

III. Zweiter Beratungsgegenstand:

Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland.

1. Bericht von Professor Dr. Fritz Stier-Somlo in Köln.

I.

Weitschichtig, vielgestaltig und problemreich ist der Gegenstand unserer heutigen Beratungen. Die Gemeindeverfassungen sind in Deutschland durch Landesrecht geregelt — die Bestrebungen auch nur auf ein Reichsstädterecht versprechen auf lange Zeit keinen Erfolg — und so zerströmt die übergroße Quellenmasse in vielen Flüssen und Rinnsalen. In Preußen kommt die provinzielle Zersplitterung hinzu, (auch in Bayern gilt neben der rechtsrheinischen die pfälzische Gemeindeordnung) ohne daß man verkennen dürfte, wie stark in der zum Teil sehr verschiedenen Gestaltung der Gemeindeverfassungen die Eigenart und das Schicksal der Bevölkerung, Landschaft und Umwelt sich spiegeln. Wir denken nur an die östliche Städteordnung, die auf den Freiherrn v. Stein zurückgeht, und an die rheinische, die die Spuren der Fremdherrschaft trägt. Gleichzeitig aber tritt deutlich der Gegensatz der Bewertung von Einzelpersonlichkeit und Körperschaft hervor in der Bürgermeistereiverfassung einerseits, in der Magistratsverfassung andererseits.

Die Schwierigkeit einer überschauenden Betrachtung wird dadurch nicht gerade verringert, daß die Gemeindeverfassungsgesetze der deutschen Länder sehr verschiedenen Zeitepochen und Rechtsschichten angehören, so daß neben altbewährten aber im Sinne der stürmischen Gegenwart im einzelnen überholten und mit allerhand Reformflicken behangenen Gemeindeverfassungen ganz neue stehen, wie in Bayern, Sachsen, Baden, Braunschweig, Mecklenburg-Strelitz und deshalb die häufige Unvergleichbarkeit ihrer historisch-politischen Grundlagen und Voraussetzungen in die Augen springt. Auch trägt gewiß nicht zur Vereinfachung unserer heutigen Aufgabe bei, daß gerade im größten deutschen Lande, Preußen, Entwürfe des Gemeindeverfassungsrechts seit bald vier Jahren die Öffentlichkeit und den Landtag beschäftigen, daß die Vorlagen der

Stadt- und Landgemeindeordnung im Herbst 1924 bereits die Ausschußverhandlungen durchliefen und zu endgültigen Fassungen, die nur noch von der Vollversammlung zu billigen waren, geführt haben. Die Aussicht einer baldigen Verabschiedung durch den jetzigen Landtag ist aber (auch nachdem sie formell wieder im Mai 1925 auf die Tagesordnung kamen) trotzdem gering.

All dem gegenüber wäre jene bekannte Querschnittmethode angebracht, die das sogenannte gemeine deutsche Staatsrecht anwendet, bei der freilich die Gefahr, daß wesentliche Besonderheiten der allgemeinen Betrachtung zum Opfer fallen, nicht ganz zu umgehen sein würde. Sie bezieht sich freilich hier nur auf gewisse gemeinsame Grundfragen. Es war weiterhin für unsere Tagung gewissermaßen regional zu teilen. Meine beiden Herren Mitberichterstatter wollen sich teils besonders der östlichen Gebiete Preußens einschließlich des Landgemeinderechts — wobei auch kommunalpolitische Erwägungen in Aussicht gestellt sind — teils Württembergs, Badens und Hessens Gemeindeverfassungen annehmen. Mir kam eine Art Einführung, die Herausarbeitung einiger grundsätzlicher Fragen und die Betonung der Rechtsverhältnisse im Westen Preußens auftragsgemäß zu. So bleiben auf den ersten Blick sichtbare Lücken. Aber auf das Gemeindeverfassungsrecht in Bayern und Sachsen sollen einige Schlaglichter fallen, so daß ein Ueberblick von Preußen abwärts bis Hessen sich vielleicht ermöglichen läßt. Nur auf das schon geltende Gemeindeverfassungsrecht wird eingegangen; die noch schwebenden Entwürfe können nur gelegentlich gestreift werden. Nicht zuletzt vertrauen für die Erreichung des Zieles einer gewissen Vollständigkeit die Vortragenden auf die Beteiligung der Herren Kollegen in der nachfolgenden Aussprache. Ich möchte Gewicht legen auf den Wunsch, daß auf unserer Staatsrechtlertagung nicht nur Monologe der Referenten gehalten werden, sondern gemeinsames Durchdenken und Durchsprechen der Gegenstände stattfindet, damit sich in gegenseitiger und möglichst ausnahmsloser Zusammenarbeit das erhoffte nützliche Ergebnis herzustellen.

II.

Unter der neuesten Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts verstehe ich natürlich diejenige seit der Staatsumwälzung vom November 1918. Freilich kann man zweifeln, ob man hier von Entwicklung sprechen kann oder ob es sich nicht vielmehr um etwas gewaltsame Folgerungen aus einer durchaus nicht organischen Erscheinung, nämlich der Revolution, handelt. Doch mag das Wort Entwicklung stehen bleiben, weil erst viel späteren Geschlechtern im Rückblick möglich sein

wird, die Zwangsläufigkeit zahlreicher neuester politischer Tendenzen und die psychologischen und soziologischen Unterströmungen durchgesetzter oder wenigstens erstrebter Reformen zu erkennen, so daß auch die Möglichkeit offen bleibt, den Entwicklungsdrang bereits in der Zeit vor der Revolution zu finden, wie z. B. hinsichtlich des jedenfalls in Preußen nicht befriedigenden Gemeindevahlrechts.

Es steht hier die *Gemeindevorfassung* — sie ganz, aber auch nur sie — als Gegenstand unserer heutigen Bemühung in Frage, also der organisatorische Aufbau der Stadt- und Landgemeinden mit ihren Einwohnern und Bürgern, Stadtverordneten und Magistraten. Von dem einen wird weniger, von dem anderen um so mehr zu sagen sein, besonders über die Bildung des Magistrats und die Stellung des Bürgermeisters, die der Stadt- und Gemeindevorordnetenversammlungen, der Bürgerschaftskollegien gegenüber früher. Aber die Hauptsache ist doch das Grundproblem der Selbstverwaltung, von dem aus allein oder hauptsächlich der Gesamtbau der Städte- und Landgemeindevorfassung begriffen und beurteilt werden kann. Indem es aber mit seinem Gegenstück, der *Staatsaufsicht*, in unlösbarem Zusammenhang steht, tritt die alte und immer wieder neue Frage des Verhältnisses von Staat und Gemeinde oder Staatsgewalt und Selbstverwaltung in den Vordergrund, eine Frage, die, wie ich schon hier betonen möchte, jedes Geschlecht für sich, seiner Eigenart und seiner geschichtlichen Lage entsprechend, wird lösen müssen, ohne daß ich damit erklären wollte, daß diese Lösung sich in allem von der einen oder anderen schon gefundenen Lösung wesentlich unterscheiden mußte. Nicht Neuerungssucht um jeden Preis ist das Ziel. Aber auch jene Lösung muß erkämpft und durchgesetzt werden.

Freilich: Es handelt sich keineswegs nur um ein juristisches Problem. Die rechtlichen Neuerungen und Neuerungsversuche sind ihrem äußerem Ursprung entsprechend von den Strömungen und Gedanken der Demokratie, des Parlamentarismus und auch des Sozialismus wesentlich beeinflußt. Die Einstellung der kommunalen Interessenverbände sowie der führenden Männer der kommunalen Verwaltung ist nicht nur von rechtlichen, sondern praktisch im Sinne von politischen Erwägungen der Machtverteilung zwischen Staat und Gemeinde und wirtschaftlichen wegen des Verhältnisses von Reichs-, Staats- und Kommunalfinanzen bestimmt; dabei mag auch zweifellos der vaterländische Gedanke einer Erhaltung und Blüte der deutschen Städte mitwirken und dies das Ziel des Wiedererwerbs kommunaler Machtpositionen sein. Eine Betrachtung, die nur die Rechtsvorschriften, wie sie waren, sind und vielleicht sein werden,

ins Auge faßte, würde dem verwickelten Problem des Gemeindeverfassungsrechts nicht gerecht werden. Es bedarf auch eines wenigstens knappen Eingehens auf die ideellen Unterlagen und politischen Bedingtheiten jener Entwicklung seit der Staatsumwälzung und der Kennzeichnung des soziologischen Tatbestandes in dem Gegensatz der einerseits staatsautoritären andererseits kommunalfreiheitlichen Bestrebungen. Die rechtliche Seite ist nur eine der Gesamterscheinung; sie muß mit der politischen, wirtschaftlichen d. h. hier finanziellen und soziologischen zusammenschaut werden.

