

## Hessen

Bundesrat 3 Stimmen — Reichstag 9 Abgeordnete  
Größe 7688,8 qkm  
Einwohner: 1282123 (1910), auf 1 qkm 166,7 Einw.  
Etat für 1911: 80 097 862 M.

A. Verfassungsentwicklung S. 396

B. Behördenorganisation S. 401

### A. Verfassungsentwicklung

§ 1. 2. Entstehung und Entwicklung des hessischen Gesamtstaates. § 3. Herrschaftsform und Thronfolge. § 4. Rechtsstellung der Staatsbürger, Adelsvorrechte. § 5. Religionsgesellschaften. § 6. Gemeinden. § 7. Landstände.

§ 1. Entstehung des hessischen Gesamtstaates und der Landgrafschaft Hessen-Darmstadt. Die ersten Anfänge der selbständigen staatlichen Entwicklung Hessens liegen im dreizehnten Jahrhundert. Nach langem Kampfe gegen den thüringischen Landgrafen, Heinrich den Erlauchten, wurde im Jahre 1263 Heinrich von Brabant (das „Kind von Brabant“) auf Grund seiner verwandtschaftlichen Rechte als erster Landgraf von H. anerkannt. Die Macht der hessischen Landgrafen war ursprünglich allerdings gering; ihre Gerechtigkeiten beschränkten sich anfänglich auf die lehensherrlichen und gerichtsherrlichen Rechte in den hessischen Landen, und nur ganz allmählich erweiterten jene durch die fortschreitende Unterwerfung minder mächtiger Geschlechter und durch mancherlei privatrechtliche Erwerbegründe Besitz und Machtstellung. Eines der ersten Mittel zur Befestigung ihrer Macht waren die mit anderen Fürstenhäusern abgeschlossenen Erbverträge, von denen namentlich die im Jahre 1373 mit den thüringischen Landgrafen zum Abschlusse gelangte von dauernder Bedeutung geblieben ist. Wenn auch Teilungen unter den Angehörigen des hessischen Fürstenhauses trotz jener Erbvereinigungen nicht unterblieben sind, so gelang doch mehrfach wieder der Zusammenschluß bereits getrennter hessischer Gebietsteile. Die Grundlage für die im 19. Jahrhundert zum Abschlusse gelangte Entwicklung des Kurfürstentums H. einerseits und des Großherzogtums H. andererseits ist das Testament Philipps des Großmütigen (1562), des letzten hessischen Landgrafen, der sich im ungeteilten Besitze aller hessischen Lande befunden hat, und der von seinen Söhnen Wilhelm IV, Ludwig IV, Philipp und Georg I im Jahre 1568 abgeschlossene sog. Siegenhainer Erb- oder Brüdervergleich. Infolge des Aussterbens der von Ludwig und Philipp gegründeten Nebenlinien und infolge des raschen Todes der von Philipp dem Großmütigen ebenfalls mit einzelnen hessischen Gebietsteilen bedachten Grafen von Diez, der Söhne aus seiner Ehe mit Margarethe von der Saale, gelangten die hessischen Lande nach langwierigen Erbchaftsstreitigkeiten zwischen der von Wilhelm IV gegründeten Linie Hessen-Cassel und der auf Georg I zurückführenden Linie Hessen-Darmstadt in dem Fried- und Einigkeitsrezeß vom 14. 4. 1648 endlich ausschließlich in den Besitz jener beiden Fürsten-

häuser. Die beiden hessischen Staaten gingen von jetzt ab ihre eigenen Wege und nahmen trotz mancher gemeinschaftlichen Einrichtungen, wie gemeinsamer Landtage und Obergerichte, die sich noch lange Zeit hindurch erhielten, eine selbständige staatliche Entwicklung.

§ 2. Weitere Entwicklung des hessischen Staates. Die älteste Verfassung des hessisch-darmstädtischen Staatswesens ist die auch schon zu Philipps des Großmütigen Zeiten in Gesamt-Hessen althergebrachte Herrschaftsform der ständischen beschränkten Monarchie. Die Thronfolge, die sich in dem einstigen Gesamt-Hessen ursprünglich rein nach privatrechtlichen Gesichtspunkten bestimmte und dadurch zu einer unheilvollen Zersplitterung des Landes geführt hatte, wurde zu Beginn des 17. Jahrhunderts in eine Erbfolge nach Erstgeburt und Linien unter Beschränkung auf den Mannstamm verwandelt. Die Stände bestanden aus der in H. sehr zahlreichen und angesehenen Mitterschaft, aus den Prälaten (einschließlich der mit vordem geistlichem Besitze begabten Universität Gießen) und aus den Städten, wurden indessen von den Landgrafen nur nach Bedürfnis berufen, regelmäßig aus finanziellen Gründen. Aus der Regelmäßigkeit, mit welcher die landesherrlichen Steuerbitten wiederkehrten, entwickelte sich ein förmliches Steuerbewilligungsrecht der Stände. Es ist selbstverständlich, daß der tatsächliche Einfluß, den die Stände durch dieses Recht auf den Landesherren gewannen, von jenen dazu benützt wurde, um diesen auch auf anderen Gebieten — sowohl auf dem der Rechtsetzung, wie auf dem der Verwaltung — von ihren Wünschen abhängig zu machen. Von dem Bestehen förmlicher Rechte konnte indessen in den letztgenannten Richtungen nicht gesprochen werden.

