

keit ein, die bis zur Gegenwart fortgedauert und in manchen Mittelstaaten zu fruchtbareren und zeitgemässeren Resultaten als in Preussen geführt hat.

Bayern reformierte seine Gemeindeverfassung i. J. 1869 durch zwei verschiedene Ordnungen für die rechtsrheinischen und für die pfälzischen Landesteile. Im Gegensatz zu den übrigen deutschen Staaten hat Bayern auf Grund seines Reservatrechtes nicht das System der Einwohnergemeinde angenommen, sondern das der Heimatsberechtigung beibehalten. Der Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde-Verfassung bestand nur im rechtsrheinischen Bayern, nicht in der Pfalz; auch nur dort die Magistratsverfassung. Durch Ges. v. 15. Aug. 1908 ist die Städteverfassung in der Pfalz modifiziert worden; ferner ist in allen bayerischen Gemeinden von mehr als 4000 E. das Proportionalwahlssystem eingeführt.

Baden und Hessen begannen die Reform ihrer Gemeindegesetzgebung 1874 und setzten sie durch eine Reihe von Novellen bis zur jüngsten Zeit fort. Das Königreich Sachsen revidierte seine St. O. durch zwei Gesetze v. 1873, eines für die grossen, das andere für mittlere und kleine Gemeinden; im Rahmen des ersteren haben Dresden, Leipzig und Chemnitz je ihr besonderes Statut.

In Württemberg ist nach langen Kämpfen im Zusammenhang mit einer Verfassungsrevision die Gemeinde-O. v. 28. Juli 1906 zustande gekommen, die zwar drei Klassen von Gemeinden nach der Einwohnerzahl (über 50 000, über und unter 10 000) durch einige Sonderbestimmungen unterscheidet; aber doch allen gemeinsame Grundlagen der Organisation gibt. Ortsvorsteher, Gemeinderat und Bürgerausschuss werden sämtlich unmittelbar von der Bürgerschaft gewählt; die beiden Kollegien beraten in der Regel gemeinschaftlich.

Und so sind während der letzten Jahrzehnte in fast allen Einzelstaaten Gemeindegesetze in überreicher Fülle ergangen, deren Aufzählung hier unterbleiben mag.

Vielfach hing diese Gemeindegesetzgebung mit der über die Organisation höherer Kommunalverbände zusammen, die nach dem Vorgange Sachsen-Weimars i. J. 1850 und Badens 1863 jetzt mit Ausnahme weniger Kleinstaaten überall durchgeführt ist. In Bayern steht neben der staatlichen Verwaltungseinteilung in Kreise und Bezirke die kommunale Vertretung in Landräten und Distriktsräten. Die württembergischen Oberamtsbezirke sind Kommunalkörper mit dem Repräsentativorgan der Amtsversammlungen. Ähnlich in einer Reihe norddeutscher Kleinstaaten. In anderen Staaten fallen die Kommunalverbände nicht mit den staatlichen Verwaltungsbezirken zusammen, stellen ihnen aber das ehrenamtliche Element wie bei den preussischen Bezirksausschüssen. So wählen in Sachsen die kommunalen Bezirksversammlungen die ehrenamtlichen Mitglieder der staatlichen Bezirks- und Kreisausschüsse. In Baden sind die Kreise lediglich Kommunalkörper, denen aber durch Ernennung die ehrenamtlichen Mitglieder der staatlichen Bezirksräte entnommen werden. In anderen Staaten endlich verbindet sich beides, wie in den hessischen Kreis- und Provinzialtagen mit ihren Kreis- und Provinzial-Ausschüssen; in den braunschweigischen und anhaltischen Kreisversammlungen und ihren Ausschüssen. Es sind gar viele Variationen über dasselbe Thema.

4. Die heutige Organisation der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.

Die Grundlage der Gemeindeangehörigkeit bildet heute in allen deutschen Staaten mit Ausnahme Bayerns die *Einwohnergemeinde*; nur in Bayern ist noch das System des *Heimatsrechts* in Geltung, freilich gerade hinsichtlich der Gemeindeangehörigkeit sehr gemildert. Im übrigen hebt sich aus der — vom Wohnsitz bestimmten — *Gemeindeangehörigkeit* die *Gemeinde-Mitgliedschaft* oder *Bürgerschaft* heraus durch Hinzutritt gesetzlich bestimmter Eigenschaften: längere Dauer des Wohnsitzes, Grundbesitz, Steuerleistung usw. Eine besondere Bürgerkorporation findet sich noch in Hannover. Ohne Wohnsitz kann das Bürgerrecht den „Forensen“ zustehen, Einzel- oder Gesamtpersonen, die der Gemeinde durch Grundbesitz oder Gewerbebetrieb von bestimmtem Umfang angehören. Der Inhalt des Bürgerrechts ist heute ein lediglich kommunalpolitischer: aktives und passives Wahlrecht, Fähigkeit ev. Pflicht zur Übernahme kommunaler Ehrenämter.

