

17. Abschnitt.

a) Bürgerliche und politische Freiheit.

Von

Dr. Ferdinand Tönnies,
o. Professor an der Universität Kiel.

Literatur:

Aristoteles, Polit. VI, p. 1311 Bekk. — Hobbes, De Cive Cap. XIII, 15. 17. Leviath. P. II. Ch. 21. — Spinoza, Tractatus theologico-politicus. — Locke, Two treatises on civil government II, oh. IV. — Montesquieu, L'esprit des lois. L. XI, 3. L. XII, 2. — Hume, Essays literary moral and political. XIII Of civil liberty. — Rousseau, Du contrat social 1762. — Price Richard, Observations on the nature of civil liberty, the principles of government etc. 7th ed. Lond. 1776. — Frh. v. Vincke, Darstellung der inneren Verwaltung Gross-Britanniens. M. Vorw. v. Niebuhr. Berl. 1816. — Humboldt, W. von, Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. (1791) Breslau 1851. — Kant, Metaphys. Anfangsgründe der Rechtslehre (1797). — Mill, J. St., On liberty. London 1859. — Laboulaye, L'Etat et ses limites, 5. ed. Paris 1871. — Stephen, James Fitzjames, Liberty, equality, fraternity. Lond. 1873. — Treitschke, H. v., Historische und politische Aufsätze. Leipzig 1886. Dritter Band, S. 1—42. — Lieber, F., On civil liberty and self-government 3. ed. Philadelphia 1874, deutsch. Tübing. 1860. — Simon, Jules, La liberté de conscience. Paris 1867; La liberté politique. 3. ed. Paris 1867; La liberté civile. 3. ed. Paris 1867. — Tocqueville, A. de, De la démocratie en Amérique. 2 Voll. Paris 1835. — Schäffle, Bau u. Leben des soz. Körpers. II. 119 ff. 137 ff. Tübing. 1878. — Dupont-White, L'individu et l'état. 3. ed. Paris 1865. — Bähr, Der Rechtsstaat. Göttingen 1864. — Held, Staat und Gesellschaft. II. 92 ff. III. 511—636. Leipzig 1865. — Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerechtigbarkeit. 2. A. Berlin 1879. — Spencer, H., The man versus the state. Lond. 1886. — Idem, Justice, (P. IV of the Principles of Ethics). Lond. 1891. — Giese, Die Grundrechte (Zorn-Stier, Abh. a. d. Staats-Verw. u. Völkerr. I. 2). — Gierke, Joh., Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. 3. Ausg. Breslau 1913. VI. Kap. — Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 2. A. Tüb. 1904. — Id., System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905. — Jr. Allg. Staatslehre³, S. 294. Berl. 1914. — Wagner, Adolph, Grundlegung der politischen Ökonomie. 3. Aufl. Zweiter Teil. Buch 1, 3. Leipzig 1894. — Maine, H. S., Popular government. Lond. 1885. — Locke, W. H., Democracy and liberty. 2. A. Lond. 1899. — Merkel, Ad., Fragmente zur Sozialwissenschaft. Strassb. 1898. — Glogau, G., Über politische Freiheit (Rede). Kiel 1885. — v. Wiese, Lv. Das Wesen der politischen Freiheit (Rede) Tübingen 1910. —

Die politische Freiheit wird oft mit der bürgerlichen Freiheit vermischt und verwechselt. Es scheint zweckmässig, die beiden Begriffe auf folgende Weise zu unterscheiden: Bürgerliche Freiheit ist Freiheit der Regierten, politische Freiheit Freiheit der Regierenden.¹⁾ Dies will sagen: Bürgerliche Freiheit kann in ausgedehnter Masse bestehen, ohne dass die Individuen, die sie geniessen, irgend welchen aktiven Anteil an der Souveränität des Staates haben. Sie ist also ihrem Wesen nach unabhängig von der Staatsform. Hingegen politische Freiheit bedeutet Anteil an der Herrschaft und erstreckt sich daher, insofern als die drei Gewalten geteilt sind, auf die gesetzgebende, die richterliche und die verwaltende Staatstätigkeit. Politische Freiheit ist mithin, je mehr sie verallgemeinert wird, um so mehr demokratisch; und sie stellt um so vollkommener sich dar, je reiner das Prinzip der Volkssouveränität in allen Institutionen des Staates verwirklicht ist. In neuerer Zeit hat man so sehr sich gewöhnt, Freiheit im allgemeinen, und politische Freiheit im besonderen, als ein Gut schlechthin zu betrachten, dass die Gegner der Demokratie zu leugnen pflegen — wie es schon Hobbes tat —, dass politische Freiheit mit der Staatsform irgendwie zusammenhänge. Die Verwechslung politischer Freiheit mit bürgerlicher Freiheit liegt hier zutage. Politische Freiheit — sie ist in der Regel gemeint, wenn in bezug auf das Staatsleben von Freiheit die Rede ist — hat in der modernen Entwicklung, unter dem Einfluss antiker Vorbilder

¹⁾ Das zwiefache Wesen der Freiheit im Staate hat Aristoteles ausgesprochen. Freiheit bedeutet ihm 1. das Recht der Bürger, nach ihrem Belieben zu leben; 2. die Teilnahme der Bürger an der Regierung. Er will damit wiedergeben, was er bei den Anwälten demokratischen Verfassungsrechtes gefunden hat.



ihre Spitze zumeist gegen die monarchische Staatsform gekehrt: teils direkt, als Forderung, Behauptung, Verherrlichung der Republik, teils wenigstens gegen den fürstlichen Absolutismus, das persönliche Regiment, den Scheinkonstitutionalismus u. dgl. Durch Ausdehnung bürgerlicher Freiheit ist das Verlangen nach politischer oft gedämpft worden.

A. Bürgerliche Freiheit ist die Freiheit der Person und ihrer Betätigungen, die dem Bürger vom Staate gelassen oder sogar ausdrücklich durch Gesetze garantiert und geschützt wird. Die Freiheit der Person ist a) allgemeine persönliche Freiheit in bezug auf alle anderen Personen, b) spezielle bürgerliche Freiheit in bezug auf den Staat. Die Freiheit des nicht erzwungenen und nicht gehemmten Handelns, worin diese besteht, zerfällt in zwei grosse Hauptkategorien: aa) die Freiheit der ökonomischen Betätigung; bb) die Freiheit der geistigen Betätigung. Zwischen beiden steht eine Betätigung, die einen politischen oder wenigstens quasi-politischen Charakter hat, wie denn auch die ökonomischen und die geistigen Betätigungen sich an vielen Punkten damit berühren; das ist die Freiheit der Assoziation, d. i. der Versammlung und namentlich der Vereinigung für irgend welche Zwecke, unter denen der Natur der Sache nach die politischen Zwecke das Staatsleben am nächsten berühren, so dass an dieser Stelle die bürgerliche Freiheit im Begriffe steht, in die politische Freiheit überzugehen und sich am engsten mit ihr berührt: diese Art der bürgerlichen Freiheit kann daher auch als staatsbürgerliche Freiheit ausgezeichnet werden. Freiheit in jedem Sinne ausser der allgemeinen persönlichen Freiheit besteht aus einzelnen Freiheiten, die im Verhältnis zum Staate Rechte bedeuten und alle auf der Voraussetzung jener (der persönlichen Freiheit oder der freien Persönlichkeit) beruhen; diese Rechte aber haben zunächst ihre Geltung nur im Privatrecht, wenn sie auch aus öffentlichem Rechte sich ableiten. Dagegen gehören die politischen Freiheiten unmittelbar dem öffentlichen Rechte an; sie sind subjektive öffentliche Rechte im engeren Sinne (wenn auch die bürgerlichen Freiheitsrechte als solche begriffen werden).

Bürgerliche sowohl als politische Freiheit kann verstanden werden als Freiheit der Korporationen oder als Freiheit der Individuen. Die individuelle Freiheit der Assoziation berührt sich mit der bürgerlichen Freiheit, deren Korporationen sich erfreuen, und diese betätigt sich in ihrer Autonomie. Wenn gleich ihrem Ursprunge nach genossenschaftliches Recht, erscheint sie vom Staate als Zentralgewalt aus als konzertiertes Privileg. Die Teilnahme von Korporationen (etwa als Ständen) an der Zentralregierung ist ihre politische Freiheit; an ihr war ehemals die herrschende Aristokratie, geistliche und weltliche, vorzugsweise beteiligt. Im modernen Staate, wie er infolge der französischen Revolution sich entwickelt hat, sind diese „Libertäten“ mehr und mehr zurückgetreten, wenn auch nicht überall verschwunden. Bürgerliche wie politische Freiheit wird im modernen Sinne wesentlich als individuelle Freiheit verstanden. Nur in der „Selbstverwaltung“ kehrt ein Stück der politischen Freiheit der Individuen als bürgerliche Freiheit von Gemeinden und anderen Körperschaften wieder. Insofern als diese aus der Staatsgewalt abgeleitet werden kann, liegt auch hier eine Teilnahme an der Souveränität des Staates vor.

1. In der Voraussetzung der persönlichen Freiheit der Individuen, also in dem Gegensatze gegen Sklaverei, Leibeigenschaft, Hörigkeit liegt der stärkste Zusammenhang des Postulats der Freiheit mit dem der Gleichheit: die unmittelbare Beziehung aller Individuen auf den Staat involviert die Gleichheit aller vor der Staatsgewalt, also vor dem Gesetze. Die Gleichheit bedeutet in erster Linie gleichen Schutz jeder Person gegen jede andere Person, gleiches „Recht“ für alle. Zur Person gehört ihre Habe und ihre Ehre. Der Kern aller bürgerlichen Freiheit ist, ihrer Idee nach, dass der Staat um der Individuen willen, um ihre „Rechte“ in bezug auf einander mit seiner Macht geltend zu machen, da sei; Ausdruck dafür die Lehre, dass die Menschen den Staat durch Verträge begründet „haben“ (ausserzeitlich: begründen). Diese Lehre beruht in der Erkenntnis, dass der Staat notwendig die natürliche Freiheit einschränkt; auch so gestaltet, dass die Individuen, wenn sie in den Staat eintreten, gewisser ursprünglicher Rechte sich entäußern (vor allem des