Das Verhältnis der Landgrafschaft H.-Darmstadt zum alten Deutschen Reich weist keine wesentlichen Besonderheiten gegenüber der allgemeinen Entwicklung in Deutschland auf. Die im Jahre 1806 erfolgte Losagung H. vom alten Reich und die damit ausgesprochene Lösung des mehrhundertjährigen Lebensverhältnisses brachte tatsächlich in der Machtstellung H. gegenüber dem Deutschen Reich wohl kaum eine Aenderung hervor. Bedeutamer waren die rechtlichen Wirkungen jenes Schrittes für die Gestaltung der inneren Verhältnisse des Staates. Der durch den Anschluß H. an den Rheinbund begründete und in dem Patent des bisherigen Landgrafen und nunmehrigen Großherzogs Ludwig v. 13. 8. 1806 förmlich ausgesprochene Gewinn der vollen Souveränität nach Außen und Innen gab dem hessischen Landesherren die rechtliche Möglichkeit, durch Aufhebung der längst unbequem gewordenen Landstände von dem System der Ständemonarchie alsbald zu dem des absoluten Staates überzugehen. Die Zeiten des Absolutismus waren aber für den ersten hessischen Großherzog nicht nur der Anlaß zu einer wesentlichen Erweiterung seiner Machtbefugnisse in bezug auf die Regierung, sondern sie machten ihm zugleich die Hand frei für die Aufhebung zahlreicher veralteter Vorrechte und für die Ablösung alter drückender Lasten der Bevölkerung.

Zugleich brachten die Anfangsjahre des 19. Jahrhunderts mit ihrer rücksichtslosen Umwälzung

alles Bestehenden dem hessischen Staate eine sehr bedeutende Vergrößerung seines Besitzstandes, von der als wichtigster bleibender Gewinn der Erwerb der heutigen Provinz Rheinhessen zu erwähnen ist.

Der Untergang des Rheinbunds und der Beitritt des Großherzogtums Hessen zu dem auf dem Wiener Kongreß begründeten Deutschen Bunde ließen die Verfassung des Staates rechtlich im wesentlichen unberührt. Der tatsächliche Einfluß des Deutschen Bundes auf die politische Stellungnahme Hessens und die tiefgehende Einwirkung der „teutschen Bundesakte“ vom 8. Juni 1815 und der „Wiener Schlussakte“ v. 15. 5. 1820 auf das deutsche Verfassungsleben haben der hessischen Verfassungsentwicklung allerdings für lange Jahrzehnte ihren Stempel aufgedrückt.

Gegen Ende des Jahres 1820 wurde die hessische Regierung durch die mächtig flutende konstitutionelle Bewegung und durch das Vorbild der übrigen süddeutschen Staaten gezwungen, von dem System der absoluten Monarchie zu der konstitutionell-monarchischen Regierungsform überzugehen. Die hessische BU v. 17. 12. 1820, die nach ihrer Präambel als eine oktroyierte erscheint, in Wirklichkeit aber auf einer Vereinbarung zwischen dem Großherzog und den von diesem durch das Edikt v. 18. 3. 1820 ins Leben gerufenen Landständen beruht, entspricht in allen Stücken dem Typus der deutschen Verfassungsurkunden aus dem zweiten und dritten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts. Sie zeigt bei ihrer starken Anlehnung an bayerische, württembergische und badische Vorbilder in mehrfachen Richtungen eine bewusste Anknüpfung an das Recht der altlandständischen Zeit und steht dadurch in einem unverkennbaren Gegensatz zu den nach belgischem Muster gestalteten Verfassungen der späteren Zeit.

Von großem bleibendem Einfluß auf die staatsrechtliche Stellung und die verfassungsrechtliche Entwicklung H. war die mit dem 1. Januar 1871 in Wirksamkeit getretene Gründung des Deutschen Reichs. In erster Linie ist, vom rein juristischen Standpunkte aus, bemerkenswert, daß H. an jenem Tage aufgehört hat, ein souveräner Staat zu sein. Ist auch die äußere Form der hessischen Verfassungsurkunde durch die Reichsgründung und die Schaffung der deutschen Reichsverfassung nicht berührt worden, so haben doch eine ganze Reihe von Artikeln der hessischen Verfassung durch a 2 der RB ihre rechtliche Geltung eingebüßt und führen ein rein formales Dasein.

Innerstaatliche Gesetzgebungsmaßnahmen haben die hessische Verfassungsurkunde im Laufe des 19. und des 20. Jahrhunderts mehrfachen inhaltlichen Änderungen unterworfen, von denen namentlich die Wahlrechts- und Budgetrechtsänderung v. 3. 6. 11 von weittragender Bedeutung ist. Mit dieser Verfassungsrevision hat die Entwicklung einen Abschluß erreicht, der H. hinsichtlich seiner konstitutionellen Verhältnisse in der Hauptsache wieder mit den übrigen süddeutschen Staaten gleichstellt. Die verfassungsrechtliche Gesetzgebung der nächsten Jahre wird voraussichtlich in erster Linie der Ausgestaltung des Beamtenrechts und der Organisation und Zuständigkeitsabgrenzung der Polizei dienen.

