesondere nicht auf eine vorzugsweise zur Erfüllung konfessioneller Zwecke begründete Korporationsanstalt.

Die örtliche Aufsicht über die Volksschule einschließlich der Verwaltung des Schulvermögens wird vom Gemeinderate unter Zuziehung des Ortspfarrers jedes in der Gemeinde vertretenen Bekenntnisses und des ersten Lehrers jeder Volksschule geführt. Bei Verhandlungen über ihre persönlichen Verhältnisse scheiden jedoch die Lehrer aus. Durch Gemeindebeschluß unter Genehmigung des Staates kann auch eine besondere Schulkommission gebildet werden.

Der Schulaufwand wird jedoch nicht ausschließlich aus Gemeindemitteln getragen. Zu-

nächst werden die Lehrergehälter aus der Staatskasse bezahlt, wofür die Gemeinden Jahresbeiträge nach der Zahl der Schulkinder einzuzahlen haben. Nur Wohnung oder Mietsentschädigung hat die Gemeinde allein zu gewähren. Die Gemeinde entnimmt ihre Beiträge zunächst aus den Erträgen des etwa vorhandenen Schulvermögens, demnächst aus dem von dem Unterhaltspflichtigen der Kinder zu zahlenden Schulgelde, von dem Unvermögende befreit sind, und auf dessen Erhebung die Gemeinde überhaupt verzichten kann. Im übrigen ist der Schulaufwand, namentlich der für die Schulgebäude, aus allgemeinen Gemeindemitteln aufzubringen.

Für die innere Einrichtung der Volksschule ist der Grundsatz der Simultanschule maßgebend. Der Unterricht wird sämtlichen schulpflichtigen Kindern gemeinschaftlich erteilt mit Ausnahme des Religionsunterrichtes, sofern die Kinder verschiedenen religiösen Bekenntnissen angehören. Die Kirchen überwachen und besorgen den Religionsunterricht, sind aber an die vom Staate im Interesse der einheitlichen Leitung der Unterrichts- und Erziehungsanstalten getroffenen Anordnungen gebunden. Im übrigen ist der Umfang des Unterrichts in allgemeinen Zügen gesetzlich bestimmt.

Für die Lehrer gelten die Bestimmungen des Beamtengesetzes, die endgültig angestellten Hauptlehrer und Hauptlehrerinnen gelten als etatsmäßige Beamte. Die Besetzung der Stellen erfolgt durch die Oberschulbehörde, regelmäßig auf Grund eines Ausschreibens. Mit dem Lehreramte kann auf Verlangen der Kirchenbehörde der Organistendienst verbunden werden, dagegen ist die Auferlegung von niederen kirchlichen Diensten unzulässig. Die Gehälter sind gesetzlich geregelt

mit Anfangsgehalt, regelmäßigen Zulagen und freier Wohnung oder Mietsentschädigung.

Der allgemeinen Schulpflicht kann auch in privaten Lehr- und Erziehungsanstalten genügt werden. Es muß jedoch die sittliche Würdigkeit und Fähigkeit der Vorsteher und Lehrer, das Genügen des Lehrplanes und der Schuleinrichtungen nachgewiesen und vom Ministerium anerkannt werden. Die Errichtung steht auch Korporationen und Stiftungen zu, kirchlichen jedoch nur, auf Grund eines besonderen Gesetzes. Mitgliedern religiöser Orden oder Kongregationen ist jede Lehr-
tätigkeit untersagt vorbehaltlich widerruflicher Ausnahmen durch die Staatsregierung. Alle Privatanstalten stehen unter Staatsaufsicht. Insbesondere kann das Unterrichtsministerium in gewissen Fällen die Schließung verfügen.

Eine Erweiterung des Zieles der Volksschule in Ziel und Zeit des Unterrichtes und Zahl der Lehrer kann von der Gemeinde sowohl für einzelne Klassen wie für die ganze Schule beschlossen werden. Doch hat die Gemeinde die erhöhten Kosten zu tragen. Die Städte der Städteordnung können ihr Schulwesen durch Ortsstatut unter Staatsgenehmigung überhaupt selbständiger regeln. Auch haben sie keine Beiträge an die Staatskasse zu entrichten.

