

waltung im Verhältnis zum „Staat“, die als wahre querelles allemandes der deutschen Wissenschaft eigentümlich sind. Die Lösung dieser Probleme ist unmöglich, so lange man den entscheidenden Gegensatz da sucht, wo er nicht liegt: im Wesen des „Staates“ und der „Gemeinde“, die vielmehr einander homogen sind; und ihn da nicht sieht, wo er wirklich besteht: im Verhältnis der obrigkeitlichen Beamtenregierung zum Prinzip des selfgovernment in Staat und Gemeinde.

Dieser bestehende Zustand ist der Niederschlag der geschichtlichen Entwicklung, vor allem in dem führenden deutschen Staate, in Preussen.

## 2. Die Entwicklung der Selbstverwaltungsgesetzgebung in Preussen.

Die Grundlage der modernen Selbstverwaltung in Deutschland, die erste preussische St. O. v. 19. Nov. 1808 war von ihren Urhebern nur als Bestandteil der fundamentalen Reform gedacht die das zusammengebrochene System der obrigkeitlichen Beamtenregierung durch die Organisation eines national selfgovernment ersetzen sollte. „Durch die Reform eine Nation zu bilden“, das war das ausgesprochene Ziel der Politik Steins. Diesen Reformgedanken zu verwirklichen, misslang jedoch; vielmehr blieb die St. O. das einzige abgeschlossene Werk der Steinschen Gesetzgebung. Im übrigen ging aus der Reformära nur eine Rekonstruktion der obrigkeitlichen Beamtenregierung hervor, in deren Rahmen die städtische Selbstverwaltungsorganisation als ein isoliertes, der sonstigen staatlichen Struktur heterogenes Element eintrat. Damit war von Anbeginn der immanente Gegensatz gegeben, der die ganze folgende Entwicklung beherrscht.

Die Steinsche Reform hatte die Organisation des national selfgovernment folgerichtig von unten nach oben durchführen wollen, und deshalb mit der Befreiung der lokalen Verbände, mit der Organisation des local selfgovernment begonnen. Auch hier war zunächst eine Beschränkung auf die Stadtgemeinden kaum zu vermeiden. Allerdings hatte der absolute Obrigkeitsstaat die mittelalterliche Städtefreiheit völlig gebrochen, den einst so kräftigen bürgerlichen Gemeingeist gänzlich ertüchtigt; nirgends gründlicher als gerade in Brandenburg-Preussen. Immerhin konnte man in den Städten doch an eine zwar halbverklungene, aber von der Erinnerung romantisch verklärte Tradition anknüpfen. Vor allem jedoch stiess die politische Wiedergeburt des städtischen Bürgertums nicht auf die schweren Hemmungen, die sich einer analogen Umgestaltung auf dem flachen Lande entgegenstimmten durch die persönliche Unfreiheit der Bauern, die gutherrliche Obrigkeit, die patrimonial-feudale Ordnung der Grundbesitzverhältnisse, wo öffentliches und privates Recht noch ebenso im Gemeindegang lag, wie Ritterhufen und Rustikalland. Hier hatte das Edikt v. 9. Okt. 1807 mehr nur das Programm einer Reform, als eine unmittelbar wirksame Neugestaltung gebracht. Wohl rechnete Steins feurige Tatkraft auf eine schleunige Ueberwindung auch dieser gewaltigen Widerstände; aber eben dieser Tatkraft entsprach es, sofort zuzugreifen, wo sich das Neue ohne langwierige Vorstadien schaffen liess. Und Eile tat dringend not. Ohne die kongeniale Mitarbeit des Königsberger Polizeidirektors und Stadtrats Frey hätte Stein schwerlich noch seinen Namen unter die St. O. setzen können; 5 Tage nach deren Sanktion wurde der grosse Reformminister entlassen.

Das moderne selfgovernment lässt sich im Staate wie in größeren Gemeinden nur auf Grundlage der Repräsentativverfassung organisieren. Mit der Wahl der Stadtverordneten durch die Bürgerschaft, mit der Uebertragung des Beschluss- und Kontrollrechts auf dieses Repräsentativorgan trieb die St. O. in den obrigkeitlichen Beamtenstaat das ihm diametral entgegengesetzte Prinzip der kommunalen und das Prototyp des parlamentarischen selfgovernment hinein. Die Entscheidungsmacht über die Angelegenheiten der Stadtgemeinde sollte von der Staatsbureaukratie auf die erwähnte Vertretung der Bürgerschaft übergehen. Es ist wahrlich kein Zufall, dass die St. O. den Beruf dieser Repräsentanten fast wörtlich so umschreibt, wie es die Constituante für das erste verfassungsmässige Parlament des Kontinents getan hatte. Wenn neben der Stadtver.-Vers. als zweites Organ der Gemeinde der Magistrat bestehen blieb, so streifte er doch den patrimonialen Charakter der alten Ratsobrigkeit völlig ab. An die Stelle der Lebenslänglichkeit und der Selbstergänzung, die durch ein oft bis zur Ernennung überspanntes Bestätigungsrecht der staatlichen Obrigkeit beschränkt

war, trat die Wahl auf Zeit durch die Stadtverordneten, als deren Exekutivausschuss der neue Magistrat erscheint. Er „soll überall nur aus Mitgliedern der Bürgerschaft bestehen, die das Vertrauen derselben geniessen.“ (§ 141). In der Hauptsache sollten seine Mitglieder im Ehrenamt stehen. Stein entschloss sich ungern, auf den ehrenamtlichen Bürgermeister zu verzichten; und die St. O. suchte die Zahl der Berufsbeamten im Magistrat nach Möglichkeit zu beschränken. Das Berufsbeamtenamt war das wichtigste Element im Entwicklungsgang des fürstlichen Obrigkeitsstaates gewesen; dieser hatte das alte Ehrenamt der ständischen Gesellschaft ausgerottet. Jetzt lebte es als bürgerliches Ehrenamt in verjüngter Gestalt wieder auf. Denn nur auf dem Boden eines freien genossenschaftlichen Lebens ist die ehrenamtliche Tätigkeit denkbar; und an einem solchen fehlte es durchaus innerhalb der obrigkeitlichen Beamtenregierung. Diese Beamten waren und konnten nur sein die berufsmässigen Diener des politisch allein berechtigten fürstlichen Herrn, in dessen Lohn und Brot sie standen. Indem die St. O. die genossenschaftliche Struktur des bürgerlichen Gemeinwesens wieder belebte, schuf sie auch wieder Raum für die Tätigkeit von Bürgern im Ehrenamt als Organe dieses Gemeinwesens, in dessen Rechten ihre amtliche Zuständigkeit wurzelt. Ja, diese Umgestaltung wirkt hinüber auf das Staatsbeamtenamt; wenn die regenerierte Bureaukratie nach der Reformära trotz der Fortdauer des Absolutismus doch nicht mehr völlig der des ancien régime gleicht, so ist dies eine Wirkung des Geistes, aus dem die St. O. erwuchs. Für diesen Ideennexus ist es bezeichnend, dass die mit der St. O. fast gleichzeitige Verordnung v. 26. Dez. 1808 die Vorgesetzten anweist, „das Dienstverhältnis gegen ihre Untergebenen nicht zu einem Mietskontrakt und öffentliche Beamte nicht zu Mietlingen herabzuwürdigen“. Auch hier wird also im Prinzip schon der Bruch mit dem fürstlichen Dienertum des Obrigkeitsstaates vollzogen und ein Gedanke ausgesprochen, den erst der Verfassungsstaat vollenden kann.