Dem Prinzip moderner Staatsgliederung entspricht der Satz, dass jeder Teil des Staatsgebietes einer Ortsgemeinde angehören muss. Dieser Satz wird in den östlichen Provinzen Preussens und einigen norddeutschen Kleinstaaten durchbrochen von dem Rudiment der alten patrimonialen Gliederung des flachen Landes, dem selbständigen Gutsbezirk. Hier steht noch die feudal-patrimoniale Gestalt der Selbstverwaltung an Stelle der korporativen; die kommunalen Pflichten und Rechte sind solche des Gutsherrn, der sie persönlich oder durch einen Vertreter als Gutsvorsteher ausübt. Die Einwohner des Gutsbezirkes sind kommunalpolitisch noch Hintersassen; und zwar sind sie nach der oben dargestellten preussischen Organisation, die auf der Kreisverfassung mit ihrem Dreiständesystem beruht, auch von jeder Vertretung in den höheren Kommunalkörpern ausgeschlossen.

Die Verfassung der Ortsgemeinden ist im Süden und Westen Deutschlands eine überwiegend einheitliche für Stadt und Land; im Norden und Osten eine verschiedene für Land- und Stadtgemeinden. Das erste System herrscht tatsächlich auch da, wo zwar formell verschiedene Ordnungen bestehen, ihr Inhalt aber in der Hauptsache übereinstimmt, wie in der Rheinprovinz, Hessen und Baden. Württemberg differenziert innerhalb seiner einheitlichen Gemeinde-Verfassung lediglich nach der Einwohnerzahl. Dagegen ist nach dem preussischen System, das die meisten norddeutschen Staaten und das rechtsrheinische Bayern angenommen haben, der Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden ein „historischer“, d. h. Städte sind nur die Ortsgemeinden, in denen die St.O. eingeführt wurde, die also entweder von altersher Stadtrecht besaßen oder denen es ausdrücklich verliehen ist.

Man sieht in der starken Differenzierung städtischer und ländlicher Gemeindeverfassung gern einen urwüchsigen Zug deutscher Eigenart im Gegensatz zur romanischen Neigung der Schablonisierung und Nivellierung. Danach hätte sich die deutsche Eigenart auf ostelbisch-slavischem Kolonialboden urwüchsig reiner erhalten als in den alten Landen deutscher Kernstämme, der Franken und Schwaben, die sich verwelken liessen! Doch sieht man von diesem völkerpsychologischen Problem ab, so erscheint die Forderung wohl berechtigt, dass sich die Organisationsformen des kommunalen Gemeinlebens möglichst der Verschiedenartigkeit der konkreten Gemeinden anpassen, nicht aber in eine abstrakte Schablone gepresst werden. Jedoch wird gerade dieser Forderung das „historische“ System keineswegs gerecht, indem es einerseits überwiegend agrarische Flecken als „Städte“, andererseits grosse Industrieorte oder Pertinenzen grösster Städte als „Dörfer“ behandelt. Die Abgrenzung nach der Einwohnerzahl mag den praktischen Bedürfnissen eher entsprechen, doch nicht immer; auch haftet ihr eine mechanische Starrheit an, die in den Grenzfällen und bei besonders örtlichen Verhältnissen zu recht unbefriedigenden Resultaten führen kann. Sowohl den praktischen Bedürfnissen wie dem Selbstverwaltungsprinzip passt sich am besten eine Ordnung an, die innerhalb gesetzlicher Normativbestimmungen der kommunalen Autonomie einen freieren Spielraum bei der Auswahl ihrer Organisationsformen lässt. Die Hauptsache bleibt aber, dass in jeder Form die Gemeinde als wahrer Selbstverwaltungskörper organisiert sei; und gerade dies ist nach dem preussischen System bei der Landgemeinde noch weit weniger der Fall als bei der Stadt. Allerdings fehlt es hier im Osten allzu oft an der Voraussetzung wirklicher kommunaler Selbstverwaltung, der entsprechenden materiellen und intellektuellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde, was wiederum mit der *radix malorum* zusammenhängt, dem Zwerggemeindetum inmitten der kommunalen Immunitäten des Grossgrundbesitzes.