Zur Beaufsichtigung einer größeren Anzahl von Schulen werden von Staats wegen Kreisschulräte bestellt. Sie haben außerdem den dienstlichen Verkehr der Ortsschulräte und Lehrer mit der Oberschulbehörde zu vermitteln und auf ein ersprießliches Zusammenwirken zwischen der Schulbehörde und anderen öffentlichen Organen zu sehen.

Die obere Verwaltung führt der durch Verordnung vom 12. August 1862 errichtete Ober-

schulrat, der an die Stelle der bisherigen konfessionellen Schulbehörden trat und zugleich das höhere Schulwesen zu verwalten hat. Er ist eine kollegiale Behörde und als sogenannte Zentralmittelstelle dem Unterrichtsministerium untergeordnet.

Für Beratung von Fragen des religiösen Unterrichtes können die kirchlichen Behörden Vertreter bezeichnen. Auch können bei wichtigen allgemeinen Fragen des Unterrichtes Beiräte aus der Zahl der Lehrer zugezogen werden.

§ 46. Höheres Unterrichtswesen.

Höheres Unterrichtswesen ist alles dasjenige, dessen Lehrziel über den Kreis der Volksschule hinausgeht.

Hierher gehören zunächst die Fortbildungsschulen nach dem Gesetze vom 18. Februar 1874 (G.u.V.Bl. Nr. IX, S. 107). Soweit sie nicht eine höhere Unterrichtsanstalt besuchen, sind Knaben noch zwei Jahre, Mädchen noch ein Jahr nach Zurücklegung des schulpflichtigen Alters verpflichtet, eine Fortbildungsschule zu besuchen. Doch kann bei anderweit genügendem Unterrichte die Schulbehörde von dieser Verpflichtung befreien. Eltern oder deren Stellvertreter, Arbeits- und Lehrherren haben für den Schulbesuch bei Vermeidung von Strafe zu sorgen und die entsprechende Zeit zu gewähren. Der Unterricht zur Befestigung und Erweiterung der in der Volksschule erworbenen Kenntnisse umfaßt wöchentlich einige Stunden. Für die entsprechenden Veranstaltungen haben die Gemeinden zu sorgen.

Die Mittelschulen gewähren dagegen einen umfassenden Unterricht über das Ziel der Volksschule hinaus.

Eine allgemeine Schulpflicht besteht für die

Mittelschulen nicht. Wohl aber kann ihr auch in ihnen genügt werden. Demgemäß ist auch keine Verpflichtung des Staates oder öffentlicher Verbände zur Errichtung oder Unterhaltung solcher Anstalten vorhanden. Sie beruht vielmehr auf der freien EntschlieÙung des Staates, der Gemeinden oder der Kreise. Es handelt sich zwar um öffentliche Anstalten, und Leiter wie Lehrer haben den Charakter öffentlicher Diener. Aber Staat wie öffentliche Verbände handeln hier innerhalb der privatrechtlichen Sphäre, und das Verhältnis zum Publikum ist privatrechtlich, was namentlich vom Schulgelde gilt.

Eine Regelung durch Gesetz fehlt hier. Den wechselnden Bedürfnissen entsprechend erfolgt sie vielmehr im Wege landesherrlicher Verordnung.

Nach Verschiedenheit der Lehraufgaben und des Lehrzieles haben die Mittelschulen die in Deutschland allgemein üblichen Typen der Gymnasien, Realgymnasien und Oberrealschulen mit neunklassigem, der Realschulen und höheren Bürgerschulen mit kürzerem Lehrgange. Dazu kommen die Mittelschulen für die weibliche Jugend.

Daneben bestehen fachliche Unterrichtsanstalten der verschiedensten Art, insbesondere auch Seminare für Ausbildung des Lehrpersonals.

Für höhere Privatilehranstalten bedarf es nur der Anzeige an die Staatsgewalt, die ein Aufsichtsrecht hat.