Nicht alle Änderungen prägen sich in der äußeren

Gestalt der Verfassungsurkunde selbst aus. Obwohl nahezu die Hälfte der Verfassungsartikel ihre Geltung völlig verloren hat und andere Artikel durch spätere Verfassungsgesetze nicht unwesentlich beeinflusst worden sind, ist doch die alte Form noch geblieben.

§ 3. **Herrschaftsform und Thronfolgeordnung.** Angesichts der antiquierten Bestimmungen der a 1 und 2 BU über die Bundeszugehörigkeit von H. könnte man geneigt sein, auch den a 3, wonach das Großherzogtum „in der Gesamt-Vereinigung der älteren und neueren Gebietsteile ein zu ein und derselben Verfassung verbundenes Ganze“ bildet, als eine veraltete historische Erinnerung anzusehen. Indessen ist die ausdrückliche verfassungsmäßige Feststellung des seit mehr als dreihundert Jahren feststehenden Grundsatzes der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit des hessischen Staatsgebietes auch noch heute nicht ohne Wert. Solange in der deutschen Staatsrechtswissenschaft, wenn auch nur vereinzelt, die Meinung vertreten wird, daß Erbverbrüderungen aus längst vergangenen Jahrhunderten die Kraft befäßen, unbehindert durch die rechtliche und geschichtliche Entwicklung eines halben Jahrtausends, deutsche Staaten auch heute noch wie ein beliebiges Bauerngut zu zerstückeln, ist es notwendig, auf die verfassungsmäßige Unteilbarkeit des Großherzogtums H. mit besonderer Betonung hinzuweisen.

Die Herrschaftsform H. ist die einer konstitutionellen Monarchie. Dem Vorbilde des a 57 der Wiener Schlussakte folgend gibt die hessische Verfassung in der für die süddeutschen Verfassungsurkunden typischen Weise dem monarchischen Prinzipie Ausdruck: „Der Großherzog ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von Ihm gegebenen, in dieser Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen, aus.“

In der Thronfolgeordnung (s. § 2 Abs 1) ist durch die Verfassungsurkunde keine wesentliche Änderung herbeigeführt worden. Für den Fall des Aussterbens des Mannesstammes des Hauses H. Darmstadt würde die Krone an den ältesten thronfähigen Agnaten der H. Casselschen Linie des Gesamthauses H. fallen, deren Erbfolge ursprünglich auf Erbverbrüderung in Verbindung mit Kaiserlicher Gesamtbelehnung beruhte, seit den von Philipp dem Großmütigen und seinen Söhnen getroffenen hausgesetzlichen Maßnahmen aber zugleich als eine Erbfolge kraft Geblütsrechts erscheint. Beim Fehlen eines durch Verwandtschaft oder Erbverbrüderung berufenen Prinzen würde der Thron auf das weibliche Geschlecht, und zwar auf die dem letzten Großherzog dem Verwandtschaftsgrad nach am nächsten stehende Prinzessin, beim Vorhandensein mehrerer Prinzessinnen gleichen Verwandtschaftsgrads an die älteste Prinzessin bzw. deren Nachkommen übergehen, und zwar wiederum unter Vorzug des Mannesstammes (a 5).

§ 4. **Die allgemeine Rechtsstellung der Staats-einwohner; Adelsvorrechte.** Eines der wirksamsten Mittel, welches von den süddeutschen Regierungen, namentlich von denjenigen Wadens und Hessens, zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts angewandt wurde, um ihre in der napoleonischen Zeit durch ein buntes Gemenge der ver-

chiedenartigsten politischen Gebilde vergrößerten Staatswesen zu einheitlichen Staaten zusammenzuschweißen, war die Schaffung einheitlichen Rechts und einheitlicher Pflichten für alle Angehörigen ihrer Staaten. In diesem Sinne hatte in H. schon die Zeit des aufgeklärten Absolutismus gearbeitet und in diesem Sinne bringt auch die heftigste Verfassungsurkunde, dem dringenden Verlangen der bei der Entstehung der Verfassung beteiligten Volksvertreter entsprechend, eine reichhaltige Zusammenstellung sogenannter Grundrechte des Volks, die jedem Staatsangehörigen in gleicher Weise ein gewisses Mindestmaß persönlicher, sozialer und wirtschaftlicher Freiheit gegenüber aller und jeder öffentlichen Gewalt verbrieften (vgl. Anichy, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt usw., 1901 S 50 f). Die wichtigsten Rechte, die die Verfassung nennt, sind die Gleichheit vor dem Gesetze, namentlich in bezug auf das Prozeßverfahren und in bezug auf die Zulassung zum Staatsdienst, Gleichheit aller politischen und bürgerlichen Rechte und Kultusfreiheit der staatlich anerkannten christlichen Konfessionen, Gewissensfreiheit für jeden Staatseinwohner, Freiheit der Person und des Eigentums. Die Pflichten, die mit diesen Rechten korrespondieren, sind Kriegsdienst- und Steuerpflicht, woran seit 1820 — vorbehaltlich der verfassungsmäßig zugelassenen Ausnahmen zugunsten der Standesherrn — alle Staatsangehörigen in gleicher Weise teilnehmen. Der Bestand jener „allgemeinen Rechte und Pflichten der Hessen“ hat seit der Entstehung der heftigsten Verfassung teils durch das Landesrecht, teils durch das Eingreifen der Reichsgesetzgebung manche Erweiterung erfahren. Die wichtigsten landesrechtlichen Neuerungen brachte das G v. 7. 8. 48, welches jedem (auch dem nichtchristlichen) Staatseinwohner die freie und öffentliche Ausübung seines religiösen Kultus und die Gleichheit hinsichtlich der Ausübung aller politischen oder bürgerlichen Rechte und Rechts-handlungen garantierte. Mit diesem Gesetze fiel namentlich auch der die „nicht christlichen Glaubensgenossen“ in bezug auf den Erwerb des Staatsbürgerrechts benachteiligende a 15 der heftigsten Verfassung.

