

II. Von den Kommunalverbänden höherer Ordnung<sup>1</sup>.

## § 165.

## Im Allgemeinen.

Schon in den vergangenen Jahrhunderten gab es über den Ortsgemeinden Verbände höherer Ordnung, Landschaften, Kreise, in welchen mehrere Ortsgemeinden zu einer Einheit zusammengefasst waren. Besonders behaupteten auch frühere Fürstenthümer, Herrschaften, welche einem grösseren Staatsganzen einverleibt waren, oft noch lange die Selbständigkeit eines eigenen kommunalen Verbandes. Im 18. Jahrhundert wurden aber diese Verbände immermehr ihrer selbständigen Befugnisse entkleidet und zu blossen staatlichen Verwaltungsbezirken herabgedrückt. Erst in diesem Jahrhundert begann man die hohe Bedeutung einer selbständigen kommunalen Organisation wieder zu würdigen, und vor allem war es der schöpferische staatsmännische Genius des Freiherrn vom Stein, welcher eine Wiederbelebung der altgermanischen Grundlagen des Gemeindelebens ins Auge fasste. Seine oben erwähnte Städteordnung vom 19. Nov. 1808 sollte nur ein Glied in dem gross gedachten Aufbau des verjüngten Staatswesens sein. Der Stadtgemeindeordnung sollte eine Landgemeindeordnung, dieser eine vollständige Reorganisation der Kreis- und Provincialverfassung folgen, in welcher, neben und mit dem Berufsbeamtenenthum, auch die Organe der Selbstverwaltung in weitgehender Weise an der Ausübung obrigkeitlicher Funktionen betheiligt werden sollten. Aber die Gesetzgebung Stein's blieb ein Torso. Keiner seiner Nachfolger konnte sich zur Gedankenhöhe dieses Staatsmannes erheben.

Die Einrichtungen aus der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts in verschiedenen deutschen Staaten schlossen sich mehr an die französische Schablone, als an das Stein'sche Vorbild an. Die Vertretungen der neugeschaffenen grösseren Kommunalverbände nahmen mehr die Stellung eines französischen berathenden Conseil ein; eine

<sup>1</sup> Vergl. darüber besonders mein preussisches Staatsr. B. II. § 146 ff. S. 63. O. Gierke, a. a. O. § 59. G. Meyer, a. a. O. S. 292 § 115. Für Preussen: M. v. Brauchitsch, Die Organisationsgesetze der innern Verwaltung. Berlin 1876. II (Supplementband) 1877. Marcinowski, Die Kommunalverwaltung in den östlichen Provinzen des preussischen Staates. Zeitschr. für Gesetzgebung und Praxis des öffentlichen Rechtes III. Jahrg. 1877. S. 337 ff. S. 453 f. S. 565 ff.

Entscheidung hatten sie höchstens bei der Verwaltung des Kommunalvermögens und gewisser Anstalten, dagegen war die ganze obrigkeitliche Verwaltung in den Händen des besoldeten Berufsbeamtenthums konzentriert. In dieser Richtung erfolgte auch die Provincial- und Kreisgesetzgebung in Preussen in den zwanziger Jahren, in welcher sich die Allgewalt der Bureaukratie mit einer völlig antiquirten feudalistischen Zusammensetzung machtloser Vertretungskörper wunderlich verwickelte. Zu dem Grundgedanken Stein's, die kommunalen Organe bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse soweit wie möglich zu betheiligen, ist erst die Reformgesetzgebung der letzten Jahrzehnte zurückgekehrt. Das Jahr 1848 hat zwar in dieser Beziehung manche durchaus richtige Postulate aufgestellt, aber es war viel zu sehr von der schablonenhaften Theorie des französischen Radikalismus und undeutscher Nivellirungssucht durchdrungen, um bleibende Schöpfungen auf diesem Gebiete hervorzubringen. Von diesem Vorwurfe ist auch die preussische Kreis-, Bezirks- und Provincialordnung von 11. März 1850 nicht freizusprechen, welche schon vor ihrer Ausführung wieder ausser Kraft gesetzt wurde. Es bedurfte erst einer längeren Gedankenarbeit und grösseren politischen Reife, wissenschaftlicher Vertiefung und praktischer Erfahrung, um auf diesem Gebiete lebensfähige Einrichtungen zu schaffen. Bahnbrechend ging hier Baden durch sein Gesetz vom 5. Oktober 1863, die Organisation der inneren Verwaltung betreffend, voran. Vor allem aber nahm Preussen seit Gründung des norddeutschen Bundes die Reorganisation der Kommunalverbände höherer Ordnung in grossem Style in die Hand. Als das gelungenste Werk kann in dieser Beziehung die Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 betrachtet werden, welche den Kreisverband zu einem bedeutsamen Körper der Selbstverwaltung erhebt. Den preussischen Reformgesetzen dieser Zeit sind die Einrichtungen nachgebildet, welche seitdem im Königreich Sachsen, Grossherzogthum Hessen und Herzogthum Braunschweig geschaffen worden sind.

