

ebensowenig beseitigen wie die Sprache oder die Schrift, denn gleich diesen ist er eine Voraussetzung unseres gegenwärtigen Daseins.

Deshalb ist auch die Begründung verfehlt, mit welcher der ideologische Anarchismus Godwins, Stirners, Proudhons und Tolstojs dem Staate die Daseinsberechtigung versagt. Der Staat muss mit allen seinen Mängeln bestehen bleiben, weil sich nichts Besseres an seine Stelle setzen lässt. —

Der Anarchismus, die Lehre, dass der Staat keine Daseinsberechtigung habe, ist eine kühne und grossartige Lehre, aber er ist eine Irrlehre. Wer seinen Grundgedanken und dessen Verzweigungen, seine bedeutendsten Vertreter und den Kreis seiner Anhänger kennen gelernt hat, muss ihm mit gemischten Gefühlen gegenüberstehen. Vom Standpunkt des Staatsmannes muss man sein Dasein bedauern. Denn er hat grossherzige und warmfühlende Naturen verleitet, sich gewaltsam und sinnlos dem Staate entgegenzustellen und einem Wahngebilde andere Menschen und schliesslich sich selbst zum Opfer zu bringen. Vom Standpunkt des Forschers dagegen muss man an ihm den Anregungswert schätzen, der kraftvollen Irrtümern innezuwohnen pflegt, welche uns nötigen, uns über die Gründe des scheinbar Selbstverständlichen klar zu werden. Die Bedeutung des Anarchismus liegt im letzten Grunde darin, dass er unsere Überzeugung von der Notwendigkeit des Staates befestigt und vertieft hat.

14. Abschnitt.

Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung.

Von

Dr. Franz W. Jerusalem,
Privatdozent an der Universität Jena.

Literatur:

Vorbemerkung: Die Literatur über den Gegenstand ist keine reiche. Die Werke, die auf ihn überhaupt eingehen, streifen ihn regelmässig nur, ohne ihn zu erschöpfen. Eine Ausnahme macht nur das unten angeführte Werk von Jellinek. Zahlreicher und wertvoller sind die Darstellungen der konkreten Verwaltungsorganisation in einzelnen Staaten mit Rücksicht auf den Gegensatz von Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung. Für England ist besonders das hervorragende Werk von Josef Redlich zu erwähnen, dessen glänzenden Ausführungen auch meine Darstellung gefolgt ist. — Anschütz, Richtlinien preussischer Verwaltungsreform, in der Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für v. Martitz 1911, S. 469 ff. mit Literaturangaben über die heutigen Reformbestrebungen in Preussen. — A u c o c, Les controverses sur la décentralisation administrative, in der Revue Politique et Parlementaire, 4. Band. 1895, S. 7 ff., mit reichen Literaturangaben. — Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 6. Auflage, 1910. — Beyer, Zentralisation und Dezentralisation, im Staatslexikon, herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, 3. Auflage, 1912, Band V, S. 1256 ff. — Bornhak, Preussische Staats- u. Rechtsgeschichte, 1903. — Deschanel, Paul, La Décentralisation, 1895. — Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardens Handbuch des öffentlichen Rechts, I, 1, 1883. — Glumpowicz, Allgemeines Staatsrecht, 1897. — Hatschek, Englisches Staatsrecht, im Marquardens Handbuch des öffentlichen Rechts, 2 Bände, 1905 und 1906. — v. Held, Grundzüge des Allgemeinen Staatsrechts, 1868. — Holtzmann, Französische Verfassungsgeschichte 1910, im Handbuch der Mittelalterlichen und Neueren Geschichte, hgg. von v. Below und Meinecke. — Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, 1905. — Comte de Luçay, La Décentralisation, 1895. — Mayer, Otto, Theorie des Französischen Verwaltungsrechts, 1886. — v. Meier, Ernst, Das Verwaltungsrecht, in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler, II, 1904. — Preuss, Zur preussischen Verwaltungsreform, 1910. — Redlich, Englische Lokalverwaltung, 1901. — v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardens Handbuch des öffentlichen Rechts, I, 2, 1884. — v. Stein, Lorenz, Die Verwaltungslehre, insbesondere Erster Teil, 2. Abt.: Die vollziehende Gewalt, II, Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, 2. Auflage, 1869. — Stier-Somlo, Zur Reform der preussischen Staatsverwaltung, 1909.

I. Versteht man unter Verwaltung obrigkeitliche Tätigkeit im weitesten Sinne, so lässt sie sich im einzelnen danach unterscheiden, ob sie von der Zentralgewalt, also derjenigen Instanz innerhalb des Staates, in der die Einheit der staatlichen Organisation zum unmittelbaren Ausdruck kommt, ausgeht, oder ob sie von untergeordneten, mehr oder weniger von jener Zentralinstanz abhängigen Faktoren ausgeübt wird.

Die Verteilung der Verwaltungstätigkeit im Staate zwischen der Zentralinstanz und gewissen untergeordneten Faktoren ist in gewissem Umfang begrifflich notwendig. Notwendig ist in erster Linie eine gewisse *Zentralisation* von Verwaltungsgeschäften in der Zentralinstanz. Zunächst aus dem Begriff des einheitlichen Staatswesens heraus, da die Verwaltungstätigkeit der Zentralinstanz die Einheit der Staatsgewalt darstellt, die eben diesen Charakter von jener Verwaltungszentralisation erhält. Diese muss also notwendig in gewissem Masse vorhanden sein, damit man von einem einheitlichen Staatswesen überhaupt sprechen kann, das also nicht bloss Bundesstaat oder eine andere Staaten- und Länderverbindung ist, für welche etwa das Deutsche Reich und das Britische Empire als Beispiele gelten können. Welcher Art die Zentralisation der Verwaltung sein und welchen Umfang sie haben muss, um ihr den Charakter einer einheitlichen Staatsgewalt zu verleihen, braucht in diesem Zusammenhang nicht näher erörtert zu werden.

Zentralisation der Verwaltung ist ferner wegen des Charakters bestimmter Verwaltungszweige begrifflich notwendig. Gewisse Verwaltungszweige können nämlich begrifflich nur von solchen Faktoren innerhalb des Staates ausgeübt werden, die den Staat als solchen, die Einheit des staatlichen Willens in letzter Instanz repräsentieren. Dieser Faktor ist aber lediglich die Zentralinstanz bzw. ein es ihrer Organe, wenn jene sich, was im modernen Staat die Regel ist, aus mehreren zusammensetzt. Zu solchen Verwaltungszweigen, die begrifflich nur dem Geschäftskreis der Zentralinstanz angehören können, gehört z. B. die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, insbesondere die Aufrechterhaltung und Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten, der Schutz der Staatsangehörigen im Auslande usw.

Notwendig ist sodann eine gewisse *Dezentralisation* der Verwaltung. Das Wesen der Zentralverwaltung besteht vor allem in der Aufstellung allgemeiner Regeln und in Anordnungen, die innerhalb des Staatsgebietes Geltung beanspruchen, und nur ausnahmsweise in der Erledigung von Geschäften, die eine notwendige Beziehung zum Staatsgebiet nicht haben. Diese Verwaltungstätigkeit der Zentralgewalt bedarf also überall Werkzeuge und Organe, welche ihr konkrete Wirksamkeit verleihen und insbesondere die effektive Durchführung ihrer Befehle sicherstellen und garantieren. Insoweit ist die staatliche Verwaltung notwendig territorial gebunden; überall, im letzten Winkel des Staatsgebietes muss sie in die Erscheinung treten. Der Polizeidiener also muss allgegenwärtig sein, damit nun auch wirkliche Ruhe und Ordnung aufrecht erhalten bleibe, dass der Verbrecher festgenommen werde, um die gesetzlich festgestellte Strafe zu erleiden und dass die zahllosen Vorschriften befolgt werden, die besonders im modernen Staat im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt erlassen sind. Soweit sich die Verwaltungstätigkeit in konkreten Erscheinungen innerhalb des Staatsgebietes äussern muss, ist sie also notwendig dezentralisiert, wenn auch in sehr kleinen Staatswesen, wie in den antiken Stadtstaaten, die Zentralverwaltungsorgane in der Lage sind, einen Teil der Lokalverwaltungsgeschäfte selbst zu erledigen.

Zwischen diesen beiden Gebieten der Verwaltung, die notwendig zentralisiert bzw. dezentralisiert sind, liegt nun ein weites Feld, das begrifflich sowohl nach den Grundsätzen der Zentralisation als der Dezentralisation behandelt werden könnte. Wie diese Verteilung im einzelnen durchgeführt ist, hängt zunächst von der Verfassung des jeweiligen Staates ab. Das leuchtet ohne weiteres ein, wenn man etwa den Lehnstaat des Mittelalters, wo die Lokalverwaltung in den Händen der Lehnsträger ruhte, vergleicht mit der Verfassung des heutigen Frankreich, die wir mit Beziehung auf die Verteilung der Verwaltungsbefugnisse noch unten im einzelnen betrachten werden.

Aber auch zwischen den einzelnen Staaten der modernen Zeit bestehen bezüglich ihrer Verfassung tiefgreifende Unterschiede, die auf die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte an die einzelnen in Betracht kommenden Faktoren den grössten Einfluss gehabt haben. Man kann die modernen Staatsverfassungen hinsichtlich ihres Einflusses auf die Verteilung der Verwaltung in demokratisch-*aristokratische* und absolutistische scheiden. Für die Richtigkeit dieser Unterscheidung ist selbstverständlich nicht erforderlich, dass sich diese Verfassungstypen in völliger Reinheit vorfinden, da es sich hier nur darum handeln kann, gewisse vorwiegende Charakterzüge der einzelnen Staaten, die auf die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte einen gewissen gleichmässigen Einfluss haben, unter einheitlichen Gesichtspunkten zusammenzufassen.

Denkt man sich nun diese Verfassungsformen völlig rein durchgeführt, so ist im demokratischen oder aristokratischen Staatswesen entweder das gesamte Volk oder eine gewisse Auslese Träger

der Regierungsgewalt. Gesetzgebung und Verwaltung ist in ihren Händen, die sie unter dem Gesichtspunkt ihrer Interessen handhaben. Im Gegensatz dazu steht das absolutistische Staatswesen. Hier ruht die Regierungsgewalt weder beim ganzen Volke noch einem Teile, sondern regelmässig in den Händen eines absoluten Herrschers; es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass sich typische Merkmale dieser absolutistischen Regierungsform selbst in formalen Demokratien finden, wie das Beispiel des heutigen Frankreich beweist.

Je nachdem es sich um die eine oder die andere Regierungsform handelt, ist nun die Verteilung der Verwaltungstätigkeit verschieden gestaltet. In absolutistisch regierten Staaten wird sich die gesamte Verwaltung, soweit sie nicht in den Händen der Zentralgewalt liegt, als delegierte Befugnisse der Zentralgewalt darstellen. Die Lokalverwaltungsorgane werden blosse Werkzeuge der Zentralgewalt sein, welche die Ausübung der Befugnisse der Lokalverwaltungsaktoren bis ins einzelste vorschreibt und ihre Ausführung genau überwacht.

Im Gegensatz dazu ist die Verteilung in demokratischen und aristokratischen Staatswesen eine wesentlich verschiedene. Hier stellt die Zentralgewalt nichts als ein Organ der Gesamtheit der Staatsbürger oder des herrschenden Kreises dar, das sie repräsentiert oder als ihr Beauftragter erscheint. Da jeder Staatsbürger oder jedes einzelne Glied der herrschenden Schicht in möglichst weitgehendem Masse an der Verwaltung teilnehmen will, eine grössere Teilnahme an der Staatsverwaltung aber nur im Rahmen der Lokalverwaltung möglich ist, so wird hier die Dezentralisation im Gegensatz zu den absolutistisch regierten Staaten ein charakteristisches Merkmal der Verfassung sein.