Rechtes der Selbsthilfe, des freien Gebrauches der eigenen Zwangsmittel). Da aber der Hauptzweck des Staates sei, Rechte zu schützen, so habe es keinen Sinn, sich solcher Rechte zu entäußern, zu deren Schutz eben der Staat errichtet wird. Diese Rechte müssen die Menschen sich vorbehalten, sie sind „unveräußerlich“, es sind die „Menschenrechte“, die im Staate als „Bürgerrechte“ beharren. Man will, dass sie auch für die Staatsgewalt unantastbar seien. In diesem Sinne lässt Montesquieu politische Freiheit (er meint bürgerliche) in der Sicherheit oder wenigstens in der Meinung (dem Bewusstsein) der eigenen Sicherheit bestehen. Und in diesem Sinne gilt als eine Schutzwehr der bürgerlichen Freiheit gegen die Staatsübermacht die Teilung der Gewalten, namentlich die Trennung von Justiz und Verwaltung mit dem Übergewicht der Justiz durch Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die als Kriterium des „Rechtsstaates“ hingestellt wird (Gneist). Die allgemeinen Grundsätze, die aus dieser Idee für alle bürgerliche Freiheit abgeleitet werden, sind: 1. Ausschliessung jeder privaten Gewalt, jedes unautorisierten Zwanges, jeder persönlichen Willkür, oder: Verneinung jeder Art von Herrschaft einer Person über die andere, ausser der rechtmässigen Ausübung des Staatswillens, die durch das Gesetz gebunden ist, und das Gesetz ist nur rechtmässig, wenn es gemäss dem Verfassungsrecht entstanden ist. 2. Einschränkung des gesetzlichen Zwanges auf das unerlässlich notwendige Mass; Rechtsschutz gegen Missbrauch der Gewalt und gegen Überschreitung der Grenzen, innerhalb deren die Beamten des Staates ihre Macht geltend machen sollen und dürfen. — Besondere Bedeutung haben diese Grundsätze in Anwendung auf die Rechtspflege, zumal auf Strafprozess und Strafrecht. Sie wehren aller administrativen Justiz, und wollen auch die Gewalt, deren der Staat zur Verfolgung gesetzmässiger Justiz bedarf, soweit einschränken, dass die bürgerliche Freiheit sich damit vereinigen lasse. Daher die Forderung, dass jedermanns Haus „seine Burg“ sei, es dürfe nicht gewaltsam geöffnet, auf Person oder Habe kein Arrest gelegt werden, es sei denn, dass ein schweres Verbrechen vorliege, und auch dann müsse der Beamte den Haftbefehl vorweisen und bleibe verantwortlich für Überschreitung seiner Machtbefugnisse.²⁾ Überhaupt beziehen sich die Postulate der bürgerlichen Freiheit hauptsächlich auf den Prozess: Öffentlichkeit, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit des Verfahrens; Anklageprozess anstatt des Inquisitionsprozesses in Strafsachen; daher das Recht zu leugnen und das Recht auf ungehemmte Verteidigung, die auch für die Untersuchung in Anspruch genommen wird, gegebenen Fal'es amtlich zu bestellen ist; Regel, dass jeder für unschuldig zu erachten, bis seine Schuld erwiesen sei, und andere Normen zum Schutze des Verdächtigen, des Angeklagten, zur Entschädigung der ohne Grund Verhafteten oder sogar unschuldig Verurteilten. Dahin gehört endlich ein Stück politischer Freiheit: die Beteiligung von Laien an der Rechtsprechung, also die Forderung der Jury, insbesondere in politischen Prozessen, überhaupt bei Vergehen durch die Presse. — In bezug auf das materielle Strafrecht macht das Verlangen nach bürgerlicher Freiheit wesentlich als Verwertung der qualifizierten Leibes- und Lebenstrafen, oft der Todesstrafe überhaupt, sich geltend. Im bürgerlichen Recht hängt sie mit der Freiheit der ökonomischen Betätigung eng zusammen.

2. Die Freiheit der ökonomischen Betätigung bedeutet: a) freie Verfügung über die eigene Person und ihre Arbeitskraft, also freie Berufswahl und freie Vertragsschliessung, b) Freiheit des Eigentums, d. i. des Erwerbes und des Gebrauches von Eigentumsrechten; daher auch der Veräußerung, Verpfändung und Vererbung von Sachgütern jeder Art. Die Etablierung dieser Freiheiten bedeutet eine ausgleichende Tendenz in bezug auf Personen und in bezug auf Sachen. Praktische Bedeutung hat sie namentlich A) als Gewerbefreiheit gegen den Zunftzwang und als Prinzip der Gleichberechtigung von Unternehmern und Arbeitern gegenüber der sonst auch rechtlich normierten Abhängigkeit dieser von jenen, B) als Aufhebung der Unterschiede von Kapital und Grundeigentum, Mobilisierung

²⁾ „Und wenn es eine strohgedeckte Hütte ist — Regen und Wind mögen Zutritt haben. der König hat ihn nicht!“ verkündete die Rhetorik Pitt's d. Ä.



des Grundeigentums und Befreiung von seinen Lasten; Darstellung des absoluten und freien Privat-Eigentums auch am Grund und Boden, gegenüber feudalherrlichen, gemeindlichen und familienrechtlichen Einschränkungen. In nahem Zusammenhange mit den liberalen Neuerungen in bezug auf A stehen die „sozialen Freiheitsrechte“ (A. Wagner), nämlich 1. das Recht der freien Eheschliessung, 2. die Freiheitsrechte der räumlichen Bewegung, nämlich a) das Freizügigkeits- und freie Niederlassungsrecht, b) das freie Reiserecht, c) das freie Auswanderungsrecht. Diese Rechte sind innerhalb der modernen Staaten den Staatsangehörigen, und mit einigen Modifikationen auch den Ausländern, durch spezielle Gesetzgebung gewährt worden. Vgl. Gesetze des Nordd. Bundes v. 4. V. 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung, Reichsgesetz vom 6. II. 1875 über Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliessung, Bayerische Heimat Gesetze vom 16. IV. 1868, 23. II. 1872, 21. IV. 1894. Gesetz des Nordd. Bundes über Freizügigkeit vom 1. XI. 1867, über Unterstützungswohnsitz vom 6. VI. 1870, beide zu Reichsgesetzen erklärt, jedoch das über Unterstützungswohnsitz ohne Geltung für Bayern und für das Reichsland. Reichsgesetze sind auch die Gesetze des Nordd. Bundes über Passwesen vom 12. X. 1867 und über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit vom 1. VI. 1870 geworden. — In bezug auf B haben die Gesetzgebungen der deutschen Einzelstaaten im Laufe des 19. Jahrhunderts, besonders in dessen erster Hälfte, das geltende Recht begründet; durch Akte, die zusammengefasst als „Bauernbefreiung“ beschrieben werden. In Frankreich war die Revolution in diesen Tendenzen vorangeschritten. In Russland geschah die Aufhebung der Leibeigenschaft durch Manifest vom 6. II. 1861. In Grossbritannien hat sich ein zum grössten Teile noch durch Anerben-Fideikomisse gebundener Grossgrundbesitz mit einem System bäuerlicher und Gutsbetriebe in Pachtwirtschaften, gewohnheitsrechtlich und durch „Privatbills“, mit Hilfe der Gerichtspraxis, entwickelt; — der „Freihandel in Land“ ist liberales Postulat geblieben; die gegenwärtige Regierung (1909, 10) will ihn durch staatliche Besteuerung des Bodens „nach dem gemeinen Werte“ befördern. Uebrigens gilt in allen modernen Staaten heute Freiheit in bezug auf das Grundeigentum als Regel. Kraft einer Gegentendenz haben sich aber in Deutschland, in Oesterreich und anderen Ländern die Familien-Fideikomisse erhalten und vermehren können. Neue Bindungen bedeuten gleichfalls die preussischen Gesetze über Rentengüter und die Beförderung der Errichtung solcher, vom 27. VI. 1890 und vom 9. VI. 1891.

Die ganze Bewegung für ökonomische Freiheit wurde, wie diejenige für persönliche und für allgemeine bürgerliche Freiheit, durch die naturrechtlichen Gedanken getragen. Jene aber gestaltete sich auf dieser Basis zu einem System der volkswirtschaftlichen Zweckmässigkeit, das in der Idee des Geschehenlassens, des freien Handels nach innen und nach aussen gipfelte („Manchestertum“). Man wollte die freie „Gesellschaft“ konstituieren, für die der Staat nur als Schutzgewalt dienen sollte. Herbert Spencer († 1903) ist der letzte grosse philosophische Vertreter dieser Idee gewesen. — Gegen die Gesamtheit solcher liberalen Prinzipien hat teils die Kritik der Vertreter älterer sozialer Systeme, die sich restaurieren wollen, teils diejenige von Zukunftgedanken, die sich durch Reformierung oder Revolutionierung der bestehenden „Gesellschaftsordnung“ durchzusetzen streben, Geltung und Macht gewonnen. Jene haben mehr in bezug auf die Entwicklung allgemeiner bürgerlicher Freiheit hemmend gewirkt, diese haben in Gestalt der sozialpolitischen Gesetzgebung vielfach die ökonomische bürgerliche Freiheit eingengt und beschnitten. Gegen das sozialistische Ideal wehren sich noch die liberalen Ideen als gegen einen Zwangsstaat. Hingegen lehrt der „wissenschaftliche Sozialismus“, dass durch das Gemeineigentum an den Produktionsmitteln die vollkommene und gleiche bürgerliche und politische Freiheit erst verwirklicht werden könne.

3. Die Freiheit der geistigen Betätigung bedeutet 1. die freie Religionsübung, die unter dem Namen der „Gewissensfreiheit“ sich in der öffentlichen Meinung verankert hat, obgleich dieser Ausdruck unrichtig ist und keinen Rechtsbegriff bezeichnet; andere Namen sind Glaubensfreiheit, Religionsfreiheit, Bekenntnisfreiheit. Ihr Wesen hängt mit der Stellung

des Staates zu den Religionsgesellschaften eng zusammen. Nur durch Scheidung zwischen Staat und Kirche oder Kirchen kann diese Freiheit sich vollenden, ist daher in den meisten Staaten noch in der Entwicklung. Stadien dieser Entwicklung sind durch die Anerkennung der Parität mehrerer Konfessionen in einem Staate oder wenigstens Reiche, und durch das weitergehende Prinzip der Toleranz gegeben. Das preussische Landrecht proklamierte zuerst (II, 11, § 2): „Jedem Einwohner muss eine vollkommene Glaubens- und Gewissensfreiheit zugestanden werden.“ Vorangegangen war schon in Preussen wie in anderen Ländern die Praxis, in Oesterreich das Edikt Josephs II. von 1781, das freilich nicht lange Geltung behielt. Die französische Revolution wirkte in gleicher Richtung. In England erfolgte erst im 19. Jahrhundert die „Emanzipation“ der Katholiken und Dissidenten im Sinne der bürgerlichen Gleichstellung. Das Gesetz des Nordd. Bundes vom 3. VII. 1869 verkündet die Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom Religionsbekenntnis. Tatsächlich unterliegen aber in mehreren deutschen Einzelstaaten Katholiken oder Protestanten und Dissidenten, allgemeiner die Juden, noch vielfachen Beschränkungen durch die Praxis der Regierungen.

Die Bekenntnisfreiheit ist aber nur eine besondere Gestalt der Freiheit, Gedanken und Meinungen zu äussern, und diese hat ihren höchsten Ausdruck in der Lehrfreiheit oder in der Freiheit der Wissenschaft, die grundsätzlich allgemeiner Anerkennung sich erfreut. Sie hat als Korrelat die Lernfreiheit Erwachsener, die als akademische Freiheit besonders im deutschen Hochschulwesen ausgebildet ist.