Als Kommunalverbände höherer Ordnung bauen sich über den Ortsgemeinden und übereinander auf: Sammt- und Amtsgemeinden, Kreisverbände, Provinzen.

## § 166.

### 1) Die Sammtgemeinden und Amtsgemeinden.

Die grösste Mannigfaltigkeit besteht hinsichtlich der zwischen der Ortsgemeinde und dem Kreise in der Mitte stehenden Kommu-

nalverbände. In verschiedenen Theilen Deutschlands giebt es sogenannte Sammtgemeinden, zu welchen mehrere Gemeinden, deren jede zur Erreichung des Gemeindezweckes für sich unzureichend ist, für alle oder einzelne Zwecke, ohne Aufhebung der Gemeindegenschaft der engern Gemeinde, verbunden sind; sie haben durchaus dieselbe rechtliche Natur wie die Ortsgemeinde. Dahin gehören die in Schleswig-Holstein fortbestehenden Sammtkommunen, die oldenburgischen Kirchspiele, welche sich in Bauerschaften gliedern. Als solche erweiterte Ortsgemeinden können auch die Amtsgemeinden von Westfalen und die Bürgermeistereien der preussischen Rheinprovinz betrachtet werden. Amt und Bürgermeisterei sind zunächst staatliche Verwaltungsbezirke; daneben bilden sie aber zugleich »in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle zu dem Amte oder der Bürgermeisterei gehörigen Gemeinden ein gemeinsames Interesse haben, einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde«. In der Provinz Hannover haben sich die Aemter erhalten, welche nicht bloss Landgemeinden, sondern auch die sogenannten amtsässigen Städte umfassen, an der Spitze steht ein besoldeter Berufsbeamter, der Amtshauptmann, als Vertretung der Bevölkerung besteht in jedem Amte eine Amtsversammlung; auch im Regierungsbezirk Wiesbaden ist die nassauische Amtsverfassung erhalten. In den östlichen Provinzen Preussens, wo bis zum Jahre 1872 zwischen den Ortsgemeinden und dem Kreise jedes Mittelglied fehlte, zerfallen jetzt die Kreise in Amtsbezirke, welche aus einer oder mehreren Landgemeinden, beziehungsweise Gutsbezirken bestehen. Der Amtsvorsteher wird auf Grund einer vom Kreistage aufzustellenden Liste der dazu befähigten Personen durch den Oberpräsidenten ernannt. Ihm steht die Verwaltung der Polizei und anderer staatlicher Angelegenheiten zu. Der Amtsausschuss, welcher sich aus den Gemeindevorstehern, den Besitzern der selbständigen Gutsbezirke und, wenn nothwendig, aus besonders gewählten Mitgliedern zusammensetzt, hat die Ausgaben des Amtsbezirkes zu bewilligen und zu kontrolliren, sowie beim Erlasse von Polizeiverordnungen mitzuwirken. Die weitere Ausfüllung der Amtsbezirke mit kommunalem Inhalte ist jedoch lediglich der freien Entschliessung der zugehörigen Gemeinden und Gutsbezirke vorbehalten.