Neben dem Charakter der Verfassung des einzelnen Staates kommt für die Verteilung der einzelnen Verwaltungszweige selbstverständlich die Zweckmässigkeit in Betracht.

Dieses Moment wird allerdings in vielen Fällen, wo nicht der besondere Charakter eines Verwaltungszweiges, wie die Organisation der militärischen Streitkräfte oder die Gerichtsbarkeit eine bestimmte Art der Verteilung zwingend verlangt, gegenüber dem Charakter der Staatsverfassung nicht zu seinem Recht kommen. Es ist selbstverständlich, dass sich in einem Staate, wo die Gesamtheit der Staatsbürger oder ein Teil von ihnen die Herrschaft in Händen hat, die Neigung geltend machen wird, die Dezentralisation gegenüber der Zentralisation der Verwaltung einseitig zu betonen. Es ist verständlich, dass der Staatsbürger oder das einzelne Mitglied der herrschenden Klasse nur ungern die Eingriffe der Zentralgewalt dulden wird und jedenfalls nur insoweit, als dies unumgänglich notwendig ist. So wird hier die Gefahr vorliegen, dass Verwaltungszweige, die an sich einer stärkeren Zentralisation bedürfen, zu kurz kommen.

Das Gegenteil wird bei dem Typus des absolutistischen Staatswesens der Fall sein. Hier bedeutet die Zentralgewalt politisch alles, die einzelnen Staatsbürger nichts, die lediglich als Untertanen, als Objekte der Herrschaft in Betracht kommen. Dem entsprechend wird die Zentralgewalt die Neigung haben, möglichst alles ihrer eigenen Entscheidung vorzubehalten, auch wenn manches zweckmässiger lokalen Verwaltungsorganen überlassen bliebe. Hier umgekehrt ist also die Gefahr vorhanden, dass Verwaltungszweige, die eine dezentralisierende Behandlungweise erfordern, wegen der allgemeinen Tendenz zur Zentralisation geschädigt werden und verkümmern.

An zwei Beispielen möchte ich die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte zwischen Zentralgewalt und Lokalverwaltungsbehörden in geschichtlicher Entwicklung darlegen, wobei ich mich vorwiegend auf die Betrachtung solcher Verwaltungszweige beschränken werde, die nicht aus begrifflichen Gründen oder zwingenden Zweckmässigkeitsrücksichten ohne weiteres in bestimmter Weise verteilt sind. Als Beispiel eines demokratisch-aristokratischen Staatswesens werde ich England heranziehen, während mir als Beispiel eines absolutistischen Staatswesens trotz seiner heutigen formalen demokratischen Verfassung Frankreich als das geeignetste erscheint.

II. Der heutige Charakter der Verwaltung in England beruht historisch auf dem ursprünglichen Gegensatz zwischen Zentralgewalt und lokaler Autonomie, der seinen Ausdruck findet in dem herrschgewaltigen normannischen Königtum, das auf Vereinigung des gesamten Umfanges der öffentlichen Gewalt in seinen Händen hinarbeitet, einerseits und dem Stammesbewusstsein der unterworfenen Völkerschaften andererseits, deren Territorien unter dem Drucke der Königsgewalt zu Bezirken der Lokalverwaltung werden. Dieser Gegensatz zwischen machtvollem Königtum und lebendigem Stammesbewusstsein innerhalb der einzelnen Grafschaften des Königreiches fand zum

erstmals einen monumentalen Ausdruck in der Magna Charta von 1215; hier ist bestimmt, dass das Königsgeschicht nicht mehr dem im Lande umherziehenden Hofe folgen, sondern einen festen Sitz haben solle, dass ferner die Gerichtstage (Assizes) durch reisende Richter im ganzen Lande abzuhalten wären, dass endlich bei Verurteilung zu Polizeistrafen die Nachbarn bei der Festsetzung der Busse mitwirken müssten. Damit hatte die historische Tradition des Stammesbewusstseins bereits gegenüber den Zentralisationsbestrebungen des Königtums einen Sieg davongetragen. In der Folgezeit tritt das noch mehr in die Erscheinung. Unter Eduard III., dem grossen Reformator Englands, kam es zu einem neuen Kompromiss. Der Kronbeamte, der Vice-Comes, der in der einzelnen Grafschaft die Zentralgewalt repräsentiert, wird des grössten Teiles seiner Befugnisse entkleidet; an seine Stelle treten Friedensrichter, d. h. Männer, die in der Grafschaft angesessen sind und vom Könige auf Widerruf ernannt werden. Sehr bald wird die Kompetenz dieser Friedensrichter bedeutend erweitert. Sie werden so allmählich zu den eigentlichen lokalen Verwaltungsorganen des englischen Staates, deren charakteristische Aufgabe die Ausführung der Gesetze ist, mögen diese Common Law, Verordnungen des Königs oder die unter Mitwirkung des Parlaments zustande gekommenen Statuten sein; andererseits beschränkt sich ihre Kompetenz aber auch auf die Ausführung der Gesetze, was noch bis zum heutigen Tage geltender Verfassungsgrundsatz ist. Der Zentralverwaltung gegenüber ist der Friedensrichter untergeordnet; daraus erklärt sich zunächst die Ausbildung eines Beschwerderechtes an den König, das demjenigen zusteht, der von einer Verfügung des Friedensrichters betroffen ist, und zweitens die königliche Disziplinargewalt, die sich vor allem in der rechtlich zulässigen Möglichkeit der Entlassung des einzelnen Friedensrichters äussert.

Das Friedensrichteramt wird auf demselben Wege für das englische Städtewesen von Bedeutung. Die Städte, Boroughs, die von vornherein als Exemptionen der Grafschaftsverwaltung aus dieser herausgehoben sind, erhalten gleichfalls zum Teil eigene Friedensrichter, zum Teil werden sie der Amtsgewalt der Grafschaftsfriedensrichter unterworfen. In beiden Fällen tritt eine Verkümmern der bestehenden Repräsentativverfassung der Städte, im letzteren Falle sogar eine Rückbildung zugunsten des administrativen Übergewichtes der Grafschaft ein.

Die Einheit der Grafschaften und der Städte durch die im Friedensrichteramt konzentrierte Lokalverwaltung war bereits vorher ausdrücklich zur Anerkennung gebracht. Seit Eduard I. war es nämlich üblich geworden, Delegierte der Grafschaften und Städte zu einer beratenden Körperschaft, dem Parlament, zusammenzuberufen, die im Verein mit dem Great Council der weltlichen Barone und der kirchlichen Würdenträger alsbald einen weitgehenden Einfluss auf die Gesetzgebung, auf die Einkünfte des Königs und die Verwaltung erhielten. Das House of Commons war, wie Redlich es bezeichnet, eine Art von Staatenhaus, das gebildet war aus den Repräsentanten der einzelnen Counties und Boroughs und so diesen Verbänden einen gewissen Einfluss auf die gesamte Staatsverwaltung gab, der sich naturgemäss steigern musste, je mehr das Parlament es verstand, den Einfluss der Krone zurückzudrängen und endlich, allerdings erst im Verlaufe mehrerer Jahrhunderte, völlig zu beseitigen. Wie dieser Prozess im einzelnen vor sich gegangen ist, kann hier nicht näher dargelegt werden; nur in einer Beziehung soll er näher beleuchtet werden, insoweit darin ein Moment für die Ausbildung der englischen Lokalverwaltung und ihr Verhältnis zur Zentralgewalt enthalten war. Auf Grund eines alten Verfassungssatzes, wonach jeder, also auch die Kommune und das Parlament das Recht hat, sich mit einer Petition an den König zu wenden, entstand allmählich die Gepflogenheit, dass das Parlament in Gestalt von Petitionen die Beschwerden und Wünsche der einzelnen von den Mitgliedern vertretenen Counties und Boroughs vor den König brachte, der, und darin lag das besondere, die Erfüllung der Wünsche und die Beseitigung der Beschwerden nicht etwa durch einseitige Verfügungen oder Verordnungen veranlasste, sondern die Angelegenheit zur Erledigung brachte, als ob es sich um ein Interesse des Gesamtstaates handelte, das durch Gesetz, also unter Beteiligung des Parlamentes, geregelt wurde. So bildete sich als Grundstein der Verfassung der Satz aus, dass alle Vorschriften, welche den einzelnen zu gewissen Leistungen oder Unterlassungen verpflichten, ohne Ausnahme vom Parlament beschlossen werden, also in der Form eines Gesetzes erlassen und wie ein solches durchgeführt werden müssen. Das Parlament erlangt also neben dem Recht auf Teilnahme an der allgemeinen Gesetzgebung, dessen Entwicklung hier nicht im einzelnen verfolgt zu werden braucht, daneben durch das Medium dieser sog. Private Bill Legislation auch noch einen Einfluss auf die Zentralverwaltung und wurde so allmählich zu einem

massgebenden Faktor innerhalb der Verwaltung, die im Gegensatz dazu auf dem europäischen Kontinent stets als die eigentliche Domäne des Fürsten und seiner Regierung angesehen worden ist.

Diese Ausführungen kennzeichnen bereits die möglichen Entwicklungswege für das Verhältnis zwischen Zentralgewalt und Lokalverwaltung für die folgende Zeit. Eine Zentralisation der Verwaltung war in der Folgezeit nur möglich, wenn es dem Königtum gelang, das Parlament zurückzudrängen und nach kontinentalem Muster ein absolutes Königtum aufzurichten; da es nicht gelang, vielmehr umgekehrt das Parlament allmählich zur Alleinherrschaft gelangte, musste auch das Verhältnis zwischen Zentralgewalt und Lokalverwaltung ein anderes werden. Die Geschichte der nächsten Zeit zeigt das aufs deutlichste. Während durch die Entstehung eines Beschwerderechtes gegen die Verfügungen des Friedensrichters und das Prinzip seiner Entlassungsmöglichkeit zunächst die unbedingte Unterordnung des Friedensrichters unter die Zentralregierung, den König und sein Privy Council zum Ausdruck kam, zeigte sich in der Folgezeit mit dem Erstarren des Parlamentes eine grössere Unabhängigkeit der Lokalverwaltung gegenüber der Zentralgewalt, die jedoch dann, als mit der Dynastie der Tudors eine Reihe energischer Persönlichkeiten auf den englischen Thron gelangten und das Parlament in seiner Machtstellung für eine Zeitlang zurückgedrängt wurde, wieder in stärkere Abhängigkeit von der Zentralgewalt geriet. Die Oberaufsicht des Privy Council nahm im 16. Jahrhundert sogar eine bis dahin nicht gekannte Intensität an, die ihren Ausdruck in der Schaffung der Star Chamber fand, einer Kommission, die im Schosse des Privy Council ausschliesslich mit der Überwachung der Friedensrichter betraut wurde. Durch Heinrich VIII. wurden sogar im Widerspruch mit der altüberkommenen Verfassung der Lokalverwaltung noch besondere Provinzialbehörden über den Friedensrichtern eingesetzt, die als Delegierte des Privy Council fungierten.

Diese zentralisierenden Tendenzen des englischen Königtums wurden nun gefördert durch die Erweiterung des Kreises staatlicher Aufgaben, die gerade in dieser Zeit einsetzte. Es war die Reformation, die wie auf dem Kontinent so auch in England dem Staat wichtige Aufgaben übertrug, die bis dahin von der Kirche erfüllt worden waren; vor allem war es die Armenversorgung. Sie wurde unter der Regierung Elisabeths auf staatlicher Grundlage organisiert. Dazu kam, dass, entsprechend den absolutistischen Neigungen des Königtums, in dieser Zeit die Entfeudalisierung der Lokalverwaltung, die bereits früher begonnen worden war, vollendet wurde; dadurch fielen in dieser Epoche mannigfache Aufgaben in die Hände des Friedensrichters, die bis dahin Gegenstand von Lehnrechten gewesen waren.