Einer privilegierten Rechtsstellung erfreuen sich unter allen Staatsbewohnern nur noch die standesherrlichen Familien und die Angehörigen des niederen Adels.

Die Vorrechte der standesherrlichen Familien beruhten ursprünglich auf dem wenige Wochen vor dem Verfassungseditte erlassenen und hierauf in der Verfassungsurkunde selbst ausdrücklich aufrechterhaltenen Edikt v. 17. 2. 1820, wurden sodann durch G v. 7. 8. 48 nahezu vollständig beseitigt, endlich aber durch G v. 18. 7. 58 zu einem großen Teile wieder erneuert. Die dort genannten Rechte [hoher Adel, Ebenbürtigkeit, bestimmte Prädikate, besonderer Gerichtsstand etc.] kommen z. T. nur den Häuptern der standesherrlichen Familien, z. T. sämtlichen Familienmitgliedern zu.

Die Privilegierung des niederen Adels, der ursprünglich eine ähnliche Rechtsstellung wie der hohe Adel genossen hatte, durch das G v. 7. 8. 48 aber seine Vorrechte zum größten Teile endgültig verlor, beschränkt sich auf ein bevorzugtes Wahlrecht zur Ersten Kammer. Die BU

hatte den niedrigen Adel zunächst in die zweite Kammer verwiesen, die unter ihren fünfzig Mitgliedern sechs Abgeordnete zählte, welche „der in dem Großherzogtum genügend mit Grundeigentum angelegene Adel“ aus seiner Mitte zu wählen hatte; die spätere Gesetzgebung versetzte jedoch die Angehörigen des niederen Adels in die Erste Kammer und verminderte zugleich ihre Zahl auf zwei.

Eine eigenartige Sonderstellung nimmt die Familie der Freiherrn von Riedesel zu Eisenbach ein, deren Senior mit Rücksicht auf das seit Jahrhunderten in der Familie erbliche Landmarschallamt und auf den außerordentlich großen Grundbesitz der Familie seit dem Bestehen der Verfassung den Anspruch auf die Mitgliedschaft in der Ersten Kammer besitzt.

§ 5. Die Rechtsstellung der Religionsgesellschaften. Die Regelung des Verhältnisses zwischen dem Staat und den Religionsgesellschaften ist in H. in der Weise erfolgt, daß der Staat von sich aus einseitig die Grenzen der kirchlichen Befugnisse feststellte. Den staatlich anerkannten kirchlichen Korporationen steht hiernach das „jus in sacra“, dem Staate dagegen das „jus circa sacra“ über alle Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften zu. Die BU selbst beschränkt sich auf die Aufstellung einiger weniger leitender Grundsätze: Sie stellt die innere Kirchenverfassung und das Kirchenvermögen unter den Schutz der politischen Verfassung und sichert jene dadurch vor jedem willkürlichen Eingriff, von welcher Seite her er auch kommen möge; andererseits beansprucht der Staat für sich das Recht des Platzes für Anordnungen der Kirche, und zwar ursprünglich (a 40 BU), für alle kirchlichen Anordnungen, seit der Gesetzgebung von 1875 (G v. 23. 4. 75, die rechtliche Stellung der Kirchen usw. betr., a 5) jedoch nur noch in folgendem Umfange: „Alle kirchlichen Verordnungen müssen gleichzeitig mit der Verkündung der Staatsregierung mitgeteilt werden. Keine Verordnung der Kirchen oder Religionsgemeinschaften kann in Beziehung auf bürgerliche oder staatsbürgerliche Verhältnisse rechtliche Geltung in Anspruch nehmen oder in Vollzug gesetzt werden, bevor sie die Genehmigung des Staats erhalten hat.“ Weitere Schutzmittel, die der Staat gegenüber etwaigen Uebergriffen der Kirchen geschaffen hat, sind die verfassungsmäßige, durch die spätere Gesetzgebung erweiterte Gewissensfreiheit und Kultusfreiheit und die Bestimmungen über die Beschränkung wegen Mißbrauchs der geistlichen Amtsgewalt (BU a 39—44 und die Gesetze v. 23. 4. 75 sowie v. 7. 8. 89).

Die Stellung von staatlich anerkannten Religionsgenossenschaften haben zur Zeit die evangelische Kirche (Lutheraner, Reformierte und Unierte), die katholische Kirche und die Alt-katholiken; jedoch ist die Stellung der letzteren gegenüber dem Staat einerseits und der katholischen Kirche andererseits nicht klar geregelt. Das Judentum als solches besitzt in H. keine korporative Organisation, jedoch besteht eine vom Staate anerkannte Einteilung in Landjudenschaften, Rabbinatsbezirke, Religionsgemeinden und Religionsgesellschaften (letztere sind allerdings keine öffentlich-rechtlichen Vereinigungen), welche auch bei der Geltendmachung

der staatlichen Oberaufsicht von praktischer Bedeutung ist (s. auch § 10, 11).