Für die Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Stadt enthielt die St. O. gar keine positiven und nur eine negative Bestimmung. Abgesehen von der Gerichtsbarkeit, die den Städten gleichzeitig durch ein anderes Gesetz genommen wurde, schloss die St. O. die Ortspolizei von der Zuständigkeit der städtischen Selbstverwaltung, aber nicht von ihrer Zahlungspflicht aus. Sie beging damit ihren einzigen, überaus verhängnisvollen Prinzipfehler (vgl. unten). Im übrigen unterstellte sie zwar die kommunale Tätigkeit der staatlichen Aufsicht; gab dieser aber durch genaue gesetzliche Umschreibung eine feste Rechtsform.

Qualitativ war der mit der St. O. vollzogene Fortschritt überaus bedeutungsvoll; aber im Rahmen des grossen Steinschen Planes einer fundamentalen Staatsreform, die das obrigkeitliche Beamtenregiment durch die Selbstverwaltung in den Verfassungsstaat überführen wollte, war quantitativ ihre Wirksamkeit doch nur recht beschränkt. Das damalige Preussen war ganz überwiegend Agrarstaat, das städtische Element an Zahl und an wirtschaftlicher wie politischer Bedeutung keineswegs ausschlaggebend. Die notwendige Voraussetzung für eine Höherführung der Selbstverwaltungsorganisation war also eine Verbreiterung ihrer Grundlage durch die Ausdehnung auf das agrarische Land. Die Vorbedingung dafür wiederum war die Neuordnung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse. Sie ward von der Hardenbergschen Gesetzgebung in Angriff genommen. Da jedoch die Beamtenregierung hierbei auf den energischen Widerstand der alten sozialen Herrschicht stiess, ohne die tatkräftige Unterstützung der übrigen Volksklassen zu erhalten, konnte der Erfolg nur unzulänglich sein. Ja, der bisher schon hier so mächtig überwiegende Grossgrundbesitz wurde noch gewaltig verstärkt, indem die Rittergüter für die Aufhebung feudaler Gerechtsame durch Zuschlagung von Bauernland entschädigt wurden. Die Aufgabe, diese Grossgüter mit den meist kleinen und leistungsschwachen Dörfern in den Rahmen einer modernen Organisation kommunaler Selbstverwaltung einzufügen, war tatsächlich unlösbar. Demgemäss blieb die feudal-patrimoniale Organisationsform bestehen: die Patrimonialobrigkeit der Rittergüter über die Landgemeinden.

! Zu diesem scharfen Gegensatz zwischen Stadt und Land der ostelbischen Provinzen trat nach dem Wiener Kongress in dem vergrössert wiederhergestellten Staate der nicht minder scharfe

Gegensatz von Ost und West. Hier im Westen war jener Gegensatz von Stadt und Land, der im Osten der wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Struktur der Bevölkerung das charakteristische Gepräge gab, erheblich abgemildert, im Rheinland vielfach fast ausgeglichen. Und im Gegensatz zum Osten mit seinem ländlichen Grossgrundbesitz und Zwerggemeindetum herrschte im Westen ländlicher Kleinbesitz und Grossgemeindetum, so dass die Reste des Grossgrundbesitzes sich leicht in die kommunale Organisation der grossen Gemeinden einfügten, die überdies noch zu Samtgemeinden verbunden waren.

Die von Hardenberg erwirkte Verordnung v. 22. Mai 1815 „über die zu bildende Repräsentation des Volkes“ hatte noch den Steinschen Reformgedanken bewahrt, die Staatsverfassung organisch auf der kommunalen Selbstverwaltung in Gemeinde, Kreis und Provinz aufzubauen. Demgemäss liess der Staatskanzler durch eine Immediatkommission die Entwürfe einer Städte- und Landgemeinde-Ordnung sowie einer Kreisordnung für den ganzen Staat ausarbeiten, mit dem Ziele: „die Grundsätze der St. O. v. 1808 auf alle Kommunen auszudehnen, um mit der grösseren Selbständigkeit, welche hiernach den Gemeinden zuteil wird, auch eine rege Teilnahme für ihre gemeinschaftlichen Angelegenheiten unter allen ihren Gliedern zu erwecken, und auf einer in diesem Sinne gebildeten Gemeindeeinrichtung die Grundlagen der künftigen Verfassung zu erbauen“. Eine wirklich gemeinsame Grundlage der kommunalen Organisation des östlichen und westlichen Landes vermochten diese Entwürfe freilich nicht herzustellen, da sie an die ländlichen Verhältnisse des Ostens, insonderheit an die kommunale Immunität der Rittergüter nicht rühren durften. Daher versuchte man schon damals den Ausweg, die auf der untersten Stufe, der Ortsgemeinde, zunächst unmögliche Ausgleichung auf der nächst höheren Stufe, bei den Kreisen, zu gewinnen. Dazu bedurfte es jedoch auch einer gründlichen Umgestaltung der östlichen Kreistage, die wiederum aus den Rittergutsbesitzern als Kreisständen, mit dem von ihnen präsentierten Landrat an der Spitze, bestanden; denn dies hier allein herrschende ritterschaftliche Element fehlte im Westen fast völlig. Aber auch dieser Versuch, an der Eigenart „Alt-Preussens“ und seiner „echt teutschen ständischen Gliederung“ etwas zu ändern, stiess in der Zeit der Karlsbader Beschlüsse auf unüberwindlichen Widerstand; die Hardenbergschen Entwürfe wurden vom König abgelehnt. Damit war sowohl der Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung wie eine organische Entwicklung zur repräsentativen Staatsverfassung unterbunden. Die durch Gesetz v. 23. Juni 1823 eingeleitete provinzial- und kreisständische Gesetzgebung liess das Virilstimmrecht der Rittergutsbesitzer auf den Kreistagen bestehen und basierte Kreis- wie Provinzialständschaft auf den Grundbesitz in ständischer Gliederung. Die St. O. v. 1808 blieb völlig isoliert im absolutistischen Beamtenstaat und gegenüber jenen feudalen Kreis- und Provinzialständen stehen; die Prinzipien ihrer Selbstverwaltung wurden weder auf die Landgemeinden noch auf höhere Kommunalverbände ausgedehnt; auch nicht auf die Städte der neuen Provinzen. Vielmehr erging für die grösseren Städte der Provinz Posen, die westelbischen Teile der Provinz Sachsen, für die Provinz Westfalen und für 3 rheinische Städte die revidierte St. O. v. 1831. Sie war in den äusseren Formen der Organisation dem Grundgesetz städtischer Selbstverwaltung ziemlich genau nachgebildet; aber von ihrem Geiste urteilte treffend Wilhelm v. Humboldt, „dass dem Beaufsichtigten der Staatsbehörden sehr viel zugestanden worden sei, und dass in dem ganzen Entwurf die Absicht, den Städten die zur Erwerbung allgemeiner Teilnahme an dem Gesamtwohl notwendige Selbständigkeit zu geben, sich nicht so lebendig als in der alten St. O. ausspricht“. Dies trifft namentlich das Verhältnis zwischen Magistrat und Stadtverordneten und die Staatsaufsicht. In erster Beziehung verschiebt die revidierte St. O. den Schwerpunkt scheinbar zugunsten des Magistrats, in Wahrheit zugunsten der Staatsbureaukratie; denn diese scheidet endgültig in allen Konfliktfällen zwischen beiden städtischen Kollegien; und die Wahrscheinlichkeit solcher Konflikte ist durch die unklare und komplizierte Abgrenzung der Zuständigkeit sehr gesteigert. Wie anders als in der ersten St. O. klingt hier die Legaldefinition von der Stellung des Magistrats: „Jeder Stadt soll als deren **O b r i g k e i t** ein Magistrat **v o r g e s e t z t** sein, welcher in einer doppelten Beziehung steht: a) als Verwalter der Gemeindeangelegenheiten; b) als Organ der Staatsgewalt“. Die Betonung seines Charakters als „Obrigkeit“ betont zugleich die Subordinierung des Magistrats unter die eigentliche Obrigkeit: die Beamtenregierung. Und dem entspricht es durchaus, dass an die Stelle der präzisen gesetzlichen Umschreibung der Staatsaufsicht in der ersten