Diese zentralisierenden Tendenzen des englischen Königtums waren es, die zur englischen Revolution führten. Die Stuarts, die die Politik der Tudors bis zum äussersten fortführten, begannen die Organe der Zentralgewalt zu religiösen Verfolgungen auszunutzen und führten damit die Katastrophe herbei. Mit der Berufung Wilhelms von Oranien auf den englischen Thron war der Kampf zu Ende. Indem damit der Begriff des an das Verfassungsrecht gebundenen Königtums endgültig festgestellt worden war, wurde zugleich auch der Gegensatz zwischen Zentralgewalt und Lokalverwaltung zu gunsten der letzteren entschieden. Bereits unter Carl I. waren die Sternkammern und die Provinzialdelegationen des Privy Council abgeschafft und durch Statut (16 Carolus I. c. 10) bestimmt worden, dass jede Jurisdiktion des King in Council und jede Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten auf Beschwerde oder Petition dem Privy Council verboten sein sollte. Damit waren der Zentralregierung Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Lokalbehörden abgesprochen, die Lokalverwaltung der Friedensrichter war autonom geworden, unterworfen nicht mehr einer Zentralverwaltungsbehörde, sondern nur mehr dem Gesetz, dessen Befolgung lediglich durch den ordentlichen Richter auf Klage, in höchster Instanz durch den Court of Kings Bench, festgestellt wurde. Etwas absolut neues war damit in die englische Verfassung nicht hineingetragen. Von jeher hatte der Grundsatz bestanden, dass jeder Diener der Krone für seine Handlungen dem ordentlichen Richter verantwortlich sein sollte; das neue bestand lediglich darin, dass für die Lokalverwaltungsbehörden die ausserordentliche Gerichtsbarkeit des Privy Council, der sich allerdings in Wirklichkeit nicht mit Recht sprüchen begnügt hatte, wegfiel. Damit war die administrative Oberaufsicht der Zentralgewalt beseitigt und übrig geblieben war nur mehr die kontrollierende Oberinstanz des ordentlichen Richters, der seine Tätigkeit auf die Prüfung der Gesetzmässigkeit der Lokalverwaltung beschränkte und nur auf die Klage eines Interessenten hin seinen Rechtspruch abgab.

Infolge dieser Verfassungsumwälzung musste auch das Friedensrichteramt wenigstens in gewisser Beziehung neu gestaltet werden. Nach dem Wegfallen einer obersten Aufsichts- und Überwachungsinstanz wäre an sich der Court of Kings Bench für die (richterliche) Entscheidung über alle Klagen betreffs der Verwaltung der Friedensrichter kompetent gewesen. Es war aber natürlich unmöglich, ihn mit jeder Klage zu behelligen, andererseits war es auch ausgeschlossen, die Entscheidungen des Friedensrichters für inappellabel zu erklären. Es wurde deshalb eine neue Mittelinstanz, die Quarter Session durch Zusammenfassung der Friedensrichter der Grafschaft und eventuell der Stadt zu einem Kollegium gebildet, welche Rekursinstanz gegen die Entscheidungen des in Petty Session entscheidenden einzelnen Friedensrichters wurde; gegen deren Entscheidung war der Court of Kings Bench letzte Instanz. Der Quarter Session wurde daneben eine Reihe neuer Verwaltungsaufgaben aufgelegt. Auf diese Weise wurde jene rechtliche und faktische Unabhängigkeit der Lokalverwaltung geschaffen, die ihr seit dem Anfange des 18. Jahrhunderts ein eigentümliches Gepräge verlieh.

Die fortschreitende Entwicklung konnte jedoch bei diesem Punkte nicht stehen bleiben. Das 18. Jahrhundert ist die Zeit, wo der Grund gelegt wurde zu der heutigen industriellen und kommerziellen Grösse Englands; allenthalben zeigte sich neues Leben, die Industrie begann sich zu regen, der Handel nahm vor allem in den Seehäfen infolge der Navigationsakte einen gewaltigen Aufschwung, der Schutzzoll förderte die intensivere Ausnützung von Grund und Boden. Den sich ändernden äusseren Lebensverhältnissen entsprechend, musste auch die Verwaltung eine andere werden, sei es, dass sie sich in gewisser Beziehung modifizierte, sei es, dass neue Aufgaben an sie herantraten. Es war nach der geschichtlichen Entwicklung fast selbstverständlich, dass nur eine Instanz in Frage kommen konnte, der die Durchführung dieser Aufgaben zufallen konnte. Nur das Parlament konnte dazu berufen sein, das die Fülle aller öffentlichen Gewalt in sich vereinigte und insbesondere auch die Zentralverwaltung infolge der parlamentarischen Regierung völlig beherrschte. In Anknüpfung und Fortbildung des alten Petitionsrechtes und des uns gleichfalls bereits bekannten Systems der Private Bill Legislation erfolgte diese Verwaltungstätigkeit des Parlamentes in Form von Local Acts. Diese ganze Verwaltungstätigkeit des Parlamentes ist also formell nichts anderes als Gesetzgebung und die Tätigkeit der Lokalverwaltungsbehörden bleibt wie bisher Ausführung von Gesetzen. Merkwürdig war nur und nach kontinentalen Begriffen direkt widersinnig, dass die Tätigkeit des Parlamentes in dieser Eigenschaft zugleich als richterliche nach festen Formen und geregelter Prozessordnung erscheint, wenn bei einer Petition um Befriedigung lokaler oder singulärer Verwaltungsbedürfnisse ein Widerstreit erworbener Rechte sich ergab. Die gegen eine eingebrachte Private oder Local Bill eingelegten Gegenpetitionen wurden wie Prozessreden behandelt und endgültig nach Anhörung der Beteiligten und nach besonderem mündlichen Verfahren vor besonderen Kommissionen der beiden Häuser des Parlamentes dem Plenum vorgelegt und durch dieses entschieden. So erwuchs also der Lokalverwaltung nach Abschaffung der übergeordneten Aufsichtsinstanz, abgesehen von der Rechtskontrolle der Gerichte eine neue in dem Parlament, dessen Eingreifen allerdings, obwohl materiell und in der Wirkung eine Art übergeordneter Verwaltungs- und Aufsichtsinstanz, formell nichts anderes als gesetzgeberische Tätigkeit war, während die Ausführung der Gesetze völlig selbständig und ohne Beaufsichtigung von seiten des Parlamentes durch die Lokalverwaltungsbehörden erfolgte. Die Selbständigkeit der Lokalbehörden hing lediglich davon ab, inwieweit der Wortlaut des Gesetzes ihnen freie Hand liess oder nicht.

Dieses System stand am Ende des 18. Jahrhunderts auf der Höhe seiner Entwicklung. Vom Gesichtspunkte des Gegensatzes von Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung aus betrachtet, erscheint es also wenigstens für das Gebiet der sog. inneren Verwaltung als vollkommenste Dezentralisation. Eine Zentralverwaltung gibt es insoweit nicht. Die Friedensrichter, welche an der Spitze der einzelnen Counties stehen, werden zwar von der Exekutive ernannt. Im übrigen besteht ein Unterordnungsverhältnis nicht. Der Begriff der Ministerialverordnung und der Verfügung ist dem englischen System unbekannt. Der Friedensrichter untersteht nur den Gesetzen, die allerdings, wegen des Fehlens einer übergeordneten Exekutive, vor allem in Gestalt der Private Bill Legislation in fast unüberschaubarer und verwirrender Zahl erlassen werden; die Kontrolle darüber, dass der Friedensrichter wirklich bei der Verwaltung sich an das Gesetz hält, übt das ordentliche Gericht aus, das freilich niemals selbst die Initiative ergreift, sondern erst auf Klage eines beliebigen Berechtigten entscheidet.

Möglich war ein solches System wohl nur dadurch, dass im Staate nur eine einzige Klasse, die Gentry, herrschte, die naturgemäss im Parlament und in der Lokalverwaltung gleiche Ziele verfolgte, so dass grössere Konflikte zwischen Zentralgewalt und Lokalverwaltungsbehörden kaum auftreten konnten. Die Folge musste sein, dass mit der Demokratisierung des englischen Staatslebens im 19. Jahrhundert auch in diesem System tiefgreifende Modifikationen eintraten. Das war auch der Fall.

Durch die völlige Umwälzung der wirtschaftlichen Verhältnisse, durch die schnell zunehmende Industrialisierung des Landes und die bereits erwähnte Demokratisierung entstand im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts eine Reformbewegung, die auch die Lokalverwaltung ergriff und die auch heute noch nicht ganz abgeschlossen scheint. Das Prinzip der völligen Dezentralisation blieb zwar in Geltung; es erhielt aber gewissermassen eine neue Ausdrucksform in der Art, dass die Lokalverwaltung, die bisher durch die Person der Friedensrichter, die stets der Gentry angehörten, in Händen der herrschenden Klasse lag, nunmehr in weitestem Umfange demokratisiert wurde. Jede Grafschaft wurde als Selbstverwaltungskörper anerkannt; die Verwaltung wird von dem County Council geführt, der auf Grund des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts gebildet wird und der wie die Friedensrichter in früheren Zeiten grundsätzlich unabhängig von jeder Einmischung einer übergeordneten Exekutive die Verwaltung der Grafschaft im Rahmen des Gesetzes führt. Auf dem gleichen Prinzip beruht die Verwaltung der der Grafschaft eingedordneten Verwaltungsbezirke, die teils ganz neu entstanden, teils wie die Kirchspiele aus früheren Jahrhunderten, wenn auch wesentlich modifiziert, übernommen wurden; auch hier wird die Verwaltung von einem Council völlig selbständig geführt, das gleichfalls auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts sich zusammensetzt.

Von dem Prinzip der völligen Dezentralisation der Verwaltung, wie es das klassische „Self Government“ ausgebildet hatte, hat aber die moderne Zeit eine ganze Reihe von mehr oder minder bedeutungsvollen Ausnahmen aufgestellt.

Die Unzulänglichkeit der historischen Verwaltung Englands gegenüber den Bedürfnissen der modernen Zeit trat zum erstenmal in der Armenverwaltung zutage. Das Poor Law war denn auch zuerst Gegenstand einer umfassenden Reform und hier ist das Prinzip der Dezentralisation der Verwaltung völlig aufgegeben worden. Dem entsprechend wurde für die Armenverwaltung ein besonderes Zentralverwaltungsorgan geschaffen, das, als auch für andere Verwaltungsaufgaben eine Zentralverwaltungsbehörde notwendig wurde, im Jahre 1872 zum Local Government Board, dem englischen Ministerium des Inneren, erweitert wurde.

Durch die Gesetze, welche das Armenwesen reformierten, wurden, wenigstens materiell, für die Beziehungen zwischen Zentralinstanz und Lokalbehörden diejenigen Vorschriften erlassen, die auf dem Kontinent für die Beziehungen zwischen Ministerialinstanz und Provinzialbehörden in Geltung sind. Zunächst erhielt die Zentralbehörde das unumschränkte Recht der Untersuchung der Verwaltung in weitgehendstem Masse. Diese Befugnis zur Inquiry bedeutete allerdings nicht ein völlig neues Verwaltungsprinzip; seit jeher war dies Recht in Gestalt parlamentarischer oder königlicher Untersuchungskommissionen ausgeübt worden. Neu war nur die Permanenz dieses Untersuchungsrechtes, das durch einen ständigen Kommissar des Zentralamtes, den Inspektor ausgeübt wird. Der Inspektor hat das Recht der Vernehmung der lokalen Verwaltungsbeamten und jedes beliebigen Staatsbürgers, darf Berichte fordern und kann eventuell die Aussagen unter Eid verlangen; er hält auf diese Weise das Local Government Board über die gesamte Verwaltung fortwährend auf dem laufenden.