§ 6. **Rechtsstellung der Gemeinden.** Die Stellung der Gemeinden gegenüber dem Staat hat seit Beginn des neunzehnten Jahrhunderts große Wandlungen durchgemacht. Der aufgeklärte Absolutismus betrachtete und behandelte die Gemeinden im wesentlichen als Staatsanstalten, die durch staatliche Beamte nach staatlichen Grundsätzen verwaltet wurden. Es fehlte jede feste Abgrenzung zwischen staatlicher und gemeindlicher Verwaltung. Tatsächlich war es die Regierung, welche nach ihrem freien Ermessen die Verw. Grundsätze für die Gemeinden aufstellte und die Verwaltung der Gemeinden leitete. In der Verfassungsbewegung der Jahre 1815 bis 1820 spielte deshalb auch das Verlangen nach einer freierlichen Regelung des Gemeinderechts eine große Rolle, und die W. stellte den Erlaß einer Gemeindeordnung in Aussicht. Das in der Hauptsache nach französischem Vorbild gestaltete G. v. 30. 6. 1821 brachte zwar noch keineswegs die erhoffte volle Freiheit von der staatlichen Bevormundung. Doch gab es den Gemeinden des ganzen Landes eine einheitliche, in dem kurz zuvor erworbenen Rheinhesse schon länger bestehende und als zweckmäßig geschätzte, Organisation und befreite die Gemeinden — namentlich auf dem Gebiete der Vermögensverwaltung — von den beengenden Einschränkungen, unter denen sie bisher in ihrer Rechtsstellung als „Minderjährige“ gelitten hatten. Die eigentliche Modernisierung des hessischen Gemeinderechts erfolgte nach manchen mehrschrittlichen Maßnahmen (1852, 1858) und mehreren kleineren Abänderungen endlich unter starker Anlehnung an preussische Vorbilder im Jahre 1874. Die drei G. v. 12., 13. und 15. 6. 74, betreffend „die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und der Provinzen“, „die Städteordnung“ und „die Landgemeindeordnung“ stellten das gesamte Gemeinderecht auf eine neue Grundlage. Das leitende Prinzip dieser Gesetze ist einmal die Heranziehung des Volks zur Teilnahme an der Verwaltung, und zwar nicht nur an der Gemeindeverwaltung, sondern auch an der Staatsverwaltung, zum andern die Beschränkung der staatlichen Befugnisse gegenüber den Gemeinden auf bestimmte, im Gesetze ausdrücklich angeführte oberaufsichtliche Kompetenzen. Und zwar gelten diese beiden obersten Verw. Grundsätze seitdem nicht nur für die damals bereits bestehenden Ortsgemeinden, die mit Rücksicht auf die Bevölkerungsziffer nun in Stadt- und Landgemeinden geschieden wurden, sondern auch für die neugeschaffenen Kreis- und Provinzialverbände [7]. Die kommunalen Selbstverwaltungsorgane der höheren Kommunalverbände wurden zum Teile gleichzeitig zu staatlichen Selbstverwaltungsorganen gemacht, indem der Staat den nach preussischem Vorbild gestalteten Kreis- und Provinzialräuschen neben ihren kommunalen Aufgaben zugleich eine Reihe wichtiger rein staatlicher Geschäfte, namentlich auf dem Gebiete der Verw. Rechtspflege [7] übertrug. Die Reformgesetze vom 8. 7. 11 haben die bewährten Grundsätze von 1874 unter mancherlei Verbesserungen beibehalten. — Im übrigen § Gemeinde, Kreis, Provinz und unten B §§ 11, 12.

### § 7. Die Landstände.

I. Die organische Stellung der im Jahre 1820 neugeschaffenen hessischen Landstände entspricht in allen wesentlichen Zügen dem Bilde, welches uns die deutschen Volksvertretungen in ihrer großen Mehrzahl zeigen. Die hessische Volksvertretung ist in zwei Kammern gegliedert, die zusammen ein einheitliches Staatsorgan — „die Landstände“ oder „die Stände“ genannt — bilden; der Ausdruck „Landtag“ dient nur zur Bezeichnung der Ständeversammlung (vgl. z. B. a 75, 84, 85 der hess. Verf.). Beide Kammern haben hinsichtlich ihrer Zusammensetzung im Laufe der Jahre mancherlei Wandlungen erfahren, haben aber insofern ihren Grundcharakter beibehalten, als die Erste Kammer eine an die alten Landstände erinnernde ständische Gliederung zeigt, während die Zweite Kammer eine reine „Volkskammer“ ist. Die wichtigsten Wendepunkte in Bezug auf die Zusammensetzung der beiden landständischen Kammern und auf die Wahlen der Abgeordneten werden durch die G. v. 3. 9. 49, v. 6. 9. 56, v. 8. 11. 72 und — nach jahrelangen Kämpfen — v. 3. 6. 11 bezeichnet. Auch eine Periode des Dreiklassenwahlsystems hat in der Entwicklungreihe vom indirekten Wahlsystem der W. bis zu dem direkten, allgemeinen Wahlrecht der Wahlreform von 1911 nicht gefehlt!