Dies führt schon leicht über den Rahmen der uns gegönnten Zeitspanne hinaus. Um so mehr liegt Anlaß vor, den Begriff der Gemeindeverfassung hier im übrigen im engen Sinne zu nehmen. Somit waren auszuschließen die Fragen der Kommissionen, Deputationen und Ausschüsse, selbst grundsätzlich auch das Kommunalbeamten- und Kommunalabgabenrecht, die Rechtsgebiete des Haushalts und der Vermögensverwaltung, freilich nicht ohne auch all diese Angelegenheiten bei der grundsätzlichen Betrachtung und in der Aussprache nachher, zu streifen. Dagegen muß, mit Ausnahme des durch einen der Herren Mitberichterstatter anzuschneidenden Kommunalisierungsproblems, hier in meinem Vortrag verzichtet werden, einzugehen auf die öffentlichen Gemeindeanstalten, gewerblichen Unternehmungen, Kreditanstalten, auf Wege-, Straßen- und Baurecht, auf Armen- und Fürsorgewesen und auf die beiden großen Gebiete der Schule und Polizei. Es handelt sich bei diesen ja auch terminologisch überall um Gemeindeverwaltung und nicht Gemeindeverfassung. Aber es wäre leicht, in jedem Falle die Divergenz staatlicher und kommunaler Rechtsbeziehungen, die auf die Grundordnung des kommunalen Wesens zurückweisen, prinzipiell darzulegen, um dann aus den gewonnenen Prinzipien die Entscheidung für die Einzelfälle der Gemeindeverwaltung abzuleiten. Das würde aber heute zu weit führen. Nur gelegentlich der Erörterung des Selbstverwaltungsbegriffes können auch diese Dinge etwas berührt werden.

III.

Wollte man ohne jede Einsicht in historisch-politische Zusammenhänge sich nunmehr der Aufgabe zuwenden, festzustellen, welche Gesetze oder Verordnungen, also welche Rechtsquellen seit der Staatsumwälzung Aenderungen im Gemeindeverfassungsrecht herbeigeführt haben, so käme man nur zu formal äußerlichen Ergebnissen. Es leitet schon an dieser Stelle die Absicht der Beschaffung des Rechtsstoffes zu außerrechtlichen Tatsachen hin.

Zunächst haben infolge der harten Notwendigkeiten des Krieges Reich und Staat die Gemeinden in einer Weise in ihre Dienste gespannt, wie dies seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts unerhört war. Für sehr viele Aufgaben der Kriegsführung sind sie zu ausführenden Organen bestellt worden und haben auch einen nicht geringen Teil der dadurch entstandenen finanziellen Lasten auf sich nehmen müssen. Bei der Beschaffung zahlreicher kriegsnotwendiger Mittel und Einrichtungen, bei der Volksernährung wie bei unmittelbaren Bedürfnissen des Heeres sind die Gemeinden herangezogen worden. Die große Not, die eine Zeitlang alle Deutschen, wenn auch leider nicht nachhaltig genug, zusammenfaßte, ließ den für die damalige Zeit ohnedies überflüssigen Erwägungen keinen Raum, ob damit die Grenzen der Selbstverwaltung verletzt würden. Man hatte andere Sorgen und Ziele, als die Schranken des staatlichen Aufsichtsrechts zu prüfen. Freilich hat man in Preußen einmal sehr bekenntnisfreudig Anlaß genommen, die Selbstverwaltung auf das stärkste zu betonen. Der berühmte gewordene Erlaß des preußischen Ministers des Innern v. Loebell v. 18. März 1916 an die Regierungs- und Oberpräsidenten, der von Anschütz (JW. 1916) seinerzeit in so meisterhafter Weise besprochen worden ist, enthält auch folgende Sätze:

„Wenn Städte, Landgemeinden, Kreise und Provinzen, die in diesem Kriege im Dienste des Vaterlandes Vorbildliches geleistet haben, wenn sie sich der im Kriege hervorgetretenen Notwendigkeit zu gemeinschaftlichem Ausbau unserer Volkswirtschaft anpassen und zahlreiche neue Aufgaben auf dem Gebiete der Kriegswohlfahrtspflege übernehmen konnten, so danken sie das jener Kraftquelle, die vor einem Jahrhundert gleichfalls in schwerer Zeit durch die Preußische Städteordnung erschlossen und von da aus den anderen öffentlichen Körperschaften zugeführt worden ist — der Selbstverwaltung.

Niemals hätte es diesen Körperschaften gelingen können, den gewaltigen Aufgaben des Krieges in solchem Maße gerecht zu werden, wenn ihnen nicht die Selbstverwaltung die Möglichkeit freier Entschließung und das stärkende Bewußtsein eigener Verantwortung gegeben hätte. Darum muß es die Aufgabe der Staatsregierung sein, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden weiterhin das kostbare Gut der Selbstverwaltung zu wahren und nach Möglichkeit zu mehren. Wie sich Art und Umfang der Gemeindeaufsicht einer gesetzlichen Begriffsbestimmung entziehen, so kann es auch nicht meine Aufgabe sein, diese Aufsicht durch allgemeine Anordnungen zu regeln, vielmehr gilt es, den Geist dieser Auf-

sicht dem Geiste der Selbstverwaltung anzupassen. Ruht die Selbstverwaltung auf dem ethischen Boden der Selbstverantwortung, so muß die Aufsicht bei allen ihren Maßnahmen von der Achtung vor der Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane ausgehen und auf ihre Stärkung abzielen.“

Mit dem Verfall der deutschen Währung waren auch die kommunalen Finanzen in höchste Bedrängnis geraten; stärker als je war das Bewußtsein, daß nur das Reich wieder aufhelfen könnte und daß nur beim Zusammenstehen aller Kräfte in Staat und Gemeinde, in staatlicher Behördenorganisation und Selbstverwaltungskörpern der Bestand des deutschen Staatswesens gerettet und gesichert werden kann. In der schweren Kriegs- und der nicht minder schweren Nachkriegszeit der letzten sechs Jahre ging es um Sein oder Nichtsein. Da war, trotz mancher, nicht allzu greller Widersprüche gegen die Ueberspannung der Staatsgewalt, besonders in der Zeit sozialistischer und kommunistischer Bestrebungen und Versuche, für eine großzügige und grundsätzliche Auseinandersetzung zwischen Staatsidee und Selbstverwaltungsgedanke wenig Neigung. Das kam erst später und die Anfehlung gegen die Beschränkung der Selbstverwaltung wird immer schroffer und energischer.

Neben diesem geschichtlichen Tatbestand haben zwei Ideen-
gruppen, einmal die der bürgerlichen und sozialistischen Demokratie, sodann die des staatspolitischen Unitarismus — beide wiederum in unverkennbarer Verknüpfung miteinander — eine bedeutende Einwirkung auf unseren Fragenkomplex gehabt.

Zunächst die Demokratie als Gesamterscheinung. Sie hat sich in England mit der Selbstverwaltung verbunden, obwohl es Selbstverwaltung dort seit Jahrhunderten gegeben hat, die nichts weniger als demokratisch war; das selfgovernment lag vielmehr in den Händen des kleinen Adels, des justice of peace und der quarter sessions. Erst seit 1832 kam das Bürgertum zu großer Macht und nimmt seither seinen Anteil in umfassender Weise wahr. In Frankreich dagegen hat die Demokratie zwar in der ersten Zeit nach der französischen Revolution der freien Selbstverwaltung Bahn zu brechen versucht, doch ist es bald zu einer wesentlichen Unterbindung der Selbstverwaltung durch das Präfektursystem gekommen. Der Versuchung muß ich leider widerstehen, dem Problem nachzugehen, in welcher verschiedenen Formen die Demokratie bald selbstverwaltungsfreundlich, bald selbstverwaltungsgegenerisch oder mindestens in dieser Hinsicht indifferent war. Für Deutschland ist es aber nicht zweifelhaft, daß der schöpferische Gedanke des Freiherrn v. Stein demokratischer Natur

war und stets ein gewisses Gegengewicht darstellte gegenüber aristokratisch-bürokratisch-zentralistischen Tendenzen und dieser Charakter der Selbstverwaltung ist in Deutschland auch durchaus gewahrt worden. Sie war das Betätigungsfeld des Bürgertums, Gegenstück autokratischer, durch parlamentarische Beschränkung nur wenig gehemmter Regierungstätigkeit und obrigkeitlicher Selbstherrlichkeit. Der demokratische Zug der Selbstverwaltung ist auch die Erklärung dafür, daß die Revolution von 1918 zwar die Staatsverfassungen umwarf, weil sie jenen aristokratisch-zentralistischen Charakter in der Monarchie aufwies, dagegen die Gemeindeverfassungsgesetze in ihrer Gesamtstruktur zunächst im wesentlichen unberührt geblieben sind; es war an ihnen außer dem Wahlrecht nicht viel zu „demokratisieren“.