Eine sehr eigenthümliche Stellung nehmen die Oberämter in Württemberg ein, welche hier, als seltene Ausnahme von den allgemeinen deutschen Zuständen, einen Stadt und Land verbindenden

den Kommunalverband seit Jahrhunderten ausgebildet und erhalten haben. Nach der im Jahre 1822 ihnen gegebenen neuen Einrichtung sind sie Korporationen, welche lediglich von den Gemeinden des Amtsbezirkes gebildet werden. Die Amtskörperschaft wird vertreten durch die aus Abgeordneten der Amtsgemeinden, und zwar theils aus ihren ersten Vorstehern, theils besonderen Deputirten der Gemeinderäthe zusammengesetzte, vom Oberamtmanne geleitete *Amtsversammlung*. Das Oberamt ist ein staatlicher Verwaltungsbezirk, verbindet aber damit die Stellung einer kommunalen Körperschaft. In manchen kleineren Staaten kommen solche Amtsgemeinden noch in verschiedenartiger Gestalt und Kompetenz mit mehr oder weniger entwickeltem kommunalen Charakter vor; so in *Sachsen-Meiningen*, Verfassungsurkunde 1829 § 24: »Die Gemeinden eines Amtes bilden eine Amtsgemeinde zu gemeinschaftlicher Besorgung der dazu bestimmten Angelegenheiten«; so in *Oldenburg*, revidirte Verfassungsurkunde 1852 A. 73: »Die Gemeinden eines bestimmten Bezirkes sollen zu einem grösseren Verbands zusammenzutreten, dessen Verfassung möglichst nach denselben Grundsätzen und Grundlagen, wie die Verfassung jener geordnet wird.« Eine besonders freie Stellung nehmen die Amtsgemeinden *Braunschweigs* ein (Braunschweigische Landgemeindeordnung vom 19. März 1850 § 129—160), welche durch die für jedes Amt von den Gemeinderäthen gewählten *Amtsräthe* vertreten werden. Als ein »selbständiges Organ der dem Amte angehörigen Gemeinden für alle Angelegenheiten, welche sich über die Grenzen der einzelnen Gemeinden erstrecken, aber nicht als allgemeine Angelegenheiten betrachtet werden können,« bringen diese *Amtsräthe* die Rechtspersönlichkeit der Amtsgemeinde, im privaten, wie im öffentlichen Rechte, zur Erscheinung; sie können im Namen des Amtsverbandes gültige Beschlüsse fassen, Umlagen und Lasten auferlegen, Anleihen aufnehmen und sonstige Rechtsgeschäfte abschliessen, sie haben bei der Aufsicht des Staates über die Ortsgemeinden mitzuwirken und in gesetzlich bestimmten Fällen die Entscheidung zu geben und Zustimmung zu ertheilen, sie verwalten das *Amtsarmenwesen* und nehmen an der *Landespolizei* Theil. (Gierke, a. a. O. S. 800.) In dieser Organisation der nächst höheren Verbände über den Ortsgemeinden, so unvollkommen sie hie und da noch sind, zeigen sich zukunftsreiche Keime eines erweiterten selbständigen Kommunallebens, in welchem besonders unsere kleinen, in ihrer Isolirung

lebens- und leistungsunfähigen Landgemeinden immer mehr ihre Ergänzung finden werden.

