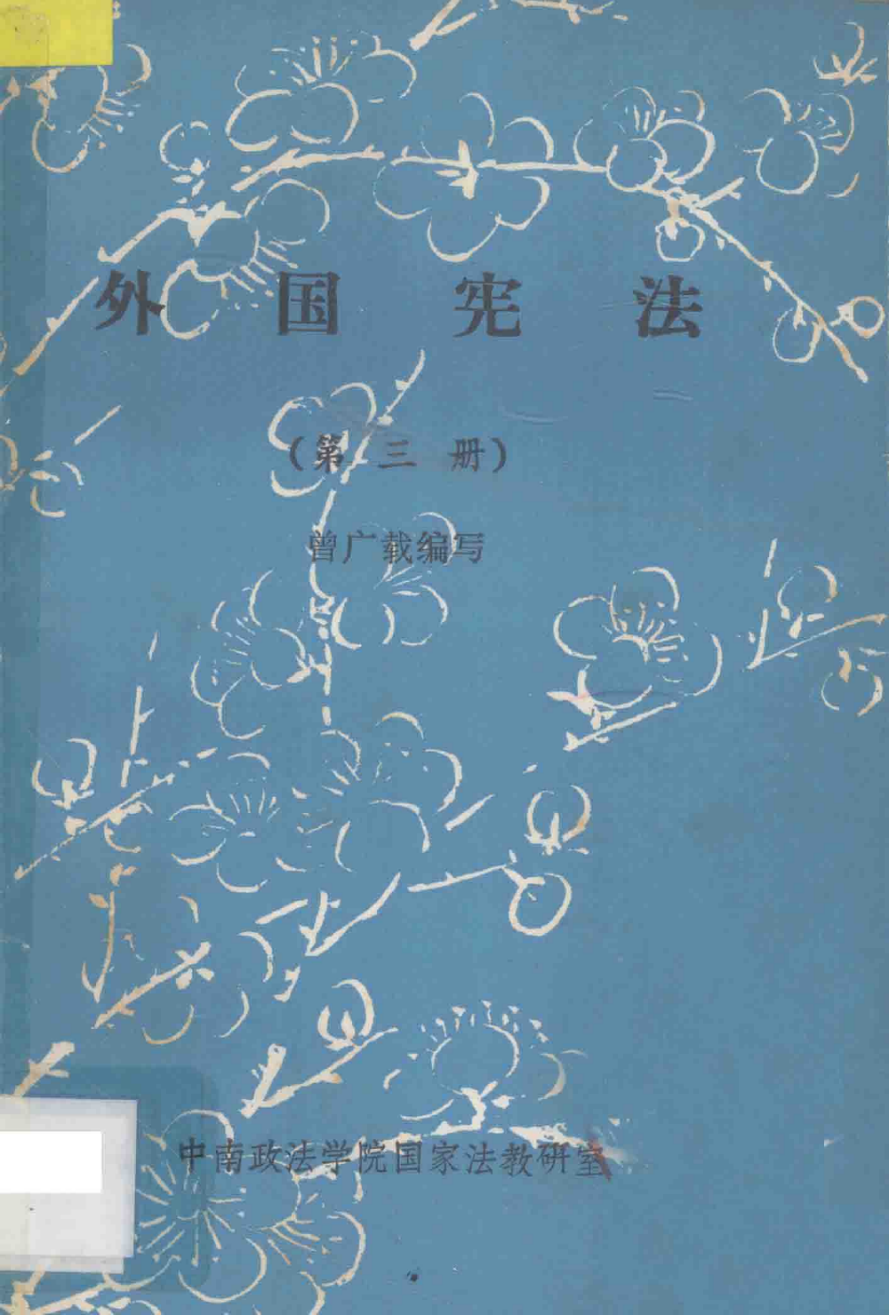




外国宪法

(第三册)

曾广载编写

中南政法学院国家法教研室

目 录

第六篇 西德基本法

第一章 德国宪法史略 (1)