Dieses umfassende Recht zur Inquiry, das dauernd durch den Inspektor im Namen der Zentralbehörde ausgeübt wird, ist aber nur Mittel zu grösseren Verwaltungsbefugnissen. Zu diesen gehört zunächst eine allgemeine Verordnungsgewalt des Local Government Board. Damit war eine vollständige Neuerung geschaffen. Während wir bisher als Grundsatz des englischen Verwaltungsrechtes kennen gelernt hatten, dass der Lokalverwaltungsbeamte lediglich dem Gesetz unterworfen ist, innerhalb dessen Rahmen er sich völlig frei bewegen kann, ist dieser Grundsatz für die Armenverwaltung zu gunsten des kontinentalen Prinzipes durchbrochen worden. Das Local Government Board hat allerdings die im Poor Law gezogenen Schranken zu beobachten, in denen diese so allgemein gehalten, dass im weitesten Umfange ein diskretionäres Ermessen des Ministeriums möglich ist. Um jedoch eine ständige Kontrolle über die Ausübung dieser Verordnungs-

gewalt zu sichern, wurde bestimmt, dass die General Orders, d. h. die Verordnungen für mehrere oder alle lokalen Armenbehörden (im Gegensatz zu den Partikular Orders für eine einzelne Behörde) im Reichsgesetzblatt, der London Gazette veröffentlicht und ausserdem dem Parlament vorgelegt werden müssen. Durch Order in Council, d. h. Königliche Verordnung können sie wieder aufgehoben werden. Davon abgesehen hat das Parlament es durch die Mitgliedschaft des Ministers des Innern an der parlamentarischen Regierung jederzeit in der Hand, jede Überschreitung der Verordnungsgewalt auf einfachstem Wege, durch Interpellation im Parlament wieder rückgängig zu machen. Zum Überfluss stellt das Gesetz ausserdem jedem Staatsbürger frei, gegen Erlegung einer Kautions die Legalität einer Verordnung anzufechten.

Auf Grund dieses Verordnungsrechtes hat die Zentralbehörde im Laufe der Zeit die ganze Armenverwaltung neu organisiert. Eine fast unübersehbare Menge von Vorschriften sind ergangen, welche die Lokalverwaltung im einzelnen regeln, und es ist nicht ohne Interesse, dass dieses Verordnungsrecht so intensiv gehandhabt wird, dass den Lokalbehörden fast kaum ein freies Ermessen bei ihrer Verwaltung geblieben ist. Die Zeit der Nachtruhe in den Armenhäusern, die Menge der zu verabfolgenden Suppe an die Armenhäuser, ihre Zubereitung, die Art und Weise der Taufe von Kindern, die in Anstalten geboren sind, alles wird mit der grössten Genauigkeit vom Ministerium vorgeschrieben.

Indem so die Zentralarmenbehörde durch Verordnungen unmittelbar in die Tätigkeit der lokalen Armenbehörden eingreift, bedarf sie selbstverständlich auch der Mittel, um diesen Anordnungen Anerkennung und Nachachtung zu verschaffen. Das, was für kontinentale Anschauungen selbstverständlich und sich bereits ohne weiteres aus dem Gegensatz von Zentralgewalt und Lokalbehörde ergibt, ist es für englisches Denken durchaus nicht. Es schien ausgeschlossen, die Faktoren, die bis dahin die lokale Armenverwaltung als Träger einer absoluten Autonomie in Händen gehabt hatten, nun einfach insoweit dieser autonomen Befugnisse zu entkleiden und sie ihnen als „übertragene“ Funktionen unmittelbarer Staatsorgane, wie das dem kontinentalen Denken völlig geläufig ist, zurückzugeben. Eine solche Delegation wäre umso einfacher gewesen, als durch die Reform besondere Faktoren zur Durchführung des neuen Gesetzes geschaffen wurden, die man also von vornherein als unmittelbare Staatsorgane, als Delegierte des Local Government Board hätte einsetzen können. Das widersprach aber durchaus englischen Anschauungen; die neu ins Leben gerufenen Faktoren, denen die Durchführung des neuen Gesetzes übertragen wurde, waren vielmehr Repräsentativkörper, die sich auf Grund allgemeinen Wahlrechtes zusammensetzten. Den administrativen Gehorsam und die Tätigkeit der lokalen Verwaltungskörper in bestimmter Richtung nach dem Willen des Ministeriums auf anderem Wege zu sichern, war deshalb die der englischen Gesetzgebung gestellte Aufgabe, die sie nicht direkt, sondern auf einem Umwege löste. Die Lokalarmenpflege wurde nämlich ausschliesslich bezahltem Pflegepersonal übertragen, das den lokalen Armenverwaltungskörperschaften untersteht. Das Central Board behielt sich aber das Recht vor, die Anstellungsmodalitäten, die Qualifikationen und die ganze Dienstordnung für die Beamten durch Verordnung zu bestimmen, sowie ein Gehaltsschema und Pensionsvorschriften festzusetzen. Endlich erhielt das Ministerium unmittelbar das Recht, zu widerhandelnde Beamte über den Kopf des Board of Guardians hinweg, welches sie bestellt hatte, zu entlassen. Damit ist auf einem Umwege die auf dem Festlande durch die Tatsache der Unterordnung der lokalen Behörden bedingte Gehorsamspflicht auch in England gesichert.

Nun gibt es aber Wirkungskreise der Lokalarmenämter, die von der Tätigkeit bezahlter Armenbeamten durchaus unberührt sind. Auch insoweit war es notwendig, die strikte Befolgung der Anweisungen der Zentralbehörde durch die Local Boards zu sichern. Um das zu erreichen, schuf die Gesetzgebung in langsamem Ausbau ein zweites eigenartiges Rechtsinstitut zum Zwecke wirksamer Kontrolle der Lokalverwaltung; es war die Überwachung der Finanzgebarung der einzelnen Boards of Guardians. Auch in diesem Institut zeigt sich wieder die Tatsache, dass in England das Prinzip der völligen Dezentralisation der Verwaltung auch heute noch strikte anerkannt ist, von dem nur im Interesse der Aufgaben der modernen Verwaltung Ausnahmen zugelassen werden, die aber über das unumgänglich nötige nicht hinausgehen. Gewahrt blieb nämlich der verfassungsmässige Grundsatz, dass die Bewilligung und Beschaffung der erforderlichen Mittel zur Ausübung öffentlicher Gewalt vollständig Recht und Pflicht der in autonomen Körperschaften vertretenen Staatsbürger

sind. Alles, was Auflegung, Veranlagung und Erhebung der Steuern betrifft, ist von der Einmischung der Zentralbehörden völlig unberührt. Es schien völlig genügend, wenn man die Ausgabenbudgets der Kontrolle des Zentralamtes unterwarf. So bedarf jede Kapitalanlage der Genehmigung der Zentralbehörde; vor allem aber unterliegt die Ausgabenwirtschaft der lokalen Armenverwaltung der Kontrolle des Central Audit, d. h. der zentralbehördlichen Rechnungsrevision. Während früher die Rechnungsprüfung der Ausgaben der Armenverwaltung nach einem Gesetz der Königin Elisabeth durch Friedensrichter und später durch besondere Rechnungsbeamte, die Auditors, die von den lokalen Armenbehörden ernannt wurden, erfolgte, ist heute das Amt des Auditors rein zentralisiert. Das Land ist in eine Reihe von Revisionsbezirken eingeteilt. Die Kontrolle der gesetzmässigen Verwaltung nach der rein finanziellen Seite ist denkbar scharf; sie ermöglicht der Zentralbehörde, Einblick in die kleinsten Einzelheiten der lokalen Armenverwaltung zu nehmen und die Gesetzmässigkeit der Verwaltung zu sichern. Stellt der Auditor eine ungesetzliche Ausgabe fest, so hebt er sie auf, wodurch die Verpflichtung zur Ersatzleistung ausgesprochen wird. Gegen diese Entscheidung gibt es zunächst die Anrufung des ordentlichen Gerichtshofes im ordentlichen Verfahren, des High Court, daneben hat das Armengesetz aber auch die Beschwerde an das Zentralamt zugelassen. Während der High Court lediglich über die Rechtsfrage entscheidet, d. h. darüber, ob die Ausgabe gesetzlich zulässig war, darf das Zentralamt bei seiner Entscheidung ein gewisses freies Ermessen walten lassen und an sich ungesetzliche Ausgaben nachträglich sanktionieren. Daneben kann die Zentralbehörde, wenn sie die Entscheidung des Auditors bestätigt, trotzdem aus Billigkeitsrücksichten von der Ersatzleistung freisprechen.

Die Armenverwaltung war derjenige Zweig der Lokalverwaltung, wo sich zuerst das Bedürfnis nach stärkerer Zentralisation der Verwaltung bemerkbar gemacht hatte und wo dem entsprechend auch zuerst die Reformbewegung einsetzte. Im Laufe der Zeit zeigte sich mehr und mehr, dass auch andere Verwaltungszweige eine stärkere Zentralisation nicht entbehren konnten und so fand denn eine Ausdehnung der in der neuen Armengesetzgebung niedergelegten Grundsätze auf immer weitere Verwaltungszweige statt. So wurde das Inspektorat und die Beaufsichtigung der lokalen Finanzgebarung durch das Central Audit auf andere Verwaltungszweige erweitert und das Verordnungsrecht des Local Government Board ausgedehnt, wenn auch die Reformen auf allen diesen Gebieten im Gegensatz zur Armengesetzgebung weniger radikal waren; die Befugnisse des Inspektorates sind beschränkter und das Verordnungsrecht des Ministeriums ist weniger umfassend, als wir dies oben bezüglich der Armenverwaltung feststellen konnten.

Alle diese Reformen im einzelnen zu betrachten, kann nicht Gegenstand dieser Darstellung sein, nachdem ich oben das Prinzip dieser Reformen, wie es in der Armengesetzgebung niedergelegt worden ist, dargestellt habe. Hier soll nur noch ein anderes System betrachtet werden, das in England zum Zwecke der Zentralisierung der Verwaltung bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung des Prinzips der Dezentralisation zur Anwendung kam. Es betrifft die Polizeiverwaltung.