Eine grosse öffentliche Bedeutung hat die Äusserung von Meinungen und Urteilen, zumal über politische Dinge, teils unmittelbar in der Rede, teils in der vervielfältigten Schrift, und beide haben eine virtuell unbegrenzte Ausbreitung gewonnen durch den Druck von Büchern, Reden, Flugschriften, insbesondere durch periodische Druckschriften, unter denen die Tageszeitungen eine Weltbedeutung unter dem speziellen Namen der „Presse“ oder „Tagespresse“ erlangt haben. Auf sie bezieht sich daher hauptsächlich die Pressfreiheit, die in den moderneren Gesetzgebungen überall gegen das frühere Institut der Zensur durchgesetzt worden ist, so dass den Vergehen, die durch die Presse begangen werden können, nur noch strafrechtlich, nicht mehr präventiv, entgegengewirkt wird. Das in Preussen durch die oktroiierte Verfassung und das Gesetz vom 12. V. 1851 gewährte Mass von Pressfreiheit ist durch die Reichsverfassung und das Gesetz über die Presse vom 7. V. 1874 erweitert worden. — Die geistigen Freiheiten werden prinzipiell am wenigsten angefochten; auch die Kirchen verneinen die Bekenntnisfreiheit praktisch nur innerhalb ihrer Gemeinschaften, und hauptsächlich für ihre Geistlichen. Die katholische Kirche verlangt für sich selbst nur völlige Kultusfreiheit in den Staaten, wo sie nicht Staatskirche ist.

4. Die Freiheit sich zu versammeln und Vereine zu bilden ist nur eine Betätigung der allgemeinen persönlichen Freiheit, und wird als solche vom Staate geachtet, so lange als die Regierungen und Gesetzgebungen keine gesellschaftliche und politische Gefahr darin zu erkennen glauben. Eine gesellschaftliche Gefahr wurde lange und wird auch noch jetzt vielfach in den Koalitionen der Lohnarbeiter erblickt, zumal unter dem Gesichtspunkte, dass sie in einem Verhältnisse der Abhängigkeit von ihren Meistern und „Brotherren“ stehen. Nachdem aber die modernen Betriebsformen den Zustand des Lohnarbeiters in der Regel zu einem lebenslänglichen gemacht haben, ist ihnen in Konsequenz des Prinzips der wirtschaftlichen Freiheit die Koalitionsfreiheit prinzipiell zugestanden worden, wenn sie auch polizeilich und strafrechtlich beschnitten zu werden pflegt. In Deutschland stand ihnen das buntscheckige Vereins- und Versammlungsrecht, wie es sich in Preussen auf Grund einer „Verordnung“ (11. III. 1850), in mehreren Staaten durch Ausführungs-Gesetze zu den Bundestags-Beschlüssen vom 13. Juli 1854 gestaltet hatte, entgegen. Am 19. April 1908 ist aber ein Vereins- und Versammlungsrecht für das Deutsche Reich zum Gesetz erhoben das die Rechtseinheit auf dies Gebiet ausgedehnt und die bürgerliche Freiheit darin erweitert

hat. Wenn aber die Koalitionsfreiheit der Arbeiter und Arbeitgeber dem Gewerberecht angehört, so kann dieses auch nicht umhin, die besonderen wirtschaftlichen Gefahren ins Auge zu fassen, die dem Zusammenschluss von Betrieben zu Kartellen und vollends zu monopolistischen Trusts anhaften mögen. — Die Vorstellungen von den Gefahren politischer Vereine und Versammlungen knüpften sich ehemals hauptsächlich an die Tätigkeit der Klubs in der französischen Revolution. In der Restaurationszeit nach 1815, wie in derjenigen nach 1848, wurden die Prinzipien des Polizeistaats gerade in dieser Sphäre wieder mächtig. Mit dem Erstarken der politischen Freiheit, insbesondere durch Verallgemeinerung des parlamentarischen Wahlrechts, haben aber jene Prinzipien wiederum nachgeben müssen.

Vgl. in diesem Abschnitt „Vereins- und Versammlungsrecht“.

B. Politische Freiheit bedeutet:

1. In bezug auf die gesetzgebende Gewalt des Staates entweder unmittelbare Mitentscheidung über die Rechtskraft von Gesetzen — wie im Referendum — oder das Recht, einen Volksvertreter als Mitgesetzgeber zu wählen. Vgl. hierüber sechstes Hauptstück.

2. In bezug auf die richterliche Tätigkeit das Recht: 1. in der Strafgerichtsbarkeit als Geschworener oder als Schöffe zu fungieren; 2. in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten an der ordentlichen Gerichtsbarkeit mitzuwirken oder zu einer ausserordentlichen richterlichen Tätigkeit — z. B. zu Gewerbe- oder Kaufmannsgerichten — berufen zu werden. — Vgl. Abschnitt 23, 24.⁸⁾

3. In bezug auf die Exekutive oder die administrative Gewalt 1. das Recht, die Beamten, denen diese anvertraut wird, zu wählen; 2. die Selbstverwaltung, als solche eine Freiheit der Gemeinden, kommunaler Verbände und Korporationen, woran aber der Staatsbürger unmittelbar oder durch Wahlrechte teilnimmt. — Vgl. Abschnitt 15.

Exkurs.

Der Liberalismus, als politische Willens und Gedankenrichtung, hat sich immer viel stärker für bürgerliche als für politische Freiheit interessiert; ja er hat seine Postulate lange auf jene allein bezogen. Gerade den unumschränkten und aufgeklärten Fürsten hielt er für berufen, Duldung zu üben und die Bekenntnisfreiheit, Gedankenfreiheit zu schützen; auch das durch und durch liberale volkswirtschaftliche System der Physiokraten wollte (nach Rodbertus' Ausdruck) den „Freihandel im Absolutismus“. Die Bewegung, die zum konstitutionellen Staate hinstrebte, ging unabhängig von diesen Ideen ihren Weg. Sie hatte zwar eine gemeinsame Basis in der naturrechtlichen Lehre von der Volkssouveränität und von der Begründung des Staates durch Verträge; aber praktisch stärker war im 18. Jahrhundert ihre Verbindung mit den nur durch Usurpation der Monarchen verdeckten ständischen Verfassungen, daher die Beziehung auf das englische Muster, worin eine solche Verfassung sicher erhalten und bedeutend entwickelt hatte. An diesem Enthusiasmus für politische Freiheit nahmen daher auch die alten herrschenden Stände, Klerus und Adel, soweit sie nicht durch die Höfe zermürbt waren, lebhaften Anteil. Und der bürgerliche Liberalismus verlangte zunächst nichts, als Gleichstellung des Bauern- und Bürgerstandes, der in der geldbesitzenden Schicht seine natürlichen Führer anerkannte, mit den alten Ständen, wenn auch von da ein kurzer

⁸⁾ Bemerkenswert ist, dass Tocqueville, der ein scharfes Auge für die Zusammenhänge von bürgerlicher und politischer Freiheit hatte, die Ansicht ausgesprochen hat, die auf Kriminalfälle eingeschränkte Jury sei in beständiger Gefahr; das Volk sehe sie nur aus der Ferné in einzelnen Fällen wirken, es betrachte sie wohl als ein Mittel guter Rechtspflege, aber nicht als das einzige. Sei sie aber einmal auch in die Zivil-Prozesse eingeführt worden, so trotzte sie den Zeiten und allen menschlichen Anstrengungen. „Hätte man den Sitten der Engländer die Jury ebenso leicht wie ihren Gesetzen rauben können, so wäre sie unter den Tudors gänzlich unterlegen. Es ist also die Zivil-Jury, die in Wirklichkeit die Freiheiten Englands gerettet hat.“ De la démocratie II, 8, p. 212.

Schritt zu der Forderung ging, dass sie in ihm, als dem allgemeinen nationalen Staatsbürgertum, auf- und untergehen sollten. Der dritte Stand wollte dann „alles“ sein und erklärte seine Versammlung als Nationalversammlung. — Gleichwohl haben in den meisten Verfassungen, die im 19. Jahrhundert gebildet wurden, die alten Herrenstände durch das Zwei-Kammern-System ihren Einfluss zu erhalten gewusst; mit den Oberhäusern dieser Art konkurrieren nur die ersten Kammern, die in den Bundesstaaten das föderative Prinzip darstellen, und eine freie Nachbildung in Gestalt des französischen „Senats“. — Das 19. Jahrhundert ist aber, ausser durch die Restauration und ihre Kompromisse mit der Revolution, durch das Emporsteigen des Proletariats auch politisch charakterisiert, das die liberalen Prinzipien im Sinne der Volkssouveränität aufnimmt, sie also in radikaler und demokratischer Richtung erweitert. Ihm steht die politische Freiheit, d. h. ihre Verallgemeinerung, im Vordergrund seines Strebens; mit der bürgerlichen Freiheit ist es nicht zufrieden und sieht insbesondere in der wirtschaftlichen vorzugsweise die Macht der Starken über die Schwachen, die Freiheit der Ausbeutung. Er fordert und erlangt vom Staate Schutz dagegen, und erstrebt ihre Vernichtung durch Uebergang des Bodens und des Kapitals auf die Gesamtheit; der wirtschaftlichen Freiheit setzt sich die Idee der wirtschaftlichen Gleichheit entgegen. Der politischen Kräfte, die in den Massen gären, bemächtigt sich zeitweilig die Monarchie und mit ihr die alten Herrenstände, indem der Caesarismus auf Grund des „Suffrage universel“ sich etabliert, um die Bourgeoisie zu drücken. So konnte die Ausdehnung der politischen Freiheit als „französische“ Freiheit der „englischen“ gegenübergestellt werden. Jene wurde und wird — wenn demokratisch gestaltet — als Absolutismus und Willkürherrschaft („Tyrannie“) der jeweiligen Majorität bezeichnet. Die zentralisierte Verwaltung gilt als ihr hervorstechendes Merkmal, das sie mit dem fürstlichen Absolutismus gemein habe. Dagegen sagte im Sinne des älteren Liberalismus (und als Gedanken des Freiherrn v. Vincke) Niebuhr: aus der Erkenntnis, dass die Freiheit ungleich mehr auf der Verwaltung als auf der Verfassung beruhe, sei die preussische Städte-Ordnung hervorgegangen. Diese Denkungsart führte in Frankreich Tocqueville, in Deutschland Gneist weiter. Seitdem hat aber auch in England der demokratische Gedanke und der Einfluss der Massen starke Fortschritte gemacht, wenn auch noch nicht bis zum allgemeinen Stimmrecht: neuerdings (1911) besonders durch die Beschränkung der politischen Macht des Oberhauses, wogegen diese von den heutigen englischen Konservativen, mit denen die Altliberalen verbunden sind, als Hort der bürgerlichen Freiheit behauptet wurde. Herbert Spencer verklagte die Ausdehnung der (wenn auch demokratischen) Staatsgewalt als „neuen Toryismus“; Sozialismus war ihm nur ein anderes Wort dafür. Der Fortschritt des sozialistischen Gedankens hat aber bewirkt, dass sowohl die Tory- als die Whig-Partei jetzt, in Spencers Sinne, das Individuum und seine bürgerliche Freiheit gegen den Staat, und nicht nur gegen den Staat, sondern auch gegen die Verbindungen der Individuen ausspielen, wenigstens soweit es sich um Arbeiter-Verbindungen handelt. Immer offener konzentriert sich gerade in England die politische Entwicklung um den Kampf zwischen der besitzenden und der Arbeiterklasse. Andererseits begegnet sich dieser Liberalismus in der Verneinung des Staates und aller Zwangsgemeinwirtschaften mit derjenigen kommunistischen Richtung, die an die Selbsthülfe der Arbeiterklasse appelliert und im theoretischen Anarchismus ihren konsequentesten Ausdruck sucht. — In Nebenländern ist die politische Freiheit als Stimmrecht auch auf Frauen ausgedehnt worden; und diese Ausdehnung steht in England wahrscheinlich nahe bevor. Sie wird freilich zunächst eher im altliberalen und aristokratischen als im demokratischen Sinne geschehen. Aber das Fortschreiten der Demokratie wird sich auch hier als unaufhaltsam erweisen, zunächst als Kompensation, aber auch als mögliches Heilmittel gegen die von der wirtschaftlichen Entwicklung getragene Plutokratie. Die daraus entspringenden Parteikämpfe werden nur durch sittliche und intellektuelle Momente gemildert werden können.

b) Staatsbürgerliche Bildung und Erziehung.