Die höhere Verwaltung führt auch hier der Oberschulrat, für das gewerbliche Unterrichtswesen ein besonderer Gewerbeschulrat.

An Hochschulen bestehen die beiden Universitäten Heidelberg mit evangelisch-theologischer, Freiburg mit katholisch-theologischer Fakultät und die Technische Hochschule zu Karlsruhe mit der allgemein üblichen Verfassung.

Register.

Die Zahlen bedeuten die Seiten.

A.

Abgeordnete 44.
Abolition 76.
Absetzung des Monarchen 20.
Abstammung des Großherzogs 17.
Adel 33.
Adresse 55.
Ämterverleihung 61.
Äußerungsfreiheit 51.
Agnatisches Prinzip 18.
Alemannen 1.
Allgemeine Landesverwaltung 90.
Altkatholiken 158.
Amortisationskasse 153.
Amtsenthebung 89.
Anleihen 74, 153.
Anstellung der Beamten 85.
Apanagen 15.
Armenpflege 135.
Aufhebung der Gesetze 75.
Auflagengesetz 72.
Aufnahme 31.
Aufsicht über die Gemeinden 98, die Kreise 105.
Ausführungsverordnungen 59.
Ausschuß, ständischer, 55.

B.

Baden-Baden 3.
Baden-Durlach 3.
Baden, Markgrafschaft, 2.
Bancroftverträge 32.

Beamtenrecht 83.
Begnadigung 76, 81.
Belagerungszustand 130.
Bergbau 136, 141.
Beschwerde des Landtages 53.
Bezirksämter 100, 106.
Bezirksamtman 100.
Bezirksrat 101, 106, 116.
Bezirksverbände 106.
Biersteuer 148.
Budget 72.
Bürgerausschuß 96.

C.

(s. K und Z.)

D.

Deputationen des Landtages 55.
Deutscher Bund 5.
Deutsches Reich 6.
Diätenanspruch 52.
Diensteid 85.
Dienstentlassung 87, 90.
Dienstpolizei 87.
Direkte Steuern 143.
Disziplinarrecht 87.
Dispensation 75.
Domänen 14, 140.
Domänenverkäufe 74, 141.

E.

Ebenbürtigkeit 17, 36.
Ehrenrechte, monarchische, 13.
Einbringung der Gesetze 64.

Einkommensteuer 145.
 Eisenbahnen 138, 142.
 Eisenbahnschuldentilgungs-
 kasse 154.
 Entlassung aus der Staats-
 angehörigkeit 32.
 Erbschaftssteuer 149.
 Eröffnung des Landtages 46.
 Erste Kammer 42.
 Erzbistum 163.
 Etat 72.
 Evangelische Kirche 158, 160.

F.

Feldbereinigung 136.
 Feldhüter 129.
 Finanzgesetze 64, 70.
 Finanzperiode 71.
 Finanzvermögen 140.
 Fischerei 136.
 Fiskus 139.
 Fleischsteuer 148.
 Fortbildungsschulen 169.
 Fremdenpolizei 135.
 Fürsorgeerziehung 134.

G.

Gebiet des Staates 26.
 Gebühren 150.
 Gegenstände der Gesetzge-
 bung 67.
 Gehalt 88.
 Geheimratskollegium 106.
 Gehorsampflicht der Be-
 amten 86.
 Gemeinde 94.
 Gemeindeangehörige 95.
 Gemeindebezirk 95.
 Gemeindeggerichte 99.
 Gemeinderat 96.
 Gemeindesteuern 97.
 Gemeindevertretung 96.
 Gendarmerie 129.
 Genehmigung des Landtages
 53.
 Generalsynode 162.

Geschäftsordnung des Land-
 tages 46, 48.
 Gesetz 63.
 Gewerberecht 137.
 Glaubensfreiheit 155.
 Gnade 76.
 Großherzogliches Haus 37.
 Grundentlastung 136.
 Grundherrlicher Adel 34, 43.
 Grundrechte 29.

H.