Ursprünglich war die Friedensbewahrung den Friedensrichtern der einzelnen Grafschaften und Städte anvertraut gewesen, ohne dass aber eine einheitliche Organisation bestanden hätte. Die für die Bewahrung und Erhaltung des öffentlichen Friedens erforderlichen Anordnungen waren Aufgabe der Friedensrichter, unter deren Aufsicht die von den einzelnen Kirchspielen bestellten Constables die polizeilichen Anordnungen der Friedensrichter als Exekutivorgane ausführten. Auch diese Organisation brach zu Anfang des 19. Jahrhunderts zusammen und nun galt es auch für sie neue Formen zu finden. Nach unzulänglichen Versuchen geschah endlich im Jahre 1856 der entscheidende Schritt, indem den Grafschaften und Städten die gesetzliche Pflicht auferlegt wurde, einheitliche Polizeiorganisationen zu schaffen und auf Kosten der Steuerträger zu unterhalten. Zugleich schuf das Gesetz eine besondere Zentralbehörde für das Polizeiwesen, die dem Staatssekretär des Inneren (Home Office) untergeordnet wurde. Diesem wurde die Aufgabe übertragen, auf Grund von Berichten, die die örtlichen Polizeiverwaltungen periodisch einreichen müssen, und persönlicher Inspektion in den einzelnen Grafschaften und Städten eine fortwährende Kontrolle über die Gesetzmässigkeit der Polizeiverwaltung auszuüben. Durch diese Inspektionsbefugnisse war dem Home Office ebensowenig wie dem Local Government Board gegenüber der lokalen Armenverwaltung eine direkte Befehlsgewalt übertragen. Hier wie dort war es aber notwendig,

eine administrative Handhabe zu finden, durch welche die Resultate der Inspektion auch praktisch verwertet werden und Übelstände, die sich gezeigt hatten, beseitigt werden konnten. Diese Handhabe wurde nun entsprechend den besonderen Verhältnissen der Polizeiverwaltung in anderer Weise als bei der Armenverwaltung gefunden. Man fand hier ein indirektes Zwangsmittel, indem man an das finanzielle Interesse der Lokalbehörde anknüpfte. Das Gesetz bestimmte nämlich, dass für den Fall, dass auf Grund einer formellen Erklärung des Staatssekretärs die Polizei einer Grafschaft oder Municipalstadt sich in einem Zustande befriedigender Leistungsfähigkeit befinde, diese ein Viertel ihrer Auslagen für Uniformierung und Besoldung der Polizeimannschaft aus Staatsmitteln vergütet erhalten solle. Dieser Betrag wurde später erhöht. Obwohl also das Gesetz der Zentralbehörde lediglich die Befugnis gibt, festzustellen, ob die Polizei in den einzelnen Verwaltungsbezirken leistungsfähig sei und den Anforderungen des Gesetzes und der besonderen lokalen Verhältnisse entspricht, was sie nach eigenem Ermessen entscheidet, ist doch durch die, die lokalen Finanzen im Falle mangelnder Leistungsfähigkeit bedrohende Entziehung des Staatszuschusses eine so intensive Beeinflussung der lokalen Polizeiverwaltung möglich geworden, wie sie in einem absolutistischen Polizeistaate nicht energischer sein kann, ohne dass die Abneigung der Nation gegen jede ministerielle Überwachung und Reglementierung Veranlassung zur Unzufriedenheit hätte. Durch dieses System ist die englische Polizei zu einem einheitlichen und wirksam geleiteten Verwaltungszweig geworden, ohne dass England auch nur einen Schritt dem Polizeistaat näher gekommen wäre. Ein ähnliches System ist auch noch auf anderen Verwaltungsgebieten zur Anwendung gekommen, auf die jedoch in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen zu werden braucht. Mir mussete es genügen, an einem weiteren Beispiele zu zeigen, wie man es in England verstanden hat, die Bedürfnisse der modernen Zeit nach Zentralisierung der Verwaltung zu vereinigen mit dem englischen Grundsatz der verfassungsmässigen Dezentralisation der Verwaltung.

Auch in Frankreich ist die heutige Verteilung der Verwaltungsgeschäfte nur verständlich im Zusammenhang mit der allmählichen Entstehung des französischen Reiches, mit der sie in engster Beziehung steht. Als Hugo Capet von den Grossen des Westfrankenlandes, zu denen er selbst gehörte, die Krone erhielt, war seine Macht durch die neue Würde nicht erhöht, sondern eher vermindert. Er und seine Nachfolger verstanden es nun, einerseits durch kluges Nachgeben gegenüber den Grossen des Landes, andererseits durch vorsichtiges aber konsequentes Festhalten an der Oberlehensherrschaft sich eine moralische Macht zu verschaffen und die Dynastie auf dem Thron zu erhalten, was zunächst regelmässig dadurch erreicht wurde, dass der als Thronfolger in Betracht kommende Sohn bereits zu Lebzeiten des regierenden Königs zum Mitregent gemacht und als solcher anerkannt wurde. Durch Eroberung, Erbschaften und kluge Heiraten haben es die französischen Könige dann verstanden nach und nach zu ihren Stammlanden, Isle de France und Orléanais, das ganze heutige Frankreich in ihre Hand zu bekommen. Daneben tritt schon sehr früh das Bestreben zu Tage, sich innerhalb der eigenen Besitzungen von fremden Gewalten frei zu machen. Abgesehen von den Parlamenten und den Generalständen, die hier nicht weiter in Betracht kommen, gehörten dazu die Lehnsträger, ferner die autonomen Städte, die im 13. und 14. Jahrhundert fast unabhängige Republiken waren, selbständig Krieg führten, Steuern erhoben, eigenes Münzrecht und Gerichtsbarkeit hatten, sowie endlich die seit dem 11. Jahrhundert nachweisbaren Provinzialstände, die in den einzelnen Territorien befugt sind, die vom Könige verlangten Steuern zu bewilligen und die allmählich dazu gelangten, durch eigene Organe, die „Elus“, diese Steuern erheben zu lassen und die schliesslich sogar für Zwecke des Territoriums selbst Steuer ausschrieben. Schon sehr früh finden sich nun Beamte des Königs, welche den Kampf gegen diese Gewalten aufnahmen. Ludwig IX., der Heilige, organisierte die Grands Baillis und die Sénéchaux, die militärische und richterliche Befugnisse in sich vereinigten und die daneben als Steuerbeamte fungierten. Seit Franz I. (1515 bis 1547) begann aber erst die eigentliche Tendenz nach völliger Zentralisation der Verwaltung, deren Ziel zunächst die allmähliche Zurückdrängung und schliesslich die Beseitigung aller dieser Gewalten war.

Im Jahre 1545 schuf er das Amt des Gouverneurs, das allerdings schon vorher existiert hatte, aber jetzt zur Grundlage der Verwaltungsorganisation wird. Das ganze Land wurde in 12 grosse „Gouvernements“ eingeteilt, an deren Spitze die Gouverneure standen. Neben diesen förderten vor allem die Généralités, die ehemaligen Elus, die in den meisten Territorien um das Jahr

1400 zu königlichen Beamten geworden waren, die zentralisierenden Tendenzen des Königtums. Der mächtigere Faktor in diesem Kampfe war aber der Gouverneur, der immer umfassendere Befugnisse in seinem Bezirke auf Kosten der Lehnsträger und der autonomen Städte an sich riss. Aber auch die Gouverneure wurden vom Feudalismus angesteckt, sodass das Werk der Zentralisierung aufs neue gefährdet war. Gegen sie stellt das Königtum die Intendanten ins Feld. Sie haben das Werk der Zentralisation vollendet. Zunächst um die Mitte des 16. Jahrhunderts nach Art der Karolingischen Missi als Inspekture der Zentralverwaltung periodisch in die Provinzen entsandt, wurden sie allmählich zu ständigen Behörden, die sich im Laufe der Zeit nicht mehr damit begnügten, die Zentralregierung in Paris über die Lokalverwaltung auf dem laufenden zu halten, sondern auf Grund von Instruktionen des Königs nach und nach die ganze Verwaltung der ihnen unterstellten Provinz unter Zurückdrängung der bestehenden Institutionen, vor allem der feudalen Gouverneure an sich rissen. Die Intendanten haben der Organisation des Frankreich des 18. Jahrhunderts das charakteristische Gepräge gegeben.

Es war kennzeichnend für die Intendanten, wie es für die Gouverneure gewesen war, dass sie ihre Macht missbrauchten und sich zu absoluten Herren ihres Bezirkes zu machen suchten; der Unterschied bestand aber gegenüber den Gouverneuren darin, dass darin nicht mehr, eine Gefahr für das absolute Königtum, vielmehr umgekehrt eine Erweiterung seiner Macht lag. Die Intendanten waren Beamte, die aus der Verwaltung hervorgingen und die sich stets als Untergebene der Zentralgewalt fühlten. Die Zentralisation der gesamten Lokalverwaltung in der Hand des Intendanten war geradezu die Voraussetzung für eine grössere Zentralisation in der Hand der Regierung, vor allem des Conseil du Roy. Dementsprechend beginnt seit 1721, als die Lokalverwaltung fast ausschliesslich im Intendanten vereinigt war, die Tendenz nach stärkerer Zentralisierung der Verwaltungsgeschäfte im Conseil du Roy. Die Zentralgewalt behielt sich nunmehr in einer Reihe von Fällen die eigene Entscheidung vor, die sie vorher den Provinzialgewalten hatte überlassen müssen.

Dem allgemeinen Schicksale, das das absolute Königtum den selbständigen Gewalten innerhalb des Staatsgebietes bereitet hatte, waren auch die Städte nicht entgangen. Ihre Autonomie hatten sie mit der fortschreitenden Entwicklung des absoluten Königtums verloren. Die Ämter der Bürgermeister und Schöffen, die in den Zeiten der Selbständigkeit der Städte durch Wahl erworben wurden, sind im Interesse der staatlichen Finanzen nunmehr käuflich.

Obwohl im Laufe der Zeit eine ganze Reihe von Reformprojekten, die die unhaltbaren Zustände dieser Verfassung, insbesondere die Tyrannei der Intendanten, beseitigen sollten, auftauchten, blieb bis zum Ende des Ancien Régime abgesehen von vereinzelt Reformen alles beim alten. Die Revolution erst räumte, wie sie alles andere über den Haufen warf, auch mit der Verwaltungsorganisation radikal auf. Nach langen Beratungen kam das Generaldekret vom 26. Februar/4. März 1790 zustande, das die bisherige Provinzialordnung aufhob und das Land ohne Rücksicht auf bisherige territoriale Zusammengehörigkeiten in 83 Departements teilte. Kaum einer der Namen, die man diesen neuen Bezirken gab, erinnerte an die Vergangenheit. Einige Abgeordnete in der Nationalversammlung schlugen vor, die einzelnen Departements einfach mit Nummern zu bezeichnen. Mit gewissem Recht meinte Burke von diesem Radikalismus, es sei das erste Mal in der Geschichte, dass man das eigene Vaterland in Stücke schneide. Nur in einigen Teilen des Landes regte sich der Widerstand, in der Bretagne, in Languedoc, in Chambresis, und in der Dauphiné, wo Mounier den Widerstand schürte. In den übrigen Teilen riss der Taumel des Revolutionszeitalters die Bevölkerung fort.

Die Nationalversammlung, huldigte dem gleichen Radikalismus, was das Verwaltungssystem der einzelnen Departements betraf. Die gesamte Lokalverwaltung in den einzelnen Departements und den eingeordneten kleineren Verwaltungsbezirken wurde gewählten Körperschaften übertragen. Für jedes Departement wurde aus indirekten Wahlen der Bevölkerung der Conseil de département gebildet, aus dessen Mitte ein geschäftsführender Ausschuss, das Directoire hervor geht. Einem gleichfalls gewählten Procureur général syndic wurde die Leitung der Verwaltungsgeschäfte des Departements übertragen. Er hatte die besondere Aufgabe, die Gesetzmässigkeit der gesamten Departementsverwaltung zu überwachen. Im Conseil de département hatte er nur beratende Stimme, er musste jedoch vor jeder Abstimmung gehört werden.

Der Conseil de département stand an der Spitze der gesamten Verwaltung des Departements. Gemäss den Anweisungen der Zentralgewalt war er auf den verschiedensten Gebieten tätig. Die Beschlüsse des Conseil de département waren zum Teil endgültig, zum Teil bedurften sie zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der Zentralinstanz. Die dem Conseil de département untergeordneten Verwaltungsorgane in den Distrikten und Gemeindebezirken, die dem Conseil de département nachgebildet waren, führten nach seinen Anweisungen und unter seiner Oberleitung die Geschäfte.

Diese Verwaltungsreform, an die die grössten Erwartungen sich geknüpft hatten, erlebte jedoch einen völligen Zusammenbruch.