Von

Professor Emil Stutzer,
Gymnasialdirektor in Görlitz.

Literatur:

Bauerschmidt, Lesebuch für staatsbürgerliche Bildung. München 1913. — **B**ernheim, Staatsbürgerkunde. Leipzig 1912. — **E**xner, Über politische Bildung. Rektoratsrede der Wiener Universität 1892. **F**oerster, Staatsbürgerliche Erziehung. Vortrag der Gehe-Stiftung in Dresden 1910. **G**effcken, Die Erziehung des Deutschen zum Staatsbürger. Festsrede. Köln 1906, Neubner. **G**lock, Bürgerkunde. 6. Aufl. Berlin 1911, Reimer. **J**ellinek, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905, Häring. **K**erschenshteiner, Staatsbürgerliche Erziehung der deutschen Jugend. Preisschrift. 4. Aufl. Erfurt 1909, Villaret; Grundfragen der Schulorganisation. 2. Aufl. Leipzig und Berlin 1910, Teubner; Der Begriff der staatsbürgerlichen Erziehung. Ebenda 1910. **K**ormann, Deutsche Politik. Ein Grundriss zur staatsbürgerlichen Erziehung. Berlin 1911, Liebheit und Thiesen. **L**euze, Erziehung zum Staatsbürger. Leipzig 1912. **M**atthias, Bürgerkunde und staatsbürgerliche Erziehung. Internationale Wochenschrift V (1911) No. 1—3. **M**esser, Das Problem der staatsbürgerlichen Erziehung. Leipzig 1912. **N**egenborn, Der Deutsche als Staatsbürger. München 1908, Lehmann. **O**tto, Vom Deutschen Reich und seinen Einrichtungen. Ein staatsbürgerliches Lesebuch für Jung und Alt. Leipzig 1911, Scheffer. **R**ühlmann, Politische Bildung. Leipzig 1908, Quelle u. Meyer (vgl. auch Jahrbuch des Vereins für wissenschaftliche Pädagogik XLIII (1911) S. 183 ff.). **D**er Staatsbürger, Halbmonatsschrift für politische Bildung. Leipzig und Berlin 1910 ff., Grunow. **S**tutzer, Kleine Deutsche Staatskunde. 2. Aufl. Dresden 1911, Ehlermann; Lesebuch zur Deutschen Staatskunde. 4. Aufl. Ebenda 1913. **V**ergangenheit und Gegenwart, Zeitschrift für den Geschichtsunterricht und staatsbürgerliche Erziehung in allen Schulgattungen. Leipzig und Berlin 1911, ff. Teubner. **W**eber, Staatsbürgerliche Erziehung und Bürgerkunde, Monatschrift für höhere Schulen 1911 S. 141 ff. **W**olf, Angewandte Geschichte. 7. Aufl. Leipzig 1913.

Die staatsbürgerliche Bildung hängt mit der politischen Bildung im allgemeinen zusammen, die sich auf die Bekanntschaft mit den wichtigsten Grundbegriffen der Staatslehre und auf die klare Erkenntnis der Erscheinungen des staatlichen Lebens gründet. Weil diese geschichtlich bedingt sind, weil das Wesen des Staates mit der Entwicklung des Volkes wechselt, so ist die geschichtliche Bildung Voraussetzung für die politische. Der geschichtlich Gebildete besitzt ein Verständnis dafür, wie die staatlichen Einrichtungen aus den Bedürfnissen des Volkslebens erwachsen und welche Kräfte bei der Ausbildung des Staates wirksam sind, so dass er die Gegenwart als das Ergebnis geschichtlicher Entwicklung erfasst. Er hat einen Einblick gewonnen in den Zusammenhang von Ursachen und Wirkungen, und aus dieser Erkenntnis des Kausalzusammenhanges ist ihm das Verständnis dafür aufgegangen, was politisch möglich, unmöglich und notwendig ist, und gerade in solcher Einsicht besteht die staatsbürgerliche Bildung. Wer sie besitzt, nimmt im Bewusstsein der Zusammengehörigkeit von politischen Rechten und Pflichten nicht nur jene wahr, sondern erfüllt auch diese. Aus der richtigen Einsicht erwächst nämlich, wie die Frucht aus der Blüte, die richtige Gesinnung, die sich in Taten äussert. Denn der staatsbürgerlich Gebildete hat erkannt, dass die Macht und die Leistungsfähigkeit eines Staates ebenso auf der Tüchtigkeit wie auf dem Pflichtbewusstsein und Verantwortlichkeitsgefühl der Staatsbürger beruht. Staatsbürgerliche Bildung ist also auch Charakterbildung. Was die verstandesmäßige Einsicht fordert, wird durch den freien sittlichen Willen vollführt, die Gesinnung gibt sich in Taten kund. Der staatsbürgerlich Gebildete ist also auf Ausgleichung und Versöhnung der Sonderinteressen bedacht, weil er für Unterordnung dieser Interessen unter das eine grosse Gesamtstaatsinteresse eintritt.

Die staatsbürgerliche Bildung wird um so wichtiger, je mehr politische Verantwortlichkeit der Verfassungsstaat mit ausgebildeter Selbstverwaltung jedem einzelnen Staatsbürger auferlegt. Solche demokratische Entwicklung ist in Deutschland viel später eingetreten als in England und Frankreich; daher sind diese Länder uns in politischer Bildung überhaupt weit überlegen. Der dem Deutschen von jeher eigene partikularistische und individualistische Trieb, mit dem der weltbürgerliche Sinn im Zusammenhang steht, gestaltete zwar unser Geistesleben vielseitiger als das jedes anderen Volkes, liess uns aber allzulange einen einheitlichen Verfassungsstaat entbehren. Das ist die geschichtliche Ursache unseres Mangels an politischem Verständnis und infolgedessen an staatsbürgerlicher Bildung im allgemeinen. Dieser Mangel erklärt sich übrigens auch aus der zum Teil noch jetzt herrschenden Auffassung in den Kreisen der Gelehrten, durch Populari-

sierung würde die Wissenschaft herabgewürdigt und „politische Kinderlehre“ gehöre nicht in die Schule. Doch die Erziehung zu staatsbürgerlicher Bildung ward in den letzten Jahrzehnten immer nachdrücklicher in den verschiedensten Volkskreisen gefordert, und zwar besonders aus zwei Gründen, einem äusseren und einem inneren. Die Stellung Deutschlands nach aussen ist an und für sich schon infolge seiner geographischen Lage schwieriger zu behaupten als die anderer Weltmächte, hat sich jedoch in der letzten Zeit so gestaltet, dass wir im Wettbewerb dieser Mächte ohne Betätigung staatsbürgerlicher Gesinnung nicht bestehen können. Nun gewinnt aber diejenige Partei immer mehr Einfluss, die sich gegen die bestehende Staatsordnung erklärt und in trefflicher Organisation mit ebensogrosser Rührigkeit wie Umsicht Anhänger wirbt. Das sozialdemokratische Unkraut droht den staaterhaltenden Weizen zu überwuchern.

Wegen dieser inneren und äusseren Verhältnisse ertönt jetzt laut und allgemein der Ruf nach besserer staatsbürgerlicher Erziehung, und 1909 ist eine eigene Vereinigung dafür gegründet worden. Wer die Jugend hat, hat die Zukunft — diese auch von den Sozialdemokraten erkannte Binsenwahrheit lässt die staaterhaltenden Kreise sehr viel von der Wirksamkeit der Schule erhoffen, die schon der Begründer der neueren Pädagogik, Comenius († 1670), für staatsbürgerliche Erziehung in Anspruch genommen und verantwortlich gemacht hat; im 18. Jahrhundert ist seine Forderung von verschiedenen Seiten und sehr nachdrücklich wiederholt worden.

Jeder Schule stehen drei Wege der Einwirkung auf ihre Zöglinge zu Gebote. Der erste wendet sich an den Verstand: Durch Belehrung sucht die Schule eine Kenntnis der staatlichen Einrichtungen zu übermitteln, und diese Belehrung ist als Grundlage der staatsbürgerlichen Erziehung anzusehen, weil ohne Kenntnis kein Verständnis, ohne solches aber keine wahre Anhänglichkeit an den Staat möglich ist. Ein besonderes Lehrfach aber einzuführen, ist nicht angängig (abgesehen von Fach- und Fortbildungsschulen), schon aus Mangel an Zeit; vielmehr sind die bestehenden Unterrichtsfächer zu benutzen, um die Jugend in Staatskunde¹⁾ zu belehren. In erster Linie kommt naturgemäss der Geschichtsunterricht in Betracht, der sich bisher schon zum Ziele setzte, eine Kenntnis auch der staatlichen Einrichtungen zu übermitteln, dieses Ziel allerdings aus verschiedenen Gründen nicht immer in der wünschenswerten Weise erreichte (in falscher Verallgemeinerung wird deshalb von manchen „der“ Schule vorgeworfen, sie hätte in staatsbürgerlicher Erziehung „überhaupt“ versagt). Er muss so getrieben werden, dass er Staatsbürgerkunde bietet, und diese muss so behandelt werden, dass sie Geschichtsunterricht bleibt. Unter allen Umständen ist in jeder Schule die neueste deutsche Geschichte zu behandeln und scheinbar gelegentlich, doch nach wohl durchdachtem Plane, möglichst konkret das Werden unserer Staatseinrichtungen zu schildern. Jede Schule hat es als ihre Pflicht anzusehen, in den Zöglingen die Überzeugung zu wecken und darin sie stets zu bestärken: der Staat, nächst der Kirche die wichtigste menschliche Gemeinschaft, eine „heilige Ordnung“, kann nur dann alle seine sehr mannigfaltigen Aufgaben lösen, wenn die Staatsbürger nicht allein ihre Rechte wahrnehmen, sondern auch ihre Pflichten treu erfüllen. Aus unvollkommenen Anfängen entstanden, entwickelt er sich allmählich zu immer grösserer Vollkommenheit; doch dürfen Änderungen nur vorsichtig getroffen werden, weil das Wohl und Wehe von Millionen auf dem Spiele steht. Deshalb hat der einzelne in seinen Wünschen sich zu bescheiden und oft Entsagung zu üben. Von einem vollkommenen Staate kann zu keiner Zeit die Rede sein, vielmehr sind gewisse Mängel unvermeidlich und müssen ohne Verdrossenheit ertragen werden. Näher auf diese Mängel vor Schülern einzugehen, wäre deshalb verfehlt, weil dann der Lehrer seine parteipolitischen Ansichten zum Ausdruck bringen müsste. Statt dessen hat er nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Verfassung jedem Staatsbürger die Möglichkeit bietet, zur Verbesserung der Verhältnisse beizutragen, wenn er nämlich es als seine Pflicht betrachtet, sein Wahlrecht auszuüben. In den höheren Lehranstalten, namentlich in den Gymnasien, trägt der Unterricht einen so wesentlich historischen Charakter, dass er deshalb schon an und für sich für politische Bildung geeignet ist. Auf Übermittlung vieler Einzelheiten kommt

¹⁾ In der Schule handelt es sich hauptsächlich um die Kunde vom Staate. Da nun der Gegenstand, von dem man Kunde gibt, als Bezeichnungswort zumeist verwendet wird (vgl. Heimatkunde, Vaterlandskunde), so ist „Staatskunde“ der allein angemessene Ausdruck, nicht „Bürgerkunde“. Die meisten dieser auf Belehrung ausgehenden Hilfsmittel bieten stofflich dasselbe, allerdings in sehr verschiedenem Umfange; nur die für die weitesten Kreise bestimmten und dabei durch ihre Darstellungsweise eigentümlichen sind im Literaturverzeichnis angeführt

es nicht an, auch steht dafür gar keine Zeit zur Verfügung, wie denn im allgemeinen die höhere Schule deshalb bei weitem nicht so viel leisten kann, wie man oft von ihr verlangt, weil sie zu viele Unterrichtsfächer betreiben muss und dadurch mit Zersplitterung und Verflachung bedroht wird. Aber soviel Zeit lässt sich in den oberen Klassen in der Regel erübrigen, dass schliesslich ein ziemlich geschlossenes Bild unseres jetzigen Staatswesens entworfen wird.

