

von einzelnen Ausnahmen werden alle städtischen Gemeindeämter durch Wahl besetzt. Die Wahl der Stadtverordneten erfolgt überall durch die Bürgerschaft, die der Magistratsmitglieder entweder auch durch die Bürgerschaft oder durch die Stadtverordneten; für die Wahl des Bürgermeisters wird hie und da aus Magistrat und Stadtverordneten ein besonderes Wahlkollegium gebildet. Die Wahl der Stadtverordneten erfolgt regelmässig auf 3—6, die der Magistratsmitglieder auf 6—12 Jahre. In grösseren Städten pflegt wenigstens der erste Bürgermeister — bisweilen auch der zweite und eine Anzahl von Stadträthen — besoldet zu sein. Solche besoldete Berufsbeamten können auch auf Lebenszeit, mit Pensionsanspruch, angestellt werden.

Grössere Städte sind gewöhnlich in Distrikte oder Quartiere eingetheilt, an deren Spitze Bezirksvorsteher stehen, welche den Magistrat in der Ausübung seiner Funktionen zu unterstützen haben.

C. Die Landgemeinden¹.

§ 163.

1) Geschichtliche Entwicklung derselben.

Zur Zeit der Karolinger war in Deutschland noch die freie Bauern- und Dorfgemeinde vorherrschend. Aber seit Karl dem Grossen, welcher durch seine Gesetze vergeblich die kleinen Freien gegen die Willkür der Grossen zu schützen versucht hatte, siegte die Grundherrlichkeit immer mehr über den kleinen freien Grundbesitz. Die Rechtlosigkeit unter den späteren Karolingern, welche

¹ G. L. v. Maurer, Einleitung zur Geschichte der Staats-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung und der öffentlichen Gewalt. München 1854. Derselbe, Geschichte der Markenverfassung in Deutschland. Erlangen 1856. Derselbe, Geschichte der Fronhöfe, der Bauernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland. 4 Bde. Erlangen 1862—63. Derselbe, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland. 2 Bde. Erlangen 1865—66. (B. II berücksichtigt auch die neueren Dorfverfassungen). G. Landau, Die Territorien in Bezug auf ihre Bildung und Entwicklung. Hamburg 1854. F. Thudichum, Die Gau- und Markverfassung in Deutschland. Giessen 1860. C. Stüve, Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen. Jena 1851. v. Haxthausen, Die ländliche Verfassung in den einzelnen Provinzen der preussischen Monarchie. Königsb. 1839. Lette, Die ländliche Gemeinde- u. Polizeiverfassung in Preussens östlichen u. mittleren Provinzen nebst einem Entwurf zu derselben. Berlin 1848. Derselbe, Die Landgemeindeordnung für die sechs östlichen Provinzen. Berlin 1867. E. v. Möller, Landgemeinden u. Gutsherrschaften nach preussischem Recht. Breslau 1865.