St. O. hier als Inhalt dieser Aufsicht die Kautschukbestimmung erscheint: „dafür zu sorgen, dass die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und angezeigte Störungen beseitigt werden“. Das ist in Wirklichkeit keine Aufsicht über kommunale Selbstverwaltung, sondern die Leitung einer subordinierten Verwaltung durch die vorgesetzte Staatsbehörde. Während im Geltungsbereich der ersten St. O. ihre Hineinzwangung in den Rahmen der obrigkeitlichen Beamtenregierung durch zahlreiche „Deklarationen“ in recht mühseliger Einzelarbeit geschehen musste, ist die revidierte St. O. v. 1831 der reine Ausdruck dieses zwieschlächtigen Systems. Und für die Fortdauer dieses Systems ist es bezeichnend, dass die Bestimmungen jenes längst nicht mehr geltenden Gesetzes noch heute mit Vorliebe zur „Deklaration“ des geltenden Städterechts herangezogen werden.

In Westfalen trat neben die revid. St. O. eine Landgemeinde-O. v. 1841; die Rheinprovinz erhielt eine für Stadt- und Landgemeinden geltende Gem. O. v. 1845, die sich an die dort bestehenden, von der französischen Organisation beeinflussten Zustände anlehnte. In dem früher schwedischen Teil Pommerns liess man die besondern Statuten und Recesse für die einzelnen Städte bestehen. Und auch auf dem flachen Lande der östlichen Provinzen galt nach wie vor die Ordnung des preussischen Landrechts mit der Patrimonialgewalt der Rittergüter über die Landgemeinden.

Der grosse Reformgedanke, eine Repräsentativverfassung aus dem organischen Aufbau der Selbstverwaltungskörper herauswachsen zu lassen, war also gescheitert. Die Bewegung von 1848 setzte vielmehr auch hier die konstitutionellen Formen der Verfassung neben die bureaukratische Verwaltungsorganisation der Beamtenregierung. Trotzdem verkannte die siegreiche konstitutionelle Bewegung keineswegs, dass das national selfgovernment parlamentarischen Verfassungslebens den soliden Unterbau des local selfgovernment kommunaler Selbstverwaltung nicht entbehren könne. Das erste deutsche Parlament hatte in seine „Grundrechte des deutschen Volkes“ und damit in die erstrebte Reichsverfassung auch Normativbestimmungen für die Gemeindeverfassungen aufgenommen, indem es mit scharfem politischen Blick die wichtigsten Hemmnisse beseitigen wollte, die bisher einer kräftigen Entwicklung des kommunalen Lebens in den deutschen Einzelstaaten entgegenstanden. Auch beim Erlass der preussischen Verfassung v. 31. Jan. 1850 war diese Anschauung noch wirksam, wenn auch in erheblicher Abschwächung, indem der Art. 105d die Ausdehnung der Selbstverwaltungsorganisation nicht nur auf alle Ortsgemeinden, sondern auch auf die höheren Kommunalverbände: Kreis, Bezirk und Provinz vorschrieb. Die nähere Ausgestaltung war besondern Gesetzen vorbehalten. Sie kamen auch als eines der ersten Werke der neuen konstitutionellen Gesetzgebung sehr rasch zustande; am 11. März 1850 erging eine neue Gemeinde-O. für städtische und ländliche Gemeinden des ganzen Staates, eine Kreis-, Bezirks- und Provinzial-O. und ein Gesetz über die Polizeiverwaltung.

Das Ziel dieser Gesetzgebung konnte kein anderes sein, als die Lücke auszufüllen, die durch das Verlassen des Stein-Hardenberg'schen Reformplans entstanden war; ihr Inhalt musste daher den einstigen Hardenberg'schen Entwürfen wesensverwandt sein. Wie damals war es auch jetzt die Aufgabe, die organisatorischen Gegensätze der städtischen und ländlichen Kommunalverfassung und damit zugleich die des östlichen und westlichen Staatsteiles auszugleichen. Dem entsprach die Gemeinde-O., indem sie zwar für kleine Gemeinden eine Vereinfachung der Organisation zuließ, im übrigen aber Stadt- und Landgemeinden des ganzen Staates gleich behandelte. Sie führte als Grundlage des Bürgerrechts das Prinzip der Einwohnergemeinde durch; schloss sich aber in vielen Punkten an die Bestimmungen der revidierten St. O. v. 1831 an. Insofern brachte sie den Städten im Geltungsbereich der Steinschen St. O. eher einen Rückschritt ihrer kommunalen Autonomie. Dafür dehnte sie diese auf alle Ortsgemeinden aus unter Beseitigung der gutherrlichen Obrigkeit, insonderheit ihrer Patrimonialpolizei über die Landgemeinden. Damit stand weiter im Zusammenhang die Uebertragung der wichtigsten Aufsichtsbefugnisse von der reinen Staatsbureaukratie auf die Organe der durch die gleichzeitige Kreis-, Bezirks- und Provinzial-O. konstituierten höheren Selbstverwaltungskörper. Denn diese Gesetze beseitigten auch die feudalen Kreis- und Provinzialstände, indem sie aus den Wahlen der Gemeindevertretungen die Kreisversammlungen nach dem Masstabe der Bevölkerung hervorgehen liessen; ebenso aus den Wahlen der

Kreisvertretungen die Provinzialversammlung. Gerade die Verwandtschaft dieser Gesetzgebung mit den Grundgedanken der alten Reformpläne bereite ihr bei der raschen Erstarkung der Reaktion sehr schnell das gleiche Schicksal, das dieselben Kräfte der Stein-Hardenbergschen Reform bereitet hatten. Die Gemeinde-O. kam allenfalls im Westen und in einigen grösseren Städten des Ostens zur Ausführung d. h. da, wo sie an den bestehenden Einrichtungen kaum etwas verbesserte. Wo sie jedoch wirklich Neues schaffen sollte, auf dem flachen Land der östlichen Provinzen, vermochten die alten Mächte jeden Anfang der Ausführung zu verhindern; damit war auch die Ausführung der Kreis-, Bezirks- und Provinzial-O. unmöglich gemacht. Am 24. Mai 1853 wurden alle diese Gesetze nebst Art. 105 der V. aufgehoben, die alten Kreis- und Provinzialstände wiederhergestellt. Die unmittelbare Folge war die Ersetzung der verfassungsgemässen I. Kammer durch das Herrenhaus. Für die Landesteile, die vorher kommunale Verfassungen besessen hatten, lebten sie in ihrer alten Buentscheckigkeit wieder auf. Die Städte der östl. Provinzen (ausser Neuvorpommern und Rügen, wo es bei den einzelnen Stadtrezessen blieb), erhielten die St. O. v. 30. Mai 1853, die sich an die aufgehobene Gemeinde-O. v. 1850 anlehnt. Ihr ähnlich ist die westfälische St. O. v. 19. März 1856, neben die gleichzeitig eine Landgemeinde-O. trat, die in der Hauptsache die früheren Einrichtungen wiederherstellte. Die rheinische Gemeinde-O. v. 1845 wurde wieder in Kraft gesetzt, aber nur für die Landgemeinden, während die Bestimmungen für die Städte abgetrennt wurden als rheinische St. O. v. 15. Mai 1856. Alle diese Gesetze gelten heute noch, nachdem die Novelle zur rheinischen Gemeinde-O. bei dem etwas plötzlichen Schluss der Landtags-Session 1911 unter den Tisch geraten ist.