II. Die organischen Funktionen der hessischen Volksvertretung sind zunächst in negativer Richtung durch die ausdrückliche Bestimmung der W. (a 66) charakterisiert, daß die Landstände sich nur mit denjenigen Angelegenheiten befassen dürfen, die ihnen ausdrücklich überwiesen sind. Dieser Grundsatz bildet das Gegenstück zu dem oben genannten monarchischen Prinzip (vgl. a 57 Wiener Schlussätze). Hiernach spricht die Prämption der Zuständigkeit in Zweifelsfällen gegen die Zuständigkeit der Landstände und für diejenige des Landesherrn.

Im einzelnen liegen die Kompetenzen der Stände teils auf dem Gebiete der Rechtssetzung, teils auf demjenigen der Verwaltung.

1. Was das Gebiet der Rechtssetzung anlangt, so waren hier die Stände ursprünglich von verfassungswegen von der Gesetzesinitiative ausgeschlossen und sahen sich ausschließlich auf die Mitwirkung bei der Festsetzung des Gesetzesinhaltes beschränkt (a 66, 72), später (G. v. 17. 6. 74 a 19) wurde ihnen aber auch das erstgenannte Recht zugestanden. Der bestimmende Anteil der Volksvertretung bei der Neuschaffung, Aufhebung, Abänderung oder „authentischen Auslegung“ von Gesetzen (im materiellen Sinn) findet seinen Ausdruck in den Worten der Verfassung (a 72): „Ohne Zustimmung der Stände kann kein Gesetz, auch in bezug auf das Landes-Polizei-Wesen, gegeben, aufgehoben oder abgeändert werden“. „Wenn bei bestehenden Gesetzen die doctrinelle Auslegung nicht hinreicht, so tritt nicht authentische Auslegung, sondern die Nothwendigkeit einer neuen Bestimmung, durch einen Act der Gesetzgebung ein“. Eine gewisse Befähigung und Befräftigung erfährt diese Kompetenzbestimmung durch die, ihr gegenüber als Ausnahme erscheinende, Regelung des landesherrlichen Rechtsverordnungsrechts (a 73).

Die beiden Kammern bilden zusammen ein ein-

heitliches Staatsorgan, so daß also in der Regel nur dann ein staatsrechtlich relevanter Akt der Volksvertretung vorliegt, wenn die beiden Kammern übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse gefaßt haben. Dieser Grundsatz hat jedoch einige Modifikationen erfahren, von welchen namentlich die nachgenannte eine eigenartige Besonderheit des hessischen Rechts gegenüber dem Verfassungsrecht aller übrigen deutschen Staaten darstellt: Wenn ein Gesetzesvorschlag der Regierung auf zwei aufeinander folgenden Landtagen von der einen Kammer angenommen, von der anderen Kammer aber abgelehnt worden ist, kann die Regierung verlangen, daß in einer gemeinschaftlichen Versammlung der beiden Kammern unter dem Vorsitz des Präsidenten der Ersten Kammer nochmals über den Gesetzesvorschlag verhandelt und abgestimmt wird. Geschieht dies, so werden nun nicht mehr die Stimmen jeder der beiden Kammern für sich abgezählt, sondern es findet eine sogenannte Durchzählung d. h. eine Zusammenzählung der in beiden Kammern für und bezw. gegen den Gesetzentwurf abgegebenen Stimmen statt. Hierbei genügt zur Annahme des Gesetzentwurfs die einfache Stimmenmehrheit der in der gemeinsamen Sitzung anwesenden Mitglieder beider Kammern, sofern bei der letzten gesonderten Abstimmung der beiden Kammern in der den Gesetzentwurf annehmenden Kammer die Annahme mit Zweidrittelmajorität erfolgt war; andernfalls sind zur Annahme des Gesetzes zwei Drittel der in der gemeinsamen Sitzung abgegebenen Stimmen erforderlich. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten der Zweiten Kammer. — Es ist kein Zweifel, daß diese Bestimmung, welche in ähnlicher Gestalt schon seit dem Erlasse der Verfassung (a 75) bestand, und auf deren Beibehaltung und präzisere Ausgestaltung im Sinne eines besonderen Vorrechts der Krone bei der Verfassungsrevision von 1911 großes Gewicht gelegt wurde, unter Umständen von großer praktischer Bedeutung werden kann. In ihrer früheren Gestalt ist die Vorschrift des a 75 nur ein einziges Mal zur Anwendung gekommen.

2. Unter den Befugnissen der Volksvertretung auf dem Gebiete der Verwaltung ist von überragender Bedeutung die Mitwirkung der Stände bei der Feststellung des Staatshaushaltsetats. Das ständische Budgetrecht zeigt in Hessen ähnlich wie in den übrigen deutschen Staaten eine unverkennbare Anlehnung an das Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände. Das Finanzgesetz, dessen alljährliche Vorlage an die Stände der a 67 der H. Verf. befiehlt, ist nichts anderes als die alte Steuervorlage, um deren Genehmigung einst der hessische Landgraf seine Landstände bitten mußte, wenn er Steuern aus schreiben oder erheben wollte. „Ohne Zustimmung der Stände kann keine direkte oder indirekte Auflage ausgeschrie ben oder erhoben werden.“ Der Ausgangspunkt der budgetrechtlichen Befugnisse der Volksvertretung ist also in H. — anders als in Preußen und im Deutschen Reich — nicht etwa eine Bestimmung des Inhalts, daß sämtliche Staatseinnahmen und sämtliche Staatsausgaben von der periodisch einzuholenden Zustimmung der Volksvertretung abhängig gemacht wurden. Demgemäß hat auch das hessische Finanzgesetz seiner ursprünglichen Bedeutung nach nicht