die kleineren Gemeindefreien antrieb, ihr Eigenthum dahinzugeben und sich in den Schutz eines Grossen zu flüchten, erweiterte die Grundherrschaften immer mehr. Ueberall schieden die Grundherrn mit ihren Besitzungen aus dem Verbande der Dorfgenossenschaft aus, welche sich nur auf die Besitzer bäuerlicher Güter beschränkte. Die deutsche Landgemeinde wurde von nun an zur reinen Bauerngemeinde, welche überall von wesentlich gleicher Organisation war. Die Dorfgemeinde war eine Genossenschaft, welche auf Markgemeinschaft beruhte, wo das wirthschaftlich-privatrechtliche Element der Flurgemeinschaft mit dem öffentlich-rechtlichen einer Rechts- und Friedensgenossenschaft verbunden war. Immer mehr trat indessen das persönliche Element der Genossenschaft gegen das dingliche des Grundbesitzes zurück. Ohne Hufenbesitz war ein Vollbauernrecht im Dorfe nicht denkbar. Die Landgemeinde wurde, besonders in den östlichen Theilen Deutschlands, immer mehr zur Realgemeinde, wo die Gemeindegliedschaft auf dem Besitze eines geschlossenen Bauerngutes beruhte. Als durch Theilung entstandene kleinere Besitzungen unter das Maass der alten Bauernhufe herabsanken, gab es neben den Vollbauern (Huber, Vollspänner) minderberechtigte Genossen (Halbbauern, Halbspänner, Antheilsbauern), deren Rechte und Pflichten in der Gemeinde sich nach der Grösse ihres Grundbesitzes richteten. Nur selten entwickelte sich in den Landgemeinden im Mittelalter ein repräsentatives Organ, ein Gemeinderath, wie in den Städten. Gewöhnlich erschien die Versammlung aller vollberechtigten Genossen als Gemeindeversammlung, in welcher regelmässig das Princip der Stimmenmehrheit zur Anwendung kam. (Sachsensp. II, 55, Schwabensp. Lassb. c. 214). Hier wurden, wie in der alten Volksgemeinde, alle wichtigeren Angelegenheiten abgemacht; es wurde Urtheil gefunden und Recht gewiesen, Beamten gewählt, autonomische Satzungen aufgestellt, über Annahme neuer Genossen entschieden. Ueberall wurden die laufenden Geschäfte durch einen Gemeindevorstand besorgt, welcher unter dem Namen Bauermeister, Ortsrichter, judex loci, Schultheiss, Schulze vorkommt. Als Bevollmächtigter und Stellvertreter der Gemeinde, als Richter der Dorfgenossen, Vollstrecker der Gemeindebeschlüsse wurde er in allen freien Bauerngemeinden im Mittelalter erwählt; in den grundherrlichen Dörfern dagegen, namentlich in den auf slavischem Kolonialboden entstandenen deutschen Gemeinden, von der Herr-

schaft gesetzt oder sein Amt an ein Gut, die Erbschultisei, das Schulzenlehen, geknüpft.

Seit dem 16. Jahrhundert wurden durch herrschaftliche oder obrigkeitliche Beamten die alten genossenschaftlichen Gemeindevorstände in Deutschland verdrängt oder wenigstens neben den herrschaftlichen Beamten in eine untergeordnete Stellung gebracht. Mit wenigen Ausnahmen wurde der Bauernstand überall in Deutschland in eine mehr oder minder strenge Leibeigenschaft hinabgedrückt. Seit seinem furchtbaren Unterliegen im Bauernkriege büsste er auch seine letzten, unter der Grundherrlichkeit noch vielfach gewährten Rechte, Autonomie, Selbstverwaltung und Selbstgerichtsbarkeit innerhalb der ländlichen Gemeinden ein. Noch weiter brachte ihn dann die Verwüstung des dreissigjährigen Krieges politisch und wirtschaftlich herab. In dieser Zeit wurden die Allmenden, die alten genossenschaftlichen Gemeindegüter, vielfach von den Landesherrn als Eigenthum in Anspruch genommen und den Gemeindegliedern höchstens noch Nutzungsrechte daran gelassen. Die genossenschaftlichen Elemente der Rechtsprechung, welche früher auch in den hofrechtlichen Gemeinden vorhanden gewesen waren, wurden beseitigt; an ihre Stelle traten landesherrliche Untergerichte oder gutsherrliche Patrimonialgerichte, welche die alten Dorf- und Bauerngerichte vollständig verschlangen. An die Stelle der Gemeindeautonomie trat die Oktroyierung alles Rechtes durch die Staatsgewalt. Seit dem 17. und 18. Jahrhundert wurden von den Landesherrn Dorf- und Markordnungen der eingreifendsten Art erlassen, ohne die Gemeinden über deren Inhalt irgendwie zu befragen. Die Schulzen und Dorfrichter, welche vom Landesherrn oder von der Gutsherrschaft gesetzt wurden, galten jetzt als »Unterbediente« des Staates. Jeder erhebliche Gemeindebeschluss wurde von der obrigkeitlichen Genehmigung abhängig gemacht, der Gemeindehaushalt der strengsten Kontrolle unterworfen; die Gemeindeversammlungen durften nur noch von der Obrigkeit einberufen werden. Aufnahme und Niederlassung neuer Gemeindeglieder wurde Sache der Obrigkeit, das Ortsbürgerrecht wurde von oben herab geordnet. Damit vollzog sich vielfach die Trennung der sich abschliessenden Realgemeinde der alten vollberechtigten Hufenbesitzer von der neuentstehenden politischen Gemeinde. Jene bestand daneben als eine privatrechtliche Korporation der Nutzungsberechtigten fort, während die politische Gemeinde wesentlich nur als Staatsanstalt, »als Unterabtheilung des