Die Demokratie der Nachkriegszeit, die bürgerliche wie erst recht die sozialistische, hatte aber einen durchaus unitarischen und zentralisierenden Zug, der sich dann auch in der Reichsverfassung niederschlug¹⁾. Jedenfalls ist die bittere Behauptung eines namhaften Vertreters der kommunalen Verwaltung begrifflich, die (heutige deutsche) Demokratie sei ein Feind der Selbstverwaltung, sie habe in den Parlamenten des Reiches und der Länder die politische Bedeutung der Selbstverwaltung für den Staat verkannt, ja es hätten das auch Regierung, Parlament und öffentliche Meinung in Deutschland getan²⁾. Richtig ist freilich jener Ausspruch nur, wenn man an die neueste Demokratie denkt und auch nur innerhalb gewisser Begrenzungen.

Aber nicht nur die Demokratie als Gesamterscheinung, auch einzelne ihrer Grundgedanken und Forderungen haben auf die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts Einfluß ausgeübt. Gehört es zu den demokratischen

¹⁾ Hier greift das deutsche Schicksalsproblem: Unitarismus oder Föderalismus ein. Vgl. die Berichte von Anschütz und Bilfinger über den deutschen Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft (Heft 1 der Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer S. 11—62) und die in gleicher Zeit erschienenen, von einander ganz unabhängigen Darlegungen von Triepel, Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung, Zeitschrift für Politik 1924 Bd. 14 S. 193—230 und Stier-Somlo, Wege der Erneuerung der Weimarer Reichsverfassung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 78. Jahrg., 1924, Heft 3/4 S. 496—585; ferner Wilhelm Mommsen, Unitarismus und Föderalismus in Deutschland, Zeitschrift für Politik 1925 Bd. 14 S. 412—424, neuerdings Friedrich Fick, Reichseinheit oder Föderalismus, 1925, Süddeutsche Verlagsaktiengesellschaft, Nürnberg (anscheinend nicht im Buchhandel) 32 Seiten.

²⁾ Bürgermeister Dr. Külz, Dresden in den Verhandlungen des sechsten Städtetages vom 25. und 26. September 1924 in Hannover (Berlin 1924, S. 11).

Dogmen, daß die Wahlzeit der vom Volk berufenen Abgeordneten und sonstigen Vertreter möglichst kurz sein müsse, um den Willen des Volkes, d. h. der Wähler zur Geltung bringen zu können; ist aus demselben Grunde jedenfalls der lebenslängliche Beamte überhaupt der demokratischen Grundeinstellung zuwider, so war die kurzfristige Wiederwahl von Magistraten und Stadtverordneten als Tendenz gegeben. Zwangsläufig mußte auch das im Reich und in den Ländern eingeführte, immer radikaler gestaltete demokratische Wahlrecht für die Gemeinde Geltung gewinnen.

Mit der Idee der Volkssouveränität hingen wieder zwei Erscheinungen zusammen. Liegt die Staatsgewalt beim Volk in seiner Gesamtheit, sei es im Reich, sei es im Land, so scheint es danach ausreichend, den Volkswillen durch diese, Reich und Land, d. h. ihre Organe zu bilden. Der Wille des Gemeindevolks wäre darin schon enthalten, weil die Angehörigen der örtlichen Körperschaft auch an jener staatlichen Volkssouveränität teilnehmen. Die politische Ideologie führt also hier beinahe unwidersprechlich zur Einschränkung, wenn nicht Ausschaltung des Willens der lokalen Körperschaften und örtlichen Gewalten in wichtigsten Angelegenheiten. Daß sich dies in der Praxis nicht so schroff auswirkt, liegt daran, daß die Bedeutung des geschichtlich Gewordenen und eine hier durchaus gesunde Beharrungstendenz in kommunalen Dingen als Hemmnisse auftraten.

Die zweite Erscheinung aber liegt in dem neuen deutschen Parlamentarismus, der jenen Volkswillen der Idee nach am schärfsten repräsentiert. Da wir in Deutschland die sogenannte gewaltenverbindende Demokratie haben, ist der Parlamentarismus an sich, — auf Grund der Reichs- und Landesverfassungen zu einem Parlamentsabsolutismus geneigt, — durchaus in der Lage und willens, die von ihm abhängigen und ihm gefügigen Staatsministerien im Sinne seiner Anschauungen und Bestrebungen zu beeinflussen. Ich darf hier alle jene bedenklichen Folgeerscheinungen, die bei uns zur Zeit aus der Verbindung von Exekutive und Legislative entstanden sind, als bekannt voraussetzen¹⁾. Wie der Parlamentarismus zentralistisch wirkt und die Volksinteressen, einschließlich der in den Gemeinden geltend zu machenden, durch seine Tätigkeit im wesentlichen ausreichend gewahrt findet, so ist die heute herrschende Regierungsbürokratie erst recht einer Zentralisierung zugeneigt. Wenn auch gewiß Zentralisation und

¹⁾ Vgl. Stier-Somlo, Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 77 S. 1—51.

Selbstverwaltung nicht dasselbe sind, so kommt es doch bei der Stärkung der ministeriellen Machtambitionen praktisch im wesentlichen auf eine Beschränkung der Selbstverwaltung heraus. Beide, Parlament und Exekutive ergänzen und verstärken sich gegenseitig, nicht ohne sich nach außen hin durch unschädliche platonische Versicherungen zur Selbstverwaltung zu bekennen. Andererseits steht der Parlamentarismus mit der Idee der Volkssouveränität in einer an dieser Stelle keiner Erläuterung bedürftigen Verbindung. Die die kommunalen Instanzen am liebsten ganz ausschaltende Tendenz, die sich an die Idee von der Souveränität des gesamten Volkes anknüpft, der Parlamentarismus und die Exekutive in höchster und mittlerer Instanz stellen die der Selbstverwaltung nicht gerade günstigen Faktoren dar. Von besonderem Interesse scheint es mir zu sein, daß hinsichtlich der Wirkungen des Parlamentarismus auch außerhalb Deutschlands ähnliche Erscheinungen schon früher richtig beobachtet worden sind. Fleischmann hat in seinem Artikel „Selbstverwaltung“ (Handwörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. 3 S. 421 f.) festgestellt, daß die parlamentarische Monarchie (England, Italien, Rumänien, Griechenland u. a.) den Selbstverwaltungskörper vernachlässige, weil sie überhaupt kein Bollwerk gegen die Bürokratie brauche, die sie selbst vermöge der parlamentarischen Regierung lenke, während die meisten Demokratien der Gegenwart (damals, 1914!) nur eine sehr beschränkte Selbstverwaltung der Kommunalverbände hätten, die vielfach nach französisch- napoleonischem Muster aufgebaut sei, unter Einengung zugunsten der Zentralgewalt. Auf die welschen Kantone der Schweiz, vor allem aber Frankreich wurde besonders verwiesen.

IV.

Geht man nunmehr auf die Reichsverfassung ein, so trifft man zwar im Art. 127 auf den Satz: „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.“ Aber die Wertlosigkeit dieser Gesetzesbestimmung für konkrete subjektive Rechte der Gemeinden ist heute allgemein anerkannt; denn Reich und Staat sind jederzeit in der Lage, jene vorbehaltenen Schranken zu ziehen, so daß von Selbstverwaltung in Wirklichkeit kaum etwas übrig zu bleiben braucht. Man mag (mit Giese) von dezentralisierter Staatsverwaltung, d. h. von der Wahrnehmung öffentlicher Funktionen durch die dem Staate eingegliederten kommunalen Selbstverwaltungskörper sprechen, also in Art. 127 die Anerkennung der Selbstverwaltung im juristischen Sinne finden. Oder mag man in Art. 127 RVerf. nur die Aufstellung eines rein formalen Grundsatzes sehn, daß die gemeindliche Selbstverwaltung nur durch Gesetz, nicht durch Verordnung ohne gesetzliche Grundlage, über-

hapt nicht auf dem rein administrativen Wege geordnet und begrenzt werden kann. In beiden Fällen ist man darüber einig, daß dieser Artikel „der Gesetzgebung in der gegenständlichen Begrenzung der Selbstverwaltung wie in der Gestaltung des diese Selbstverwaltung beschränkenden Staatsaufsichtsrechts völlig freie Hand läßt und den Gemeinden und Gemeindeverbänden tatsächlich nichts gewährleistet, weder das bestehende Gemeinderecht abändert, noch der Gesetzgebung irgend etwas vorschreibt“ (Anschütz). Wird auch nach der preußischen Verfassung Art. 70 den politischen Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten gewährleistet und hierbei nur die „gesetzlich geordnete Aufsicht des Staates“ hervorgehoben, so zweifelt doch niemand daran, daß es sich hier der Sache nach lediglich um eine Wiederholung des Art. 127 RV. handelt. Man darf hinzufügen, daß dieser Satz für alle anderen Landesverfassungen, die einen Ausspruch über die Selbstverwaltung der Gemeinden enthalten, ebenfalls zutrifft.