Die Unabhängigkeit der Lokalverwaltungsorgane von der Zentralgewalt, die gesetzlich kein Mittel in der Hand hatte, jenen ihren Willen aufzuzwingen, das völlige Fehlen jeder Homogenität von Zentralregierung und Lokalverwaltungsorganen, das fortwährend zu den elementarsten Konflikten führte, waren der grösste Fehler der Reform. Freilich machte der Kongress mit widerspenstigen Departementsräten kurzen Prozess. Commissaires oder Représentants en mission wurden in die Departements geschickt, um die lokalen Widerstände, die sich gegen die Revolutionsregierung bemerkbar machten, zu ersticken. Die Verfassung des Jahres III suchte darauf die schlimmsten Fehler der Verwaltungsreform durch eine grössere Abhängigkeit der Departementsorgane zu beseitigen. An die Stelle des Generalprokurators setzte sie einen von der Regierung ernannten Kommissar, dem in erster Linie die Überwachung der gesetzmässigen Verwaltung oblag. Daneben hatte er gewisse selbständige Befugnisse, indem er im Interesse einer wirkungsvollen Durchführung seiner Befugnisse die Beschlüsse der Versammlungen für ungültig erklärte, einzelne Mitglieder in gewissen Fällen suspendieren, absetzen und bis zur nächsten Wahl durch andere ersetzen konnte.

Dieser Rechtszustand dauerte bis zum Jahre VIII. Es war die Zeit völliger Auflösung der staatlichen Organisation, in der der Erste Konsul, wie Thiers sich ausdrückte, bei seinem ersten Auftreten wie ein wahrhafter Abgesandter des Himmels erschien. Die feste Hand Bonapartes machte sich auch in der Verwaltung fühlbar. Das System der völligen Dezentralisation, das trotz der Einschränkungen der Verfassung vom Jahre III zu einer völligen Deroute geführt hatte, wurde aufgehoben und an seine Stelle ein System schärfster Zentralisation gesetzt. An die Stelle des Conseil de département und seines Directoire trat der Präfekt. Er vereinigt die Verwaltung des Departements in seiner Hand. Obgleich er ausgedehnte Befugnisse hat, übt er sie nur in wenigen Fällen selbständig aus, da die Zentralinstanz ihm für das Gebiet seiner Geschäftsführung Anweisungen über die Art seiner Tätigkeit erteilt. Vor allem steht dem Staatsrat ein ausgedehntes Verordnungsrecht in Verwaltungs-sachen zu. In gleicher Weise wurde auch die Organisation der eingeordneten Verwaltungsbezirke entsprechend modifiziert. Der Unterpräfekt trat an die Spitze des Arrondissement, der Maire an die Spitze der Gemeindeverwaltung: beide werden von der Regierung ernannt und sind wie der Präfekt völlig an die Weisungen der übergeordneten Behörden gebunden. In jedem Departement wurde sodann dem Präfekten eine Versammlung von Notablen, der Generalrat, zur Seite gestellt, dessen Mitglieder aber nicht etwa von der Bevölkerung gewählt, sondern von der Regierung ernannt werden. Ihre Befugnisse, sind aufs äusserste beschränkt. Vor allem haben sie Gutachten abzugeben über den Zustand und die Bedürfnisse des Bezirkes. In der Gemeinde nimmt der Gemeinderat eine ähnliche Stellung mit ähnlichen Befugnissen ein.

Das sind die Grundlagen der Verwaltungsorganisation, die auch heute noch insoweit in Geltung sind, wenn auch im Laufe des 19. Jahrhunderts das Prinzip der völligen Zentralisation der Verwaltung allmählich zugunsten der Dezentralisation eine Reihe von Modifikationen erfahren hat.

Schon sehr bald nämlich setzte die Kritik ein. Man verlangte, dass die Mitglieder des Generalrates und des Gemeinderates gewählt werden sollten. Es kam auch zu einem Gesetzentwurf, der der Kammer vorgelegt wurde; er wurde aber wieder zurückgezogen und darüber kam es zur Revolution von 1830. Unter den Versprechen der Charte von 1830 figurierte auch das Wahlrecht für General- und Gemeinderat. Durch ein Gesetz von 1831 wurde dies Versprechen für die Gemeinden eingelöst. Dagegen wurden die Maires in Zukunft wie früher vom König, eventuell in seinem Namen vom Präfekten ernannt; sie müssen aber jetzt aus den Mitgliedern der Gemeinderäte genommen werden. Ein Gesetz von 1833 führte auch das Wahlrecht für Generalräte und Arrondissementräte ein. Durch Gesetze von 1837 und 1838 wurden die Kompetenzen der Gemeinderäte und der Generalräte erweitert. Die Generalräte haben jedoch auch fürderhin nur in einer sehr beschränkten Reihe

von Fällen ein entscheidendes Votum, in den meisten Fällen unterliegt ihre Entscheidung der Genehmigung der Regierung oder der gesetzgebenden Körperschaft. Gleiches gilt für die Gemeinderäte. Ihre Kompetenzen gehen auch jetzt noch nicht über Gegenstände der kommunalen Vermögensverwaltung hinaus. In diesem Rahmen entscheiden sie nur ganz ausnahmsweise völlig selbstständig. In allen Angelegenheiten, welche in irgend einer Weise die Finanzen der Kommune betreffen, bedarf jeder Beschluss der Genehmigung der Verwaltungsbehörde. Für das Budget der Kommune besteht hinsichtlich der obligatorischen Ausgaben ein Zwangsetatisierungsrecht der zuständigen Verwaltungsbehörde. Fakultative Ausgaben kann diese reduzieren oder ganz streichen.

Einen weiteren Schritt in der Richtung einer grösseren Dezentralisation der Verwaltung brachte das zweite Kaiserreich. Ein Dekret von 1852 übertrug den Präfekten die Ernennung einer grossen Zahl von Beamten, die bisher von der Ministerialinstanz ernannt worden waren und überliess ihnen gleichzeitig die endgültige Erledigung einer ganzen Reihe von Verwaltungsakten, die bis dahin von der Ministerialinstanz mit oder ohne Mitwirkung des Staatsrates erledigt worden waren. Ein Dekret von 1861 erweiterte diese selbständigen Befugnisse der Präfekten. Eine Dezentralisation von grösserer Tragweite lag darin aber keineswegs; es war vielmehr lediglich „déconcentration“, ein Wort, das von Aucoc damals geprägt wurde. Denn die Verwaltungsakte des Präfekten unterlagen auch fürderhin den Anweisungen der Zentralinstanz, die nicht gehindert war, den Präfekten bezüglich aller Massnahmen an ihre Anweisungen zu binden und die von dieser Möglichkeit denn auch den weitesten Gebrauch gemacht hat. Der ganze Unterschied gegen früher bestand lediglich darin, dass nunmehr die konkrete Erledigung vieler Verwaltungsakte durch Lokalbehörden erfolgte, während die Zentralinstanz über die Art dieser Erledigung ihre Anweisungen erteilte. Der Unterschied war also lediglich ein formaler. Die Unzufriedenheit mit solchen halben Massnahmen war gross. Zwar waren der Anhänger des reinen Zentralisationsgedankens nicht wenige, die ihre Ideen auch literarisch zu verbreiten suchten; so verteidigte Dupont-White in seinem Buche *L'Individu et l'Etat* das System der Zentralisation, indem er auch auf das Beispiel Englands hinwies, das seine Verwaltung gleichfalls in dieser Richtung modifiziere. Die Mehrzahl aber war erfüllt von dem Gedanken der Notwendigkeit einer grösseren Dezentralisation. Besonders Aufsehen erregte eine Rede eines Herrn de Morny bei der Eröffnung der Sitzungsperiode des Generalrates von Puy-de-Dôme im August 1858, wo er sich gegen die bestehende Verwaltungsorganisation wandte, der es zu verdanken sei, dass man in Frankreich keinen Stein versetzen, keinen Brunnen graben, kein Bergwerk und keine Fabrik betreiben könne ohne die Erlaubnis und die Kontrolle der Zentralregierung. Diese Rede eröffnete in Presse und Broschüren eine Flut von Meinungsäusserungen, die sich noch steigerte, als im Jahre 1863 ein Handschreiben des Kaisers eine Reform im Sinne einer grösseren Dezentralisation der Verwaltung in Aussicht stellte und den Staatsrat mit der Ausarbeitung von Geszentwürfen betraute. Das Resultat der kaiserlichen Initiative waren zwei Gesetze von 1866 und 1867, die die Gedanken der Gesetze von 1837 und 1838 weiter ausbauten. Die Gesetze übertrugen den Generalräten das Recht, über eine Reihe von Gegenständen endgültig zu beschliessen, ohne dass sie wie früher der nachträglichen Genehmigung der Regierung bedurften. Nur bei Verletzung eines Gesetzes und Überschreitung der Kompetenz ist diese zur Annullierung eines Beschlusses berechtigt. Für die Gemeinderäte war die Erweiterung ihrer Kompetenzen weniger bedeutend. Zwar sollten die Beschlüsse des Gemeinderates grundsätzlich endgültig sein, für den Fall aber, dass der Maire selbst einem Beschlusse nicht zustimmt, unterliegt die Gültigkeit des Beschlusses der Genehmigung des Präfekten, was die Selbstverwaltung der Gemeinde ziemlich illusorisch machte, da der Maire seit dem Jahre 1852 wieder von der Regierung, wenn auch nur durch den Präfekten, ernannt wurde, dem die Auswahl völlig freistand, so dass er also auch ausserhalb des Gemeinderates einen Kandidaten auswählen konnte. Damit war die öffentliche Kritik nicht zur Ruhe gekommen. Bereits vor dem Erlass dieser beiden Gesetze war das berühmte Programm von Nancy erschienen, in dem eine Reihe bedeutender Politiker eine grundlegende Reform der Lokalverwaltung verlangten; eine der wichtigsten Reformpunkte war die Änderung der Gemeindeverfassung, die bei dem Radikalismus der staatlichen Verwaltung ein blosses Scheindasein führte. Solchen Reformbestrebungen, denen bald noch andere nachfolgten, wie der Kongress von Lyon zeigte, konnte sich auch die Regierung nicht entziehen. Im Februar 1870 wurde eine Kommission von Männern eingesetzt, die

sich, wie es in der ministeriellen Verfügung hiess, vom theoretischen Standpunkt aus besonders mit dem Problem der Dezentralisation beschäftigt hatten. Die Arbeiten der Kommission waren noch nicht beendet, als der Krieg und darauf die Revolution vom 4. September ausbrach. Die Früchte dieser Beratungen konnte erst die Dritte Republik ernten.

Ein gewisses Ergebnis hatten zwar bereits jetzt ihre Arbeiten gehabt, indem durch Gesetz aus dem Juli 1870 bestimmt wurde, dass die Regierung in den Gemeinden wieder den Maire aus der Zahl der Mitglieder des Gemeinderates zu ernennen hätte; zugleich wurde den Generalräten der Departements das Recht beigelegt, ihre Präsidenten selbst zu ernennen, was bis dahin stets der Regierung vorbehalten gewesen war.