第一节 1871年统一前的德国 (1)

一、法兰克王国 (1)

二、德意志民族神圣罗马帝国 (3)

三、德意志邦联和德国革命 (6)

第二节 德国的统一和德意志帝国宪法 (10)

一、德意志的统一 (10)

二、德意志帝国宪法 (13)

第三节 威玛共和国与威玛宪法 (16)

一、威玛共和国成立和威玛宪法的制定 (16)

二、威玛宪法的特点 (20)

第四节 希特勒的法西斯专政 (30)

一、法西斯专政的建立 (30)

二、法西斯制度的反动 (34)

第二章 西德的基本法 (40)

第一节 基本法的制定过程 (40)

第二节 基本法的主要特点 (44)

第三节 基本法的修改 (56)

第三章 西德的联邦议院和联邦参议院 (57)

第一节 联邦议院 (57)

一、联邦议院的选举、组织与活动 (57)

二、联邦议院的职权 (61)

第二节 联邦参议院	(68)
一、联邦参议院的组成	(68)
二、联邦参议院的职权	(69)
第四章 西德的总统和政府	(72)
第一节 总统的选举和职权	(72)
第二节 政府的组成和职权	(74)
第三节 总理在政府中的地位 and 作用	(80)
第五章 西德的司法机关	(83)
第一节 普通法院和行政法院	(83)
第二节 联邦宪法法院	(88)
第六章 西德的州和地方制度	(90)
第一节 各州的政权组织	(90)
第二节 地方管理制度	(93)
第三节 西柏林的特殊地位	(94)
第七篇 瑞士宪政述略	
第一章 瑞士的宪法	(96)
第一节 瑞士宪法的制定	(96)
第二节 瑞士宪法的特点	(99)
一、委员制共和国的政体	(99)
二、联邦制度	(100)
三、公民投票制	(103)
第三节 宪法的修改	(105)
第二章 瑞士的国家机构	(108)
第一节 联邦议会	(108)
第二节 联邦行政委员会	(113)
第三节 联邦法院	(115)
第四节 州和地方政权组织	(116)

第六篇 西德基本法

第一章 德国宪法史略

第一节 1871年统一前的德国

德意志民族的祖先是古代日耳曼人，最初居住在波罗的海海滨一带，公元前5世纪，他们开始向南迁徙，公元前50年左右，大部分日尔曼人部落定居于维斯杜拉河以西，莱茵河以东，多瑙河以北和北海以南的广大地区。到公元5世纪，日尔曼人由于受到匈奴的入侵和驱赶，又继续南下。其时，西罗马帝国由于国内奴隶和隶农的迭次起义，已经十分衰颓，加上日尔曼部落的大举入侵，内乱外患，无力招架，在公元476年，西罗马帝国便灭亡了。

西罗马帝国灭亡后，公元486年，作为日尔曼人支系的萨利克法兰克人的一个部落首领克洛维统一了高卢东北部各个部落，建立了法兰克王国，法兰克王国对西欧的影响最大。

一、法兰克王国

法兰克王国是在西罗马奴隶制瓦解和日尔曼原始公社制度解体的基础上建立起来的封建国家，起先经历了一个封建土地所有制的形成和公社解体后自由农民转化为农奴的长期

过程，到公元8世纪以后，法兰克国家的封建庄园制度基本确立。

这个国家政权的一个特点，就是不断对外发动侵略战争。8世纪初，法兰克王国征服了埃姆斯河下游的弗里西亚，占领了巴伐利亚。查理（768—814年）即位后，又向周围地区继续扩张。他在位46年，亲身参加过50多次出征，先后征服了伦巴德王国，把意大利西部并入法兰克王国；出征西班牙，建立西班牙边区；又征服了萨克森。于是，法兰克王国的版图，大大扩张。西南至厄布罗河，北达北海，东至易北河和多瑙河，南面包括意大利的一大部分，全境与西罗马帝国相差无几。公元800年，罗马教皇立奥三世为查理加冕，称为“罗马皇帝”。法兰克王国成了查理大帝帝国。