Ist dies aber der Fall, so sehe ich in der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Ausprägung der Selbstverwaltung die Ablehnung des *pouvoir municipal*. Gleichviel, ob man Georg Jellinek beipflichtet, daß der Gedanke des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinden zu den Ideen von 1789 gehöre, oder ob man anderen Schriftstellern folgt (Preuß, v. Gehe), daß diese Idee zum mindesten schon in den deutschen Städten zu ihrer Blütezeit vorhanden gewesen ist — der Gedanke des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinden ist jedenfalls seit dem 18. Jahrhundert lediglich die Anwendung der naturrechtlichen Vorstellung, daß auch die Gemeinde, wie die Einzelperson, einen Bestand eigener und unantastbarer Rechte, ein Grundrecht hat, die der Staat nicht schafft, sondern nur anerkennt, die der Gemeinde angeboren sind¹⁾.

Aber selbst die französische Gesetzgebung hat ein Grundrecht, das die Gemeinde in derselben Weise, wie die Einzelnen ihre Grundrechte, hätte in Anspruch nehmen können, nicht anerkannt, eine öffentlichrechtliche Gemeindegewalt nicht geschaffen. Es war klar geworden, daß damit die Umwandlung Frankreichs aus einem Einheitsstaate in einen Staat auf föderalistisch-demokratischer Grundlage vollzogen worden wäre; davon wollte man begreiflicherweise absehen. Die Gemeinde wird also nicht Subjekt des öffentlichen Rechts; sie ist vom rechtlichen Standpunkt aus Verpflichtete der Funktionen, staatlicher Verwaltungsbezirk,

¹⁾ Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 277 ff.; Hatschek, Die Selbstverwaltungsidee in politischer und juristischer Bedeutung S. 70; v. Gehe, Selbstverwaltung und staatliches Aufsichtsrecht nach der sächsischen Gemeindeordnung v. 1. August 1923 in Fischers Zeitschr. Bd. 57 (1925) S. 11 ff.

der zur Lösung von Staatsaufgaben herangezogen wird¹⁾. Ich brauche hier nicht zu verfolgen, wie die französische Gesetzgebung die Departements und Distrikte durch Gesetz vom 28. Pluviöse VIII (2. Februar 1800) zu bloßen staatlichen Verwaltungsbezirken, die Gemeinden zu juristischen Personen des Privatrechts herabgedrückt hat; es ist nicht näher einzugehen darauf, daß deren Vertretungen nur beratende Stimmen haben sollten, und daß erst durch die Gesetze vom 10. August 1871 über das Departement und vom 5. April 1884 über die Gemeinde dieser Weg der Staatseingliederung der Gemeinden etwas verlassen wird²⁾. Es bedarf nur der Feststellung, daß, so wenig die französische Gesetzgebung den *pouvoir municipal* verwirklicht hat, so wenig haben auch die deutschen Verfassungsurkunden des 19. Jahrhunderts, etwa die preußische vom 31. Januar 1850, durch Anerkennung eines Rechts auf Selbstverwaltung, das Grundrecht des *pouvoir municipal* aufgenommen; so wenig haben auch die heute geltende Reichsverfassung und die Landesverfassungen jener Idee Ausdruck gegeben.

Das scheint mir aber von denkbar größter Tragweite zu sein. Bei der Beurteilung der heutigen Klagen der Gemeinden über die rückläufige Bewegung in der Freiheit der Selbstverwaltung in Form von Gesetzen und Verwaltungsmaßnahmen muß immer die Wahrheit, mit einer vielleicht für manche schmerzhaften Objektivität, die Oberhand haben: Nach dem deutschen Rechte des 19. und 20. Jahrhunderts einschließlich der Verfassungsrechtsgesetze haben Gemeinden und Gemeindeverbände nur insoweit einen eigenen aus ihrem Wesenzweck sich ergebenden Wirkungskreis, als es die jeweilig geltende Staatsgesetzgebung bestimmt. Rechte, die in den Sternen hängen, unveräußerlich, stehen den Gemeinden nicht zu. Auch die Städteordnung des Freiherrn v. Stein vom 19. November 1808 verfolgt nur den Zweck, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festeren Vereinigungspunkt gesetzmäßig zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme den Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“. Es war, wie ich in diesem Kreise nicht näher auszuführen brauche, die „selbständigere“ Stellung der Gemeinden als geschichtlich notwendiger Gegensatz gedacht gegenüber der seit Friedrich Wilhelm I. immer mehr herab-

¹⁾ George Beaulieu in *L'administration locale en France et en Angleterre* S. 86, 87 und v. Gehe a. a. O. S. 14.

²⁾ Gluth, *Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung*, 1887 S. 6; Blo dig, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff*, 1894 S. 82; hiergegen teilweise v. Gehe, a. a. O. S. 15.

gesetzten Freiheit der Gemeinden, nicht aber als Uebertragung eines *pouvoir municipal*. Von einer zusammenhängenden rechtsgeschichtlichen Entwicklung im Sinne einer jahrhundertlangen, fortwirkenden, eigenwurzhaften Selbstverwaltung kann für Preußen und das übrige Deutschland infolge dieser soeben angedeuteten staatspolitischen Ereignisse nicht gesprochen werden; die Schaffung des modernen deutschen Staates seit dem Großen Kurfürsten mit seiner grundsätzlichen Inanspruchnahme aller Hoheitsrechte lediglich für den Staat widerspricht auch dem Versuch, ein Grundrecht originärer Selbstverwaltung rechtsgeschichtlich zu begründen.

Die hier entwickelte Auffassung steht aber auch im Gegensatz zu der anderer, die (wie Schoen, Loening, Bornhak) den Gemeinden nicht nur ein selbständiges Daseinsrecht versagen und ihre gesamte Tätigkeit lediglich auf die Staatsübertragung zurückführen, sondern auch eigene Aufgaben der Kommunalverbände leugnen. Ich vertrete hier die Meinung, 1. daß die Selbstverwaltung der Gemeinden auch in Deutschland formal als Gegenstück der bürokratischen Zentralisation gewertet und durchgeführt wurde, 2. daß sowohl die an und für sich unrichtige Idee einer nur wirtschaftlichen Selbstverwaltung der Gemeinden gegenüber der obrigkeitlichen Staatsverwaltung als auch die Genossenschaftsidee im Sinne der Heranziehung von ehrenamtlichen Vertretern des Gemeindevolkes die Rechtsentwicklung entscheidend beeinflußt haben. Die Geltung dieser rechtspolitischen Elemente verband sich mit der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Dezentralisation für den lokalen Lebenskreis. So wurde ein System geschaffen, in dem sich Raum fand für ein selbständiges Dasein der Gemeinden, mit eigenen Rechten, also auch mit einem eigenen rechtlich umhegten Lebenskreise insoweit und solange, als die Staatsgesetzgebung sie ihnen zugestand. Der gewährte kommunale Lebensraum wird schnell voll ausgefüllt und erweckt bei den Gemeinden und oft in der Theorie die Vorstellung eines von Alters her bestandenem Zustandes. Die Bedingtheit und Abhängigkeit der kommunalen Gewalten von der Staatsgewalt tritt Jahrzehnte lang nicht voll ins Bewußtsein; besonders war dies bei der glänzenden Entwicklung des kommunalen Wesens in der Zeit kurz vor dem Weltkriege der Fall.

Indem sich nun aus den deutschen neuen Verfassungen mit aller Klarheit entnehmen läßt, daß sie den *pouvoir municipal* ablehnen, heben sie die Rechtslage der kommunalen Selbstverwaltung wieder deutlich hervor, die sich dahin kennzeichnen läßt, daß die Gemeinden nur mit abgeleiteter, nicht mit ursprünglicher hoheitlicher Gewalt ausgestattet sind und hinsichtlich

Maß und Bedeutung ihrer Wirksamkeit von der Gesetzgebung des Staates abhängen.