Als Repräsentativorgan erscheint in den kleinsten Landgemeinden noch unmittelbar die Gemeinde-Versammlung aller Gemeinde-Mitglieder, eventuell mit einem Pluralstimmrecht der Grundbesitzer; in den grösseren Landgemeinden wird von diesen Stimmberechtigten die Gemeinde-Vertretung gewählt; in den meisten preussischen Provinzen, in vielen norddeutschen Staaten und in Baden nach dem Dreiklassensystem. Gemeinde-Versammlung oder Vertretung wählt den Gemeinde-Vorsteher und die Schöffen, die in der Regel kein Kollegium bilden.

Die Stadtverfassung weist zwei Haupttypen auf: die dualistische Ratsverfassung, die sich schon in der mittelalterlichen Organisation der Städte entwickelt hatte, und die Bürgermeisterverfassung, die sich an das französische Mairiesystem anlehnt. Die erstere charakterisiert sich nicht bloss durch die kollegiale Organisation des Stadtvorstandes (Magistrat, Stadtrat), sondern auch

durch die Notwendigkeit einer Übereinstimmung zweier Kollegien zu jedem Gemeindebeschlusse, also durch ein kommunales Zweikammersystem. Dagegen steht bei dem andern Typus ein einziges kollegiales Organ an der Spitze der Stadtgemeinde, da der Bürgermeister von Amtswegen Vorsitzender der Stadtvertretung ist. Das erste System überwiegt in Deutschland weitaus; die Bürgermeisterei-Verfassung besteht nur in der preussischen Rheinprovinz, der bairischen Pfalz, im Grossherzogtum Hessen, Elsass-Lothringen und mehreren sächsisch-thüringischen Staaten. Im kommunalen Zweikammersystem ist die gesonderte Beratung und Beschlussfassung der beiden Kollegien meist die Regel, nur dass der Magistrat in den Sitzungen der Stadtverordneten vertreten ist und gehört werden muss. Umgekehrt bildet nach der Hannoverschen und Schleswig-Holsteinischen St.O. gemeinschaftliche Beratung und Beschlussfassung die Regel; jedoch wird die Mehrheit innerhalb eines jeden Kollegiums festgestellt; ähnlich in Baden, Württemberg, fakultativ auch im Königreich Sachsen u. a.

Die Frage, ob Rats- oder Bürgermeisterei-Verfassung den Vorzug verdiene, ist eins der meist umstrittenen Probleme kommunaler Organisation. Früher überwohlt die Meinung, dass der anspruchsvollere Apparat des kommunalen Zweikammersystems nur für grössere Städte geeignet sei, während Kleinstädte sich bei dem andern, der Landgemeinde-Verfassung ähnlichen Typus bescheiden sollten; demgemäss sieht auch die altländische preussische St.O. eine solche Vereinfachung der Organisation für die kleinsten Städte (bis 2500 E.) vor. Neuerdings macht sich jedoch umgekehrt die Erwägung geltend, dass gerade die grössten Städte infolge der natürlichen Schwerfälligkeit des bei der Ratsverfassung gehäufteten Kollegialsystems den rasch wechselnden Anforderungen ihres kommunalen Lebens kaum zu folgen vermögen; und dass gerade ihnen die rasche Schlagkraft, die Beweglichkeit und klare Verantwortlichkeit der Bürgermeistereiverfassung dringend nottue. In der Tat erstickt die frische Initiative bei einem Geschäftsgang, der jede wichtigere Angelegenheit durch mindestens ein halbes Dutzend verschiedener Kollegialinstanzen schleppt; denn zu Magistrat und Stadtverordneten treten noch die betreffenden Verwaltungsdeputationen, und regelmässig auch vorberatende Ausschüsse aller dieser Kollegien. Stimmen die Beschlüsse der verschiedenen Instanzen nicht in allen Punkten überein, so wiederholt sich die umständliche Prozedur. Die Leitung der ganzen Verwaltung und jedes einzelnen Zweiges durch Mehrheitsbeschlüsse von Kollegien schaltet das Moment einer persönlichen Verantwortlichkeit gegenüber der Bürgerschaft und ihrer Vertretung wie auch vor der Öffentlichkeit in bedenklicher Weise aus. Ferner schwillt die Zahl der Magistratsmitglieder in den grössten Städten als Folge ihrer sich häufenden Arbeitslast und doch sehr zum Schaden der Erledigung dieser Arbeit an. Nachdem von Anfang die leitenden juristischen und sonstigen Techniker als Berufsbeamte in den Rat gekommen sind, muss sich ihre Zahl in dem Masse vermehren, wie sich die kommunale Tätigkeit ausdehnt. Wenn der juristische Fachmann wie der des Schulwesens, des höheren und niederen, des Hoch- und Tiefbaues im Magistrat sitzt, so gehört auch der Techniker des Medizinalwesens, des Verkehrswesens und mancher andrer Verwaltungszweige hinein. Von der Möglichkeit, Berufsbeamte als Ressortchefs ausserhalb des Magistrats, also unter ihn zu stellen, kann deshalb kein genügender Gebrauch gemacht werden, weil solche Stellung für die Person wie für den Verwaltungszweig als untergeordnet im Vergleich zur Mitgliedschaft im Magistrat erscheint. Auch sind die Stadtverordneten regelmässig einer solchen Massregel wenig geneigt, weil sie auf die Anstellung dieser Beamten ohne entscheidenden Einfluss sind, der vielmehr beim Magistrat liegt, während sie die Magistratsmitglieder wählen. Wahl und Wiederwahl sind aber gerade im Kollegialsystem fast das einzige Mittel, eine persönliche Verantwortlichkeit geltend zu machen. In dem Masse, wie demnach die Zahl der Berufsbeamten im Magistrat anwächst, muss nun weiter auch die Zahl der ehrenamtlichen Mitglieder steigen, wenn dieses Element, das ursprünglich als ausschlaggebend gedacht war, nicht zur Bedeutungslosigkeit herabgedrückt werden soll, womit dann ein Lebensnerv bürgerlicher Selbstverwaltung durchschnitten wäre. Mit alledem ergeben sich jedoch unförmlich grosse Magistratskollegien, deren Beratungen und oft vom Zufall abhängige Mehrheitsbeschlüsse den Gang der Verwaltung unerträglich hemmen und die Zeit der mit laufender Arbeit belasteten Mitglieder meist unfruchtbar vergeuden.