Auf dem flachen Lande der östl. Provinzen aber wurden durch zwei Gesetze v. 14. April 1856 in der Hauptsache die Rechtszustände des preussischen Landrechts, insonderheit die patrimoniale Polizeibrigkeit des Gutsherrn über die Landgemeinde restauriert.

Mit dieser Organisation, „halb noch Rohbau und halb schon Ruine“, trat Preussen an die Spitze des neuen Reichs. Von den 1866 annectierten Ländern behielten Hannover, Hessen und Nassau ihre bisherigen Gemeindegesetze, Frankfurt a. M. erhielt 1867, Schleswig-Holstein 1869 eine neue St. O., die einige von dem älteren Typus abweichende Bestimmungen enthält, in denen man Konzessionen an die liberalisierende Politik sehen mochte. Nach jahrelangen Kämpfen mit der feudalen Opposition, namentlich des Herrenhauses, kam dann die Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 zustande, mit der man den Grundstein zu einer Reform der ganzen inneren Verwaltung zu legen glaubte. Das Prinzip dieser Reform hatten die Motive zum ersten Entwurf der Kr. O. also verkündet: „Der Entwurf soll, indem er für die Selbstverwaltung die Basis schafft, die Reform der inneren Verwaltung überhaupt einleiten“. Es war im Kern immer wieder der Leitgedanke des Stein-Hardenbergschen Planes, der mit immanenter Notwendigkeit bis zu seiner endlichen Verwirklichung wiederkehren muss, weil es keine andere Möglichkeit einer einheitlichen Organisation gibt.

War der Sinn des neuen Reformversuches notwendig der gleiche wie der seiner Vorgänger, so stiess er gleich ihnen auf die alten Hindernisse: den Gegensatz zwischen West und Ost, der wieder in der „Eigenart“ der ostelbischen Landzustände wurzelte. Statt diese Hemmungen zu überwinden, suchte die Reform sie zu umgehen, indem die Kr. O. nicht einheitlich für den ganzen Staat, sondern nur für die östlichen Provinzen (ausser Posen) erlassen wurde; und indem man auch hier das heisse Eisen der Beziehungen zwischen Rittergut und Landgemeinde möglichst wenig berührte. Damit entfiel aber ein tragfähiger kommunaler Unterbau der Kreisverfassung. Von den 25 000 Landgemeinden der östlichen Provinzen hatten kaum 10% mehr als 500 Einwohner; daneben standen etwa 16 000 selbständige Rittergüter mit fast 2 Millionen Einwohnern. Die einfache Eingemeindung dieser ungeheuerlichen Latifundien in jene Kleingemeinden war tatsächlich undurchführbar. So lange solche Hypertrophie des Grossgrundbesitzes besteht, gibt es für die kommunale Organisation nur den Notbehelf, grosse Samtgemeinden zu bilden, die für die Inkommunalisierung des Grossgrundbesitzes genügenden Raum bieten. Das war zugleich der einzige Weg zu einer Annäherung der östlichen und westlichen Organisation. An diesem Kardinalpunkt schieden sich nun aber die Geister; was die einen erstrebten, wollten die andern gerade verhindern. Um die Kr. O. überhaupt zustande zu bringen, einigte man sich schliesslich auf das Kompromiss kleinere Gemeinden und Gutsbezirke zu Amtsbezirken zu verbinden. Die einen erwarteten davon die Entwicklung zu

kommunalen Samtgemeinden, die andern die Verhinderung solcher Entwicklung. Die letzteren haben recht behalten; die kommunale Funktion der Amtsbezirke ist völlig verkümmert; sie sind lediglich ländliche Ortspolizeibezirke geblieben. Denn soweit musste die Kr. O. allerdings in das Verhältnis von Rittergut und Landgemeinde eingreifen, dass sie endlich die 1807 beabsichtigte Aufhebung der gutsherlichen Patrimonialpolizei aussprach, wie auch die des Erb- oder Lehnschulzenamts, an dessen Stelle der gewählte Gemeindevorsteher trat. Da man aber keine genügend starken Landgemeinden schuf, tat man gerade das, was bei den Beratungen von allen Seiten prinzipiell verworfen worden war, indem man auch hier wieder die Ortspolizei von der Kommunalorganisation losriss und sie dem vom Oberpräsidenten zu ernennenden Amtsvorsteher überwies. Tatsächlich blieb damit in vielen Fällen die alte Patrimonialpolizei unter anderer Firma bestehen; denn sehr häufig erscheint immer noch der Rittergutsbesitzer in der Eigenschaft des Amtsvorstehers als Polizeiherr über die Landgemeinden.

Bei dieser Sachlage war es weiter unmöglich, die Kreisvertretung einheitlich aus den Gemeindevertretungen hervorgehen zu lassen; vielmehr wurde der Kreistag im Anschluss an die „gegebene Gliederung“ in Städte, Landgemeinden und selbständigen Grossgrundbesitz in Gestalt der 3 Wahlverbände gebildet. Allerdings wurde für die Zugehörigkeit zum ersten Kreisstand nicht an der „historischen Eigenschaft als Rittergut“ festgehalten; sondern massgebend ist ein Census an Grund- und Gebäudesteuer; auch treten die ländlichen Gewerbetreibenden der höchsten Gewerbesteuerklasse hinzu. Während die ländlichen Kreistagssitze je zur Hälfte auf diesen ersten Wahlverband und den der Landgemeinden verteilt werden, geschieht die Verteilung zwischen Stadt und Land ohne Rücksicht auf die Steuerleistung nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen; jedoch mit der Beschränkung, dass die Städte keinesfalls mehr als die Hälfte, wenn nur eine Stadt zum Kreise gehört, höchstens ein Drittel der Abgeordneten stellen. Das mächtig aufstrebende städtische Element ist also kraft Gesetzes zur ewigen Minorität innerhalb der Kreisverfassung verurteilt, die sich damit von vornherein in prinzipiellen Gegensatz zur natürlichen Entwicklung unsrer Zeit gesetzt hat. Freilich haben die Städte von mehr als 25 000 E. die Möglichkeit, aus dem Kreise auszuscheiden und selbständige Stadtkreise zu bilden. Soweit diese Möglichkeit Wirklichkeit wird, was meist recht schwierig ist, prägt sich natürlich der antiurbane Charakter des zurückbleibenden Landkreises noch schärfer aus, so dass er auch für die kleineren Städte keinen geeigneten Platz bietet. Daran ändert die halb anerkannte, halb wieder verkümmerte Sonderstellung der kreisangehörigen Städte von mehr als 10 000 E. gar nichts. Ueberhaupt versagt ja unsere historisch-verwaltungsrechtliche Grenzziehung zwischen Stadt- und Landgemeinde völlig gegenüber der modernen Entwicklung, vor allem in Industriegegenden und in der Umgebung der Grossstädte; sie ermöglicht die Existenz von „Städten“ mit 500—600 E. neben „Landgemeinden“ mit 50—60 000 E. Letztere hält man künstlich im „Stande der Landgemeinden“ zurück, weil sie als Städte doch ihr Ausscheiden aus dem Kreise schliesslich durchsetzen könnten. Sie und die kreisangehörigen Städte sollen durch ihre Steuerkraft der Leistungsschwäche der Kleingemeinden und Gutsbezirke aufhelfen. Andererseits sind sie an den Leistungen der Kreisgemeinde weit weniger interessiert, weil sie als Grossgemeinden die wichtigsten kommunalen Aufgaben zunächst allein zu erfüllen haben. Daneben aber müssen sie weiter durch die Kreisorganisation einen grossen Teil der Kosten für die kommunalen Funktionen aufbringen, denen die Kleingemeinden und Gutsbezirke nicht gewachsen sind. Bei alledem bilden ihre Vertreter auf den Kreistagen die geborene Minorität.