Dazu kommt nun die unitarische Tendenz der RVerf. im allgemeinen und in ihren besonderen Erscheinungsformen. Zunächst gehe ich kurz auf die Ausdehnung der Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches ein, die zu einer mindestens mittelbaren Beschränkung der kommunalen Tätigkeit führen mußte.

Wichtig ist, daß das Reich sich im Art. 10 RV. vorbehalten hat, im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen auch über das Recht der Beamten aller Körperschaften, demnach auch der Gemeinden und Gemeindeverbände; daß es im Art. 128 die Regelung der Grundlagen des Beamtenverhältnisses durch Reichsgesetz vorgesehen hat. Da nun aber eine entsprechende Gesetzgebung noch aussteht und sicherlich auf große Schwierigkeiten stoßend, noch lange ausstehen wird, kommt eine unerfreuliche Rechtsunsicherheit auch in das geltende kommunale Beamtenrecht. Diese wird sehr wesentlich erhöht durch das Besoldungssperrgesetz vom 21. Dezember 1920. Der Grundgedanke war an sich verständlich: die Reichsbesoldungsordnung sollte in vielen und wesentlichen Punkten den Landesbesoldungsordnungen angeglichen werden. Umgekehrt sollten dann aber die Besoldungsordnungen der Länder, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften durch gesetzlichen Zwang auf den Stand der neu gefaßten Reichsbesoldungsordnung gebracht werden¹⁾. Tatsächlich richtete sich aber die Regelung gegen die Selbständigkeit des kommunalen Beamtenwesens. Man hat zutreffend darauf hingewiesen, daß das Reich vielleicht früher, als es den Gemeinden Zuschüsse zur Beamtenbesoldung gab, ein gewisses Recht zu jenem Gesetze besitzen mochte, daß aber nach Wegfall jener Zuschüsse die Aufrechterhaltung dieses Gesetzes als ein „sinnwidriger, auf ein außerordentlich lebenswichtiges Gebiet der deutschen Städte absolut lähmend wirkender Eingriff in die Selbstverwaltung“ anzusehn ist.

Ebenso wie das Beamtenrecht, so ist auch das Schulrecht durch die Reichsverfassung zum Gegenstand einer Gesetzgebung, hauptsächlich aber eines Versprechens auf weitere Regelung geworden. Artikel 146 verlangt ein Reichsschulgesetz, dessen Zustandekommen jedoch bei der Zusammensetzung des Reichstages wenig aussichtsreich erscheint. Hierdurch wieder ist auf dem Gebiete des Schulwesens die praktische Arbeit der Länder wesentlich gehemmt, die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Ländern und Städten ins Unsichere gestellt und praktisch die Selbstverwaltung begrenzt. Ich muß es mir versagen, im einzelnen auf die Klagen der kommunalen Praktiker einzugehen,

¹⁾ Vgl. etwa Kühnemann-Sölch, Besoldungssperrgesetz, 1921 S. X.

die sich nicht nur auf das Volksschul-, sondern auch auf das höhere Schulwesen beziehen, das sich das Reich im Art. 10 RV. ebenfalls zu regeln vorbehalten hat. Arbeitsschule einerseits, scharfe Typisierung der Schulformen andererseits, d. h. Aufteilung der Bildungsgüter auf die einzelnen Schularten ist nun das sichtbare unerfreuliche Bild der Praxis¹⁾.

Nicht zuletzt hat die Reichsverfassung durch die Inanspruchnahme der Steuern (Art. 8, 11, 23, 84 RV.) und durch die nachfolgende Reichsfinanz- und Steuergesetzgebung nicht allein in die Finanzwirtschaft der Länder, sondern auch in die der Gemeinden auf das schärfste eingegriffen und diese in einem nicht voranzusehenden Maße der Möglichkeit beraubt, auf dem Gebiete der Sozialpolitik, der Kulturpflege, ja vielfach auch auf dem der notwendigsten wirtschaftlichen Angelegenheiten das Erforderliche vorzukehren und durchzusetzen. Die früher lange Zeit unabhängige und selbständige Stellung der Gemeinden ist hierdurch auf das äußerste beengt. Es kann hier nicht meine Aufgabe sein, an der Hand des Gesetzes über den Finanzausgleich in seiner heutigen Fassung und die preußischen Ausführungsbestimmungen den immerhin doch ziemlich starken Wandel zugunsten der Gemeinden seit 1920 aufzuzeigen. Gleichviel ob die sich an die selbständige Steuerhoheit des Reiches anknüpfenden Klagen der kommunalen Interessenten in vollem Umfang oder auch nur teilweise berechtigt sind, so ist jedenfalls unbestreitbar, daß das Reich zum ersten Male durch die RVerf. und die nachfolgende Gesetzgebung eine unitarische Tendenz verwirklicht hat, die nicht nur die Länder, sondern auch die Gemeinden in eine Art von Botmäßigkeit brachte, die notwendig zur Verschärfung und Vervielfältigung des Aufsichtsrechts führen mußte.

Die Bedeutung des Art. 17 RVerf. darf ich hier nur streifen, da die Gemeindevahlen, für die die Grundsätze zur Volksvertretung gelten, uns noch beschäftigen werden. Dem Landesrecht blieb nicht nur vorbehalten, die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde bis zu einem Jahr abhängig zu machen, sondern auch das Wahlrecht zum Gemeindevorstand neu zu regeln, da sich die RVerf. nur auf das aktive Wahlrecht zur Gemeindevertretung bezog. Wie die Länder hier vorgegangen sind, ist ja bekannt.

Das sogenannte gemeinsame Indigenat, Art. 110 Abs. 2 RVerf., ist nicht zu vergessen. Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reiches die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst. Das Wahlrecht, Stimm- und Aemter-

¹⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. die oben S. 128 Anm. 2 erwähnten Verhandlungen des sechsten Städtetages 1924.

bekleidungsrecht steht auch landesfremden Deutschen zu. Insoweit das Bürgerrecht in der Gemeinde nicht mehr von der Landesangehörigkeit abhängig gemacht ist, sondern Reichsangehörigkeit genügt, ergibt sich auch das kommunale Wahlrecht des landesfremden Deutschen. Die Bedeutung der Landesangehörigkeit ist übrigens auch hierdurch wesentlich herabgesetzt und verstärkt die mehrfach hervorgehobene unitarische Tendenz.

Die Beziehung zum Reichsrat kann nicht übergangen werden. Indem die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe des Landesgesetzes vom 3. Juni 1921 (GS. S. 79) von den Provinzialverwaltungen gestellt wird, sind zwar zunächst nur diese, nicht die Gemeinden in Frage. Aber der Wahlkörper für die Provinzialbevollmächtigten zum Reichsrat ist für die Stadt Berlin der Magistrat und wählbar sind im übrigen, soweit die Provinzialausschüsse Wahlkörper sind, alle reichsdeutschen Männer und Frauen, die das 25. Lebensjahr vollendet und ihren Wohnsitz ein Jahr lang im Bezirke des Wahlkörpers haben. Diese Provinzialbevollmächtigten sind aber praktisch häufig entweder Stadtverordnete oder Mitglieder des Gemeindevorstandes; insofern würden diese auf dem Wege über den Reichsrat einen Einfluß auf Reichsangelegenheiten ausüben, der durchaus prinzipwidrig und zu beseitigen ist. Zu erklären ist diese Regelung nur durch die bisher unzulänglichen Versuche der Lösung der preußisch-deutschen Frage. Sie ist hier ebensowenig zu erörtern wie das Problem der Provinzialautonomie, deren schädliche Wirkungen für die notwendige Großmachtstellung Preußens und damit für das Reich nicht mehr verkannt werden dürften.

V.

In entsprechender Weise wie im Reich wirken sich in den Ländern, für die republikanische Verfassung, das allgemeine, gleiche und unmittelbare Wahlrecht nach den Grundsätzen der Verhältniswahl und das parlamentarische System vorgeschrieben sind (Art. 17 Abs. 1 RVerf.), diese drei verfassungsrechtlichen Einrichtungen aus. Auch hier sind die Volkssouveränität, die Demokratie, die Verbindung zwischen Legislative und Exekutive mit denselben Folgerungen zentralistischer Art festzustellen. Die Ablehnung der Anerkennung des *pouvoir municipal* in den Landesverfassungen entspricht durchaus derjenigen in der Reichsverfassung; die finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Reich hat unmittelbare und mittelbare Folgen für die Gemeinden. So ergeben sich dieselben Einsichten in die Eigenart der treibenden Kräfte und in die Zwangsläufigkeit der Beschränkung der Selbstverwaltung, wie wir sie schon bei der

Reichsgesetzgebung und den für sie maßgebenden geschichtlich-politischen Strömungen beobachten konnten.