Zu erheblichem Teil fallen diese Missstände bei der Bürgermeisterei-Verfassung fort; aber sie erzeugt dafür andere. Gewiss ist die Verantwortlichkeit für die Leitung der ganzen Verwaltung eine weit klarere, wenn die Vertretung der Bürgerschaft nicht ein anonymes Kollegium, sondern



den Chef der Verwaltung sich gegenüber sieht. Aber dieser Vorteil wird wieder beseitigt, wenn der Verwaltungschef zugleich Vorsitzender der Versammlung ist, die seine Verwaltung kontrollieren soll. Diese Verbindung legt die Gefahr einer bürokratischen Präfekturgewalt allerdings sehr nahe; und sie paralytisiert auch tatsächlich die formell alleinige Entscheidungsmacht, die das kommunale Einkammersystem der bürgerchaftlichen Vertretung einräumt. Gegen die Möglichkeit, die Bürgermeistereiverfassung im übrigen beizubehalten, aber dem Bürgermeister den Vorsitz der Stadtv.-Vers. zu nehmen, wird geltend gemacht, dass seine Stellung dieser Versammlung gegenüber dadurch eine allzu schwache würde; er wäre dann der Türkenkopf für alle Hiebe und Stösse. Gewiss ist auch die Stellung der „Beigeordneten“, der Stadträte innerhalb der Bürgermeistereiverfassung kaum geeignet, selbständige Charaktere mit kräftiger Initiative zu befriedigen, und namentlich für das bürgerliche Ehrenamt wenig verlockend. Hier bietet der kollegiale Magistrat unverkennbare Vorzüge.

Unter diesen Umständen wäre es nur zweckmässig, die Entscheidung zwischen Rats- und Bürgermeisterei-Verfassung der kommunalen Autonomie zu überlassen, die sie nach der besonderen Natur der einzelnen Gemeinden treffen könnte. Diesen Weg wollte auch schon der preussische Entwurf von 1876 einschlagen. Für die Grossstädte ist aber, falls sie die Ratsverfassung beibehalten wollen, eine sehr wesentliche Verkleinerung der Magistratskollegien unentbehrlich, indem sich deren Funktion zugleich auf die Gesamtleitung beschränkt und vom Detail der Verwaltungsgeschäfte entlastet. Dazu bedarf es einmal einer Veränderung in der Stellung der oberen Verwaltungssämer ausserhalb der Magistrats, auf deren Besetzung den Stadtverordneten Einfluss zu geben wäre, wie es gleichfalls der Entwurf von 1876 vorgesehen hatte; sodann aber und vor allem der auch sonst dringend nötigen Lösung des Problems kommunaler Dezentralisation. Der einzige Ansatz, der sich hierfür in den jetzt geltenden St.O. findet, das Amt des Bezirksvorstehers, ist ziemlich verkümmert und für die heutigen grossstädtischen Verhältnisse ganz unzulänglich. Auch die Bezirke müssen als Selbstverwaltungskörper, als Teilgemeinden im Rahmen der Grossgemeinde organisiert werden, um die rein lokalen Angelegenheiten selbst zu verwalten, wozu sie einer gewählten Vertretung der Bezirksbürgerschaft bedürfen.