Haftung der Beamten 86.
 Hauptzoll- und Steuerämter
 150.
 Hausgesetze 5, 16, 19, 36.
 Hochberg 2, 5.
 Hochschulen 43, 170.
 Hofstaat 13.
 Hundesteuer 151.

I.

Immunität der Abgeordneten
 51.
 Indirekte Steuern 147.
 Initiative 64.
 Innere Verwaltung 125.
 Interpellationsrecht 54.

J.

Jagd 136.
 Juden 157.

K.

Kabinet 109.
 Katholische Kirche 163.
 Kirchen 155.
 Kommissionen 49.
 Kommunalverwaltung 92.
 Kompetenzkonflikt 122.
 Konfliktserhebung 86.
 Konsens, landesherrlicher zur
 Ehe 18.
 Konstitutionsedikte 5.
 Kreisaußschuß 104.
 Kreise 100, 103.

Kreishauptmann 104.
 Kreisregierungen 102.
 Kreisverbände 102.
 Kreisversammlung 103.

L.

Landeskommissäre 102.
 Landstände 38.
 Landtag 38.
 Landwirtschaftsrat 136.
 Legislaturperiode 46.
 Legitimationsprüfung 48.
 Liegenschaftskzise 149.
 Literatur. 9.
 Lüneviller Friede 4.

M.

Mediatisierte 35.
 Meinungsäußerung, Freiheit
 der, 51.
 Militärkonvention 13, 77, 130.
 Ministerien 107.
 Ministerverantwortlichkeit
 23, 49, 54.
 Mittelschulen 169.
 Monarchie 11.
 Motive 64.

N.

Naturalisation 31.
 Niederschlagung 76.
 Notverordnungen 78.

O.

Oberaufsicht 62.
 Oberkirchenrat 162.
 Oberrechnungskammer 152.
 Orden 61.
 Ordentliche Gerichte 81.
 Ordnung im Landtage 50.
 Organisationsedikte 5.
 Organisationsrecht 60.
 Ortspolizei 98, 128.

P.

Pensionierung 89.
 Plenum 49.

Polizei 125.
 Polizeiaufsicht 134.
 Polizeidiener 129.
 Polizeistrafgesetzbuch 130.
 Polizeiverfügungen 130.
 Polizeiverordnungen 130.
 Präsidenten des Landtages 48.
 Preßburger Friede 4.
 Preßrecht 132.
 Primogenitur 19.
 Privilegien 77.
 Provinzen Badens 99.
 Publikation 66.

Q.

Quellen 7.

R.

Rang der Beamten 87.
 Rechnungskontrolle 73, 152.
 Rechtsgültigkeit der Gesetze
 66.
 Rechtsschutz 110.
 Rechtsprechung 79.
 Rechtsverordnungen 58.
 Regalien 150.
 Regentschaft 21.
 Regierung 56.
 Regierungsantritt 19.
 Regierungsfähigkeit 18, 21.
 Regierungsstellvertretung 22.
 Regredienterbinnen 19.
 Reichsdeputationshaupt-
 schluß 4.
 Reichsgebiet 27.
 Reichssteuern 149.
 Religionsgesellschaften 155.
 Residenzpflicht 85.
 Rheinbundsakte 4.
 Richterliche Gewalt 80, 110.
 Richterliches Prüfungsrecht
 66.

S.

Sanktion 65.
 Schenkungssteuer 149.
 Schließung des Landtages 47.
 Schulwesen 165.

Schutzmannschaft 129.
 Schwaben 1.
 Selbstverwaltung 93.
 Sponheim 2, 5.
 Staatsangehörige 28.
 Staatsanleihen 79, 153.
 Staatsaufsicht über die Gemeinden 98, die Kreise 105.
 Staatsbudget 72.
 Staatsgebiet 26.
 Staatsgerichtshof 25.
 Staatshaushaltsetat 72.
 Staatsministerium 15, 107.
 Staatsrat 109.
 Staatsschulden 153.
 Stadtrat 95.
 Stadtverordnete 96.
 Städte 95.
 Stände 38.
 Ständischer Ausschuß 55.
 Standesherrn 35, 42.
 Steuerektion 150.
 Steuern 143.
 Strafversetzung 87.
 Suspension der Gesetze 77, der Beamten 89.
 Synoden 160.