Schliesst schon diese Gestaltung des Repräsentativorgans der Kreisgemeinde ein wirkliches kommunales Leben aus, so gilt dies nicht minder von den beiden anderen obersten Organen. Der vom Kreistag gewählte Kreisausschuss ist natürlich ein Mikrokosmos seines Wahlkollegiums. Und der Leiter der ganzen Kreisverwaltung, der von Amts wegen den Vorsitz im Kreistag und Kreisausschuss führt, der Landrat, ist mit der Kreisgemeinde nur durch eine rechtlich unmassgebliche Vorschlagsbefugnis des Kreistags verbunden. Er ist „ad nutum amovibilis“ politischer Beamter, steht also in schärfstem Subordinationsverhältnis zu den vorgesetzten Staatsbehörden, mithin in prinzipiellem Gegensatz zur Selbständigkeit eines Selbstverwaltungsorgans. Auf der anderen Seite erscheint freilich bei ihm auch die prinzipielle Unabhängigkeit der reinen Staatsbeamten von

unten nur in eigentümlicher Brechung, die sich aus seinem Verhältnis zu den 3 Elementen der Kreisorganisation, den 3 restaurierten Kreisständen ergibt. Zwischen Landrat und Kreisstädten herrscht bestenfalls ein bewaffneter Frieden als notwendige Folge der unglücklichen Eingliederung der Städte in den agrarischen Kreis. Dagegen hat der Landrat die Landgemeinden tatsächlich und rechtlich unbedingt in der Hand. Zur wirksamen Leitung des Kreises ist er also auf die Unterstützung des ersten Kreisstandes angewiesen, die er nur durch Eingehen auf dessen Sonderinteressen gewinnen kann. Gemeinsam aber beherrschen beide nicht nur Kreistag und Kreisausschuss absolut, sondern damit die ganze Organisation, wie sie auf Grundlage dieser Kr. O. aufgebaut wurde.

Der Reform der Kreise folgte die der Provinzen durch die Prov. O. v. 1875, die gleichfalls nur für die östlichen Provinzen ausser Posen erging. Und mit zwingender Logik projizierten sich die spezifisch östlichen Charakterzüge der Kr. O., insonderheit die Unterordnung der städtischen Interessen unter die des agrarischen Grossgrundbesitzes, auf die Prov. O. Das gilt zunächst von der Bildung des Repräsentativorgans der Provinzialgemeinde, des Provinziallandtags. Seine Mitglieder werden von den Kreistagen gewählt, in Stadtkreisen von Mag. und Stadtver. Dass die Provinzialvertretung aus den Kreisvertretungen hervorgehe, entspricht dem seit den Stein-Hardenberg'schen Plänen feststehenden Grundriss dieser Organisation. Jedoch sollten danach die Kreisvertretungen aus den Gemeindevertretungen hervorgehen; und diese grundlegende Voraussetzung ist mangels einheitlicher kommunaler Fundamentierung des Kreises, an deren Stelle das Dreiständesystem der Kr. O. getreten war, weggefallen. Damit sind auch im Provinziallandtag die Städte kraft Gesetzes zu hoffnungsloser Minderheit verdammt. Und der Provinziallandtag wählt die beiden anderen leitenden Organe der Provinzialgemeinde: Provinzialausschuss und Landesdirektor! Aus der Konstruktion der Kreisverfassung ergibt sich auch die merkwürdige Tatsache, dass im Provinzialausschuss, einem Organ rein kommunaler Selbstverwaltung, politische Staatsbeamte, die Landräte, eine massgebende Rolle spielen. So haben auch im Provinzialverbande die Städte den geringsten Einfluss auf die Verwendung der Mittel, zu deren Aufbringung sie nach ihrer Leistungsfähigkeit am meisten beitragen müssen; je denn auch hier diese Mittel vor allem für solche Einrichtungen gebraucht werden, an denen jedenfalls die grösseren Städte das geringste Interesse haben, weil sie schon als Grossgemeinden solche kommunalen Aufgaben z. B. Wegebau, Irrenpflege und ähnl. selbst erfüllen müssen. Andererseits fehlt der beim Kreise noch gelassene Notausgang eines Ausscheidens aus dem Provinzialverband auch für die grössten Städte. Nur Berlin gehört keiner Provinz an.

Doch auf diese wesentlich pekuniäre Beeinträchtigung ist die Wirkung der antiurbanen Grundlage der ganzen Organisation keineswegs beschränkt. Die mit Kr.- und Prov.-O. eingeführte Gesetzgebung nahm auch den Gedanken wieder auf, die reorganisierten höheren Kommunalkörper zur Ausübung der Kommunalaufsicht heranzuziehen; und sie fügte die Organisation einer — freilich recht fragmentarischen — Verwaltungsrechtsprechung hinzu. Die dafür neugeschaffenen Behörden erhielten nach mannigfachen Experimenten durch L.V.G. u. Z.G. von 1883 ihre heutige Gestalt. Als Beschlussbehörden der allgemeinen Landesverwaltung fungieren über dem Kreisausschuss: Bezirksausschuss und Provinzialrat; der Bezirksausschuss ist zugleich, wie auch der Kreisausschuss, Verwaltungsgericht. Der Provinzialrat besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, einem ernannten staatlichen Berufs- und 5 gewählten Ehrenbeamten; der Bezirksausschuss aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, 2 ernannten staatlichen Berufs- und 4 gewählten Ehrenbeamten. Die ehrenamtlichen Mitglieder beider Behörden aber werden vom Provinzialausschuss gewählt. Da der Provinzialausschuss vom Provinziallandtag gewählt wird, so überträgt sich dessen Struktur auf jene Kollegien; und da der Provinziallandtag auf der Kreisverfassung ruht, ist am letzten Ende für die ganze Organisation das im Kreise verankerte condominium von Staatsbureaukratie und Grossgrundbesitz massgebend. Die so konstruierten Behörden aber sind zur Mitwirkung bei der Staatsaufsicht über die städtische Selbstverwaltung, der Bezirksausschuss auch zur Verwaltungsrechtsprechung über ihre Angelegenheiten berufen. Dagegen erhob sich schon bei der Beratung der Prov. O. der energische Widerspruch aller Vertreter der Städte ohne Unterschied der politischen Partei; lieber noch wollten sie unter der bisherigen Aufsicht der Staatsbureaukratie allein verbleiben. Sogar der Minister Eulenburg erkannte die Berechtigung dieses Widerspruches an, verwies aber zur Beruhigung auf das Gesetz, das er nunmehr für das „notwendigste“ erklärte, nämlich eine revidierte