Ausser der Geschichte können andere Lehrfächer, namentlich Religion, Deutsch und Erdkunde, zu staatsbürgerlichen Belehrungen verwendet werden, wenn sich die Gelegenheit dazu ganz ungezwungen findet. Alle Lesebücher, besonders die in den oberen Klassen, müssen auch staatskundlichen Stoff bringen, und aus diesem Gebiete kann zuweilen eine Aufgabe für schriftliche kleine Klassen- oder grössere Hausarbeiten gestellt werden. Auch die kurzen sog. Schülervorträge d. h. möglichst frei gesprochenen Berichte über Gelesenes sind in den Dienst der staatsbürgerlichen Bildung zu stellen, namentlich wenn der Lehrer des Deutschen zugleich in Geschichte unterrichtet. Die Schule kann natürlich nicht alle Zöglinge zu gewandten Rednern ausbilden; denn die dazu erforderliche natürliche Begabung vermag auch der geschickteste Unterricht nicht zu ersetzen. Doch es ist sehr wichtig, dass möglichst viele schon als Schüler sich daran gewöhnen, vor der Klasse ohne Befangenheit kurze Vorträge zu halten. Solche regen die Selbsttätigkeit an und ermöglichen ein tieferes Erfassen der geschichtlichen Zusammenhänge und ihrer Bedeutung, schaffen auch eine dem Interesse am Unterricht sehr förderliche Abwechslung.

Der zweite Weg der Einwirkung ist der auf die Empfindung. Verstandesmässig lässt sich Staatsgesinnung nicht beibringen, sondern nur durch die sittliche Erziehung, die das Gemüt ergreift. Einen Hauch von dem Geiste grosser, von echter Staatsgesinnung beseelter Persönlichkeiten müssen die Zöglinge so oft und so mächtig wie möglich verspüren; Äusserungen aus ihren eigenen Schriften oder Briefen sind mitzuteilen, z. B. aus Fichtes Reden, der die freiwillige Unterordnung des persönlichen Selbst unter das Ganze predigt. Je höher die Fassungskraft der Schüler, desto stärkere und nachhaltigere Eindrücke können erzielt werden durch Anknüpfung der staatsbürgerlichen Belehrung an sittliche Lebensfragen. Doch die Absicht, ihn zu bestimmten Empfindungen anzuleiten, darf der Zögling nie merken, damit er nicht „verstimmt“ wird; vielmehr muss ihm die Überzeugung als eigene Errungenschaft erscheinen. Man kann echte Staatsgesinnung wecken, ohne dieses Wort jemals auszusprechen.

Die dritte Art der Einwirkung, die der Schule zu Gebote steht, ist die auf den Willen. Auch lebhaftes Gefühl hat nicht immer das Wollen zur Folge, und Kenntnisse sind wie Waffen; es kommt ganz darauf an, zu welchem Zwecke sie geführt werden. Es gilt also, den Willen zu einer wahrhaft staatsbürgerlichen Behandlung aller Berufs- und Lebensfragen planvoll zu wecken, zu stärken und zu klären, je nach dem Alter der Schüler. Jede Schule ist ein Staat im kleinen, dessen sämtliche Glieder sich bestimmten Vorschriften unterwerfen müssen. Gehorsam, Ordnungsliebe und Gewissenhaftigkeit sind die für die richtige Auffassung und Erfüllung der staatsbürgerlichen Pflichten besonders wichtigen Charaktereigenschaften; daran gewöhnt ja der Schulstaat durch Zwang, aus dem schliesslich die Überzeugung erwächst: es muss so sein, weil es nicht anders sein kann. Die Schulzucht wirkt also auf den Willen ein, und dies ist staatsbürgerliche Erziehung im besten Sinne. In ihren Dienst treten auch die Versuche mit Selbstverwaltung der Schüler, namentlich an den höheren Lehranstalten: Klassenämter werden durch Wahl besetzt, und über die Art der Bestrafung eines Mitschülers entscheiden solche Kameraden, die sich des allgemeinen Vertrauens würdig erwiesen haben. Das Verantwortlichkeitsgefühl wird auch dadurch gehoben, dass sich einzelne Schüler an der Aufrechterhaltung der Ordnung in den Pausen, beim Turnen und bei den Spielen beteiligen. Solche Erziehung zum Führerberufe, die ein sehr wichtiger Teil der staatsbürgerlichen Erziehung gerade auf höheren Lehranstalten ist, muss man besonders denjenigen angedeihen lassen, bei denen man gute und echte politische Instinkte wahrzunehmen glaubt; doch täuscht man sich dabei leicht.

Die Fach- und Fortbildungsschulen treiben in besonderen Lehrstunden Staatskunde mit sorgfältiger Stoffverteilung und nicht als gelegentliche Unterweisung; solche ist ausserdem möglich in verschiedenen Lehrfächern, namentlich in der Wirtschaftsgeographie sowie in der Handelskunde. Es kommt bei alledem darauf an, nicht gelehrtes Wissen, sondern Verständnis des Lebens zu vermitteln, also den Zusammenhang der Berufsarbeit des einzelnen mit dem Leben in der Gemeinschaft zum Bewusstsein zu bringen, das Wesen und Wesen wichtiger Einrichtungen des öffentlichen

Lebens zu erklären, Achtung vor der Verfassung und der Rechtsordnung einzuflößen, Liebe zur engeren und zur weiteren Heimat zu erwecken sowie Ziele für die freudige Mitarbeit am Staate vor Augen zu stellen. Alle Belehrungen sind daher an das Nächstliegende anzuknüpfen und möglichst anschauliche Beispiele aus dem Erfahrungskreise der jungen Leute auszuwählen, dagegen ist von systematischer Erörterung wirtschaftlicher und rechtlicher Grundbegriffe abzusehen. So können die Fach- und Fortbildungsschulen durch die gesamte Gestaltung der Arbeit den Gemeinsinn und das Verantwortlichkeitsgefühl entwickeln und stärken.

Doch die Einwirkung jedweder Schule bedarf der Unterstützung des Elternhauses, dessen direkte und indirekte Erziehung (z. B. durch Überwachung der oft so verhängnisvollen Lektüre) auch dann nicht entbehrt werden kann, wenn die durch den bekannten Erlass des preussischen Kultusministers vom 18. Januar 1911 näher gekennzeichnete systematische Jugendpflege einsetzt. Auf Grund dieses Erlasses sind bereits neue Organisationen geschaffen worden; doch auch die alten nationalen Verbände, unter denen der die Parteipolitik ganz ausschaltende Deutsche Frauenbund besonders erwähnt sei, müssen sich gegenüber der von der internationalen Sozialdemokratie drohenden Gefahr auf jede Weise an der staatsbürgerlichen Erziehung vor allem der schulentlassenen Jugend beteiligen. Politik und Parteipolitik sind zwar nicht Gegensätze, aber auch nicht identisch. Wer ist ein guter Staatsbürger? Der Konservative, der Liberale, der Zentrumsmann oder derjenige, der allen Massnahmen der Regierung unbedingt zustimmt? Der Argehörige jeder Partei erhebt den Anspruch, ein guter Staatsbürger zu sein, und weist entschieden die Behauptung zurück, er sei es nicht. Daraus ergibt sich, dass der Begriff des Staatsbürgers wesentlich umfassender ist als der des Parteimannes. Dieser will nicht nur Staatsbürger, sondern zugleich Vertreter einer bestimmten politischen Anschauung sein und sie im öffentlichen Leben möglichst zur Geltung bringen, wobei die Gefahr nahe liegt, dass er durch die Parteibrille sieht. Nur derjenige wird dieser Gefahr nicht unterliegen, dem schon in der Schule (s. oben) die Überzeugung von der „heiligen Ordnung“ des Staates und von der Unvermeidlichkeit gewisser Mängel auch bei dieser menschlichen Einrichtung in Fleisch und Blut übergegangen ist, so dass ihm später der Grundgedanke des Staates, die „objektive Sittlichkeit“ als Inbegriff aller Gerechtigkeit, zum unverrückbaren Bestandteil des geistigen Lebens wird. Weil alle Parteien, namentlich die sozialdemokratische, bemüht sind, die Jugend für sich zu gewinnen, so ist eine unbefangene „politische Kinderlehre“ in der Schule unbedingt nötig, damit die Auffassung, der Staat habe über der Partei zu stehen, mehr und mehr im politischen Leben zur Geltung kommt.

Die zwischen Schule und Heeresdienst klaffende Lücke tut vor allem wegen der ebenso eifrigen wie vielseitigen Belehrungen, die von der sozialdemokratischen Partei ausgehen, den nationalen Bestrebungen oft schweren Abbruch. Um diese Lücke in wahrhaft staatsbürgerlichem Sinne auszufüllen, müssen besondere Massnahmen ergriffen werden; in erster Linie kommen freiwillige Fortbildungskurse in Betracht, die nicht von der Schule oder von einer Behörde, sondern von politischen und Bildungs-Vereinen sowie von wirtschaftlichen Verbänden zu veranstalten sind. Alle diese verschiedenen Vereine müssen sich auch die Erweiterung der staatsbürgerlichen Bildung bei Erwachsenen in grösserem oder geringerem Masse angelegen sein lassen, zum staatsbürgerlichen Sinn erziehen, den politischen Willen erwecken, damit ein möglichst weiter Kreis der Staatsbürger mit den Lebensinteressen des Staates verflochten wird und dem Werte des einzelnen für den Staat die Bedeutung des Staates für den einzelnen entspricht. Dann vereint das Band nationaler Lebensgemeinschaft alle Parteien.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann auch die Grossmacht Presse viel beitragen, weil sie bedeutenden Einfluss auf das politische Denken weiter Kreise ausübt. Daher sollten die weitverbreiteten grösseren Zeitungen niemals das Verbindende über dem Trennenden vergessen und „in jedem Deutschen zuerst den Landsmann, nicht den politischen Gegner sehen“ (Bismarck). Erfreulich ist, dass seit kurzem neutrale Jugendwochenschriften sich in den Dienst der staatsbürgerlichen Bildung stellen.