T.

Tatsächliche Anordnungen 59.
 Thronfolge 16.
 Titel, monarchischer, 13.
 Titelverleihung 61, 87.
 Todesurteile 77.

U.

Überweisung 134.
 Universitäten 170.
 Unteilbarkeit des Staatsgebietes 27.
 Unverantwortlichkeit 12, 23.

V.

Verbindlichkeit der Gesetze 66.

Vereine 132.
 Verfassungseid 20.
 Verfassungsurkunde 6, 11, 68.
 Verhaftung von Landtagsmitgliedern 51.
 Verkündigung der Gesetze 66.
 Vermögenssteuer 144.
 Verordnungen 58, mit Gesetzeskraft 78.
 Versammlungen 132.
 Versetzung 88, in den einstweiligen Ruhestand 89.
 Vertagung des Landtages 46.
 Verwaltungsgerichtsbarkeit 114.
 Verwaltungsgerichtshof 116.
 Verwaltungshof 109.
 Verwaltungssachen 119.
 Verwaltungsvermögen 140.
 Viehseuchen 136.
 Volksschulen 165.
 Volksvertretung 38.

W.

Waffengebrauch 130.
 Wahl der Abgeordneten 43.
 Wahlkreise 43.
 Wasserrecht 138.
 Wegerecht 137.
 Weibliche Thronfolge 19.
 Weinststeuer 148.
 Wiener Friede 4.
 Wohlfahrtspflege 135.

Z.

Zähringer 1.
 Zivilliste 13, 141.
 Zolldirektion 150.
 Zollverein 6.
 Zustimmung des Landtages 53, 65.
 Zweikammersystem 40.
 Zweite Kammer 44.

Dr. Max Jänecke, Verlagsbuchhandlung, Hannover

Jäneckes Bibliotheken, Reihe A

Bibliothek der gesamten Technik

Bis März 1908 erschienen 100 Bände; weitere sind in Vorbereitung

Die „Bibliothek der gesamten Technik“ stellt es sich zur Aufgabe, das gesamte technische Wissen in einer Sammlung kurz gefaßter Handbücher darzustellen, die von ersten, in der Praxis erfahrenen Kräften verfaßt, eine ausgezeichnete Ausführung und gediegenen Wert mit billigem Preise bei ansprechender handlicher Ausstattung und praktischem Format vereinigen, um allen denen, die die Anschaffung umfangreicher Werke teils ihres hohen Preises wegen scheuen, teils auf weitgehende theoretische, besondere Vorkenntnisse voraussetzende Ausführungen keinen Wert legen, ein bequemes Hilfsmittel für ihre Tätigkeit in die Hand zu geben. Aus der Praxis für die Praxis geschrieben, liegt ihr Wert in nicht geringem Maße auch darin, daß sie eine rasche Orientierung am Orte der Arbeitsausführung ermöglichen und auf diese Weise den Betriebsingenieuren, Werkmeistern, Monteuren, Installateuren usw. stets ein geschätzter Begleiter sein werden. Endlich sollen sie auch dem kaufmännisch geschulten Leiter technischer Betriebe, Aufsichtsräten, Bankdirektoren, Verwaltungsbeamten usw., die in die Lage kommen, in technischen Angelegenheiten Entscheidungen treffen zu müssen, die Aneignung der hierfür nötigen Kenntnisse vermitteln, da durchgängig auf eine leichtverständliche Schreibweise großer Wert gelegt wurde. Das Verständnis des Textes wird außerdem durch zahlreiche, klare Abbildungen erleichtert.