### § 167.

#### 2) Die Kreisverbände.

Im preussischen Staate sind bei weitem die wichtigsten Mittelglieder zwischen der Ortsgemeinde und der Staatsgesamtheit die Kreisverbände. Die Wiege des preussischen Staates, die Mark Brandenburg, ist auch die der Kreisverbände. Dieselben sind aus den alten Kreiskonventen der adligen Rittergutsbesitzer hervorgegangen und nach und nach auf alle übrigen Gebietstheile der Monarchie übertragen worden. Die Rittergutsbesitzer eines Kreises bildeten seit uralter Zeit eine ständische Körperschaft, an deren Spitze, als Vorsteher und Verwalter ihrer kommunalen Angelegenheiten, der von ihnen erwählte Landrath stand. Seit dem dreissigjährigen Kriege übertrug der Landesherr den Landrathen auch seine Staatsgeschäfte, sie wurden zugleich zu landesherrlichen Beamten für das platte Land gemacht; dagegen traten den so in die Doppelstellung von Kreisvertretern und Staatsbeamten gebrachten Landrathen gewählte Kreisdeputirte zur Seite, theils als Gehülfen, theils als Vertreter der ständischen Kreiskörperschaft. Bei der Neuorganisation im Jahre 1815 wurden die Kreise als staatliche Verwaltungsbezirke beibehalten, ihnen aber auch die Städte einverleibt, zugleich wurden dieselben als besondere, durch den Kreistag zu vertretende Korporationen anerkannt, in welchen neben der Ritterschaft auch die Städte und Landgemeinden, wenn auch in ungenügender Weise, vertreten waren. Die allgemeine Durchführung dieser Kreisverfassung erfolgte in den Jahren 1825—28 durch acht provincielle Kreisordnungen in den acht damaligen Provinzen. Nachdem die oben erwähnte »Kreis-, Bezirks- und Provincialordnung vom 11. März 1850« wieder beseitigt war, wurde die ältere Kreisverfassung wieder hergestellt und stand bis zur Durchführung der neuesten Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 in Kraft, welche jedoch nur in den fünf östlichen Provinzen (mit Ausnahme von Posen) eingeführt wurde. Diese bezeichnet einen bedeutsamen Fortschritt auf der Bahn der Selbstverwaltung. Während nach den älteren Kreisordnungen alle obrigkeitlichen Befugnisse in den Händen der Staatsbeamten und Staatsbehörden lagen und die kommunalen Organe auf die Verwaltung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Anstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung

von Petitionen und Beschwerden beschränkt waren, huldigt die neue Kreisordnung dem Gedanken der Selbstverwaltung dadurch in ausgiebiger Weise, dass sie die kommunalen Elemente nicht blos bei der Vermögensverwaltung, sondern auch bei der Ausübung der wichtigsten obrigkeitlichen Befugnisse betheiligt. Wenn die Kreise bisher Korporationen zur Erfüllung einzelner, innerhalb bestimmter Grenzen eingeschränkter öffentlicher Zwecke waren, überall mehr mit passiver Leistungspflicht, als aktiver Selbstbestimmung, so sind sie jetzt fortgebildet »zu vollen Kommunalverbänden aller Kreisgemeinden behufs Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten, wie zur Erfüllung staatlicher Aufgaben, welche über das Gebiet der Kommunalinteressen im engeren Sinne weit hinausragen.« Als Organe der Kreisverwaltung erscheinen a. der Landrath als staatlicher Beamter innerhalb des Kreises, b. die Kreisversammlung oder der Kreistag. Die Mitglieder desselben werden von den Wahlverbänden der Grossgrundbesitzer, zu denen höchstbesteuerte Gewerbetreibende und Bergwerkbeseizer hinzutreten können, der Städte und der Landgemeinden gewählt. Der Kreistag fasst Beschlüsse über wichtigere Akte der Vermögensverwaltung, ordnet den Kreishaushalt, hat das Kreisstatut festzustellen, Kreisämter zu errichten und Gutachten abzugeben, c. der Kreisausschuss besteht aus dem Landrathe und sechs Mitgliedern, welche vom Kreistage aus der Mitte aller Kreisangehörigen gewählt werden. Der Kreisausschuss bereitet die Vorlagen für den Kreistag vor, verwaltet das Kreisvermögen und die Kreisinstitute nach Massgabe des Kreishaushaltsetats und übt eine Reihe obrigkeitlicher Befugnisse so wichtiger Art auf dem Gebiete der reinen Verwaltung, wie der Verwaltungsrechtspflege aus, dass er als das Regierungskollegium und das Verwaltungsgericht des Kreises erscheint. In denjenigen Städten, welche einen eigenen Stadtkreis bilden, tritt an die Stelle des Kreisausschusses ein Stadtausschuss, bestehend aus dem Bürgermeister und vier Mitgliedern, welche der Magistrat aus seiner Mitte, wo kein Magistrat besteht, die Stadtverordneten aus den Gemeindebürgern wählen.