Die Gestaltung des Wahlrechts für die Vertretung der Bürgerschaft ist überaus huntscheckig. Das Dreiklassensystem nach der direkten Steuerleistung, das zuerst in der rheinischen Gem.O. v. 1845 erschien, gilt heute in allen preussischen Provinzen mit Ausnahme Hannovers, Schleswig-Holsteins und der Stadt Frankfurt a. M., ferner in Baden und vielen Kleinstaaten. Modifiziert ist es in Preussen für die Städte von mehr als 10 000 E. durch die Prinzipien des Durchschnitts oder des qualifizierten Durchschnitts oder der Zwölfteilung nach dem Ges. v. 30. Juni 1900. Sonst gilt das gleiche Wahlrecht, das jedoch in Schleswig-Holstein und Frankfurt durch einen ortstatutarisch zu normierenden Census beschränkt ist. Bayern hat für die Gemeinden von über 4000 E., Württemberg für grosse und mittlere Städte das Proportional-system. Die Wahl ist überall direkt; in Preussen ausser Frankfurt öffentlich, sonst fast überall geheim. Das Hausbesitzerprivileg, das der preussische Entwurf von 1876 schon beseitigen wollte, ist stehen geblieben. Die Weiterentwicklung des kommunalen Wahlrechts steht mit der staatspolitischen Gestaltung in unlöslichem Zusammenhange. Freilich ist die Meinung weit verbreitet, dass mehr als in Staat und Reich sich in der Gemeinde das Wahlrecht den wirtschaftlichen Verschiedenheiten und, als deren Exponenten, der Steuerleistung anpassen müsse. Indessen wurzelt diese Meinung recht eigentlich in der oben kritisierten Anschauung von der Gemeinde als einem wirtschaftlichen Verbands im Gegensatz zum politischen Staats- und Reichsverband. Wenn man dagegen von der Wesensgleichheit der engeren und weiteren politischen Verbände, Gemeinden, Staat und Reich ausgeht, kann man für eine Verschiedenheit in der Normierung der kommunal-, staats- und reichspolitischen Bürgerrechte, die bei der ihnen gemeinsamen Repräsentativ-Verfassung im Wahlrecht gipfeln, keinen anderen prinzipiellen Unterschied finden, als etwa einen solchen, der sich aus der Verschiedenheit der Angehörigkeit zu jedem dieser Verbände ergibt.

Bürgermeister und Magistratsmitglieder (Stadträte, Senatoren usw.) gehen nach den meisten G.O. aus der Wahl der Gemeinde-Vertretung hervor. In Hessen-Nassau werden die Bürgermeister von den Stadtverordneten und den ehrenamtlichen Magistratsmitgliedern gemeinsam ge-

wählt; in Sachsen der erste Bürgermeister, in Baden und Oldenburg sämtliche Ratsmitglieder in gemeinschaftlicher Sitzung beider Kollegien; in Hannover werden die Senatoren vom Senat und einer gleichen Anzahl „Bürgervorsteher“ auf Lebenszeit gewählt. Die Wahl geschieht unmittelbar durch die Bürgerschaft: in Schleswig-Holstein aus drei von einem Präsentationsausschuss vorgeschlagenen Kandidaten, in Württemberg und Weimar. In Frankfurt a. M. wird der erste Bürgermeister aus 3 von den Stadtverordneten präsentierten Kandidaten vom König ernannt. Der zweite Bürgermeister bedarf dort der staatlichen Bestätigung; ebenso die beiden Bürgermeister in Schleswig-Holstein. Der Entwurf von 1876 hatte die Bestätigung allgemein auf die Bürgermeister beschränken wollen; jedoch ist es nach dem Scheitern dieses Entwurfes bei der staatlichen Bestätigung sämtlicher Magistratsmitglieder in allen anderen preussischen Provinzen geblieben; und zwar für 1. und 2. Bürgermeister in Städten von mehr als 10 000 E. durch den König, sonst durch den Regierungspräsidenten. Dass letzterer die Bestätigung nur mit Zustimmung des Bezirksausschusses versagen kann, hat kaum mehr als dekorative Bedeutung, da die verweigerte Zustimmung vom Minister des Innern „ergänzt“ werden kann. In den meisten andern deutschen Staaten ist das Bestätigungsrecht auf die Bürgermeister beschränkt, in Bayern auf die rechtskundigen Magistratsmitglieder. In Württemberg ist das auf die Ortsvorsteher beschränkte Bestätigungsrecht an bestimmte Versagungsgründe gebunden; und Baden endlich hat den grossen Wurf gewagt, auf dies alte Institut überhaupt zu verzichten, ohne dass schreckliche Folgen bekannt geworden wären.