St. O. Ein solcher Entwurf wurde auch 1876 von der Regierung eingebracht, um „die unerlässliche weitgreifende Umgestaltung mittels eines völlig neuen, die gesamte städtische Verfassung einheitlich und übersichtlich regelnden Gesetzes herbeizuführen“, wie es in den Motiven heisst. Nicht nur die Einordnung in das neue, von der Kreisverfassung beherrschte Behördensystem sollte dadurch für die Städte erträglicher gestaltet, sondern auch der als unhaltbar anerkannte Zustand der Geltung von etwa 20 verschiedenen Städte- und Landgemeinde-Ordnungen mit vielfach veralteten Bestimmungen beseitigt werden. Der Entwurf scheiterte jedoch am Widerstande des Herrenhauses; und damit haben sich alle jene Uebelstände bis heute unverändert erhalten.

Doch auch für das Prinzip der ganzen Reformgesetzgebung war die Konstruktion jener Behörden von verhängnisvollster Bedeutung. Der ursprüngliche Grundgedanke dieser Reform war der einer Dezentralisation der Staatsverwaltung durch Selbstverwaltung gewesen, das notwendig immer wiederkehrende Steinsche Leitmotiv. Dazu war die Organisation der höheren Kommunalkörper, Kreis und Provinz, notwendige Voraussetzung; aber sie schuf doch nur die Formen, die ihren Inhalt erst durch die Uebertragung der bisher vom Staatszentrum bürokratisch geleiteten inneren Landesverwaltung an die kommunalen Selbstverwaltungskörper erhalten sollten. Demgemäss erwartete man auch noch bei Verabschiedung der Kr. O. ganz allgemein von dem Fortgange der Reform die Aufhebung des alten Hauptsitzes bürokratischer Landesverwaltung, der Bezirksregierungen, und die Aufteilung ihrer Zuständigkeit zwischen Kreis und Provinz. Mit der Prov. O. trat jedoch eine bedeutsame Schwenkung ein. Die bürokratische Bezirksinstanz wurde konsolidiert; und ausser einigen Spezialangelegenheiten, die den Provinzialgemeinden zugewiesen wurden, fand keine Dezentralisation durch kommunale Selbstverwaltung statt; vielmehr wurden jene neuen, aus Berufs- und Ehrenbeamten gemischten Staatsbehörden gebildet, die man seitdem ebenso hartnäckig wie falsch als „Selbstverwaltungsorgane“ bezeichnet. Dass man den Widersinn dieser Bezeichnung niemals übersehen konnte, das erklärt sich aus der lange herrschenden und noch heute nicht ganz ausgestorbenen, falschen Identifizierung der Verwaltung durch Ehrenämter mit dem Begriff der Selbstverwaltung. Weil in jenen Kollegien auch Ehrenbeamte sitzen, verfiel man in den Wahn, Behörden als Selbstverwaltungsorgane gelten zu lassen, die unter der Leitung der eigentlichen Träger der Staatsbürokratie stehen! Jene Identifizierung ergab sich aus der Doktrin von dem Gegensatz zwischen „wirtschaftlicher“ und „obrigkeitlicher“ Selbstverwaltung und diese Doktrin beruhte wiederum auf der Irrlehre, dass Kommunalverwaltung ihrer Natur nach nur wirtschaftliche Verwaltung sei, während alle „obrigkeitliche“ Verwaltung begrifflich „staatlich“ sei. Diese Dogmatik war ein altes Erbstück des doktrinären Liberalismus und, gestützt durch die wissenschaftliche und politische Autorität Gneists, noch so wirksam, dass sich der damals einflussreiche Liberalismus auf die abschüssige Bahn dieser fälschlich s. g. „Selbstverwaltungsorganisation“ drängen liess. Allerdings forderte er programmatisch „eine Reform der staatlichen Obrigkeitsverwaltung im Sinne der Selbstverwaltung“ und daneben, wie man es gern ausdrückte, „eine Verbindung der kommunalen Wirtschafts- mit der staatlichen Obrigkeitsverwaltung“. Aber worin sollte das Wesen jener „obrigkeitlichen Selbstverwaltung“ im Unterschiede von sonstiger staatlicher Verwaltung denn bestehen, da man die Kommunalisierung der „obrigkeitlichen“ Funktionen als Widerspruch zum „wirtschaftlichen“ Charakter der Kommunalverwaltung ansah? Da blieb freilich kein anderer Anhaltspunkt als der Unterschied von besoldetem Berufs- und unbesoldetem Ehrenamt. So entstand das Dogma: obrigkeitliche Selbstverwaltung ist die Verwaltung von Staatsämtern durch unbesoldete Ehrenbeamte! Also ist der vom Oberpräsidenten ernannte, dem Landrat subordinierte ländliche Polizeiverwalter, der Amtsvorsteher: Organ der Selbstverwaltung; und sogar die Verbindung mit der „wirtschaftlichen Kommunalverwaltung“ ist durch die Vorschlagsliste des Kreistages erfreulich hergestellt. Aber das gilt nur, falls sich ein unbesoldeter Ehrenbeamter für den Posten findet; andernfalls kann der Oberpräsident auch einen besoldeten Beamten einsetzen; — und sofort hört dasselbe Amt auf, Organ der Selbstverwaltung zu sein! Nach derselben Formel ist dann freilich der Provinzialrat zu  $\frac{5}{12}$ , der Bezirksausschuss zu  $\frac{4}{12}$  Selbstverwaltungsorgan; und die Verbindung mit der „wirtschaftlichen Kommunalverwaltung“ ist hier sogar durch Wahl der Selbstverwaltungs-Siebelteil seitens des Prov.-Ausschusses hergestellt. Aber ist es eine mögliche Vorstellung, dass ein und dieselbe Behörde zu einem gewissen Bruchteil

Selbstverwaltungsorgan sei, zum andren Bruchteil etwas andres? Und kann man die besoldeten Berufsbeamten in den städtischen Magistraten nach dieser Formel noch irgendwo in der Selbstverwaltungsorganisation unterbringen? Hier liegt die Wurzel bloss für die theoretischen Schmerzen der deutschen Lehre von der Selbstverwaltung; aber auch für die praktische Unzulänglichkeit der preussischen Verwaltungsorganisation.