Das Gesetz vom 10. August 1871, das als das Ergebnis der Arbeiten der Dezentralisations-Kommission erging, hat sich ihre Reformvorschläge, obwohl die Wortführer derselben jetzt zum Teil dem Ministerium angehörten, nur in beschränktem Umfang zu eigen gemacht. Grundsätzlich liess sie die bestehende Organisation unberührt; nur in Einzelheiten wurde geändert. Vor allem wurde eine Departementskommission neu geschaffen, d. i. ein Ausschuss des Generalrates, der alljährlich vom Generalrat aus der Zahl seiner Mitglieder gewählt wird. Den Vorsitz führte das den Jahren nach älteste Mitglied der Kommission, was ausdrücklich deshalb bestimmt wurde, weil man damals fürchtete, dass ein vom Generalrat oder von der Departements-Kommission gewählter Vorsitzender dem Präfekten gegenüber zu einflussreich werden könnte. Als sich indes herausstellte, dass der Generalrat durch entsprechende Auswahl der Mitglieder der Kommission die Bestimmung über die Persönlichkeit des Vorsitzenden stets in der Hand habe, wurde durch Gesetz von 1899 die Wahl der Kommission selbst überlassen. Zu den Kompetenzen der Kommission gehört vor allem die Vorbereitung des Budgets und sonstige Aufgaben, die die Vermögensverwaltung des Departements betreffen, aber sich zum Teil auch auf die allgemeine Staatsverwaltung beziehen; so hat die Kommission die Ausschüsse für das militärische Ersatzgeschäft und die Geschworenenlisten festzustellen. Daneben wurden die Befugnisse des Generalrates erweitert. Der Entwurf des Gesetzes hatte ausserdem die Aufsicht der Kommission über das niedere Kommunalwesen vorgesehen, was ein sehr bedeutender Schritt in der Richtung einer fortschreitenden Dezentralisation gewesen wäre. Man liess aber diesen Punkt schliesslich fallen, um ihn in einem demnächst zu erlassenden Gemeindegesetz endgültig zu regeln. Dies Gesetz erging im Jahre 1884. Es stellte sich aber als eine blosser Kodifikation der bestehenden Bestimmungen dar, ohne dass wesentliche Neuerungen eingeführt worden wären. Die selbständigen Befugnisse des Gemeinderates wurden zwar in gewisser Beziehung erweitert, grundsätzliches des bisherigen Rechtszustandes aber, auch die durch Gesetz von 1876 grundsätzlich eingeführte Wahl des Maire durch den Gemeinderat, nicht angetastet. Insbesondere wurde endgültig der Gedanke einer Übertragung der Aufsicht über die Gemeinden an die Departementskommission aufgegeben.

Seither ist, abgesehen von unwesentlichen Abänderungen, an diesem Rechtszustande nichts geändert worden. Auch heute ist die Frage nach weiterer Dezentralisation offen; Zentralisation der Verwaltung kennzeichnet auch heute noch die französische Lokalverwaltung.

III. Der Gegensatz von Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung bedeutet zunächst ein verwaltungstechnisches Problem. Hierbei handelt es sich um die Frage, ob die Verwaltungsgeschäfte im weitesten Sinne in zweckentsprechender Weise verteilt sind, so dass das Staatsganze den grösstmöglichen Nutzen durch die Art dieser Verteilung hat oder ob eine andere Verteilung mehr das Wohl des Staates zu fördern geeignet ist. Die Gesichtspunkte, die für eine Reform dieser Verteilung in Betracht kommen, können der mannigfachsten Art sein, von denen ich nur einige hier erwähnen kann. Zur Beseitigung der wachsenden Arbeitslast einer Behörde, die die laufenden Geschäfte nicht mehr pünktlich erledigen kann, kann es z. B. erforderlich werden, untergeordnete Behörden mit der Erledigung zu betrauen, während sich die Zentralbehörde selbst in Zukunft mit der Überwachung der Ausführung begnügt. Aus Gründen der Sparsamkeit wird es sich manchmal empfehlen, bestimmte Lokalverwaltungsbehörden aufzuheben und ihre Kompetenzen einer einheitlichen Zentralbehörde zu übertragen, welche nunmehr die Geschäfte der bisherigen Lokalbehörden einheitlich für das ganze Staatsgebiet unter erheblicher Ersparnis von Beamten erledigt. Sehr oft ist es ferner erforderlich, die Verwaltung zu dezentralisieren, um sie den besonderen Bedürfnissen und Verhältnissen der einzelnen Landesteile anzupassen. Als Beispiel können über-

seische Gebiete gelten, wo Klima, Bevölkerung und Lebensverhältnisse ganz andere Aufgaben an die Verwaltung stellen als im Mutterland. Im Gegensatz dazu kann für bestimmte Verwaltungszweige eine mehr oder weniger straffe Zentralisation erforderlich sein; z. B. ist im Interesse der Rechtseinheit im modernen Staat ein oberster Gerichtshof, dessen Entscheidung gegen die Urteilsprüche der Territorialgerichte angerufen werden kann, durchaus notwendig. Einer noch strafferen Zentralisation bedarf im Interesse der grösstmöglichen Schlagfertigkeit der Streitkräfte das Militärwesen.

Das Problem der richtigen Verteilung der Verwaltung an die innerhalb des Staates in Betracht kommenden Faktoren taucht in der öffentlichen Diskussion regelmässig dann auf, wenn veränderte Verhältnisse die bestehende Verwaltungsorganisation in dem Punkte der Verteilung der Verwaltungsgeschäfte unpraktisch oder gar schädlich erscheinen lassen. Das zeigt sich heute in Preussen, wo in den letzten Jahrzehnten sich eine völlige Umgestaltung in wirtschaftlicher Beziehung vollzogen hat, die sich durch den Übergang vom Agrar- zum Industriestaat am ehesten kennzeichnen lässt, der seinerseits vor allem das rapide Anwachsen der städtischen Bevölkerung gegenüber dem Stagnieren der ländlichen Bevölkerungsziffer zur unmittelbaren Folge hatte. Dem gegenüber stammt die heutige Verwaltungsorganisation noch aus einer Zeit, wo sich erst die Anfänge dieser Entwicklung zeigten und wo der preussische Staat noch ein vorwiegend agrarischer Staat war, dessen städtisches Element an modernen Massstäben gemessen noch kleinstädtischen Charakter trug. Die Mängel, die sich aus diesem Gegensatz des Charakters der allgemeinen Lebensverhältnisse und der Verwaltungsorganisation mit Naturnotwendigkeit ergeben mussten, vor allem auch was die Frage der richtigen Verteilung der Verwaltungsgeschäfte betrifft, hatte den Königlichen Erlass vom 7. Juni 1909 zur Folge; durch diesen wurde eine Immediatkommission berufen, welche zu prüfen hat, „welcher Änderungen der gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften im Sinne der Vereinfachung und der Dezentralisation es bedürfen wird, um die Geschäftsformen, den Behördenaufbau, die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte auf die Behörden und die Ordnung des Rechtsmittelwesens und der Instanzenzüge in der gesamten inneren Verwaltung den Anforderungen der heutigen Entwicklung des öffentlichen Lebens anzupassen“.

Der Gegensatz von Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung bedeutet aber nicht allein ein veraltungstechnisches Problem. Zentralisation der Verwaltung bedeutet zugleich absolutistische Regierungsform, Dezentralisation bedeutet Herrschaft der Demokratie oder einer aristokratischen Auslese, eventuell Sprengung der staatlichen Organisation durch partikularistische Tendenzen, die in einzelnen Landesteilen dem staatlichen Einheitsgedanken entgegenstehen. Absolutistische Regierungsform ohne Zentralisation der Verwaltung ist logisch unmöglich, in gleicher Weise ist wahre demokratische oder aristokratische Regierungsform ohne Dezentralisation der Verwaltung nicht denkbar. Der Kampf des englischen Königtums gegen die demokratischen und aristokratischen Tendenzen, dessen Ziel die Aufrichtung der unumschränkten Monarchie sein sollte, war zugleich ein Kampf des Prinzips der Zentralisation der Verwaltung gegen den Grundsatz der Dezentralisation. Die Niederlage des Königtums in diesem Kampfe bedeutete zugleich eine Niederlage des Zentralisationsgedankens. Andererseits war der Sieg des französischen Königtums über die feudalen und autonomen Gewalten zugleich ein Sieg des Prinzips der Zentralisation der Verwaltung, dessen sichtbare Manifestation die Einsetzung der Intendanten wurde.

Der Gegensatz von Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung bedeutet also zugleich den Gegensatz zweier Parteirichtungen, von denen die eine die absolutistische Regierungsform, die andere, je nach der besonderen Ausgestaltung, die die Dezentralisation erfahren soll, die demokratische oder die aristokratische Regierungsform zum Inhalt ihres Parteiprogramms hat. In der öffentlichen Diskussion wird es nicht immer deutlich, ob es sich lediglich um Erörterung verwaltungstechnischer Fragen oder politischer Forderungen handelt. Besonders in Zeiten, wo aus verwaltungstechnischen Gründen eine anderweitige Verteilung der Verwaltungsgeschäfte notwendig wird, ist es das naturgemässe Bestreben politischer Parteien, bisher unerfüllt gebliebene Forderungen bei dieser Gelegenheit durchzusetzen und in die öffentliche Diskussion, deren Gegenstand zunächst lediglich die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte nach der verwaltungstechnischen Seite war, politische Forderungen hineinzuwerfen, deren Erfüllung nicht notwendig eine bessere und zweckmässige Verteilung der Verwaltungsgeschäfte, vielmehr in erster Linie eine Verschiebung des be-

stehenden Regierungssystem nach der absolutistischen, der aristokratischen oder demokratischen Richtung zur Folge haben würde. Dass diese Forderungen regelmässig mit verwaltungstechnischen Gesichtspunkten begründet werden, ist dabei nicht unverständlich.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich zugleich auch das Verhältnis der beiden Inhalte des Gegensatzes von Zentralisation und Dezentralisation zu einander. Zentralisation und Dezentralisation als Ausdrucksformen bestimmter Regierungssysteme geben dem einzelnen Staate ein bestimmtes Gepräge, während die verwaltungstechnische Verteilung der Verwaltungsgeschäfte im Staate nach den Prinzipien der Zentralisation oder der Dezentralisation ohne Rücksicht auf jenes Gepräge bestimmte Zweige der Verwaltung aus Zweckmässigkeitsgründen zentralistisch oder dezentralistisch, je nach dem Charakter der einzelnen Verwaltungszeige, zu gestalten versucht. Es ist deshalb sehr wohl möglich, dass z. B. trotz grundsätzlich durchgeführter Dezentralisation der Verwaltung auf Grund eines bestimmten Regierungssystems gleichzeitig für gewisse Verwaltungszeige eine ebenso energische Zentralisation besteht und dass Politiker, die unbedingt für Dezentralisation der Verwaltung als Regierungsprinzip eintreten, auf der anderen Seite aus verwaltungstechnischen Gründen für Zentralisation eines bestimmten Verwaltungszeiges sind. So ist in England, wo die Dezentralisation der Verwaltung Regierungsprinzip ist, die Oberaufsicht über die Lokalverwaltung im Local Government Board derartig zentralisiert, dass sein Geschäftsumfang dem der kontinentalen Ministerien des Innern nicht nur gleichkommt, sondern in manchen Dingen sogar noch übertrifft. Diese Zentralisation führte sogar, wie ich zeigte, zu immer lauter werdenden Beschwerden über die schwerfällige und langsame Erledigung der Geschäfte, so dass also aus verwaltungstechnischen Gründen das Verlangen nach grösserer Dezentralisation entstand. Das führte auf dem Kontinent zu dem Irrtum, dass nun auch die englische Verwaltung in gleicher Weise wie die auf dem Kontinent zentralisiert werde, obwohl man in England lediglich von einer verwaltungstechnisch schädlichen Zentralisation in einem speziellen Verwaltungszeige bei grundsätzlicher Dezentralisation der Verwaltung sprechen kann, während, wie z. B. die obige Darstellung beweist, in Frankreich von einer grundsätzlichen Zentralisation der Verwaltung gesprochen werden muss.

Die Bedeutung des Gegensatzes von Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung erschöpft sich aber nicht in einem verwaltungstechnischen Problem einerseits und dem Ausdruck zweier einander entgegengesetzter Parteirichtungen andererseits. In ihm ist vielmehr ein weiteres Problem enthalten, das aber erst sichtbar wird, wenn einerseits die zweckmässigste Form der Verteilung der Verwaltungsgeschäfte gefunden ist, andererseits das eine oder andere Parteiprogramm endgültig den Sieg errungen hat und nunmehr in beiden Fällen die neue Verteilung durchgeführt werden soll. Aus gewissen Ursachen ist nämlich nicht stets eine beliebige Verteilung der Verwaltungsgeschäfte an beliebige Faktoren ohne weiteres möglich, auch wenn diese Verteilung aus verwaltungstechnischen Gründen zweckmässig erscheint; aus den gleichen Ursachen kann ein politisches Programm nicht immer ohne weiteres durchgeführt werden, auch wenn es als Regierungsprinzip zur unbedingten Anerkennung gelangt ist.