Bei näherem Eingehen auf das Gemeindeverfassungsrecht der Länder seit der Staatsumwälzung schalte ich hier eine Anzahl von preußischen Gesetzen aus, die sich als Folgen des Friedensvertrags darstellen. Sie sind an und für sich für die betroffenen Gebiete: Oberschlesien, Saarbecken, die Ostmark wichtig genug, können aber hier außer Betracht bleiben, weil sie die große Linie der Betrachtungen nicht unterbrechen sollen¹⁾.

In Preußen setzt die Entwicklung schon mit dem Aufruf der preußischen Regierung an das Volk vom 13. November 1918 (GS. S. 187) ein. Dort wird unter anderem versprochen: Beseitigung der Gutsbezirke; völlig gleiches Wahlrecht beider Geschlechter für alle Gemeindevertretungen in Stadt und Land; entsprechende Umgestaltung der Kreis- und Provinzialverwaltungskörper. Die folgenden gesetzgeberischen Eingriffe beziehen sich auf das Bürger- und Gemeinde-recht der Frauen und ihre Bestellung zu Mitgliedern gemischter Verwaltungsdeputationen²⁾ vor allem auf das Wahlrecht³⁾. Es ergoß sich im Lande Preußen ein Strom von Gesetzen und Verordnungen über diesen Gegenstand, der mit der Verordnung über die anderweite Regelung des Gemeindevahlrechts vom 24. und 31. Januar 1919 (GS. S. 13, 15) begann und mit dem Gemeindevahlgesetz in der Fassung vom 12. Februar 1924 mit Ergänzungs- bzw. Abänderungsgesetzen v. 14. Juni und 24. Juli 1924 vorläufig endete⁴⁾. Alle erlassenen

¹⁾ Vgl. Gesetze betr. die vorläufige Regelung der kommunalen Verhältnisse der Kreise Merzig und St. Wendel v. 20. Juni 1922 (GS. S. 156); über die Neuordnung der kommunalen Verfassung und Verwaltung der Ostmark v. 21. Juli 1922 (GS. S. 151); betr. die Regelung der Selbstständigkeitsrechte der Provinz Oberschlesien v. 25. Juli 1922 (GS. S. 205); über eine vorläufige Regelung der Verwaltung in den zum ober-schlesischen Abstimmungsgebiete gehörigen Kommunalverbänden v. 27. Juli 1922 (GS. S. 198).

²⁾ G. über das Bürger- und Gemeindefrecht der Frauen und die weitere Durchführung der Gemeindevahlen vom 15. Juli 1919 (GS. S. 113) und Anordnung der preußischen Regierung betr. die Bestellung weiblicher Personen zu Mitgliedern gemischter städtischer Verwaltungsdeputationen vom 23. Juli 1918 (GS. S. 183).

³⁾ Zunächst wurde bestimmt, daß die Ergänzungs- und Ersatzwahlen zu den Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen, Kreistagen, Provinziallandtagen und Vertretungen der Zweckverbände bis zur bevorstehenden Regelung des kommunalen Wahlrechts nicht stattfinden; die Wahlzeit für diejenigen Vertreter, für die eine Ergänzungswahl nötig gewesen wäre, wurde bis zu der nach der neuen gesetzlichen Regelung erfolgten Wahl vereinbart; s. Anordnung der preußischen Regierung betr. Ergänzungs- und Ersatzwahlen zu den Gemeindevertretungen usw. vom 18. November 1918 (GS. S. 181).

⁴⁾ Zwischen diesen im Text bezeichneten Gesetzen liegen zeitlich die folgenden: G. über die Wahl zu den Magistraten im Gebiete der

Gesetze lassen die Städte- und Gemeindeordnungen soweit in Kraft, als ihr Inhalt dem neuen Rechte nicht entgegensteht¹⁾. Die Anpassung des Gemeindewahlrechts an das radikale Wahlrecht zum Reichstag und dem Landtage ist restlos durchgeführt und damit auch jene viel beklagte Politisierung des kommunalen Wesens eingeführt worden. Nicht nur die Stadtverordneten jedoch, sondern auch die unbesoldeten Magistratsmitglieder sind nach den Grundsätzen der Verhältniswahl neu gewählt und beide nach parteipolitischen Gesichtspunkten, nicht aber mit Rücksicht auf die unter der alten Staatsform so hoch gehaltenen Sachkenntnis in ihre Ämter gekommen. Diese zum Teil beklagenswerte Entwicklung des kommunalen Gemeindeverfassungsrechts wird durch Aufzeigung der wichtigsten Neuerungen deutlicher gemacht.

1. Das Gemeindewahlgesetz kennt wieder ein Bürgerrecht (im Gegensatz zu den Verordnungen vom 24. u. 31. Januar 1919). Die wahlberechtigten Personen sind in eine Bürgerliste einzutragen. Damit sind die bisherigen Voraussetzungen des Bürgerrechts²⁾ beseitigt: preußische Staatsangehörigkeit nach der östlichen, westfälischen, rheinischen Städteordnung und dem Frankfurter Gemeindeverfassungsgesetz, auch für das Gebiet der hannoverschen Städteordnung, obwohl dort die Staatsangehörigkeit nicht ausdrücklich als Bedingung gesetzt ist; männliches Geschlecht (schon wegen Art. 109 RVerf.; s. auch oben S. 137 Anm. 2); wirtschaftliche Selbständigkeit (eigener Hausstand); Nichtempfang von Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln; Zahlung der Gemeindeabgaben; Besitz eines Wohnhauses im Gemeindebezirk; natürlich blieb das Erfordernis der Einwohnereigenschaft und das des Besitzes der bürgerlichen Ehrenrechte. Die in die Bürgerliste Eingetragenen (§§ 2, 3 des Gemeindewahlgesetzes)

schleswig-holsteinischen Städteverordnung v. 10. April 1919 (GS. S. 83); G. betr. die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 18. Juli 1919 (GS. S. 118); G. vom 6. August 1920 zur Ergänzung des Art. 178 RV. (RGBl. S. 1566), dazu preußisches Landesgesetz betr. das Gemeindewahlrecht in Helgoland vom 11. Dezember 1920 (GS. S. 541); G. zur Aenderung der Verordnung vom 24. Januar 1919, vom 23. Oktober 1922 (GS. S. 310); G. über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen vom 9. April 1923 (GS. S. 83) mit Aenderungsgesetzen vom 5. Januar 1924 (GS. S. 20); zum Wahlgesetz vom 12. Februar 1924 (GS. S. 97) hat der Minister des Innern gemäß § 5 eine Wahlordnung für die Wahlen der Gemeindevertretung usw. erlassen (MBl. d. i. V. S. 153—172). Vgl. Neufassung des Gemeindewahlgesetzes durch Bek. vom 12. Februar 1924 (GS. S. 99). Eine Erläuterung des Abänderungsgesetzes vom 24. Juli 1924 (GS. S. 591) hat der Minister des Innern in der Verfügung v. 19. Juli 1924 (MBl. d. i. V. S. 781 ff.) gegeben.

¹⁾ § 10 der Verordnung v. 24. Januar 1919; § 25 Gesetz v. 18. Juli 1919, § 21 des Gemeindewahlgesetzes.

²⁾ Vgl. hierüber Stier-Somlo, Städterecht S. 210—238 in seinem Handbuch des kommunalen Verfassungs- u. Verwaltungsrechts Bd. 1 (1919).

haben auch die Pflicht des Bürgers, insbesondere zur Uebernahme von Ehrenämtern mit den zulässigen Ablehnungsgründen¹⁾, mit der Teilnahme an den Gemeindelasten und der Unterordnung unter die Ortsobrigkeit; Recht und Pflicht unter dem Schutze der Verwaltungsgerichte²⁾. Streitigkeiten über das Bürgerrecht werden nicht mehr nach dem Zuständigkeitsgesetze im Verwaltungsstreitverfahren entschieden, sondern nach § 9 des Gemeindewahlgesetzes nach einem Rekursverfahren vor der Beschlußbehörde. Das neue Bürgerrecht deckt sich mit dem aktiven Reichstagswahlrecht, nur daß es erst durch Wohnsitz von 6 Monaten im Gemeindewahlbezirk entsteht. Das passive Gemeindewahlrecht — erschöpfend in den §§ 2 u. 9 des erwähnten Gesetzes geregelt — hängt von der Vollendung des 25. Lebensjahres ab u. zw. für die Wahl zur Gemeindevertretung und zum Magistrat (§ 9 Abs. 2 daselbst), nicht für die Uebernahme von sonstigen Ämtern. Stadtverordnete können jetzt auch Mitglieder des Magistrats sein. Nicht mehr verboten ist die gleichzeitige Zugehörigkeit Verwandter oder verschwägerter Personen zu Magistrat und Stadtverordnetenversammlung, was die „Familienpolitik“ stützen kann.