Auch auf die im Jahre 1866 neuerworbenen Gebietstheile ist die preussische Kreiseintheilung übertragen. Die Kreisverfassung ist in Hannover ohne Aufhebung der Aemterverfassung, in Schleswig-Holstein ohne Aufhebung der bestehenden Kommunalverbände, in Hessen-Kassel unter Aufhebung der bisherigen Bezirksräthe, im



Regierungsbezirk Wiesbaden unter Anerkennung der in Nassau, Hessen-Homburg und den ehemals grossherzoglich hessischen Gebietstheilen bestehenden Aemter eingeführt. Es wird die nächste legislatorische Aufgabe des preussischen Staates sein, die schöpferischen Gedanken der Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 in ihren Grundzügen zum Eigenthum aller Gebietstheile des preussischen Staates zu machen.

Den preussischen Kreisen entsprechende Kommunalverbände finden sich auch in andern deutschen Staaten. Im Königreich Bayern sind durch zwei Gesetze vom 28. Mai 1852 in den sogenannten Distrikten und den über diesen stehenden Kreisen Distrikts- und Kreisgemeinden geschaffen, welche die Rechte einer Korporation, das Selbstbesteuerungsrecht für gewisse gemeinsame Zwecke des Distriktes oder Kreises, die Verwaltung ihres Haushaltes und Vermögens, sowie endlich eine politische Vertretung der Bezirks- oder Kreisangehörigen, gegenüber der Staatsverwaltung, und eine Kontrolle der letzteren haben. Organe der Distriktsgemeinde sind ein jährlich zusammenkommender, von dem Vorstande des Verwaltungsbezirkes geleiteter, aus den Vertretern der Ortsgemeinden und des grossen und grössern Grundbesitzes zusammengesetzter Distriktsrath und ein von diesem gewählter Distriktsausschuss. Organe der Kreisgemeinde sind ein vornehmlich von den Distriktsräthen gewählter, daneben aus Vertretern der keinem Distrikt zugehörigen sogenannten unmittelbaren Städte, des grossen Grundbesitzes, der Pfarreien und einer etwaigen Universität gebildeter Landrath und Landrathsausschuss. (v. Pözl, Bayerisches Verfassungsrecht. 5. Aufl. 1877. § 123—138.) Die württembergischen Kreise sind keine Kommunalverbände, sondern lediglich Verwaltungsbezirke. Dagegen hat die neueste Gesetzgebung im Königreich Sachsen (Gesetz die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betreffend vom 21. April 1873. Gesetz die Bildung der Bezirksverbände und deren Vertretung betreffend vom 21. April 1873) sich den neuesten preussischen Reformbestrebungen aufs engste angeschlossen. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband, vertreten durch die Bezirksversammlung, welche sich aus Vertretern der Höchstbesteuerten, der Städte und Landgemeinden zusammensetzt<sup>1</sup>. Die Bezirksversammlung wählt einen Bezirksausschuss. Für jeden Kreis besteht ein Kreisausschuss,

<sup>1</sup> v. Bosse, Die neue Verwaltungsorganisation im K. Sachsen, Zeitschr. für Gesetzgebung und Praxis des öffentlichen Rechts. Jahrg. 1876. S. 1.