Im allgemeinen kommt es auch bei der staatsbürgerlichen Erziehung weniger auf Massregeln an als auf Personen, die freudig und tatkräftig in die Zukunft blicken und ihre Überzeugung betätigen: wer das Ganze heben will, muss auf Hebung der einzelnen bedacht sein.

c) Vereins- und Versammlungsrecht.

Von

Oberlandesgerichtsrat Dr. Ernst Müller-Meiningen,

M. d. R. und M. d. A., München.

Literatur:

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, von Conrad, Lexis, Elster u. Loening. 1911. 2. Auflage, 7. Band unter „Vereins- und Versammlungsfreiheit“, S. 382 ff.
Dortselbst die Literatur für den Rechtszustand vor dem Erlasse des Reichsvereinsgesetzes. —

Für das Reichsvereinsgesetz:

No. 482 der Drucks. des Reichstags, 12. Legislaturperiode. I. Session 1907.

R.G.Bl. 1908, S. 151 ff.

Kommentar zum Reichsvereinsgesetz von Dr. Ernst Müller-Meiningen und Dr. Schmid, 1908, München bei Schweizer. — Kommentar von Dr. Stier-Somlo, Stuttgart und Leipzig 1907. — Textausgabe von Eugen Freih. von Sartorius, München 1908, bei Oskar Beck. —

Textausgabe von Dr. Hieber u. Bazile 1908, Stuttgart. — Deutsches Vereins- und Versammlungsrecht von Delius, Berlin 1908. Zeitschr. für Politik. — Der Begriff des polit. Vereins i. S. des Reichsvereinsgesetzes von Dr. Wilh. van Calker 1910. — Lindenberg in der 4. Auflage von Stengleins Kommentar zu den strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reichs, Berlin 1909.

Geffken, Öffentliche Angelegenheit, polit. Gegenstand und polit. Verein nach preuss. Recht (Festschrift f. Friedberg, Leipzig 1908).

Einige geschichtliche Bemerkungen.

Im alten republikanischen Rom gewährte das Recht völlige Vereinsfreiheit. Nach den 12 Tafeln konnte jeder Verein seine Statuten frei gestalten, wenn er nur keine Normen, die den Gesetzen zuwiderliefen, aufnahm. Später nahm der Senat das Recht in Anspruch, Vereine aufzulösen, die die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit verletzten (z. B. die Bacchus-Vereine). Die politischen Vereine wurden im 2. und 1. Jahrh. vor Christus immer mächtiger und bildeten allmählich eine grosse Gefahr für den Staat. Anlässlich der katilinarischen Verschwörung wurden vom Senate fast sämtliche Vereine aufgelöst. Durch verschiedene leges Juliae während der Regierung Julius Cäsars und Augustus' wurde die Vereinsfreiheit immer mehr eingeschränkt und schliesslich beseitigt. Nur die zuerst vom Senate, später vom Kaiser genehmigten Vereine waren erlaubt, die anderen *collega illicita*, deren Teilnehmer sich des Majestätsverbrechens schuldig machten.

Diese römische Rechtsanschauung griff auch in das Vereinsrecht des Mittelalters im römischen Reiche Deutscher Nation über. Die Verbote und ihre Einhaltung waren dort freilich noch mehr wie im altromischen Reiche Fragen der politischen Macht. Die staatliche Gewalt war bis zum Erstarken der Landeshoheit im 15. und 16. Jahrh. zu schwach, um das Vereinsleben, vor allem in den Städten trotz aller theoretischer und praktischer Versuche, dasselbe zu beherrschen, meistern zu können. Es konnte nicht die Bildung starker Verbände mit grosser öffentlich- und privatrechtlicher Macht verhindern (Gilden, Zünfte in den Städten, Ritterbünde und Rittergesellschaften beim Adel, sogar Bauerninnungen auf dem Lande; vor allen aber die grossen Städtebünde wie die Hansa usw.).

Die romanistischen Lehren der Juristen, die den rechtmässigen Bestand der Vereine trotzdem auf den Staatswillen zurückführten und daher auch dem Staate das theoretische Recht der Auflösung der Vereine gaben, waren einflusslos, bis die Landeshoheit eine kräftige Staatsgewalt sohuf. Ihr gelang es, das theoretische Recht des Verbots zur praktischen Durchführung zu bringen und die Lehre zur gültigen zu machen, dass freie Vereine für den Staat eine Gefahr seien.



Im Polizeistaate des 18. Jahrhunderts fand diese Lehre trotz der freiheitlichen Lehre der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika von 1789 allgemeinen gesetzgeberischen Ausdruck, ja sogar in England fand die bisherige freiheitliche Auffassung durch die Gesetze vom Jahre 1795 und 1799 ihr vorläufiges Ende.

Das preussische Allgemeine Landrecht vom Jahre 1794 hatte sehr verklusulierte Bestimmungen in Teil I Tit. 17, §§ 169 ff. und Teil II Tit. 6. Dasselbe unterschied zwischen Gesellschaften, die ausschließlich auf einen Vermögensanteil ihrer Mitglieder gerichtet waren und den anderen. Die letzteren sind, sofern ihr Zweck und ihre Tätigkeit der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung nicht zuwiderlaufen, auch ohne Genehmigung erlaubt. Geheime Verbindungen bedürfen der Genehmigung. Aber der Staat hatte auch bezüglich der anderen das Recht der Auflösung, wenn sie anderen gemeinnützigen Absichten oder Anstalten hinderlich oder nachteilig sind. War der Verein ausdrücklich genehmigt, so kann er nur aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls und gegen hinlängliche Entschädigung aufgehoben werden, falls seine Mitglieder nicht eines groben Missbrauchs der Genehmigung zum Schaden des Staats oder anderer Personen durch gerichtliches Erkenntnis schuldig befunden worden sind. Diese an sich unklaren und bestrittenen sog. Freiheiten wurden durch das Edikt vom 20. Okt. 1798 noch weiter beschnitten, das alle Vereine verbot, welche die Beratung politischer Angelegenheiten bezweckten oder in welchen unbekanntem Oberen Gehorsam oder bekannten Oberen unbedingter Gehorsam versprochen wird, sowie solche, deren Mitglieder zur Verschwiegenheit über Vereinsangelegenheiten sich verpflichteten. In der Reaktionszeit (1816) wird das Edikt auf die ganze preussische Monarchie ausgedehnt. Das war bis zum Jahre 1848 der wesentliche Standpunkt in fast allen deutschen Staaten — Baden, Württemberg und Sachsen-Meinungen ausgenommen.

(Das bisherige Landesrecht sowie das Recht des Auslands, vor allem Frankreichs, Englands, Oesterreichs usw. s. Staatswörterbuch 2. Aufl. Bd. VII den Aufsatz von Loening sowie insbesondere des Verfassers Kommentar S. 321ff., 334—367ff.)

Der Beschluss des Bundestags vom 5. Juli 1832 verbot alle politischen Vereine; jede öffentliche Versammlung bedurfte der vorherigen Genehmigung. Die Grundrechte des deutschen Parlaments vom Jahre 1848 räumten mit dieser reaktionären Gesetzgebung vorläufig und vorübergehend auf. Jeder Deutsche sollte das Recht haben, ohne vorherige Genehmigung sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln und Vereine zu bilden. Nur Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden (Art. 8; Reichsverfassung von 1849 §§ 161 und 162).

Die seit dem Jahre 1848 erlassenen Verfassungsurkunden enthalten, in verschiedener Formulierung und mit verschiedenen Abänderungen, meist den im Artikel VII der Grundrechte des deutschen Volkes ausgesprochenen Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Die älteren Vereinsgesetze erkannten diesen Grundsatz in ihrer Mehrzahl ausdrücklich an, verfolgten daneben aber den Zweck, einen Missbrauch des Vereins- und Versammlungsrechts zu verhüten. In gleicher Richtung suchte die deutsche Bundesversammlung durch Beschluss vom 13. Juli 1854 die Einführung übereinstimmender Grundsätze für das Vereins- und Versammlungsrecht zu bewirken.

Diese Absicht wurde indessen nur unvollständig erreicht. In vielen Bundesstaaten blieb der Bundesbeschluss unausgeführt, andere sind von den bereits eingeführten Grundsätzen wieder zurückgetreten, und selbst in denjenigen Staaten, deren Gesetzgebungen jene Grundsätze zur Richtschnur genommen haben, stimmten die Einzelheiten nicht überein.

Bei einer so verschiedenartigen Gestaltung des Rechtszustandes war das Bedürfnis einer einheitlichen Regelung des Vereins- und Versammlungswesens nicht zu verkennen.

Die Versuche, das Vereins- und Versammlungswesen nach seiner öffentlichrechtlichen Seite hin einheitlich für den Umfang des Reichs zu gestalten, hatten daher bald nach Gründung des neuen deutschen Reichs eingesetzt.

Aus Anlass einer die mecklenburgischen Verhältnisse betreffenden Petition (Drucksachen des deutschen Reichstages 1. Legislaturperiode, 111. Session 1872, Nr. 40) beschloss der Reichstag (StenB. 1872 S. 289) auf Antrag der Kommission für Petitionen:

„Die Petition dem Bundesrate zur Berücksichtigung mit dem Ersuchen zu überweisen, tunlichst beschleunigt dem Reichstag in Ausführung der Bestimmung des Artikel 4 sub 16 der Reichsverfassung einen das Vereinswesen regelnden Gesetzentwurf zur Beschlussfassung vorzulegen.“

Diese Resolution hat der Bundesrat unter dem 9. Juni 1872 (334 der Protokolle) dem Reichskanzler als Material für eine etwaige das Vereinswesen regelnde Gesetzgebung überwiesen.

Unterm 4. April 1873 legten die Abg. Wiggers und Gen. dem Reichstage den Entwurf eines Gesetzes über Vereine und Versammlungen vor. (Drucks. 1. Legisl. IV. Session 1873 Nr. 36.) Den genauen Inhalt jenes Entwurfs und sein Schicksal s. des Verfassers Kommentar S. 2ff., ebendort die späteren Versuche des Abg. Anker und Rickert und Gen. (1895), Auer und Gen. (1896).

Nach wechselvollen Schicksalen und schweren Kämpfen wurde am 11. Dezember 1899 wenigstens das Verbot der Verbindung politischer Vereine aufgehoben. Inländische Vereine jeder Art dürfen sohin mit einander in Verbindung treten. Entgegenstehende landesgesetzliche Bestimmungen sind aufgehoben. (R. G. Bl. S. 699.)