Die neuere Verfassungsgeschichte Frankreichs, soweit sie oben dargestellt wurde, zeigt das aufs deutlichste. Zu den politischen Forderungen, denen die grosse Revolution von 1789 Geltung verschaffen wollte, gehörte vor allem eine durchgreifende Reform der inneren Verwaltung im Sinne einer völligen Dezentralisation. Aufs radikalste wurde, wie wir sahen, diese Forderung in die Wirklichkeit umgesetzt. Die einzelnen Departements wurden fast völlig von jeder Beeinflussung der Zentralgewalt befreit; statt der erwarteten segensreichen Folgen der Reform riss aber grösste Unordnung ein, die zwar zunächst durch besondere Kommissare der Revolutionsregierung in etwa beseitigt wurde, aber auf die Dauer durch solche aussergewöhnliche Massnahmen nicht behoben werden konnte. So kam es zu der Reform von 1800, in der man im grossen und ganzen zu dem System des Ancien Régime, dem System der Zentralisation zurückkehrte. Seitdem wurde zwar immer und immer wieder verlangt, dieses System, das nicht nur dem Programm der herrschenden politischen Parteien mehr oder weniger widersprach, sondern auch vom verwaltungstechnischen Standpunkt aus sich immer wieder als schädlich herausstellte, durch wesentlich grössere Dezentralisation zu ersetzen. Die Schäden, die durch diese drohten, schienen aber immer noch grösser, als die Nachteile der bestehenden Ordnung. Und so blieb, abgesehen von kleineren Reformen, alles beim alten.

Die Gründe für diese an sich auffallende Erscheinung muss man in der dem französischen Volkscharakter mangelnden Fähigkeit zur Demokratisierung der Verwaltung suchen, deren Gründe wiederum darin beruhen, dass die politischen Verhältnisse der letzten Jahrhunderte die politische Erziehung der Generationen unmöglich machte, so dass die etwa vorhandenen Anlagen zur Selbstverwaltung (dieser Begriff im weitesten Sinne genommen) verkümmern mussten und fehlende gar nicht zur Entstehung gelangen konnten. Die obige Darstellung der Verfassungsgeschichte Frankreichs zeigt, wie das absolute Königtum bestrebt war, systematisch alle Faktoren, die als aktive politische Gewalten in Betracht kamen, zu beseitigen. So musste es, als die Revolution von 1789 ausbrach, an jeder Fähigkeit des Volkes zur Selbstverwaltung fehlen; es verstand, nachdem es die Freiheit gewonnen hatte, keinen Gebrauch von ihr zu machen; die starke Hand Napoleons musste es wieder zu dem System des Ancien Régime zurückführen. Es ist gewiss charakteristisch, dass bei den häufigen Verfassungsumwälzungen des 19. Jahrhunderts, bei denen immer wieder andere Parteischattierungen ans Ruder kamen, niemals der ernsthafte Versuch zu einer durchgreifenden Reorganisation der Verwaltung im Sinne einer Dezentralisation der Verwaltung gemacht worden ist, obwohl eigentlich die Dezentralisation stets eines der wichtigsten Bestandteile aller Regierungsprogramme war. Und es ist noch kennzeichnender, dass Männer, die als Privatleute bei der Ausarbeitung von Programmen und Vorschlägen im Sinne einer radikalen Umwälzung der Verwaltungsorganisation durch Dezentralisation der Verwaltung als führende Köpfe beteiligt waren, es nicht wagten, wenn sie Minister geworden waren, die Verantwortung für die Durchführung solcher Vorschläge zu übernehmen.

Umgekehrt bietet England das Beispiel einer einseitig ausgebildeten demokratischen Veranlagung eines Volkes, das zwar auf der einen Seite in seinen herrschenden Schichten über eine grosse politische Erziehung verfügt, das aber auf der anderen Seite gewisse Einseitigkeiten seines Charakters, die auf diesem politischen Individualismus beruhen, nicht verleugnen kann. Die Reformbedürftigkeit der gesamten inneren Verwaltungsorganisation während des ganzen 19. Jahrhunderts, insbesondere der völlige Zusammenbruch der Armenverwaltung war, wie wir sahen, die Folge einer solchen einseitigen Dezentralisation der Verwaltung. Während es aber in Frankreich bisher nicht gelungen ist, die Mängel an politischer Erziehung und Bildung, die einer gesunden und dem formalen Charakter der Französischen Republik entsprechenden Dezentralisation der Verwaltung bisher entgegenstanden, auszugleichen, hat man es in England, wie meine obigen Ausführungen dartun, verstanden, die Nachteile, die aus der völlig dezentralisierten Verwaltung entstanden waren, zu beseitigen durch eine Reform, die äusserlich durch Umständlichkeit und Kompliziertheit fremdartig und merkwürdig anmutet, die aber eben dadurch in ingenieuser Weise die unbedingt notwendige Zentralisation der Verwaltung in der den englischen Nationalcharakter wenigstens drückenden Form eingeführt hat. Das tiefer liegende Problem, das zwar nicht immer, aber doch häufig den beiden Inhalten des Gegensatzes von Zentralisation und Dezentralisation zu Grunde liegt, ist also die Anpassung des politisch einseitig oder überhaupt nicht ausgebildeten Nationalcharakters an die aus verwaltungstechnischen oder politischen Gründen wünschenswerte und notwendige anderweitige Verteilung der Verwaltungsgeschäfte, sei es durch entsprechende politische Erziehung oder jedenfalls, wie wir dies in England beobachten konnten, durch möglichste Anpassung an die gegebenen Verhältnisse.

IV. Aus den bisherigen Ausführungen ergeben sich auch die Folgerungen für das Verhältnis zwischen Dezentralisation der Verwaltung und der Selbstverwaltung, der der nächste Abschnitt gewidmet ist. Selbstverwaltung als die Verwaltung der Staatsbürger im Gegensatz zu der besonderer Staatsbehörden ist eine Form der Dezentralisation, die als solche nur in denjenigen Staatswesen möglich ist, wo ein Gegensatz zwischen der Verwaltung staatlicher Behörden und der der Staatsbürger denkbar ist, was lediglich bei Regierungsformen mit absolutistischer Tendenz, nicht dagegen in wirklichen Demokratien, wie England, möglich ist. Jedenfalls ist Selbstverwaltung begrifflich nicht die allein denkbare Form der Dezentralisation, obgleich sie praktisch manchmal die einzig mögliche Form einer umfassenderen Dezentralisation sein wird. Besonders gilt das für Frankreich, wo, wie wir sahen, die blosse Übertragung selbständiger Verwaltungsbefugnisse an die Lokalbehörden lediglich eine Dekonzentration, also eine lediglich formale Dezentralisation zur Folge hatte. In Preussen ist,

dagegen, obwohl es oft behauptet wird, Selbstverwaltung nicht mit Dezentralisation identisch. Das würde voraussetzen, dass hier der Absolutismus in ähnlicher Weise wie in Frankreich entwickelt wäre. Das ist aber, wie ein Blick auf die Verfassungsgeschichte Preussens beweist, durchaus nicht der Fall. Zu Beginn der modernen Zeit, um die Wende des 16. und 17. Jahrhunderts, war die Lokalverwaltung zwischen Landesherren, Ritterschaft und autonomen Städten geteilt. Die Verwaltung des Landesherren beschränkte sich auf den Domänenbesitz; sie war Domänialverwaltung. Die landesherrlichen Beamten, die die Bewirtschaftung der Domänen besorgten, erledigten zugleich die nicht sehr umfangreichen Geschäfte der Justiz und der Polizei. Soweit der Domänialbesitz nicht reichte, lag die Besorgung der Lokalverwaltung in den Händen der Ritterschaft, der es, wie im sonstigen Reichsgebiet, zum weitaus grössten Teil gelungen war, über das Gebiet ihres Ritterguts hinaus Grund und Boden in ihre Abhängigkeit zu bringen und allmählich aus dieser eine obrigkeitliche Gewalt zu eigenem Recht mit patrimonialer Gerichtsbarkeit, Polizei und Kirchengewalt zu machen. Endlich waren die Städte regelmässig Inhaber einer Autonomie, regelmässig allerdings nur innerhalb des Weichbildes; diese Autonomie verkörperte sich im Magistrat, an dessen Spitze in den grösseren und mittleren Städten ein Justiz- und ein Polizeibürgermeister stand. Die innere Verwaltung erhielt nun ein völlig anderes Bild, als der Grosse Kurfürst an die Schaffung eines stehenden Heeres ging. Ganz plötzlich machten sich jetzt eine ganze Reihe von neuen Verwaltungsbedürfnissen bemerkbar. Es musste für Proviant- und Getreidemagazine, für Werbung und Rekrutierung, für Remonten, Zeughäuser und Festungen gesorgt werden. Auch zur Erhebung der Steuern, die zur Unterhaltung des Heeres auferlegt wurden, die Akzise für die Städte, die Kontribution für das platte Land, waren Behörden erforderlich. Alle diese neuen Verwaltungsaufgaben wurden nun nicht von den bestehenden Verwaltungsfaktoren wahrgenommen, es wurden vielmehr besondere landesherrliche Beamten ernannt, die Kommissarien, denen die beiden neuen Verwaltungszweige, die Militär- und die Steuerverwaltung übertragen wurden. Die Kommissariate, aus denen sich die moderne preussische Verwaltungsorganisation entwickelt hat, hatten die Tendenz, ihre Tätigkeit über die Geschäfte der reinen Steuer- und Militärverwaltung hinaus zu erweitern. Durch Betätigung auf allen möglichen Gebieten der Verwaltung wurden sie allmählich zu Landespolizeibehörden. Naturgemäss mussten sie damit in Konflikt mit den bestehenden Verwaltungsfaktoren geraten, in deren Kompetenzen sie eingriffen. Die Autonomie der Städte wurde in der Tat aufs empfindlichste berührt, die landesherrliche Domänenverwaltung völlig zurückgedrängt. Nur auf dem platten Lande, wo gleichfalls für die einzelnen Kreise, an deren Spitze ständische Organe, die Landräte, standen, Kommissariate eingesetzt wurden, vermochte sich der bürgerliche Beamte des Landesherren den adeligen Rittergutsbesitzern gegenüber nicht durchzusetzen; während das Kommissariat in den Städten die städtische Autonomie vernichtete und innerhalb des landesherrlichen Domänialbesitzes die Domänenbeamten zurückdrängte, verschwand es seinerseits in den Kreisen, ehe es noch rechte Wurzeln gefasst hatte. Seine Geschäfte wurden dem Landrat übertragen, der damit neben seiner Stellung als ständisches Organ zugleich Beauftragter des Landesherren wurde.

Das Landratsamt ist auch heute noch als derjenige Faktor anzusehen, der in Preussen kraft seiner Tradition und der politischen Bildung der Klasse, aus der er herkömmlich, vor allem im Osten der Monarchie, sich ergänzt, als Träger einer weitreichenden Dezentralisation möglich ist. Dem würde es entsprechen, wenn bei einer zukünftigen Reorganisation der Verwaltung gerade das Landratsamt zum Träger der geplanten Dezentralisation gemacht würde. Nach dem Masse der vorhandenen politischen Kräfte ist also zweifellos Dezentralisation ohne Selbstverwaltung in Preussen möglich und denkbar. Eine andere Frage ist es, ob vom politischen Standpunkt aus diese Lösung als richtig und wünschenswert angesehen werden kann. Die Beantwortung dieser Frage wird naturgemäss je nach der Parteistellung des einzelnen, an den sie gerichtet ist, verschieden ausfallen.