dessen Mitglieder von den einzelnen Bezirksversammlungen und den unmittelbaren Städten des Kreises abgeordnet werden. doch giebt es in Sachsen keine über den Bezirksversammlungen stehende höhere Vertretungskörper. Bezirks- und Kreis Ausschuss üben unter Vorsitz des Amts- und beziehungsweise Kreishauptmanns wichtige obrigkeitliche Funktionen sowohl auf dem Gebiete der eigentlichen Verwaltung, als der Verwaltungsrechtspflege aus. Besonders bedeutsam ist die Organisation des Grossherzogthums Baden auf diesem Gebiete. (Gesetz die Organisation der inneren Verwaltung betreffend vom 5. Okt. 1863. Weizel, das Badische Gesetz über die Organisation der innern Verwaltung. 1864). Die Bezirke bilden die Grundlage der staatlichen Verwaltung. Mehrere Bezirke werden zu einem Kommunalverbände unter dem Namen »Kreis« vereinigt. Diesem gegenüber vertritt der Beamte desjenigen Kreises, in welchem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat, die Staatsregierung. Der Kreis wird durch die Kreisversammlung vertreten, welche zusammengesetzt ist 1) aus Personen, die von den Kreisangehörigen in indirekter Wahl gewählt werden, 2) aus Abgeordneten der Gemeinden, die in den Bezirken von Deputirten der Gemeinderäthe gewählt werden, 3) aus Vertretern der grössern Städte, 4) aus den Mitgliedern des Kreis Ausschusses, 5) aus den grössten Grundbesitzern des Kreises. Die Kreisversammlung wählt den Kreis Ausschuss, dessen Thätigkeit wesentlich kommunaler Natur ist; sie bezieht sich auf die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten, auf die Abgabe von Gutachten, auf die Anbringung von Petitionen und Beschwerden. Die eigentliche staatliche Verwaltung pulsirt in den Bezirken; an ihrer Spitze steht ein Staatsbeamter, der Bezirksamtmann; an ihr wesentlich betheiligt ist aber der Bezirksrath, als ein auf dem Ehrenamte beruhendes Kollegium. Dieses besteht aus 6—9 Mitgliedern, welche der Minister des Innern aus einer von der Kreisversammlung festgestellten Vorschlagsliste ernennt. Den Bezirken steht es frei, auch eine Bezirksversammlung zu bilden, welche nach Analogie der Kreisversammlung zusammengesetzt ist.

Einfacher gestalten sich die Verhältnisse in den Kleinstaaten, welche über der Ortsgemeinde regelmässig nur eine einmalige höhere Gliederung in Amts- oder Kreisgemeinden kennen, doch ist hier die Verschiedenheit so gross, dass wir auf Einzelheiten nicht näher eingehen können.





## § 168.

## 3) Die Provinzen.

Nur ein wirklicher Grossstaat, welcher in sich Landschaften von eigenthümlichen geschichtlichen und stammlichen Verhältnissen umschliesst, bedarf der Provincialeintheilung, theils um diesen Rechnung zu tragen, theils um die Kreise und Bezirke noch einer höheren, zusammenfassenden und beaufsichtigenden Instanz zu unterwerfen. Daher kommen in Deutschland eigentliche Provinzen nur in Preussen vor<sup>1</sup>. Der altpreussische Staat, aus zahlreichen verschiedenartigen Ländern zusammengewachsen, hatte keine systematische, durchgreifende Provincialeintheilung, sondern hielt sich ganz an die historisch gegebenen Unterschiede der einzelnen Landestheile. Die heutige Provincialeintheilung ruht auf der Verordnung vom 30. April 1815 »wegen verbesserter Einrichtung der Provincialbehörden.« Zu den acht alten Provinzen kamen im Jahre 1866 drei neue Provinzen: Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau. Seit der Theilung der Provinz Preussen in Ost- und Westpreussen zählt der preussische Staat zwölf Provinzen. Dieselben bilden die höchste Gliederung des Staates und erscheinen zunächst und hauptsächlich als staatliche Verwaltungsbezirke, bilden aber zugleich als provincialständische Verbände eine Kommune. Die korporative Verfassung der acht alten Provinzen ruhte auf dem allgemeinen Gesetze vom 25. Juni 1823 und den darauf ergangenen besonderen Provincialordnungen. Aber sowohl in ihrer völlig veralteten ständischen Zusammensetzung, wie in ihrer geringfügigen Kompetenz, waren diese Provincialverfassungen weit davon entfernt, Träger einer lebendigen Provincialgemeinde zu sein. Die älteren preussischen Provincialstände waren lediglich das Organ einer höchst abhängigen, alles eigenen Lebens entbehrenden Ständekorporation, welcher vornehmlich die Verwaltung der meist unbedeutenden Vermögensrechte und provinciellen Anstalten, unter Aufsicht des Staates gebührte, und welche die Regierung zu Aeusserungen und Gutachten über provinciale Angelegenheiten benutzte, wenn es ihr beliebte. Die provincialständische Einrichtung wurde im Jahre