Die Beibehaltung des Bestätigungsrechts ist mit der Übertragung „staatlicher“ Kompetenzen, insonderheit der Polizei, zu begründen versucht worden. Diese Begründung versagt — abgesehen von der *petitio principii* der „staatlichen“ Natur jener Funktionen — in der grossen Mehrzahl der Fälle, in denen die betreffenden Stellen mit den angeblich „staatlichen“ Funktionen gar nicht betraut sind. In Wahrheit liegt dem ganzen Institut das angeborne Misstrauen des obrigkeitlichen Beamtenstaats gegen die freie bürgerliche Selbstbestimmung zugrunde; wie im alten System hält er es für die natürliche Pflicht der Obrigkeit, die „Eignung der gewählten Subjekte für ihre Stellen“ nachzuprüfen. Es ist also ein immanenter Widerspruch gegen den tragenden Grundgedanken der Selbstverwaltung. Völlig unvereinbar mit ihrem Prinzip wie mit dem des Rechtsstaats ist aber das freie Ermessen in der Versagung der Bestätigung ohne Angabe von Gründen. Wenn dafür geltend gemacht wird, dass niemand ein Anrecht auf ein bestimmtes Amt habe, und man also keine Gründe für die Nichternennung verlangen könne, so zeigt dies eine völlige Verkennung der rechtlichen Natur der Bestätigung. Denn diese ist kein Residuum der Ernennung; die Berufung der Person ist durch die Wahl geschehen; und die Bestätigung ist ein Mittel der Staatsaufsicht über die kommunale Selbstverwaltung, also ein staatlicher Eingriff in die Rechtssphäre der Gemeinde. Als solcher bedarf er aber nach dem Grundprinzip des Rechtsstaates der gesetzlichen Determinierung seiner Voraussetzungen und der Möglichkeit einer Nachprüfung seiner Rechtmässigkeit im Wege der Rechtsprechung.

Das Gleiche gilt von den sonstigen Mitteln der staatlichen Kommunalaufsicht, zu denen auch die Genehmigung von Ortsstatuten und dergl. gehört; es gilt vor allem aber von der Staatsaufsicht als Ganzem. Eine gesetzlich ungemessene Aufsicht ist tatsächlich die Aufhebung der Selbstverwaltung, an deren Stelle sie eine Oberleitung der kommunalen Verwaltung durch die Staatsbehörden setzt. So werden aus den Aufsichtsbehörden in Wirklichkeit „vorgesetzte“ Behörden und aus den Organen kommunaler Selbstverwaltung „subordinierte“ Staatsbehörden. Diese Vertauschung von Aufsicht und Subordination ist das chronische Leiden der deutschen, vor allem der preussischen Selbstverwaltung. Es wurzelt zunächst in der erblichen Belastung durch die immanente Denkart des obrigkeitlichen Bureaukratismus, der sich ein Behördensystem gar nicht anders vorzustellen vermag, als in der Gestalt einer von oben nach unten abgestuften Hierarchie „vorgesetzter“ und „nachgeordneter“ Ämtern. Im begrifflichen Gegensatz hierzu steht das Wesen der Selbstverwaltung, das die kommunalen Funktionen der Zuständigkeit und also auch der Verantwortlichkeit staatlicher Behörden entzieht. Hier tritt das kommunale Willenszentrum an die Stelle des staatlichen, und damit ein eigenes System von Verantwortlichkeiten und Subordinationen. Weil die Gemeinde dem Staate eingegliedert ist, hat

er gesetzlich bestimmte Aufsichtsbefugnisse über sie; aber weil die kommunale Selbstverwaltung von dem Zentrum eines andern Gemeinwillens geleitet wird als die Staatsverwaltung, sind ihre Organe den staatlichen Verwaltungsbehörden nicht subordiniert.