公元814年查理大帝去世，帝国便处于分裂状态。到840年查理大帝的三个孙子，各据一方，激烈争夺皇位。他们打了三、四年的仗，才在843年签订了《凡尔登条约》，把法兰克一分为三。老大罗退耳分得北起莱因河河口向南延伸经洛林、布尔戈尼直到意大利北部的帝国领土，承袭皇帝称号，独成一国。老二查理分得法兰克西部的领土，建立了西法兰克王国。老三路易分得法兰克东部的领土，建立了东法兰克王国。法兰克王国从公元486年立国，至843年，垂300余年，由于分裂宣告覆灭。不久，近代西欧三个主要国家的疆域开始形成，罗退耳的中部王国形成意大利，查理的西法兰克王国形成法兰西，路易的东法兰克王国则发展为德意志。

东法兰克王国包括萨克森、法兰克尼亚，巴伐利亚、施瓦本和图林根五个公国。在这五公国中，数萨克森最大。公元919年，萨克森公爵亨利一世取得了东法兰克全境的统治

权，建立了德意志王国，由萨克森王朝统治，并不断扩张领土。亨利死后，他的儿子奥托一世继续奉行扩张政策，侵占意大利北部的领土。961年，教皇约翰12世，遭到罗马贵族的武力反对，向奥托一世乞兵定乱，于是他统率大军进入罗马，巩固了教皇的地位。962年，教皇在圣彼得大教堂为奥托加冕，标为“罗马皇帝”。从此以后，德意志王国被称为“德意志民族神圣罗马帝国”。

二、德意志民族神圣罗马帝国

神圣罗马帝国沿袭了法兰克王国的封建制度，不过以前的采邑，这时已发展为世袭领地（封主封给封臣的采邑，一般不能世袭）。世袭领地的面积大小不等。有的只是一个庄园，有的包括几个或几十个庄园，有的甚至包括整个一个公国。如巴伐利亚公国就是巴伐利亚公爵的世袭领地。由于世袭领地大小不同，所以封建领主也有大小之别，一般说来，一个小封建领主往往要依附于大封建领主，前者称为封臣或家臣，后者称为宗主或封主，家臣必须对封主尽各种义务，而封主则要保护家臣的安全。最高的封建领主便是皇帝。此外，还有骑士，骑士也有自己的世袭领地，多依附于各封建领主。这层层封建领主构成神圣罗马帝国的统治阶级，他们统治和剥削着广大庄园里的农奴和依附农民。

神圣罗马帝国虽然是庞然大物，但它自始至终是四分五裂的，没有形成一个统一的中央集权的国家。在萨克森王朝统治时期，皇帝的权力还比较强大，各封建领主要受到他的约束。到了法兰克尼亚王朝，皇权便日见衰落。延至斯陶芬王朝，皇权更进一步式微，大封建领主的势力日益膨胀，发展成为诸侯，或称邦君，他们的领地也成了邦国。在每一邦国

里，诸侯总揽行政权、司法权和军事权，皇帝不能过问，皇帝的权力只及于自己直接所辖的领地。公元1254年，斯陶芬王朝告终，无人继承帝国皇位，最后才于1273年由有势力的大诸侯、大主教选举鲁道夫·哈布斯堡伯爵为帝国皇帝，称查理一世。此后，帝国的皇位不再世袭，而由最有权势的诸侯和主教选举产生。哈布斯堡家族和卢森堡家族的王子轮流被选为皇帝。当时有资格选举皇帝的诸侯称为选侯，主要是科隆大主教、美因兹大主教、特里尔大主教，萨克森选侯、普法耳茨选侯、勃兰登堡选侯和波希米亚国王。公元1356年，查理四世正式颁发“黄金诏书”，规定皇帝由上述七个诸侯和主教选举，同时承认诸侯在其领地内政治独立，不受皇帝任何干涉。这样，诸侯的封建割据有了正式的法律依据。神圣罗马帝国除有六个共同的皇帝外，还设有七个共同的代表会议，讨论具有共同意义的问题。但由于会议成员利害分歧，事实上很难作出任何决策，即使作出某个决议，帝国也没有任何共同的行政机构来执行这个决议。帝国没有共同的法律，也不能征收赋税，更没有帝国的常备军。所以这个国家，诚如德国启蒙思想家伏尔泰所说，它“既非神圣，又非罗马，更非帝国”。