Staates aufgefasset wurde. In viel höherem Grade als die Stadtgemeinde, welche sich aus sich selbst heraus zu einer öffentlich-rechtlichen Korporation entwickelt hatte, ist die heutige politische Landgemeinde Produkt der Staatsgesetzgebung des 18. und 19. Jahrhunderts; sie ist von obenher zu administrativen Zwecken geschaffen worden. (Gierke a.a.O. § 57.) Die Kodifikation der Dorfverfassung in der II. Abth. des VII. Titels des II. Theiles des allgemeinen preussischen Landrechtes ist als der typische Ausdruck der allgemeingültigen Auffassung des ländlichen Gemeinderechts im vorigen Jahrhundert anzusehen. Dieselbe gilt noch bis auf den heutigen Tag als subsidiäres Recht für die sechs östlichen Provinzen der preussischen Monarchie; denn nachdem die für Stadt und Land zugleich gegebene preussische Gemeindeordnung vom 11. März 1850 im Beginn ihrer Ausführung sistirt worden war, sind nur für die Rheinprovinz und Westfalen Landgemeindeordnungen erschienen, beziehentlich reaktivirt; während in den östlichen Provinzen nur das unvollständige und in den Verfassungsbestimmungen subsidiäre Gesetz vom 14. April 1856 publicirt worden ist. In den neuerworbenen Landestheilen sind die Landgemeinden theils nach älteren Gesetzen (Nassau, Kurhessen, Hannover), theils durch die Gesetze des Jahres 1867 (Schleswig-Holstein) erheblich besser gestellt, als in den alten Provinzen. Ebenso ist in den meisten andern deutschen Staaten theils schon in den dreissiger Jahren, theils seit 1848 der Anfang zu einer Regeneration der Landgemeinden im Sinne freier Selbstbewegung gemacht, ohne dass sie die Spuren des frühern Bevormundungssystems bereits vollständig abgestreift hätten.

§ 164.

2) Gegenwärtige Verfassung der Landgemeinden.

Diejenige Ortsgemeinde, welche nach den Grundsätzen der Landgemeindeordnung organisirt ist, ist eine Landgemeinde. Die dingliche Grundlage jeder Landgemeinde ist der Gemeindebezirk. In verschiedenen Theilen Deutschlands, besonders den östlichen Provinzen Preussens, stehen den Gemeindebezirken die selbständigen Gutsbezirke gegenüber. Für den Bereich eines solchen ist der Gutsbesitzer zu allen Pflichten und Leistungen verbunden, welche den Landgemeinden für ihren Gemeindebezirk obliegen, und hat die obrigkeitlichen Befugnisse und Pflichten des

Gemeindevorstandes in Person oder durch einen stellvertretenden Gutsvorsteher auszuüben.

Einwohner des Gemeindebezirkes sind diejenigen Personen, welche innerhalb desselben ihren Wohnsitz haben. Das Gemeinderecht im eigentlichen Sinne besteht dagegen in der Befugniß, an den öffentlichen Angelegenheiten der Landgemeinde, in der durch die Gemeindeverfassung geordneten Weise, theilzunehmen, also in der Fähigkeit, in den Gemeindeangelegenheiten zu stimmen, zu Gemeindeämtern zu wählen und eine Stelle in der Gemeindeverwaltung anzunehmen. Diejenigen Gemeindemitglieder, welchen das Gemeinderecht zusteht, heissen **Gemeindeberechtigte, Stimmberechtigte, Meistbeerbte** u. s. w. Wo noch die alten Grundsätze sich erhalten haben, sind nur diejenigen aktive Mitglieder der Gemeinde, welche Grundstücke in derselben besitzen. Hier sind die Gemeindemitglieder, hinsichtlich ihrer Theilnahme am Stimmrecht, nicht selten in verschiedene Klassen mit verschiedener Abstufung der Stimmen getheilt (Vollbauern, Halbbauern u. s. w.). Hier entscheidet meist die besondere Ortsverfassung, welche auf Statut oder Gewohnheit beruht. So in den östlichen Provinzen der preussischen Monarchie.