<sup>1</sup> Wenn man im Grossherzogthum Hessen von Provinzen redet, so ist dies ein nicht entsprechender Ausdruck für die Eintheilung eines Staates, der selbst in seiner Gesamtheit noch nicht die Grösse einer wirklichen Provinz erreicht.

1867 auf die neuerworbenen Landestheile übertragen, Hannover und Schleswig-Holstein zu besonderen Provinzen gemacht, die Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden in dieser Beziehung den Provinzen gleichgestellt. Die einschlagenden Gesetze des Jahres 1867 zeigen aber einen bedeutsamen Fortschritt. In ihrer Zusammensetzung nähern sich diese neugebildeten Ständeversammlungen bereits weit mehr einer wirklichen Repräsentation aller Provincialangehörigen, indem das Princip der Alleinberechtigung des Grundbesitzes aufgegeben ist. Auch ist ihnen, ausser den Rechten und Pflichten der alten Provincialstände, ganz allgemein »unter Mitwirkung und Aufsicht der Staatsregierung, die Beschlussnahme über die Kommunalangelegenheiten des Verbandes, die Verwaltung und Vertretung der provincialständischen Institute und Vermögensrechte und die Befugniss, im Interesse der Provinz Ausgaben und Leistungen zu übernehmen und die Aufbringung derselben zu beschliessen«, eingeräumt, auch unter Aufsicht des Oberpräsidenten die Wahl geeigneter Personen für die laufende Verwaltung des ständischen Vermögens und der ständischen Anstalten, sowie die Feststellung ihres Finanzetats und ihrer Geschäftsordnung überlassen. Nachdem man so die neuen Provinzen wesentlich besser gestellt hatte als die alten, erfolgte die Provincialordnung vom 29. Juni 1875 für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen, welche mit dem 1. Jan. 1876 in Kraft getreten ist. Darnach bildet jede Provinz »einen mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten«. Provincialangehörige sind alle Angehörigen der zu der Provinz gehörigen Kreise. Der Kommunalverband ist eine Zusammenfassung dieser Kreise zu einer höheren kommunalen Einheit zur Erfüllung derjenigen kommunalen Aufgaben, welche über die Leistungsfähigkeit beziehungsweise das Interesse der einzelnen Kreise hinausgehen. Durchaus grundsätzlich richtig und politisch zweckmässig baut sich die Provincialgemeinde auf der kleineren Kreisgemeinde auf. Daraus ergab sich in Betreff der Provincialbesteuerung der Grundsatz, dass dieselbe nicht, wie in den Kreisen, in der Form der Individualsteuer erfolgt, sondern auf die einzelnen Kreise kontingentirt wird, in Betreff der Zusammensetzung der Grundsatz, dass die Wahl der Abgeordneten zu denselben, statt wie bisher durch die einzelnen Stände, durch die Kreistage zu erfolgen hat, wobei jeder Kreis als Wahl-