在神圣罗马帝国的各个邦国中（1000多个），逐渐发展起来两个最大的邦国，一个是奥地利，一个是普鲁士。奥地利由于地处欧洲中部，濒临多瑙河，当欧洲交通要道，维也纳早就成了手工业和商业中心，所以在13世纪中叶便壮大起来。鲁道夫·哈布斯堡当选为帝国皇帝后，1282年把奥地利作为封地，封给自己的亲属，从此以后，哈布斯堡家族一直统治着奥地利。后来帝国的皇位又转入哈布斯堡家族手里，

哈布斯堡家族成员既当奥地利的国王，又当帝国的皇帝，从而奥地利在帝国内部的地位日益提高。以17世纪中叶普鲁士是在17世纪30年战争（1618—1648年，帝国内部天主教诸侯联盟和新教诸侯联盟之间的战争）之后迅速发展壮大起来的。它的前身是勃兰登堡邦国，后者在13世纪中叶已取得选侯的资格，是帝国七大选侯之一。从1415年起，霍亨索伦家族统治勃兰登堡。1618年，波兰国王把他的领地普鲁士公国作为采邑赠与勃兰登堡选侯，从此以后，它如虎添翼，先后兼并了东波美拉尼亚、马格德堡主教区以及德意志西部和西北部一些地区，领土不断扩大。1655年波兰同瑞典发生战争，勃兰登堡威廉选侯不仅没有尽封臣的义务，反而乘机宣布取消波兰对普鲁士公国的领主权，并把普鲁士并入勃兰登堡邦国。之后，帝国皇帝授予威廉选侯“国王”的称号。1701年1月，勃兰登堡邦国便改称为普鲁士王国。在1740—1786年菲特烈大帝（Frederich the Great）的统治期中，对外除攫取奥地利的西里西亚外，还伙同俄国和奥地利三次瓜分波兰。在当时被认为欧洲军事强国之一。拿破仑神圣罗马帝国内，虽然出现了奥地利和普鲁士两个较强大的国家，但法国资产阶级革命后拿破仑掌握政权向外扩张时，无论是奥地利或普鲁士都不是他的对手。这两国都极端敌视法国资产阶级革命，早在1791年8月，它们就共同发表宣言将采取联合军事行动，帮助路易十六。接着在1792年4月奥地利对法开战，同年9月普鲁士也稍迟开战，后来两国都是欧洲第一次反法联盟的成员。第一次反法联盟失败后，奥地利又参加第二次和第三次反法联盟，都以失败告终。拿破仑先是占领了德意志西部和西南部地区，把100多个小邦国分别并入巴登、符腾堡、巴伐利亚等大邦国。1805年12

月，拿破仑在奥斯特利茨会战中大胜俄、奥联军，于1806年7月，他又着手重新划分德意志的版图，合并了德意志的一些邦，把它们作为领地赐给自己的元帅和廷臣；又把德意志南部和西部15个邦组成所谓莱茵联邦，这个联邦承认拿破仑是它的保护者，并同法国签订了军事同盟。莱茵联邦的对外政策、宣战和媾和问题都须由法国皇帝决定，莱茵联邦的武装部队总司令也由法国皇帝兼任。这样，德意志民族神圣罗马帝国三分之二的领土，就处于拿破仑的保护之下，法兰西斯二世宣布放弃神圣罗马帝国皇帝的称号，改称为奥地利皇帝法兰西斯一世，作为德意志民族第一帝国延续840多年徒有虚名的神圣罗马帝国至到宣告灭亡。