den Charakter eines Etatsgesetzes, in dem Sinne, daß alle, aber auch nur diejenigen Ausgaben und Einnahmen staatsrechtlich zulässig sind, welche in diesem Gesetze aufgeführt wurden, sondern es hat lediglich die Aufgabe, das Recht der Regierung zu konstituieren, Steuern von der im Gesetze bestimmten Art und Höhe zu erheben. Der, eine Veilage des Finanzgesetzes bildende, Einnahmen- und Ausgabenetat ist nichts anderes als die von den Ständen als richtig anerkannte Begründung zu der Steuervorlage der Regierung, dessen rechtliche Bedeutung ursprünglich nur darauf beruhte, daß er von der Regierung auf Grund der zwischen ihr und den Ständen getroffenen Steuervereinbarung als bindende Grundlage für die Führung der staatlichen Finanzverwaltung anerkannt wird. Erst durch das am 14. 6. 79 nach dem Vorbild des Entwurfs für ein Reichsetatsgesetz (aus dem Februar 1877) erlassene und dem System des hessischen Budgetrechts daher wesensfremde Gesetz, die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates betreffend, wurden detaillierte Bestimmungen getroffen, welche die Regierung ausdrücklich und unmittelbar durch Gesetz an die genaue Einhaltung des Etats binden. Indessen muß im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des hessischen Budgetrechts und die parallele Entwicklung des bayrischen und des badischen Budgetrechts daran festgehalten werden, daß durch das soeben angeführte sog. Etatgesetz von 1879 keine Aenderung der verfassungsmäßigen Grundlagen (a 67 Hess. Verf.) des hessischen Budgetrechts herbeigeführt werden wollte. Die Bestimmungen des Gesetzes von 1879 sind demnach nur für den Fall des Zustandekommens einer ordnungsmäßigen Budgetvereinbarung anzuwenden. Kommt eine solche nicht zustande, so beschränkt sich der budgetrechtliche Einfluß der Stände auf die verfassungsmäßige Mitwirkung bei der Schaffung des Auflagegesetzes, das heißt auf die Bewilligung der Staatsauslagen. In letzterer Beziehung aber sind die Landstände insoweit frei, als nicht bestimmte Steuereinnahmen zufolge bestehender Gesetze erhoben werden müssen, und als es sich nicht um die Beschaffung von Deckungsmitteln für andernfalls ungedeckt bleibende Staatsausgaben handelt, deren rechtliche Notwendigkeit unbedingt feststeht.

Für das Verfahren der Etatsaufstellung besteht in H. ähnlich wie in Baden und anderen Staaten von jeher eine Bevorzugung der zweiten Kammer gegenüber der ersten. Die Verfassungsrevision von 1911 brachte in dieser Richtung jedoch einige nicht unwesentliche Aenderungen des bisherigen Rechts zugunsten der Ersten Kammer, welche die Erweiterung und Sicherstellung ihrer budgetrechtlichen Befugnisse zur Bedingung ihrer Zustimmung zu der Einführung des direkten Wahlrechts gemacht hatte. Ueber das, was nach dem G. v. 3. 6. 11, die Aenderung der a 67 und 75 der H. Verf. betreffend, in dieser Beziehung nunmehr rechtens ist, Landtag, Gesetz, Staatshaushalt. Als bemerkenswerte Steigerung des Einflusses der I. Kammer ist namentlich folgende Bestimmung hervorzuheben: Erfordert ein Gegenstand einen Gesamtkostenaufwand von mehr als 200 000 M., der im Wege der Anleihe gedeckt werden soll, so sind die Mittel nicht im Hauptvoranschlage anzufordern, sondern in einer besonderen Gesetzes-

vorlage der ständischen Beschlussfassung zu unterbreiten. Derartige Gesetzesvorlagen, die man vielleicht als „*Etats-Nebengesetze*“ bezeichnen könnte, werden wie gewöhnliche Gesetzesvorlagen behandelt, so daß also die den Einfluß der Ersten Kammer abschwächenden Bestimmungen über das Zustandekommen des Finanzgesetzes auf sie keine Anwendung finden. Von einer solchen besonderen Gesetzesvorlage ist jedoch abzusehen, wenn es sich um Anforderungen handelt, die gestellt werden: 1. zur Bewirkung der dem Staate auf Grund des preußisch-hessischen Eisenbahngemeinschafts-Verhältnisses obliegenden vertraglichen Leistungen, sowie 2. überhaupt zur Erfüllung rechtlich begründeter Verpflichtungen der Staatskasse zur Durchführung gesetzlich beschlossener Maßregeln und zur Deckung von Fehlbeträgen der Verwaltung.

Als Besonderheit des hessischen Rechts mag erwähnt werden, daß den Ständen neben den auch in anderen Staaten üblichen, die Ueberwachung der Staatsverwaltung ermöglichenden Kontrollbefugnissen ein ausdrückliches Recht der Beschwerde an den Landesherrn zusteht (Versf a 79 ff). Die Kammern haben nämlich — und zwar bei mangelnder Uebereinstimmung beider Kammern jede Kammer für sich — das Recht, „dem Großherzog alles dasjenige vorzutragen, was sie . . . für geeignet halten, um als eine gemeinschaftliche Beschwerde oder als ein gemeinschaftlicher Wunsch an Ihn gebracht zu werden“. Und zwar soll dieses Verfahren von den Ständen insbesondere auch dazu angewandt werden, „diejenigen Beschwerden an den Großherzog zu bringen, welche sie sich gegen das Benehmen der Staatsdiener aufzustellen bewogen finden könnten“.