Das in der Tradition wurzelnde Übel wird erhalten und verstärkt durch den völligen Mangel an klarer Folgerichtigkeit bei der Auseinandersetzung zwischen staatlicher und kommunaler Zuständigkeit. Sobald man die Unhaltbarkeit des Dogmas vom Staate als dem „obrigkeitlichen“ und der Gemeinde als dem „wirtschaftlichen“ Verbände erfasst hat, kann man aus dem Wesen beider für ihre Zuständigkeit nur folgern, dass die Gemeinde der politische Verband zur genossenschaftlichen Ordnung der lokalen Angelegenheiten, der Staat der politische Verband zur genossenschaftlichen Ordnung der nationalen Angelegenheiten sei. Wobei dann freilich der deutsche Territorialstaat in eine recht prekäre Lage kommt, weil er ein lokales Gemeinwesen nicht sein will, weil er aber ein nationales Gemeinwesen nicht ist. Daher jene unlösbaren Schwierigkeiten der deutschen staatsrechtlichen Begriffskonstruktion, von denen oben im 1. Abschnitt die Rede war. Und diese Schwierigkeiten projizieren sich auf die Praxis, weil gerade der Einzelstaat, in dem die Tradition der bürokratischen Obrigkeit ihren Stammsitz hat, sich mediatisierend zwischen Reich und Gemeinde stellt. Jedenfalls aber lassen sich „lokale Agenden“, die notwendig dem „Staate“ vorbehalten bleiben müssten, aus dem Wesen der Gemeinde im Gegensatz zum „Staate“ unmöglich ableiten. Wenn daher manche positive Gesetzgebung zwischen einem „eigenen“ und einem „übertragenen“ Wirkungskreise der Gemeinden unterscheidet, so kann dies nur bedeuten, dass diese Gesetzgebung die zur ersten Kategorie gehörigen Angelegenheiten für solche hält, die nur der Gemeinde zustehen können, die andern dagegen für solche, die entweder dem Staate oder der Gemeinde zustehen können, die sie aber der letzteren zuschreibt. Das ist theoretisch sehr anfechtbar, praktisch aber wenig erblich, da auch diese „übertragenen“ Angelegenheiten der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper zustehen und gleich den „eigenen“ im Rahmen der Selbstverwaltung wahrgenommen werden. Denn nicht die Überordnung der Gesetzgebung über die Selbstverwaltung steht in Frage, sondern die Unterordnung der kommunalen unter die staatlichen Verwaltungsbehörden. Gerade dies ist aber die Wirkung des in vielen deutschen Staaten, namentlich in Preussen herrschenden Systems.

Den typischen Fall bildet die *Ortspolizei*. Wie Verwaltung und Polizei überhaupt, so sind Ortsverwaltung und Ortspolizei weder begrifflich noch praktisch von einander zu lösen; vollends nicht die (der sogenannten Sicherheitspolizei gegenübergestellte) Wohlfahrts- oder besser Verwaltungspolizei. Denn sie ist ja gar nichts andres als die Zwangsseite jedes Verwaltungsweiges; die Schulpolizei von der Schulverwaltung, die Baupolizei von der Bauverwaltung, die Verkehrspolizei von der Verkehrsverwaltung etc. organisatorisch trennen zu wollen, das ist der Gipfel des theoretischen wie des praktischen Widersinns. Aber freilich ist es für den Geist des obrigkeitlichen Polizeistaates auch der Gipfel der Selbstentäusserung, den Donnerkeil obrigkeitlicher Zwangsgewalt an „Untertanen“-Verbände auszuliefern. Österreich, Württemberg, Baden u. a. haben diesen Schritt getan, indem sie die Ortspolizei als Angelegenheit kommunaler Selbstverwaltung anerkennen. Nicht so Preussen. Nach dem preussischen Grunddogma ist jede Polizeifunktion unveräusserlich und unverjährbar „staatlich“. Da aber der „Staat“ doch nicht an jedem Orte die Ortspolizei durch eigne Beamte verwalten kann, so expropriert er die Gemeinden, indem er deren Organe, insonderheit Ortsvorsteher und Bürgermeister, zu „staatlichen“ Polizeiverwaltern macht. Polizeiliche Funktionen werden hier also prinzipiell niemals dem Selbstverwaltungskörper zugestanden; vielmehr wird das kommunale Organ auf diesem Gebiet zum subordinierten Staatsbeamten herabgedrückt. Das wirkt jedoch weit über dieses eine Gebiet hinaus. In die ganze Stellung der obersten Kommunalbeamten wird dadurch jene Zwischlechtigkeit hineingetragen, die der geflissentlichen Vermengung von Aufsicht und Subordination Vorschub leistet. Dass die Ortspolizei doch in Wahrheit Gemeindegache ist, erkennt sogar der preussische Staat wenigstens dadurch an, dass er ihr die Kosten dafür auferlegt. Damit entsteht das Prototyp für jene spezifisch preussische Abart der Selbstverwaltung, die darin besteht, dass der „Staat“ d. h. die bürokratische Obrigkeit die Angelegenheit — selbst verwaltet, während der Selbstverwaltungskörper die Kosten aufzubringen hat. Da auch das preussische System nicht das Unmögliche möglich machen und wirklich in jedem Ver-

waltungszweige das polizeiliche von den übrigen Elementen scheiden kann, so unterwirft fast überall das polizei-staatliche die kommunalen Elemente seiner Leitung. So wird nach M i q u e l s treffendem Ausdruck „das Sein zum Schein der Selbstverwaltung“.