三、德意志邦联和德国革命

帝国灭亡后，普鲁士又参加了第四次反法联盟，结果普鲁士失去二分之一的领土和人民，国几不国。奥地利参加第五次反法盟又是丧师失地。一直到1812年，拿破仑侵俄失败后，在1813年组织起来由普、奥两国都参加的第六次反法联盟，才赢得胜利，奥普两国也成了战胜国。1815年3月，拿破仑又潜回法国，建立百日政权，第七次反法联盟在滑铁卢最后一役，才最后战胜了拿破仑。在1815年的维也纳会议上，普奥两国恢复了原来的地位和领土，在神圣罗马帝国的废墟上，建立了德意志邦联，由34个成员国包括王国、公国、侯国以及4个自由市组成，它们宣称以保障德意志对内对外的安全和各成员国的独立和不可侵犯为目的而结成永久联盟，各成员国和市的政府委派代表组成邦联议会，代表在议会的言论须秉承其本国（市）政府的意旨。议会设于法兰克福，以奥地利的代表为会议主席。议会享有外交权，在某

种情形下，还有权干涉各成员国（市）的内政。各成员国仍保留外交权，在不危害邦联其他成员国安全的范围内，还可同外国缔结同盟。邦联若同外国宣战，任何成员国在未得邦联特许前，不得同敌国私自媾和。各成员国不得彼此宣战，遇有事端应提交邦联议会议决。邦联议会对于重大问题，须由全体一致通过，特别须取得奥、普两国同意。由于这两大国经常互相猜忌，不能合作，所以邦联议会很难通过什么决议。此外尚设有一帝国法院，但其权力非常有限。至于邦联的行政机关则付缺如。因之，议会会有什么决议，也只能由成员国去执行。总之，邦联仍是一个非常软弱松驰的组织，比起神圣罗马帝国来，没有好多少。

到了19世纪40年代，德意志的资本主义经济有了较大的发展。拿破仑在德意志打击封建割据的统治，普鲁士缓慢地进行的资产阶级改革，改变了德意志农村中的生产关系，促进了农民的分化。越来越多的农民因赎免封建义务成为了无地或少地的雇农，少数农民则上升为富农。容克地主贵族在赎买过程中攫获了巨额赎金和土地，把以前使用农奴劳役满足自己挥霍的大庄园，逐渐改变为使用雇佣劳动从事商品生产的大农场，从而促进了农村中资本主义的发展。

在城市中，工业的资本主义发展比农业快得多。19世纪上半叶，城市行会手工业已完全没落，手工工场盛行起来。在普鲁士、萨克森等发达地区，已开始采用大机器生产，近代化的工厂代替了手工业工场，工业生产蓬勃发展。在1820年，德意志工业总产值只有8,500万英镑，到1840年已增至15,000万英镑。

资本主义经济的发展要求政治上的统一。资产阶级对于政治上分崩离析感到异常不满，他们要求有一个统一的国家

和一个统一的国内市场。而广大人民群众对德意志的封建割据落后状况也日益不能容忍，资产阶级革命的爆发已经是不可避免了。革命的首要任务自然是实现国家的统一和消灭封建农奴制的残余。马克思和恩格斯曾经对德国的革命寄予很大的希望，他们在《共产党宣言》中指出：无产阶级政党把自己的主要注意力集中在德国，因为德国处在资产阶级革命的前夜，因为同十八世纪的英国和十八世纪的法国相比，德国将在整个欧洲文明更进步的条件下，拥有发展得多的无产阶级去实现这个变革，因而德国的资产阶级革命只能是无产阶级革命的直接序幕。^①