Auch sonst hat das Reich, das nach Art. 4 Nr. 16 der Verfassung von Anfang an zuständig für die Beaufsichtigung und die Gesetzgebung des Vereins- und Versammlungswesens war, von seiner Zuständigkeit auf diesem Gebiete durch den Erlass einzelner Bestimmungen Gebrauch gemacht. Es kommen vor allem in Betracht:

1. der Artikel 68 der Reichsverfassung, wonach für den Umfang des Reichs mit Ausnahme von Bayern (Bündnisvertrag vom 23. November 1870 unter III § 5, Reichsverfassung, Schlussbestimmung zum XI. Abschnitte) nach Massgabe der Vorschriften des preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetzsamml. S. 451), wenn die Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, durch Erklärung des Kriegszustandes die Bestimmungen der Vereinsgesetze zeit- und distriktweise ausser Kraft gesetzt werden können;
2. § 17¹⁾ des Wahlgesetzes für den deutschen Reichstag vom 31. Mai 1869 (BGBl. 1869 S. 145, RGBl. 1373 S. 163), wonach die Wahlberechtigten das Recht haben, zum Betriebe der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten;
3. das Reichsgesetz, betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 (RGBl. S. 253), wonach dem Orden der Gesellschaft Jesu und den ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen die Errichtung von Niederlassungen im Gebiete des Deutschen Reichs untersagt ist;
4. § 49 RMilG. vom 2. Mai 1874 (RGBl. S. 45), wonach den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen untersagt wird, sowie die §§ 101, 113 MilStGB. für das Deutsche Reich, vom 20. Juni 1872 (RGBl. S. 174) über das Verbot der Veranstaltung von Versammlungen von Personen des Soldaterstandes behufs Beratung über militärische Angelegenheiten oder Einrichtungen sowie der Beteiligung an solchen Versammlungen auch durch Personen des Beurlaubtenstandes;
5. die Vorschriften des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich vom 31. Mai 1870 (BGBl. S. 195, RGBl. 1871 S. 127), in §§ 110, 111, 115, 116, 124, 127, 128, 129.
6. § 81 RG., betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, vom 1. Mai 1889, in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1898 (RGBl. S. 810), wonach eine Genossenschaft, wenn sie sich gesetzwidriger Handlungen oder Unterlassungen schuldig macht, durch welche das Gemeinwohl gefährdet wird, oder wenn sie andere als die im § 1 des Gesetzes bezeichneten geschäftlichen Zwecke verfolgt, ohne Anspruch auf Entschädigung aufgelöst werden kann, sowie § 149 daselbst, wonach Mitglieder des Vorstandes bestraft werden, wenn ihre Handlungen auf andere, als die im § 1 erwähnten geschäftlichen

¹⁾ Abs. 2 des § 17 ist durch das Vereinsgesetz in § 23 aufgehoben.

Zwecke gerichtet sind, oder wenn sie in der Generalversammlung die Erörterung von Anträgen gestatten, oder nicht hindern, die auf öffentliche Angelegenheiten gerichtet sind, deren Erörterung unter die Gesetze über das Versammlungs- und Vereinsrecht fällt;

7. § 62 RG., betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, vom 20. April 1892, in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Mai 1898 (RGBl. S. 846), wonach eine Gesellschaft ohne Anspruch auf Entschädigung aufgelöst werden kann, wenn sie das Gemeinwohl dadurch gefährdet, dass die Gesellschafter gesetzwidrige Beschlüsse fassen oder gesetzwidrige Handlungen der Geschäftsführer wissentlich geschehen lassen.

Das Reichsgesetz vom 19. April 1908.

Endlich legte die Reichsregierung dem Wunsche fast aller Parteien (mit Ausnahme der Konservativen) folgend einen Entwurf eines Reichsvereinsgesetzes (Nr. 482 der Drucks. 12. Legisl. Pr. I. Session 1907) dem Reichstage unterm 22. November 1907 zur verfassungsmässigen Beschlussfassung vor. Es wurden darin bewährte Bestimmungen der früheren landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen über das Vereins- und Versammlungsrecht — sämtliche Einzelstaaten mit Ausnahme von Waldeck hatten solche — aufgenommen.

(Über die bisherige sogenannte freie Gesetzgebung vor allem Württembergs, Hessens und Sachsen-Koburg-Gothas s. Müller und Schmidt S. 7 und 8. Ebendort auch Abdruck des Regierungsentwurfs und die parlament. Verhandlungen.) Das Gesetz wurde unterm 19. April 1908 veröffentlicht (Reichsges. Bl. S. 151—157). Es trat am 15. Mai 1908 in Kraft.

A. Allgemeine Grundsätze.

Das Gesetz regelt ausschliesslich die öffentlich-rechtliche Seite des Vereins- und Versammlungsrechts, die hier allein behandelt werden soll.

Hiervon bildet eine Ausnahme die Abänderung des § 72 BGB., der aber wesentlich auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts wirksam wird, durch § 22 des Vereinsgesetzes; sonst war eine Einwirkung auf die privatrechtlichen Normen für Vereine und Versammlungen nicht beabsichtigt.

Mit Rücksicht auf die verschiedenartige Stellung der einzelnen Bundesstaaten zur Kirche fallen nicht in den Rahmen des Gesetzes die landesrechtlichen Vorschriften über kirchliche und religiöse Vereine und Versammlungen, über kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge sowie über geistliche Orden und Kongregationen, solange diese ihr eigentliches Gebiet nicht verlassen. Da mit den sonstigen reichsgesetzlichen Vorschriften über Vereine und Versammlungen auch der Art. 68 der Reichsverfassung, soweit er vereinsrechtlicher Natur ist (s. oben), in Kraft bleibt, kann der Kaiser auch in Zukunft für das Reich (ausgenommen Bayern, Bündnisvertrag vom 23. November 1870 unter III § 5 und Schlussprotokoll von demselben Tage) oder einen Teil des Reichs bei Erklärung des Kriegszustandes unter Aufhebung der entsprechenden reichsgesetzlichen Vorschriften jede Beschränkung oder Aufhebung der Vereins- oder Versammlungsfreiheit verordnen. Ausserdem bleibt den Bundesstaaten auch fernerhin die Möglichkeit der Erklärung des Belagerungszustandes mit Wirkung auf das Vereins- und Versammlungsrecht gewahrt; es ist deshalb ein entsprechender Vorbehalt in § 16 des Gesetzentwurfes aufgenommen worden. Für Bayern greifen die landesgesetzlichen Bestimmungen ohne weiteres Platz. Endlich lässt das Gesetz die landesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Feier der Sonn- und Festtage unberührt, trägt aber durch die gewählte Beschränkung den Interessen des Versammlungsrechts und tunlichster Rechtseinheit Rechnung. (S. unten sub. 14.)

Der Anregung, bei dieser Gelegenheit auch eine Regelung des sogenannten Koalitionsrechts vorzunehmen, ist das Gesetz nicht gefolgt, da es hiermit ein dem eigentlichen Vereins- und Versammlungsrechte formell und materiell ungleichartiges Rechtsgebiet betreten hätte. Die Vorschriften der §§ 152, 153, 154a Gew.O., die von den Befugnissen der darin genannten Personenkreise in bezug auf Verabredungen und Vereinigungen zum Behuf der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen handeln, werden daher durch das Gesetz nicht berührt.



Ebenso wenig gehören Bestimmungen, wie die für die älteren Provinzen Preussens bestehende Vorschrift des § 3 des Gesetzes, betreffend die Verletzungen der Dienstpflichten des Gesindes und der ländlichen Arbeiter, vom 24. April 1854 (Gesetzsamml. S. 214), oder die dieser nachgebildeten Vorschriften anderer Bundesstaaten (§ 6 des anhaltischen Gesetzes, betreffend den Vertragsbruch in landwirtschaftlichen Arbeitsverhältnissen, vom 16. April 1899 — Gesetzsamml. Nr. 1036 — und § 5 des Gesetzes für das Fürstentum Reuss jüngerer Linie vom 12. Mai 1900, betreffend die Bekämpfung des Vertragsbruchs landwirtschaftlicher Arbeiter und Arbeitgeber, (Gesetzsamml. Nr. 605) dem von dem Gesetze geregelten Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechts an. Diese Vorschriften bedrohen lediglich bestimmte Verabredungen ländlicher Arbeiter und Dienstboten mit Strafe.

Dem Wunsche, zu gleicher Zeit die Rechtsverhältnisse der „Berufsvereine“ zu regeln, ist der Entwurf ebenfalls nicht gefolgt. Er greift zwar in offenrechtlicher Beziehung in das Leben dieser Berufsvereine mächtig ein, allein er befasst sich vor allem mit der privatrechtlichen Stellung, der Rechtsfähigkeit der Berufsvereine gar nicht. Die Versuche einer Ordnung dieser politisch schwierigen Materie sind bisher im Reichstage gescheitert. —

Das Vereinsgesetz will in der Hauptsache nur die Förmlichkeiten festlegen, die die Vereinigungen erfüllen müssen, die Vereine bilden und Versammlungen abhalten wollen.

B. Einzelbestimmungen des Gesetzes:

1. Die Grundbestimmung des Gesetzes in § 1 sagt:

„Alle Reichsangehorigen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln. Dieses Recht unterliegt polizeilich nur in diesem Gesetz und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen.“

Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts finden Anwendung, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt.“

Die Fassung entstammt den Kommissionsbeschlussen des Reichstages. Sie soll vor allem den Polizeibehörden vorbeugen, die Jahrzehnte lang den Gegenstand der Klagen fast aller Parteien des Reichstages bildeten.

2. Hinsichtlich der Teilnahme der Frauen an Vereinen und Versammlungen läst das Reichsgesetz alle bisherigen landesgesetzlichen Beschränkungen fallen. Die Frauen sind vereinsrechtlich den Männern nunmehr völlig gleichgestellt.
3. Die Regierungsvorlage liess auch alle jugendlichen Personen ohne Beschränkung zu. Erst in der Reichstagskommission fand die Bestimmung Aufnahme, dass Personen unter 18 Jahren von politischen Vereinen und Versammlungen ausgeschlossen sein sollen (§ 17).
4. Über den Begriff des „Vereins“, der „öffentlichen Versammlungen“ s. die reichhaltige frühere Literatur und Judikatur der Gerichte, die noch für die Zukunft volle Geltung haben, da der Reichstag wie die verbündeten Regierungen alle Versuche von Legaldefinitionen der Begriffe „Verein“ und „Versammlung“ aus guten Gründen als unmöglich und gefährlich ablehnten.
5. Alle Praventivverbote für öffentliche Versammlungen sind an sich unzulässig. Nur die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer (nicht dritter Personen) kann ein Verbot rechtfertigen. (Die teilweise interessanten einzelstaatlichen Ausführungsbestimmungen gerade dieser Bestimmung s. Kommentar Dr. Müller und Schmidt S. 38 ff.)
6. Jeder Verein (politischer oder unpolitischer), dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, kann auch in Zukunft aufgelöst werden. Die Auflosungsverfugung kann aber im Wege

des Verwaltungsstreitverfahrens (u. wo ein solches nicht besteht, im Wege des Rekurses nach Massgabe der §§ 20, 21 Gw.O.) angefochten werden. Die endgültige Auflösung des Vereins muss öffentlich bekanntgemacht werden (§ 2).

Die weiteren Bestimmungen des Gesetzes behandeln nur die politischen Vereine, d. h. solche, die eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezwecken. Nur diese müssen einen Vorstand und eine Satzung haben. Der Erstere muss binnen einer Frist von 2 Wochen nach Gründung des Vereins die Satzung sowie das Verzeichnis der Mitglieder des Vorstands, nicht das der Mitglieder des Vereins, — wie meistens bisher — der zuständigen Polizeibehörde einreichen. Jede Änderung der Satzung oder der Zusammensetzung des Vorstands ist in der gleichen Frist anzuzeigen. Die Satzung sowie die Änderungen sind in deutscher Fassung einzureichen, doch können die höheren Verwaltungsbehörden hiervon Ausnahmen zulassen (§ 3).