Das Bedürfnis nach Orientierung besonders auf dem Gebiete der gesamten Technik ist ein immer allgemeineres und dringenderes geworden und erstreckt sich weit über die speziellen Fachkreise hinaus. Seine Befriedigung findet es aber in wenigen, bisher unzureichenden Büchern, die meist nur für den streng wissenschaftlich gebildeten und konstruktiv arbeitenden Techniker bestimmt sind. Für alle jene aber, die durch ihren Beruf in irgend einen Zusammenhang mit der Technik kommen, oder die auch nur eine vorübergehende Notwendigkeit zwingt, sich mit technischen Einrichtungen zu befassen, sind die bisher erschienenen Werke zu umfangreich und zu speziell. Hier setzt die „Bibliothek der gesamten Technik“ ein, durch den allmählichen ununterbrochenen Ausbau und die Bearbeitung aller irgendwie für die praktische Anwendung im täglichen Leben in Betracht kommenden Gebiete ist die Sammlung imstande, für alle auftauchenden technischen Fragen eine praktisch verwertbare Antwort zu geben.

Die Preise der einzelnen Bände wurden im Verhältnis zu dem Gebotenen außergewöhnlich niedrig angesetzt, um einen raschen Absatz zu erzielen und auf diese Weise eine rasche Folge der Auflagen zu erreichen. Dadurch bietet sich der weitere Vorteil, daß die Bände immer im Einklang mit den neuesten Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung und der Erfahrung stehen.

Der Wert der bisher erschienenen Bände, die zum Teil auch außerhalb des deutschen Sprachgebietes in englischer, französischer und spanischer Sprache in vielen Tausenden von Exemplaren verbreitet sind, ist von der gesamten Fachpresse rückhaltlos anerkannt worden. Weitere Bände erscheinen in rascher Folge, und die Sammlung wird, ihrem Titel entsprechend, in nicht allzuferner Zeit das gesamte Gebiet der technischen Wissenschaften umfassen.

Dr. Max Jänecke, Verlagsbuchhandlung, Hannover

Jäneckes Bibliotheken, Reihe B

Bibliothek
der
gesamten Landwirtschaft

Bis März 1908 erschienen 40 Bände; weitere sind in Vorbereitung

Die „Bibliothek der gesamten Landwirtschaft“ will das ganze praktische Können und theoretische Wissen der Neuzeit auf dem Gebiete der Landwirtschaft in einer für jedermann verständlichen Form darstellen. Zur Erreichung dieses Zieles haben sich **die hervorragendsten Vertreter** der betreffenden Sondergebiete der Landwirtschaft vereinigt, die sich bereits in den weitesten landwirtschaftlichen Kreisen eines begründeten Rufes als erste Vertreter ihres Fachgebietes erfreuen, und deren Name daher schon für eine hervorragende und praktisch verwertbare Darstellung des Stoffes bürgt. Es sind selbstverständlich **die neuesten Erfahrungen der Praxis sowohl als auch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung** in vollem Maße berücksichtigt, und die „Bibliothek der gesamten Landwirtschaft“ wird daher ihre Aufgabe, für die **Hebung und Förderung des landwirtschaftlichen Betriebes** nach besten Kräften zu wirken und dem Landwirt die oft unter großen Opfern an Zeit, Geld und Arbeit gemachten Erfahrungen zur **intensiveren, nutzbringenderen Ausgestaltung** seines eigenen Betriebes zugute kommen zu lassen, in vollem Maße erfüllen. — Herausgeber und Verlag geben sich daher gern der Hoffnung hin, daß die Bibliothek seitens der Landwirte mit Freuden begrüßt wird. Der außerordentlich mäßige Preis ermöglicht die Anschaffung sowohl dem größten Gute wie auch dem kleinsten Landwirt, und **die geringe Ausgabe** für die zum größten Teil mit zahlreichen Abbildungen geschmückten Bändchen, die eine ansprechende Ausstattung und handlichem Format vereinigen, **wird sich tausendfältig verzinsen**. — Bisher sind 40 Bände erschienen oder gelangen demnächst zur Ausgabe; weitere sind in Vorbereitung. So wird der Landwirt in der „Bibliothek der gesamten Landwirtschaft“ ein billiges Hilfsmittel zur Verfügung haben, das ihm **auf alle Fragen der Praxis die beste und schnellste Auskunft** erteilen kann.