1848年2月底3月初，毗邻法国的西南德意志各邦在法国二月革命的影响下，首先爆发了人民革命运动。巴登、黑森、萨克森、巴伐利亚地区的农民，捣毁庄园，焚烧地契，自行从封建束缚中解放出来。这时资产阶级也参加了革命的队伍，形势如火如荼。3月13日在奥地利首都维也纳爆发了人民起义，梅特涅反动政府被推翻，皇帝被迫宣布改组内阁，同意召开国民议会，制订宪法。3月18日，维也纳胜利的消息，鼓舞了柏林人民，他们在起义充分行动的基础上，同一万四千多名反动军队发生了巷战。普王威廉四世感到形势不妙，慌忙下令撤走军队，同意召开国民议会，制订宪法，改组政府，释放政治犯。接着，资产阶级代表人物康普豪森接受普王的委任组织内阁。正是在当时波澜壮阔蓬勃的形势下，如果德国资产阶级具有当年法国资产阶级那样的革命意志和力量，本来是有可能取得资产阶级革命的彻底胜利的；但是德国资产阶级却逃避革命。

①《马克思恩格斯选集》第十卷第285页。

软弱异常，胆小如鼠，他们极度害怕已经发展起来的无产阶级的革命力量，他们只想利用革命风暴，取得封建统治阶级的某些让步，能够在政治、经济利益的某些方面满足他们的要求，分得一杯之羹，便心愿已足。在无产阶级的革命力量显示巨大力量时，便立即和革命人民分手，转而同反动力量携手合作了。他们一再向工人呼吁说：“田地的收获要靠太阳光和及时雨，劳动的收获要靠秩序与和平。可是起义却如同雹灾！因此永远要重复这句话，你们别受迷惑呀！”

就因为资产阶级革命的叛卖，使反革命力量赢得了喘息的机会，他们从最初的慌忙失措中站稳了脚跟并积蓄了力量时便开始反攻倒算了。维也纳的人民起义，虽在5月和10月，又两次迫使奥皇秘密出逃，但在1848年11月，奥皇集结反革命大军反扑后，终于把人民起义镇压下去了。在柏林，资产阶级内阁一心充当王朝的档箭牌，对付革命人民，可是在普王威廉四世把弗兰格尔的大军在柏林布署停当后，便轻而易举地把资产阶级的内阁废除了，代之以容克地主官僚组成的政府。资产阶级参政只不过是昙花一现。

在1848年革命高涨时期，5月15日，全德意志选举出来的资产阶级代表在美因河畔的法兰克福举行国民议会，573名代表中，既没有工人，也没有贫农。他们就制订宪法问题进行了无休止的辩论，在革命紧要关头，不去着手组织革命群众，解决急迫的革命任务，却整天关起门来吵吵闹闹，空发议论。成了历史上有名的“老太婆议会”。恩格斯指出：

“这个议会自称是体现了德国思想和学术的真髓，而事实上它只是一个供老朽腐败的政客在全德国的眼前表现他们全不自觉的滑稽丑态和他们思想与行动上的无能的舞台。”①

① 《马克思恩格斯选集》人民出版社1972年版第1卷第538页

1849年3月，法兰克福议会通过了所谓“帝国宪法”。它规定建立一个统一的德意志帝国，德意志各邦在帝国内保有广泛的自主权，但外交权和军事权应专属于中央政府。宪法中还规定取消贵族的封建特权和农奴制（要偿付赎金），宣布私有财产不可侵犯以及一些资产阶级的民主和自由权利。这说明了这部宪法的资产阶级性质。法兰克福的议员寄希望于封建君主接受帝国的皇冠，从而支持他们所制订的宪法，他们选举普鲁士国王为德意志帝国皇帝。可是普王却报以鄙夷的拒绝，他说他决不戴带有1848年革命杂味的皇冠，同时他拒绝承认宪法。奥地利以及其他大邦都步普王的后尘。