Die sog. wirtschaftlichen Vereine, welche privatrechtlich als „Verein“ anerkannt sind, unterliegen an sich den Vereinsgesetzen nicht (Aktien- u. Aktienkommanditges., eingeschr. Hilfsklassen, Ges. m. b. H. usw.) Natürlich können aber auch solche Vereine, wenn sie sich mit politischen Angelegenheiten dauernd beschäftigen, unter das Gesetz fallen. Nur der dauernde Vereinszweck entscheidet.

7. Ausdrücklich ausgenommen sind von der Natur „politischer Vereine“ i. S. des § 3 „Personenmehrheiten, die vorübergehend zusammentreten, um im Auftrage von Wahlberechtigten Vorbereitungen für bestimmte Wahlen zu den auf Gesetz oder Anordnung von Behörden beruhenden öffentlichen Körperschaften zu treffen. Doch gilt diese Privilegierung der sog. „Wahlvereine“, „Wahlkomitees“ ad hoc nur vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Wahltages bis zur Beendigung der Wahlhandlung.

Natürlich finden die Vorschriften des Ges. auch keine Anwendung auf die durch das Gesetz oder die zuständigen Behörden selbst angeordneten Versammlungen.

8. Das Reichvereinsgesetz hat das Genehmigungsrecht der Polizeibehörden auf ein Minimum beschränkt. In der Regel genügt eine, überdies stark durchlöchernte Anzeigespflicht. Wer eine öffentliche Versammlung zur Erörterung politischer Angelegenheiten (politische Versammlung) veranstalten will, muss hiervon mindestens 24 Stunden vor dem Beginn bei der Polizeibehörde unter Angabe des Ortes und der Zeit Anzeige erstatten. Über die Anzeige ist von der Polizeibehörde sofort eine kostenfreie Bescheinigung zu erteilen. Diese Bestimmung, die also bloss für öffentliche und politische Versammlungen gilt, ist aber (§ 6) dreifach durchbrochen, sodass praktisch von ihr wenig überbleibt:

- a) Einer Anzeige bedarf es nicht für Versammlungen, die öffentlich bekannt gemacht worden sind (entweder durch Zeitungen, Anschlag usw.); die Erfordernisse der Bekanntmachung bestimmt die Landeszentralbehörde.
- b) Einer Anzeige bedarf es ferner nicht für Versammlungen der Wahlberechtigten zum Betriebe der Wahlen zu den auf Gesetz oder Anordnung von Behörden beruhenden öffentlichen Körperschaften vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Wahltags bis zur Beendigung der Wahlhandlung.
- c) Das gleiche gilt für Versammlungen der Gewerbetreibenden, gewerblichen Gehilfen, Gesellen, Fabrikarbeiter, Besitzer und Arbeiter von Bergwerken, Salinen, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebenen Brüche und Gruben zur Erörterung von Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter. (S. die genauen Ausführungsbestimmungen bei Dr. Müller und Schmid S. 81—94 und S. 97 ffl.) Die Ausnahme, die rein deklaratorische Bedeutung besitzt, wird in der Praxis — wie alle derartigen kasuistischen Bestimmungen — manche Schwierigkeiten machen.



9. Strenger als die öffentlichen Versammlungen in Lokalen behandelt auch das Reichsgesetz die Versammlungen im Freien und die öffentlichen Aufzüge (§ 7). Sie bedürfen der Genehmigung der Polizeibehörde. Die Genehmigung ist von dem Veranstalter mindestens 24 Stunden vor dem Beginne der Versammlung oder des Aufzugs unter Angabe des Ortes und der Zeit nachzusuchen. Sie ist schriftlich zu erteilen und darf nur versagt werden, wenn aus der Abhaltung der Versammlung oder der Veranstaltung des Aufzugs Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist. Im Falle der Verweigerung ist dem Veranstalter sofort ein kostenfreier Bescheid mit Angabe der Gründe zu erteilen.

Aber auch hier hat der Reichstag wichtige praktische Durchbrechungen des Prinzips beschlossen, indem er ausdrücklich bestimmte, dass eine Versammlung, die in einem geschlossenen Raum veranstaltet wird, nicht schon deshalb als Vers. unter freiem Himmel anzusehen ist, weil ausserhalb des Vers.-Raumes befindliche Personen an der Erörterung teilnehmen oder weil die Versammlung in einen mit dem Versammlungsraume zusammenhängenden umfriedeten Hof oder Garten verlegt wird.

Und ferner bleibt es der Landeszentralbehörde überlassen, die Genehmigung generell durch blosse Anzeige oder öffentliche Bekanntmachung zu ersetzen. Endlich ist ausdrücklich ausgesprochen, dass gewöhnliche Leichenbegängnisse und hergebrachte Hochzeitszüge der Anzeige oder Genehmigung überhaupt nicht bedürfen. Die Befugnis der Dispensation von Anzeige und Genehmigung ist der Landeszentralbehörde im weitesten Sinne gegeben. Von ihr haben in den einzelstaatlichen Ausführungsbestimmungen die Polizeibehörden auch schon mancherlei Gebrauch gemacht (z. B. für Kirmesszüge, Studentenumzüge usw.).

10. Auch die weitere Abwicklung der öffentlichen politischen Versammlungen regelt das Gesetz, indem es vorschreibt, dass jede solche Versammlung einen Leiter haben muss. Der Veranstalter kann die Leitung selbst übernehmen oder sie übertragen. Leiter oder Veranstalter haben jedenfalls für Ruhe und Ordnung zu sorgen und das Recht, event. die Versammlung für aufgelöst zu erklären. Die Polizeibehörde kann in jede öffentliche Versammlung — ob politische oder unpolitische — Beauftragte entsenden. Sie haben sich in dieser Eigenschaft dem Leiter oder Veranstalter vorzustellen. Dann muss ihnen ein „angemessener Platz“ eingeräumt werden. Ausdrücklich ist aber bestimmt, dass die Polizeibehörde nicht mehr als zwei Beauftragte zu einer solchen öffentlichen Versammlung entsenden darf.

Das Verbot des Waffentragens in Versammlungen hat sich auch in das Reichsgesetz hineingeflüchtet.

11. Auch das Recht der Auflösung der Versammlung durch die Polizei ist im Gesetze genau und erschöpfend geregelt (§ 14).

Hervorzuheben ist hier ausser den Übertretungen des sog. „Sprachenparagrafen“ (s. unten) vor allem das Recht der Auflösung, „wenn in der Versammlung Anträge oder Vorschläge erörtert werden, die eine Aufforderung oder Anreizung zu Verbrechen oder nicht nur auf Antrag zu verfolgenden Vergehen enthalten“.

Ist eine Versammlung für aufgelöst erklärt worden, so hat die Polizeibehörde dem Leiter der Versammlung die mit Tatsachen zu belegenden Gründe der Auflösung schriftlich mitzuteilen, falls er dies binnen drei Tagen beantragt: Eine Bestimmung, die der Auflösungs Willkür der Polizeibehörden einen um so wirksameren Riegel vorschieben soll, als die Anfechtung der Auflösung einer Versammlung dem Verwaltungstreitverfahren unterliegt.

Sobald eine Versammlung für aufgelöst erklärt ist, sind die Anwesenden verpflichtet, sich sofort zu entfernen — selbst wenn die Auflösung später als ungerechtfertigt erklärt wird: eine in der Praxis hart empfundene Entscheidung!

12. Die *erux* des Gesetzes bildete in den Parlamentsverhandlungen der sog. *Sprachenparagraph*:

Die Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen sind darnach (§ 12) in deutscher Sprache zu führen: Ausnahmen sind ex lege für internationale Kongresse sowie auf Wahlversammlungen für Reichstag und Landtag während der Wahlzeit vorgeschrieben. Hier kann also jederzeit ohne jede Anmeldung in fremder Sprache verhandelt werden. Die Zulässigkeit weiterer Ausnahmen regelt die Landesgesetzgebung. In Landesteilen mit mindestens 60% alteingesessener Bevölkerung nichtdeutscher Muttersprache,²⁾ ist in den ersten 20 Jahren (also bis 15. Mai 1928) der Mitgebrauch der nichtdeutschen Sprache gestattet, wenn der Veranstalter mindestens dreimal 24 Stunden vor dem Beginn der Versammlung der Polizei die Anzeige erstattet, dass und in welcher fremden Sprache die Verhandlungen geführt werden sollen. Weitere spezielle oder generelle Ausnahmen kann die Landesgesetzgebung wie die Landeszentralbehörde zulassen.

Die leidenschaftlich bekämpfte, praktisch beiderseits überschätzte Bestimmung des § 12 ist lediglich gegen die Polen gerichtet.

Der § 12 gilt übrigens für alle öffentlichen Versammlungen — gleichviel ob politische oder nicht politische. Die meisten Bundesstaaten haben ausdrücklich generell für die Gewerkschaftsverhandlungen des § 6 Abs. 3 des Ges. den Gebrauch der nichtdeutschen Sprache für zulässig erklärt, Preussen noch nicht.

13. Die *Strafbestimmungen* des Gesetzes (§ 18 u. § 19) sind im Verhältnis zu den bisherigen Gesetzen niedrig, meist Übertretungsstrafen (Geldstr. bis zu 150 Mk., an deren Stelle im Unvermögensfalle Haft), nur in vereinzelt Fällen (§ 19) Vergehensstrafen (Geldstrafe bis 300 Mk. oder Haft).

14. *Aufgehoben* werden ausdrücklich durch das Gesetz § 17 Abs. 2 des Wahlges. vom 31. Mai 1869, der § 2 Abs. 2 des Einf. Ges. zum Str. G. B., soweit er sich auf die bes. Vorschriften des Landesstrafrechts über Missbrauch des Vereins- u. Vers.-Rechts bezieht und der § 6 Abs. 2 No. 2 des Einf. Ges. zur R. Str. Pr. O. Die sonstigen reichsgesetzlichen Vorschriften über Vereine und Versammlungen (siehe oben) bleiben in Kraft (s. die aufgehobenen landesrechtl. Vorschriften bei Dr. Müller a. a. O. S. 694 ff.). Weiter bleiben in Kraft die oben bereits erwähnten Bestimmungen des Landesrechts über kirchliche u. relig. Vereine, über Prozessionen, Wallfahrten usw., sowie über geistliche Orden, die Vorschriften über die Versammlungen während des Belagerungszustandes u. bei Aufruhr, die Vorschriften über Verabredung ländlicher Arbeiter u. Dienstboten (s. Näheres oben), sowie zum Schutze der Feier der Sonntage und Festtage; jedoch sind für Sonntage, die nicht zugleich Festtage sind, Beschränkungen des Versammlungsrechts nur bis zur Beendigung des vormittägigen Hauptgottesdienstes zulässig. —

Die Durchführung des Gesetzes machte bisher wesentliche Schwierigkeiten nur in Preussen, nachdem sich auch in Sachsen in den letzten Jahren die Praxis den neuen Grundsätzen wesentlich anbequemt hat. —

Das Reichsvereinsgesetz ist für absehbare Zeit nicht das Endziel der Entwicklung auf diesem wichtigstem Gebiete politischer Betätigung. Es ist aber unzweifelhaft die wichtigste Etappe seit der Gesetzgebung des Jahres 1848: ein erfreulicher Schritt der Schaffung einheitlichen Rechts und gesteigerter Garantie gegen polizeiliche Willkür und politische Chikane.

²⁾ Ein genaues Verzeichnis der betr. Bezirke wurde alsbald von der preussischen Regierung aufgestellt.