Für die Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung ist ferner wesentlich a), daß das Wahlrecht nur für die Soldaten ruht. Von der Ausübung des Wahlrechts ist nunmehr nur ausgeschlossen, wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft steht; wer infolge eines rechtskräftigen Urteils der bürgerlichen Ehrenrechte ermangelt; b) Forensen und juristische Personen haben kein Wahlrecht, womit der Einfluß großer wirtschaftlicher Unternehmungen und Besitzender ausgeschlossen werden sollte. c) Das Hausbesitzerprivileg ist beseitigt, d. h. ein bestimmter Prozentsatz der Gemeindevertretung muß nicht mehr aus Grundstückseigentümern, Nießbrauchern usw. bestehen. d) Von besonderer Bedeutung ist, daß (schon nach der Verordnung v. 24. Januar 1919 § 4) nicht mehr von der Wahl zur Gemeindevertretung bestimmte Beamtengruppen ausgeschlossen sind; soweit es Beamte derjenigen Behörden sind, durch die die Aufsicht des Staates über die Stadt geführt wird, ist diese Neuregelung vollkommen sinnwidrig, weil es dem elementarsten Grundsätze widerspricht, daß der Beaufsichtigende und der Beaufsichtigte voneinander verschieden sein müssen, und sodann deshalb, weil Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung unnütz verquickt wird. Nicht ausgeschlossen aber sind ferner die Gemeindebeamten, Geistliche, Kirchendiener, Elementarlehrer,

¹⁾ StO. östl. u. westf. § 74 Abs. 1; rhein. § 79 Abs. 1; schlesw.-holst. § 9; hess.-nass. § 85 Abs. 1; frankf. § 17; hann. § 81 Abs. 1; hohenzoll. GemO. § 86; ZuständigkeitsG. § 10.

²⁾ Stier-Somlo, a. a. O. S. 248—272.

Richter, Beamte der Staatsanwaltschaft, Polizeibeamte, Magistrats- bzw. Gemeindevorstandsmitglieder. Es ist nicht grundsätzlich abzulehnen, daß auch Personen dieser Art mit ihrer besonderen Berufserfahrung den Gemeindevertretungen angehören sollen. Man wird aber unmöglich verkennen können, daß große Gefahren in der Tatsache liegen, daß, wie Lohmeyer¹⁾ ausführt, heute in allen Stadtverordnetenversammlungen einen erheblichen Teil die Vertreter die städtische Beamtenschaft und die Lehrer darstellen. Es ist wahrhaft keine glückliche Lösung, daß vielfach in führenden Stellen der einzelnen Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung städtische Beamten stehen, die als solche in ihrer ganzen Tätigkeit dem Magistrat untergeordnet, als Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung aber an der Kontrolle der Erledigung der städtischen Geschäfte durch den Magistrat mitbeteiligt sind.

2. Die Stadtverordnetenversammlung wird nach dem neuen Recht nicht mehr wie früher im Laufe von 6 Jahren alljährlich durch ein Sechstel ergänzt, sondern im Gauzen neu gewählt und zwar alle vier Jahre — ein sichtbares Merkmal der Politisierung, obwohl die kommunalen Fragen ihrer Natur nach viel mehr, als die staatlichen in der Volksvertretung, rein sachlicher, überparteilicher Behandlung fähig und bedürftig sind. Die Zahl der Stadtverordneten ist zwar der satzungsmäßigen Ordnung überlassen, muß aber innerhalb 11 und 100 liegen; sie ist auch durch eine Beziehung auf die Einwohnerzahl beschränkt (§ 4 GemeindevahlG.) Das Wahlverfahren zur Stadtverordnetenversammlung ist, unter Aufhebung der früheren Vorschriften der Städteordnungen neu geregelt²⁾. Listenaufstellung, Stimmenabgabe und Verteilung der Mandate auf die Stimmen entsprechen — da jetzt, gegen früher, die Wahl allgemein, geheim und nach dem Verhältniswahlsystem erfolgt — dem Reichswahlgesetz bzw. der Reichsstimmordnung, doch ist in den Gemeinden eine feste Zahl von Mandaten zu verteilen. Der Magistrat trifft die technischen Vorbereitungen der Wahl, seine Sache ist der Abschluß der Liste, die Bestimmung über Ort und Zeit der Wahl und die Bildung von Stimmbezirken. Letztere dürfen in der Regel — mit Ausnahmen in Eingemeindungsgesetzen — nicht so gebildet werden, daß einzelne Teile des Stadtgebiets für sich Stadtverordnete wählen³⁾. Neben dem Magistrat sind vorgesehn ein Wahlausschuß und, falls mehr

¹⁾ Die Entwicklung des deutschen Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution, Deutsche Juristenzeitung 1925 S. 407.

²⁾ Gemeindevahlgesetz §§ 5—8, Gemeindevahlordnung v. 13. Februar 1924 (MBl. i. V. S. 153, bestätigt unter dem 4. April 1924, Änderungen MBl. i. V. S. 200, 230, 244).

³⁾ Gemeindevahlgesetz § 5.

als ein Stimmbezirk im Gemeindegebiet gebildet wird, die Wahlvorstände. Bildet die Gemeinde einen einheitlichen Stimmbezirk, so ist der Wahlvorstand zugleich der Wahlausschuß. Der Wahlvorstand setzt sich aus dem Wahlvorsteher und vier bis sechs Beisitzern zusammen, der Wahlausschuß aus dem Vorsitzenden und zwei bis vier Beisitzern, deren Zahl durch Gemeindebeschluß festgesetzt wird. Vorsitzender ist in beiden Organen der Bürgermeister oder sein gesetzlicher Vertreter, doch wird bei Bildung mehrerer Stimmbezirke der Wahlvorsteher vom Magistrat ernannt und die Beisitzer von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Ein Gemeindebeschluß kann anordnen, daß der Wahlvorsteher selbst die Beisitzer bestimmt¹⁾. Der Wahlausschuß hat nur die Listen entgegenzunehmen, zu prüfen und bekanntzumachen; der Wahlvorstand hat nur die Stimmen seines Bezirks entgegenzunehmen und zu zählen. Sonst ist für Wahlhandlungen der Magistrat zuständig²⁾, der in öffentlicher Sitzung das Wahlergebnis feststellt, wobei die Tätigkeit der Wahlvorstände an der Hand der Protokolle nachzuprüfen ist. Die zu verteilenden Sitze sind auf die Wahlvorschläge nach der Reihenfolge der Höchstzahlen zu verteilen, die sich durch Vollrechnung, Halbteilung, Drittelung, Viertelung usw. der auf die Wahlvorschläge entfallenden Stimmenzahlen ergeben. Ueber die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleichen Höchstzahlen das Los (Gemeindewahlgesetz § 6 Abs. 1 u. 2, Gemeindewahlordnung §§ 76 ff.). Gegen die Gültigkeit der Wahl kann jeder Wahlberechtigte binnen zwei Wochen nach der Bekanntmachung des Wahlergebnisses in ortsüblicher Art durch den Magistrat bei dem Gemeindevorstand Einspruch erheben. Die neue Gemeindevertretung hat (in der ersten Sitzung) über die Einsprüche sowie über die Gültigkeit der Wahl von Amtswegen³⁾ in folgender Weise zu beschließen: Wird die Wahl eines oder mehrerer Gewählten wegen Mangels der Wählbarkeit für ungültig erachtet, so ist nur die Wahl dieser Personen für ungültig zu erklären; wird für festgestellt erachtet, daß bei der Vorbereitung der Wahl oder bei der Wahlhandlung Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, die auf das Wahlergebnis von Einfluß gewesen sein können, so ist die ganze Wahl für ungültig zu erklären; wird die Feststellung des Wahlergebnisses

¹⁾ Der Bürgermeister kann nicht, wie nach den Städteordnungen, z. B. § 24 der östlichen, einen beliebigen, sondern nur seinen gesetzlichen Vertreter, also ein Magistratsmitglied bestellen. Dasselbe gilt für den Vorsitz im Wahlausschuß. Richtig Löwe, Die Aenderung der Stadtverfassung seit der Staatsumwälzung, Preuß. Verw. Bl. Bd. 45 (1924) S. 315 ff.