封建邦君拒绝承认宪法的行径，激起了人民群众的巨大愤怒，他们把这部宪法看作是3月革命以来唯一没有被消灭的成果；积极投入了护宪运动。5月初德意志一些地区爆发了规模相当大的人民起义，并且很快扩散开来。在这时法兰克福议会的议员没有出来领导5月起义，保卫宪法，相反，他们被革命群众的行动吓昏了，有些议员慌忙宣布自己与宪法断绝关系，有些议员干脆溜之乎也。各地武装起义由于没有统一领导，互相配合，相继失败。法兰克福议会也被解散。1848年的资产阶级革命，以彻底失败告终。

第二节 德国的统一和德意志帝国宪法

一、德意志的统一

1848年革命的失败，实现德国统一和清除封建农奴制残余为资本主义的发展扫清道路的任务没有得到实现，但革命

毕竟冲击了封建制度，提高了人民群众要求国家统一的觉悟，多少有利于资本主义的进一步发展。德国统治阶级遭受革命的打击后，也深切地认识到再照老样子统治是难以为继了，为了自身的生存，也必须改弦更张，有所改革。所以普鲁士在1850年制订了本邦的成文宪法，根据宪法，国王的权力特别是在立法方面的权力，不能不受到某些限制。在选举产生的下议院中，容克地主和大资产阶级占大多数，政权的性质已不是纯粹的封建贵族专政。此外，统治阶级又继续自上而下地进行了农业改革，基本上废除了农民对地主的人身义务，进一步肃清了封建残余。由于革命的失败，封建经济转变为资本主义经济，便只有依靠地主贵族的资产阶级化以及封建统治阶级进行自上而下的资产阶级改革，逐渐破坏封建关系以适应资本主义发展的要求。

19世纪50年代后的20年当中，德国的工商业有了比过去更为迅速的发展，到1870年，德国从落后的农业国已发展成为先进的工业国。因此，国家的统一，在50年代后，显得更为迫切了。在当时的历史条件下，实现国家的统一，存在着两种可能性，即“或者是通过革命，或者是通过普鲁士王朝的战争。通过革命，就是由无产阶级来领导并建立全德共和国；通过普鲁士王朝的战争，就是巩固普鲁士地主在统一的德国中的领导权。”^①德国资产阶级由于本身的软弱性和妥协性，在1848年革命中已经证明不可能领导革命取得胜利。由无产阶级领导，通过革命来实现统一，当时德国还不具备这样的成熟的社会条件。特别是当时德国无产阶级发展还不够成熟，在无产阶级的队伍里，手工业工人仍多于产业工

^① 《列宁全集》第19卷第292页

人，国家的分裂又阻碍着统一的工人阶级政党的形成，许多工人群众还处于小资产阶级的社会主义思想的影响之下。因此，德国的统一，根据当时客观历史条件，便只有由普鲁士王国通过战争来实现。

1861年普王威廉四世去世，威廉亲王登上王位，称威廉一世。次年，他任命奥托·冯·俾斯麦为首相。俾斯麦（1815—1898）出身于普鲁士贵族家庭，本人是一个资产阶级化的容克地主，他强烈拥护普鲁士主权。他认为要由普鲁士实现德国的统一，内有奥地利的阻碍，外有英、法、俄的干涉，存在着不少困难。他向来认为政治的晴雨表不是议会喊声的高低，而是军队所抱持的态度。他得出结论，只有用铁与血，才能实现德国的统一。他秣马厉兵，加强军备，终于通过三次战争实现了德国的统一。

1864年，普鲁士同奥地利结盟，发动了对丹麦的战争，结果丹麦战败，1815年维也纳会议划给丹麦的什列斯维希和荷尔斯坦两个德意志公国被分别交还给普鲁士和奥地利。

1866年，普鲁士与麦克伦堡、图林根等邦国结盟，发动了对奥地利的战争，奥地利战败，放弃荷尔施坦并同意解散1815年建立的德意志邦联，从此退出德意志，不再干预德意志的事务。与奥地利结盟对普作战的汉诺威、黑森——卡塞尔、拿骚等邦国和法兰克福自由市，以及黑森——达姆斯塔特的一部分领土，并入普鲁士。普鲁士的领土自东向西连成一片。1867年，成立了以普鲁士为盟主的北德意志联邦，包括美因河以北的大小邦国22个。至于南部的巴登、符腾堡、巴伐利亚和黑森——达姆斯塔特四邦国，则仍独立于北德意志联邦之外。