## B. Behördenorganisation

[*Behörde, Minister; für Hessen: Kreis, Provinz, Gemeindeorganisation oben S. 93—97.*]

§ 8. Geschichtliche Entwicklung. § 9. Das Staatsministerium. § 10. Einzelministerien, insbesondere das Ministerium des Innern. § 11. Provinzialbehörden. § 12. Kreisbehörden. § 13. Die örtlichen Behörden.

### § 8. Geschichtliche Entwicklung.

1. Die geschichtliche Entwicklung der modernen Behördenorganisation beginnt in Hessen erst mit dem Anfange des 19. Jahrhunderts. Während bis dahin — unbeschadet des Bestehens einzelner, dem ganzen Staate gemeinsamer Behörden — jede Provinz ihre eigene Behördenorganisation besessen hatte, wurde durch die beiden Organisationsedikte vom 12. Oktober 1803 eine für das ganze Land gleichförmige zentralistische Organisation der höheren Staatsbehörden geschaffen. Das „*Geheime Ratskolleg*“ oder „*Ministerium*“ bildete hiernach fortan unter der unmittelbaren höchsten Direktion des Landesherrn „den Zentralpunkt der ganzen Staatsverwaltung“. Es teilte sich in die drei Departements des Ministeriums der auswärtigen Verhältnisse, des Ministeriums des Innern und des Finanzministeriums. — Bezüglich der unteren Behörden blieb es damals zunächst noch bei der

hergebrachten Einteilung in Ämter, an deren Spitze je ein Amtmann stand, dessen Geschäftskreis, abgesehen von einzelnen ihm ausdrücklich entzogenen Angelegenheiten, die gesamte innere Verwaltung, sowie die Gerichtsbarkeit 1. Instanz umfaßte.

2. Unmittelbar nach Einführung der konstitutionellen Verfassung (1820) erfolgte eine weitere Reorganisation der Verwaltung. An Stelle des bisherigen einheitlichen Ministeriums traten drei völlig selbständige Departements, des Innern und der Justiz, der auswärtigen Angelegenheiten und des Großherzoglichen Hauses, und der Finanzen, deren Vorstände dem Großherzog unmittelbar unterstellt wurden. Dem aus den Ministern und den Geheimen Staatsräten der Einzelministerien bestehenden Plenum kam keine rechtliche Einwirkung auf die Minister zu. Neben den Ministerien stand ein — aus den Prinzen, den Ministern, Geheimen Staatsräten und anderen hohen Staatsbeamten gebildeter — „*Staatsrat*“, dem namentlich die Beratung von Gesetzentwürfen und die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden, sowie von Rekursen gegen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden in Administrativjustizsachen zugewiesen war (Edikt v. 28. 5. 1821). — Beinahe gleichzeitig wurde bei den unteren Behörden die lange vorbereitete Trennung der Justiz von der Verwaltung vollzogen: An die Stelle der bisherigen einheitlichen Ämter traten getrennte „*Landratsbezirke*“ und „*Landgerichtsbezirke*“; den ersteren wurden die Funktionen der Administrativbehörden, den letzteren Straf- und Ziviljustiz zugewiesen. Die bisherigen Provinzialregierungen blieben bestehen (Entschl v. 14. 7. 1821; DienstInstr v. 3. 12. 1821). In der neu erworbenen Provinz Rheinhessen wurde vorerst die bisherige Kantonalverfassung und die besondere Gerichtsverfassung beibehalten.

3. Zu Anfang der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts erfolgte eine wesentliche Vereinfachung der Organisation der äußeren Behörden: Die Zahl der unteren Verwaltungsbehörden wurde in den beiden alten Provinzen Starkenburg und Oberhessen beinahe um die Hälfte (von 23 auf 12) vermindert; an Stelle der „*Landräte*“ traten sog. „*Kreisräte*“; die bisherigen Provinzialregierungen wurden aufgehoben und in der Weise ersetzt, daß den Kreisräten der Provinzialhauptstädte zugleich die Stellung von „*Provinzialkommissären*“ mit bestimmten, über die Verwaltung eines einzelnen Kreises (Kreisratsbezirks) hinausgehenden Funktionen übertragen wurde. Diese Reform wurde auch auf Rheinhessen ausgedehnt (Entschl v. 20. 8. 32, Edikt v. 6. 6. 32; KreisratsInstr v. 20. 9. 32; Edikt v. 4. 2. 35). — Gleichzeitig mit dieser Reorganisation der Unterbehörden erfolgte die Errichtung eines Administrativjustizhofs und eines Oberappellations- und Kassationshofs, sowie eine stärkere Zentralisierung des Medizinal-, Kirchen- und Schulwesens.

4. Die Bewegung des Jahres 1848 führte zu einer Reform, welche zunächst zwar nur von vorübergehender Dauer war, für die Zukunft aber von vorbildlicher Bedeutung wurde: die Heranziehung des Volks zur Teilnahme an den Geschäften der Staatsverwaltung. Unter Aufhebung der bisherigen Provinzialkom-