kreis erscheint. Der so zusammengesetzte Provinciallandtag vertritt den Provincialverband und hat über die Angelegenheiten desselben, sowie über diejenigen Gegenstände zu berathen und zu beschliessen, welche ihm durch die bisherigen Gesetze und königlichen Verordnungen überwiesen sind oder in Zukunft durch Gesetz überwiesen werden. Der Provinciallandtag übt das dem Verbands verleihe wichtige Recht zum Erlasse von Statuten und Reglements aus, er stellt die Grundsätze, nach denen die Verwaltung der Angelegenheiten des Provinzialverbandes zu erfolgen hat, und den Provincialhaushaltsetat fest, er beschliesst über die Einrichtung der Provincialämter und vollzieht die Wahl zu den obern Aemtern, er ist berufen, über diejenigen die Provinz betreffenden Gesetzentwürfe, sowie die sonstigen Gegenstände sein Gutachten abzugeben, welche ihm von der Staatsregierung überwiesen werden. Der kommunale Inhalt der Provincialverbände ist hauptsächlich durch das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 bestimmt, wodurch der Selbstverwaltung erst die genügende materielle Unterlage gegeben worden ist. Die Verwaltungsorgane des Provincialverbandes sind der Provincialausschuss und der Landeshauptmann oder Landesdirektor. Der Provincialausschuss besteht aus einem Vorsitzenden und 7—13 Mitgliedern, welche von dem Provinciallandtag gewählt werden; der gleichfalls vom Provinciallandtag zu wählende Landeshauptmann, welcher der Bestätigung des Königs bedarf, ist von Amtswegen Mitglied des Ausschusses, kann aber nicht zum Vorsitzenden desselben gewählt werden. Der Provincialausschuss ist beschliessendes, der Landesdirektor ausführendes Organ für die Verwaltung der Angelegenheiten des Provincialverbandes. Darin aber zeigt sich eine grosse Verschiedenheit von der Kreisverfassung, dass im Kreisausschusse die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten mit der der staatlichen Verwaltung organisch verbunden ist, während der Provincialausschuss mit eigentlichen Staatsverwaltungssachen nichts zu thun hat. Dafür bestehen der Provincialrath und der Bezirksrath, welche, aus berufsmässigen Beamten und erwählten Ehrenbeamten zusammengesetzt, als reine Staatsbehörden, nicht als kommunale Organe zu betrachten sind, weshalb sie hier nicht weiter zur Besprechung kommen. Ob dieser in die Verwaltung hineingetragene Dualismus, welcher zu einem Uebermasse verschiedener Behörden und zu einer kaum zu übersehenden Verwickelung der Kompetenzverhältnisse führt, für die Dauer lebensfähig sein wird, ist eine andere Frage.

Je mehr sich der preussische Staat zu einem wahren Grosstaate ausgestaltet, welcher vom Niemen bis zum Rhein die grössten wirthschaftlichen, gesellschaftlichen und volksthümlichen Verschiedenheiten in sich schliesst und Länder der eigenartigsten geschichtlichen Entwicklung zu einem grossen Ganzen verknüpft, um so dringender ist er darauf hingewiesen, allen Provinzen die Wohlthaten der Selbstverwaltung und Autonomie soweit einzuräumen, als die Einheit der obersten Staatslenkung gestattet. In der Pflege und Ausbildung eines gesunden Provincialgeistes liegt eine eigenthümlich bedeutsame Aufgabe der preussischen Gesetzgebung, deren glückliche Durchführung Preussen allein vor den Gefahren einer zu weitgehenden bürokratischen Centralisation schützen kann. In dem konstitutionellen Zwischenbau, welchen die Körper der Selbstverwaltung zwischen der einheitlichen Staatsgewalt und dem Individuum bilden, baut sich dann über Ortsgemeinde, Sammtgemeinde, Kreisverband, als oberstes Glied in diesem Organismus, die verjüngte, selbständige Provincialgemeinde auf.

---