1870年，它又挑引起普法战争，9月2日，双方在法国

的要塞色当进行决战，法军战败投降，拿破仑三世当了俘虏。法国将亚尔萨斯和洛林割让给普鲁士。先前独立的巴登、符腾堡、巴伐利亚和黑森莱茵达姆斯塔特四邦加入德意志联邦，成立了以普鲁士国王为首的德意志帝国，德意志的统一终于实现。

一、德意志帝国宪法

在1867年建立北德意志联邦时，就制订有宪法，这个宪法是由俾斯麦起草的。普法战争胜利后，1871年1月18日，普王威廉三世在凡尔赛宫宣布自己为德意志皇帝。同年3月，新的帝国议院由选举产生，批准了根据1867年宪法稍加修改的新的德意志帝国宪法。

这部宪法共14章78条，内容相当精简。它给德国规定了二元立宪君主制的制度。联邦元首是德意志皇帝，他拥有广泛的重大的国家权力。对帝国议院和帝国参议院有开会、停会、闭会之权；有公布法律之权；有任免文武官吏之权；有对外代表帝国以帝国名义宣战媾和，建立联盟或缔结条约，任命驻外使节和接受外交使之权。在他认为必要时，有宣布在帝国境内实行戒严之权。特别是皇帝手里握有巨大的军事权力。海陆军的最高指挥命令权是专属于皇帝的。德意志皇帝同时是普鲁士王国的国王。德皇在行使权力时，何种行为是行使皇帝的权力，何种行为是在行使国王的权力，通常不易明晓。皇帝任命和命令中，官吏制高，皇帝下面的帝国最高行政长官是首相，首相由皇帝任免，根据皇帝的谕旨综理全国行政事务。政府各部大臣由首相提请皇帝任免，实际上大臣的任免权操之于首相。首相对皇帝负责，各部大臣则对首相负责。在德意志帝国时代，无所

谓内阁。内阁是一个实行合议对国家的大政方针共同负责的集体，当时德意志不存在这种机构。首相兼承皇帝旨意，制定政府施政纲领、方针和政策。这完全是他个人的事，各部大臣不得参与，他们只是作为首相的付属奉命行事而已。。此外，首相还兼任帝国参议院主席，参议院的立法提案都是通过首相以皇帝的名义送交帝国议院的。首相对参议院的一切事务有决定权。

宪法规定立法权由帝国议院和帝国参议院行使。帝国议院是下议院，帝国参议院是上议院。帝国议院由选民直接选举产生，实行小选举区二轮多数制，每一选区选出议员一人，以得票过半数者为当选，如第一次选举中无人得过半数票，则对得票较多的前二人进行第二次投票，以得票较多者为当选。这个制度一直实行到帝国终结。

在德意志帝国的国家机构中，帝国议院是一个无足轻重的机构。它虽然有权讨论和议决法律案，但立法提案权属于首相和帝国参议院，它通过的法案，参议院还有否决权。最后还须皇帝批准。同时，它还有随时被解散的危险。至于监督政府的权力，由于首相并不向它负责，它又不能提出任何不信任案，可以说是没有的。统治阶级设立这样的下议院，只不过是用来装点门面，标榜“民主”，欺骗群众而已。

至于作为上议院的帝国参议院，则具有相当重要的地位和作用。它不由选举产生，而是由参加联邦的各邦政府在本邦高阶官吏中任命代表组成。各邦代表的名额依各邦面积的大小，人口的多寡以及在联邦中的地位和作用的差别而不同；普鲁士占17席，巴伐利亚占6席，萨克森和符腾堡各占4席，有许多小邦各只占1席，总数为58席。1911年增至61席。参议院代表投票须严格奉行本邦政府的训令，不能凭个