Wie jedes andere Kriterium einer begrifflichen Unterscheidung von „staatlichen“ und „kommunalen“ Funktionen, so versagt auch das der „obrigkeitlichen“ und „wirtschaftlichen“ Verwaltung. Als politische Gemeinwesen haben Staat wie Gemeinde sowohl obrigkeitliche wie wirtschaftliche Funktionen. Es gibt folglich auch keinen Gegensatz von „obrigkeitlicher“ und „wirtschaftlicher“ Selbstverwaltung. Wohl scheiden sich staatliche und kommunale Selbstverwaltung, wie oben erörtert worden, als national und local selfgovernment. Aber eine „Dezentralisierung der Staatsverwaltung durch Selbstverwaltung“, die von der vorigen preussischen — wie übrigens von jeder modernen — Verwaltungsreform als Ziel proklamiert wurde, ist nur im Sinne kommunaler Selbstverwaltung möglich d. h. durch Uebertragung bisher staatlicher Kompetenzen auf die kommunalen Selbstverwaltungskörper, die Gemeinden und Gemeindeverbände. Nur so scheiden diese Funktionen aus dem Verantwortlichkeitskreise des staatlichen Behördensystems aus, weil sie aus dem Subordinationsverhältnis unter den verantwortlichen Minister auscheiden. Denn Subordination und Dezentralisation sind miteinander völlig unvereinbar; die Dezentralisation beginnt, wo die Subordination und mit ihr die Verantwortlichkeit eines staatlichen Vorgesetzten aufhört, und an ihre Stelle ein anderes Behördensystem und eine andre Verantwortlichkeit tritt: im kommunalen Selbstverwaltungskörper. Die Voraussetzung ist aber eben der Übergang der Funktionen auf die kommunalen Gemeinwesen selbst, so dass die lokale Verwaltung, statt von dem grossen Staatszentrum her, aus dem engeren Zentrum des Selbstverwaltungskörpers geleitet wird. Diese ursprüngliche Reformidee gab man auf und schuf statt dessen Staatsbehörden, gemischt aus subordinierten Berufs- und aus Ehrenbeamten, deren Bestellung aus einem so vielfachen Destillationsprozess hervorgeht, dass sich jeder lebendige Zusammenhang mit einem Selbstverwaltungskörper und jede kommunale Verantwortlichkeit verflüchtigt. Dieser organische Fehler zeitigte als Symptome: die Ueberfülle der Behörden, die unerträgliche Kasuistik ihrer Zuständigkeitsgrenzen, die Schwerfälligkeit des unter ständigen Reibungen sich hinschleppenden Geschäftsganges; kurz, die sofortige Reformbedürftigkeit der ganzen Verwaltungsreform. Es ist das eingetreten, wovor der damalige Abg. Miquel 1875 warnte: „Wenn uns diese Selbstverwaltungsorganisation dahin führte, dass wir schliesslich, wenn wir die Rechnung machen, sagen müssten: wir haben ebenso viel Geheimräte und Regierungsräte wie vorher, aber wir haben daneben noch viele tausend Bürger herangezogen zu den Staatsangelegenheiten, so würde das allerdings ein sehr schlechtes Resultat sein. Wir würden dann auch uns von dem Ausgangspunkt der ganzen Reform entfemen. Der ganze Ausgangspunkt war der: nicht Stellung der bürgerlichen Tätigkeit neben der der Staatsbeamten, sondern Ersatz des Staatsbeamten durch die freie Tätigkeit des Bürgers“.

Die Organisation der höheren Kommunalkörper wurde im Laufe der 80er Jahre auf die übrigen Provinzen mit Ausnahme von Posen ausgedehnt, indem jede von ihnen eine besondere Kr.- und Prov. O. erhielt, die den östlichen Mustern nachgebildet sind mit etlichen Modifikationen, die sich hauptsächlich aus dem Fehlen des selbständigen Gutsbezirks im Westen ergaben. Hier tritt zum Teil die Grossindustrie an die Stelle des ostelbischen Grossgrundbesitzes. Den Schluss dieser Gesetzesreihe macht die Hohenzollernsche Landes-O. v. 1900 für den Regierungsbezirk Sigmaringen, der, wie die beiden Regierungsbezirke von Hessen-Nassau, ausnahmsweise einen Kommunalverband bildet. Auch darin hat Hohenzollern eine Sonderstellung, dass seine Gemeinde-O. v. 1900 als einzige in Preussen für Stadt- und Landgemeinden zugleich gilt; es gibt dort nämlich nur wenige und unbedeutende Städte. Hessen-Nassau erhielt dagegen noch 1897 eine Städte- und eine Landgemeinde-O. Die Miquelsche Steuerreform der 90er Jahre hatte eine Verschärfung des „plutokratischen Charakters“ der Dreiklassenwahl zur Folge, als deren Gegengewicht nach manchen Experimenten das Gemeinde-Wahlgesetz v. 30. Juni 1900 erlassen wurde. Es gilt für die Städte von mehr als 10 000 E., in denen das Dreiklassenwahlsystem besteht; und es kann füglich als Musterbeispiel



des Flickwerks gelten, das die Gesetzgebung der letzten Jahrzehnte auf diesem Gebiete nur noch zu leisten vermochte.

Die Lücke, die bei der Entlassung Steins i. J. 1808 in der Kommunalorganisation des östlichen Landes offen gelassen war, wurde endlich durch die östl. Landgemeinde-O. v. 3. Juli 1891 ausgefüllt. Den zwingenden Anlass gab auch hierzu jene Steuerreform, da die Neuordnung der Kommunalabgaben unter Überweisung der bisher staatlichen Realsteuern ohne eine Neuordnung der ländlichen Kommunalverfassung undurchführbar gewesen wäre. Das alte Prinzip einer blossen Realgemeinde der „angesessenen Wirte“ konnte nicht mehr in voller Ausschliesslichkeit aufrecht gehalten werden. Aber in dem für die ganze Organisation der ländlichen Selbstverwaltung und damit auch der höheren Kommunalkörper entscheidendsten Punkte, dem Verhältnis von Kleingemeinde und selbständigem Gutsbezirk, vermochte auch jetzt noch der preussische Gesetzgeber nichts zu bessern. Wohl hatte der Entwurf des Ministers Herrfurth eine Zusammenlegung von Landgemeinden und Gutsbezirken durch Verordnung zulassen wollen und sogar eine allgemeine Revision dieser Verhältnisse in Aussicht genommen. Aber diese Absicht einer gründlichen Reform scheiterte auch diesmal wieder an der alten Gegnerschaft. Das schliessliche Kompromiss behält zwar formell die Möglichkeit einer Eingemeindung durch Verordnung bei; knüpft sie jedoch an so komplizierte Bedingungen und Instanzen für jeden Einzelfall, dass tatsächlich eine planmässige, organisatorische Neuordnung der kommunalen Einteilung unmöglich gemacht ist. Auch die als Surrogat leistungsfähiger Landgemeinden vorgesehenen Zweckverbände sind darauf angelegt, die Entwicklung von ländlichen Samtgemeinden unter Einbeziehung des Grossgrundbesitzes zu verhindern. Die Entscheidung steht beim Kreisausschuss, dessen Zusammensetzung wie die des Kreistages ja gerade auf dem Mangel solcher Samtgemeinden beruht. Zu Gunsten dieser Behörde ist auch das Selbstbestimmungsrecht der Landgemeinde gelähmt, da der Gemeindevorsteher ihre Entscheidung einzuholen hat bei jedem Gemeindebeschluss, der nach seiner — oder des Landrats — Ansicht das Gemeindeinteresse verletzt. So ist auch an dieser fundamentalen Stelle der Kardinalfehler der ganzen Organisation unverändert geblieben. Eine der östlichen ähnliche L.G.O. erhielt Schleswig-Holstein 1892.