Was auf dem Polizeigebiet ein falsches Prinzip der Gesetzgebung geleistet hat, das hat namentlich im Sch u l w e s e n eine eng verwandte Verwaltungspraxis zu Wege gebracht. Auch hier die gleiche Methode des divide et impera: zwei Begriffe, die sich nicht scheiden lassen, werden angeblich doch geschieden und der eine für unbedingt „staatlich“ erklärt. Das sind hier die „Interna“ im Unterschied von den „Externa“ des Schulwesens. Und auch das Resultat ist das gleiche. Das natürliche Verhältnis: kommunale Selbstverwaltung der von der Gemeinde erhaltenen Schulen nach den staatlichen Gesetzen und unter staatlicher Aufsicht — wird künstlich zerstört; an seine Stelle tritt ein formal ungeheuer komplizierter Zustand mit unwahrscheinlichen Reibungsvorrichtungen zwischen staatlichen und kommunalen Organen; aber mit dem tatsächlichen Ergebnis, dass — nach etlicher unfruchtbarer Kraftvergeudung durch gegenseitige Hemmung — die bürokratische Obrigkeit die Verwaltung leitet, die kommunalen Organe ihr subordinierte Dienste leisten, und der Selbstverwaltungskörper die Kosten aufbringt!

Ähnlich, wenngleich kaum so klar, liegen die Dinge auf vielen anderen Verwaltungsbieten. Gewiss ist die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland bei der Ausdehnung ihres Wirkungskreises von der Gesetzgebung wenig behindert; sie kann der modernen Entwicklung gemäss sozialpolitische Aufgaben aller Art, Aufgaben der Wohnungs- und Bodenpolitik, des Verkehrswesens usw. in Angriff nehmen, ohne eines Spezialtitels durch Parlamentsakte zu bedürfen. Aber fast bei jedem Schritt stösst sie auf die übergeordnete Macht bürokratischer Obrigkeit, die zu genehmigen, zu bestätigen, zu entscheiden, in Wahrheit zu leiten hat; vor allem in Preussen. Wie sind namentlich die Grossstädte in einer ihrer allerwichtigsten Lebensbedingungen, der Ordnung und Entwicklung des Verkehrswesens, durch das staatliche Polizeimonopol und noch obenein durch das preussische Kleinbahn-Gesetz gehemmt, für das sie überhaupt nicht als politische Gemeinwesen, sondern lediglich als „Wegeunterhaltungspflichtige“ existieren!

Im letzten Grunde ruht dies ganze System auf dem Gedanken, dass schliesslich auch für die Qualität der kommunalen Arbeit der „Staat“ verantwortlich sei, und dass dieser „Staat“ durch das obrigkeitliche Beamtentum tätig werde. Damit ist jedoch Sinn und Zweck der ganzen Selbstverwaltungsorganisation in sein Gegenteil verkehrt. Diese ruht vielmehr auf dem Prinzip, dass an die Stelle der verantwortlichen Leitung von oben die Selbständigkeit des engeren Gemeinwesens tritt, deren gesetzliche Grenzen durch die staatliche Kommunalaufsicht zu kontrollieren sind. Für die Qualität seiner inneren Verwaltung muss vor allem durch die Art der gesetzlichen Organisation des Selbstverwaltungskörpers gesorgt werden: durch eine reale Verantwortlichkeit seiner Organe gegenüber dem Gemeinwesen und durch eine Gestaltung der Wahlrechte, die denen, die unter einer schlechten Verwaltung am unmittelbarsten zu leiden haben, die Macht gibt, die Verwaltung ihrer eignen Angelegenheiten zu bessern. Auf der Überzeugung, dass so, trotz aller möglichen Fehlgriffe im einzelnen, die übrigen bei reiner Obrigkeitsverwaltung mindestens ebenso wahrscheinlich sind, das Gemeinwohl des engeren wie des weiteren Verbandes am sichersten und dauerndsten gewahrt werde, beruht die ganze Selbstverwaltung; nur durch ihre rückhaltlose Anerkennung auch in der praktischen Führung der Verwaltung kann sie zur lebendigen Wahrheit werden. Die Voraussetzung dafür ist aber die Durchführung des selfgovernment auch in der staatlichen Struktur unter Überwindung der obrigkeitlichen Rudimente. Die kommunale Selbstverwaltung kann nur im wahren Verfassungsstaat Wahrheit werden.