Nach den neueren Gemeindeordnungen ist, wie in den Stadtgemeinden, das Gemeinderecht gesetzlich festgestellt, wobei ein gewisser, meist niedriger Census die ganz Vermögenslosen auszuschliessen pflegt. Das allgemeine, unterschiedslose Stimmrecht zeigt sich im Gebiet des Gemeindewesens besonders bedenklich, da es sich hier meist um wirthschaftliche Angelegenheiten handelt, deren Kosten wesentlich von den Vermögenden zu tragen sind.

Die Verfassung der Landgemeinden ist viel einfacher, als die der Städte. Hier steht kein kollegialischer Magistrat, sondern ein einzelner Gemeindevorsteher (Schultheiss, Schulze) an der Spitze, welchem man unpassender Weise in neueren Gemeindeordnungen den Namen Bürgermeister beigelegt hat. Derselbe besitzt alle Verwaltungsbefugnisse innerhalb der Gemeinde und wird in Ausübung seiner Funktionen von einem oder einigen Gehülfen (Schöffen) unterstützt, welche ihn auch im Falle der Verhinderung zu vertreten haben. Die Verrichtungen, welche in den Städten den Stadtverordneten zukommen, liegen in den Landgemeinden entweder in den Händen eines gewählten Gemeinderathes oder Gemeindeausschusses oder in denen der **Gemeindeversammlung**, d. h. der Zusammenkunft aller Gemeindeberechtigten. Auch da, wo ein

Gemeindeausschuss besteht, wird für wichtigere Angelegenheiten häufig noch ein Beschluss der ganzen Gemeindeversammlung gefordert. Nach den neueren Gemeindeordnungen haben auch die Landgemeinden das Recht, die Gemeindeämter durch Wahl zu besetzen, meistens jedoch unter Bestätigung der Behörde. Die Ernennung des Schulzen und der Schöffen durch die Staatsbehörde oder den Gutsherrn ist jetzt überall, auch in den östlichen Provinzen Preussens beseitigt. (Kreisordnung vom 13. December 1872 § 36.) Ebenso ist die Verknüpfung des Schulzenamtes mit gewissen Gütern aufgehoben.

So lässt sich allerdings in dem letzten Menschenalter ein bedeutsamer Fortschritt in der Befreiung der Landgemeinden erkennen. Aber der Verfassung der Landgemeinden droht eine andere Gefahr in der Anwendung schablonenhafter Theorien, welche die realen Grundlagen der geschichtlich gegebenen deutschen Dorfverfassung ganz verkennen. Ueberhaupt lässt sich die Dorfgemeinde mit ihren einfachen, meist auf Landwirthschaft gegründeten Besitzverhältnissen nie zu einem so abgeschlossenen Körper der Selbstverwaltung gestalten, wie die Stadt mit ihren mannigfachen wirtschaftlichen Elementen und ihrem geistig bewegteren Leben. Es war ein Irrthum des Jahres 1848, dass man jedem Dorfe eine künstlich schablonenhafte Verfassung mit einem Dorfparlamente geben, dass man im Grunde ein hinterpommersches Kathendorf nach denselben Grundsätzen konstruiren wollte wie die Stadt Berlin. Eine vernünftige Landgemeindeordnung darf nur die allgemeinsten Grundzüge enthalten und muss dem Ortsstatut eine weitgehende Freiheit der Bewegung gestatten. Vor allem darf aber der Gesetzgeber nie aus den Augen lassen, dass unser deutsches Dorf nur selten zur Entwicklung eines in sich abgeschlossenen, sich selbst genügenden Gemeindelebens die ausreichenden Elemente bietet, sondern dass die ländliche Gemeinde in höherem Maasse, wie die städtische, ihre Ergänzung in höheren Körpern der Selbstverwaltung finden muss.