Der Gedanke der Zweckverbände, der in der L.G.O. ein Notbehelf für die Zwerggemeinden sein sollte, hat neuestens durch die beiden Gesetze vom Juli 1911 Anwendung auf die Städte und in besonderen auf die grösste Gemeinde des Reichs gefunden. Während die deutsche Entwicklung des letzten Menschenalters vornehmlich durch das gewaltige Anwachsen der Städte, insonderheit der Grossstädte und ihrer Umgebung, der grossstädtischen Agglomerationen charakterisiert wird, hat die Verwaltungsorganisation von Anbeginn einen ausgesprochen antiurbanen Zug gezeigt; und seit 1876 hat die Gesetzgebung nicht einmal mehr den Versuch gemacht, der gewaltigen tatsächlichen Entwicklung dieser ältesten und grössten Selbstverwaltungskörper organisatorisch auch nur nachzuhinken. Alle, vor 35 Jahren von der Regierung selbst als unhaltbar bezeichneten Mängel bestehen noch heute. Mit der gesetzlichen Möglichkeit einer eventuell zwangsweisen Bildung städtischer Zweckverbände ist demgegenüber wenig getan. Allerdings ist bei vielen Städten den dringenden Miständen durch Eingemeindungen wenigstens äusserlich abgeholfen worden. Nicht so bei Berlin. Seine Einfügung in den Aufbau der Verwaltungsorganisation war von vornherein für die Entfaltung kommunaler Selbstverwaltung höchst ungünstig. Sein schnelles und gewaltiges Wachstum musste sich bei der unverhältnismässigen Enge seines Gebiets — es ist weitaus die kleinste Millionenstadt der Erde! — mehr als irgendwo sonst ausserhalb des Weichbildes, in der suburbanen Agglomeration vollziehen. Nach der kurzen Episode unter dem Minister Herrfurth setzte die Regierung jeder Eingemeindungspolitik hartnäckigsten Widerspruch entgegen und förderte das Emporwuchern eines kommunalen Chaos ohne gleichen. Und doch wäre hier die Gesetzgebung zur Lösung einer Aufgabe berufen gewesen, die in der bisherigen Entwicklung der modernen Stadtverfassungen fast völlig vernachlässigt ist: der Dezentralisierung kommunaler Organisation. Sie ist ein unabweisliches Bedürfnis für eine gedeihliche Selbstverwaltung der Grossstädte. Der unerträglich gewordenen kommunalen Zersplitterung Gross-Berlins soll nunmehr der neue „Verband“ abhelfen. An sich ein höchst unzulängliches Mittel für solchen Zweck, und nicht ohne ernste Gefahr für das Lebensprinzip kommunaler Selbstverwaltung, weil dadurch die organisch

ineinander greifenden Zweige ihrer Tätigkeit, vor allem auch ihr finanzieller Bedarf und seine Deckung willkürlich auseinander gerissen werden. Immerhin könnte dieser vorläufige Notbehelf hingenommen werden als ein Übergangsstadium, das schliesslich zu der einzig erspriesslichen Lösung, der Eingemeindung mit kommunaler Dezentralisation führen soll. Aber die Anlage dieser Organisation eröffnet für solche Entwicklung keine günstigen Aussichten. Das Gebiet des Verbandes, das zwei weit hingestreckte Landkreise einschliesst, entspricht in keiner Weise der natürlichen Gestalt eines Gemeindegebiets. Seine Kompetenz ist höchst fragmentarisch und ganz unzulänglich für die wichtigsten Gemeininteressen. Und seine Organe: Verbandsversammlung, Verbandsausschuss und Verbandsdirektor haben eine so bedenkliche Ähnlichkeit mit den Organen der Provinzialgemeinde, dass die Absicht durchscheint, eher den einst mit Recht verworfenen Plan einer Provinz Berlin wieder aufzunehmen, als die Grundlage einer Grossgemeinde Berlin zu schaffen. Damit wäre aber die hier gestellte Aufgabe völlig verkannt und verfehlt. Aufgabe der Provinzialgemeinde ist es, die Tätigkeit ihrer Glieder, der Kreisgemeinden, zu ergänzen, soweit deren Kräfte für gewisse kommunale Funktionen nicht ausreichen. Darum handelt es sich hier jedoch gar nicht; vielmehr um eine so enge wirtschaftliche, soziale und örtliche Durchdringung verschiedener Gemeinden, dass ihre kommunale Tätigkeit bei getrennter, unzusammenhängender kommunaler Organisation durch ständige Reibung gehemmt wird. Da bedarf es der Lösung der Gegensätze durch die Organisation einer grossen Ortsgemeinde, deren Gebiet durch die örtliche, soziale und wirtschaftliche Einheit bestimmt wird, mit einer Dezentralisation, die den Partikulargemeinden die innerhalb der Gemeinschaft ohne hemmende Reibung mögliche Selbständigkeit lässt. Wie wenig der „Verband“ in seiner jetzigen Gestalt die Gegensätze durch eine höhere Einheit organisch löst, das zeigt sich deutlich darin, dass er sie immer wieder mechanisch durch den Machtspruch einer Beschlussbehörde durchhauen muss. Diese Behörde ist ein potenziertes Bezirksausschuss, und so wenig wie dieser ein Selbstverwaltungsorgan. Für eine gesunde Entwicklung unseres grössten Selbstverwaltungskörpers bleibt nur die Hoffnung, dass sich schliesslich die Logik der Tatsachen wieder einmal stärker erweisen mag als die der Menschen.

Im Verlaufe eines Jahrhunderts hat die preussische Selbstverwaltungsgesetzgebung den grossen Plan Steins nicht zu verwirklichen vermocht. Der Dualismus zwischen obrigkeitlicher Beamtenregierung und selfgovernment, der im Staate nicht gelöst ist, ist es auch nicht gegenüber der Gemeinde. Eben deshalb bleibt die ganze Verwaltungsorganisation dauernd reformbedürftig. Aber die gegenwärtig wieder in Angriff genommene „Verwaltungsreform“ wird an die eigentliche Wurzel des Übels nicht rühren; und so bleibt diese Organisation, wie seit einem Jahrhundert. „halb noch Rohbau und halb schon Ruine“.

### 3. Die Entwicklung der Selbstverwaltungsgesetzgebung in den anderen deutschen Staaten.

Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen hat für die ganze deutsche Entwicklung nicht bloss die Bedeutung einer partikularen Erscheinung neben so und so vielen andern. Und zwar geht sie weit darüber hinaus, keineswegs nur quantitativ im Verhältnis der Grösse dieses Einzelstaates zu der aller andern; auch nicht bloss in Folge seines natürlichen Einflusses auf die Gestaltung in den kleineren, namentlich in den norddeutschen Staaten. Vielmehr treten alle Probleme dieses Gegenstandes auch qualitativ hier vollständiger und schärfer hervor, als in der Entwicklung aller übrigen Einzelstaaten zusammen. Der für das politische und kommunale Leben ganz Deutschlands so wichtige Gegensatz zwischen West und Ost geht mitten durch das preussische Staatsgebiet. Und der andere gemein deutsche Gegensatz zwischen obrigkeitlichem Beamtenregiment und genossenschaftlichem selfgovernment ist in Preussen am schärfsten herausgearbeitet, weil hier einerseits der Obrigkeitstaat am rücksichtslosesten verwirklicht wurde, und andererseits das entgegengesetzte Prinzip im grossen Reformplan Steins am reinsten postuliert wurde. So kann die preussische ziemlich als Paradigma der deutschen Entwicklung für die Prinzipienfragen gelten; und die Betrachtung darf sich für die übrigen Einzelstaaten auf eine gedrängte Übersicht der Hauptzüge beschränken.

Wie in Preussen selbst nach Wiederherstellung des Staates einer Ausdehnung des Geltungsbereichs der Steinschen St. O. sich übermächtige Hindernisse in den Weg stellten, so fand in den