²⁾ Die Gemeindewahlordnung kennt eine besondere Wahlkommission, wie die schleswig-holst. StO. § 42 nicht. Eine solche ortsstatutarisch einzurichten wäre nicht zuiässig. Löwe a. a. O.

³⁾ Gemeindewahlordnung § 81 und bisher Zuständigkeitsgesetz § 10.

für unrichtig erachtet, so ist die Feststellung aufzuheben und eine neue Feststellung des Wahlergebnisses anzuordnen. Gegen den vom Magistrat zuzustellenden¹⁾ Beschluß der Gemeindevertretung steht dem, der den Einspruch erhoben hat, und dem, dessen Wahl für ungültig erklärt ist, die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu²⁾. Der Magistrat muß die Gewählten über die Annahme der Wahl binnen einer Woche befragen. Schweigen gilt als Annahmeerklärung³⁾.

Was die Frage angeht, wann die Stadtverordnetenversammlung als Gemeindevertretung tätig werden kann, so blieben die Stadtverordneten nach bisherigem Recht bis zur Einführung der neugewählten Stadtverordneten in Tätigkeit. Von mancher Seite⁴⁾ wird die Fortgeltung dieser Regelung angenommen, ohne zu verkennen, daß eine völlige Erneuerung durch die Wahl eintritt, die neue Stadtverordnetenversammlung selbst die Prüfung ihrer Wahl vornimmt und sie nach Feststellung ihrer Wahl ohne weiteres in Tätigkeit tritt, es auch einer förmlichen Einführung nicht bedarf, da sie erst nach Prüfung der Wahl denkbar ist. Ich kann aber der Meinung nicht zustimmen, daß die neue Stadtverordnetenversammlung deshalb noch nicht bestehe, weil sie über die Wahl entscheidet. Sie entscheidet ja gerade als Gemeindevertretung, ist also rechtlich schon vorhanden. Das Ergebnis jener Aufassung ist demnach, daß erst nach Gültigkeitserklärung der Wahl, unbeschadet eines Verwaltungsstreitverfahrens, die neue Stadtverordnetenversammlung als Gemeindevertretung wirken kann und daß eine Einführung der Stadtverordneten erfolgen müsse. Dem widerspricht das Gemeindegewahlgesetz § 6 Abs. 2, daß die neue Gemeindevertretung das Wahlprüfungs- und das entsprechende Beschlußrecht hat. Der Fall, daß die Stadtverordnetenversammlung ihre eigene Wahl — vollständig — für ungültig erachtet, ist so unwahrscheinlich, daß die theoretische Möglichkeit eines solchen Ereignisses nicht gegen meine Ansicht spricht. Würde jener Fall eintreten, so läge er nicht anders,

¹⁾ Gemeindegewahlordnung § 82. Die Frist läuft vom Tage nach dem Beschluß der Stadtverordneten.

²⁾ Gemeindegewahlgesetz § 6 Abs. 4—8, wo weitere Einzelheiten geregelt sind. Der Ansicht von Löwe, a. a. O. S. 317, daß das Klagerecht des Magistrats nach § 11 ZuständigkeitsG. weiter besteht, ist beizupflichten, da es sich mit dem GemeindegewahlG. § 2 vereinbaren läßt. Die Klage hat aufschiebende Wirkung außer in den Fällen, in denen die Wahl für gültig oder nur wegen Mangels der Wählbarkeit für ungültig erklärt worden ist. In letzterem Falle tritt der Ersatzmann nicht eher ein, als der Beschluß unanfechtbar geworden oder im Verwaltungsstreitverfahren rechtskräftig bestätigt ist. (GemeindegewahlG. § 6 Abs. 5.) Bisher war die Rechtslage anders.

³⁾ Gemeindegewahlordnung § 78

⁴⁾ Löwe a. a. O.

wie der der Auflösung der Stadtverordnetenversammlung¹⁾. Fällt eine der Voraussetzungen der Wählbarkeit während der Wahlzeit fort, so scheidet der Gemeindevertreter aus der Gemeindevertretung aus. Darüber, ob dieser Fall vorliegt, beschließt im Streitfalle die Gemeindevertretung. Gegen den Beschluß steht dem Gemeindevertreter binnen zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung, jedoch tritt der Ersatzmann nicht vor rechtskräftiger Entscheidung ein. Neben dieser Vorschrift über den Verlust des Bürgerrechts ist auch neu die folgende Regelung. Wenn ein Gemeindevertreter die Wahl ablehnt oder vor Ablauf der Wahl ausscheidet oder wenn die Wahl eines einzelnen Gemeindevertreters für ungültig erklärt ist, so tritt an seine Stelle der Bewerber, der in demselben Vorschlage hinter den Gewählten an erster Stelle berufen ist. Endlich ist auch neu, daß den Stadtverordneten eine Geldentschädigung gewährt werden kann²⁾.

3. An der gesetzlichen Zusammensetzung des Magistrats ist nichts geändert worden. Wohl aber ist bezüglich der Wahl und der Amtsdauer neues Recht in Kraft getreten.

Gleichzeitig mit der Wahlzeit der jetzigen Gemeindevertretungen endigt die Wahlzeit der im Amte befindlichen, auch der auf Lebenszeit gewählten unbesoldeten Magistratsmitglieder (Beigeordneten), unbesoldeten Gemeindevorsteher sowie unbesoldeten Schöffen. So bestimmt das Gemeindegewahlgesetz in § 9 Abs. 1 Satz 1, nach dem schon durch Gesetz vom 18. Juli 1919, bald nach der Neuwahl der Stadtverordnetenversammlungen, die Neuwahlen der unbesoldeten Magistratsmitglieder angeordnet worden war. Die Wahlzeit der Neugewählten endigt gleichzeitig mit der neuen Gemeindevertretung. Die Ausscheidenden bleiben aber (anders bei den Stadtverordneten!) bis zur Einführung der Neugewählten im Amte³⁾. Das Verhältniswahlssystem spielt auch hier seine Rolle⁴⁾. Wie bei der Stadtverordnetenwahl rückt

¹⁾ Der MinErl. v. 29. März 1924 (MBL. d. i. V. S. 364) hat denn auch bestimmt, daß die neue Gemeindevertretung schon vor Ablauf der Einspruchsfrist zusammentreten darf. Vgl. auch Karl Menne, Rechtliche Schwierigkeiten bei der Neubildung der Gemeindevertretungen, Preuß. VerwBl. Bd. 45 S. 357. Meine obige Auffassung stützt auch die Entsch. d. preuß. OVG. v. 21. Oktober 1924, PreußVerwBl. Bd. 46 S. 173, wonach die neu gewählte Gemeindevertretung nach Feststellung und öffentlicher Bekanntmachung des Wahlergebnisses durch den Gemeindevorstand beschlußfähig ist. Ist sie das aber, so muß sie schon Gemeindevertretung geworden sein.

²⁾ Gemeindegewahlgesetz §§ 7, 8; ZuständigkeitsG. § 10; VO. v. 24. Januar 1919 § 4.

³⁾ Gemeindegewahlgesetz § 9 Abs. 1 Satz 3; Sonderbestimmung nach § 7 des Gesetzes v. 14. Juni 1924 in der Fassung des Gesetzes v. 24. Juli 1924.

⁴⁾ Nach Löwe, a. a. O. S. 318 gilt es allgemein, wenn mehrere Stellen zu besetzen sind, sowohl bei der Wahl der unbesoldeten wie der Beruf-

statt Nachwahl der nächste auf der Liste nach, sofern nicht die Unterzeichner des Wahlvorschlags die Reihenfolge ändern. Bei Erschöpfung der Liste bleibt eine Stadtverordnetenstelle unbesetzt, dagegen gilt bezüglich der unbesoldeten Magistratsmitglieder, daß wenn ein Bewerber auf dem Wahlvorschlage nicht mehr vorhanden ist, der Ersatzmann durch die Mehrheit der Unterzeichner des Wahlvorschlags und, soweit sie nicht mehr Gemeindevertreter sind, ihrer Ersatzmänner bestimmt wird¹⁾).

Gleichzeitig mit der Wahlzeit der Gemeindevertretungen endigt die Wahlzeit der Bürgermeistereiversammlungen in der Rheinprovinz und der Amtsversammlungen in der Provinz Westfalen. Die Gemeindevorsteher, Beigeordneten, Stellvertreter und Schöffen in Landgemeinden werden, soweit die Wahl durch die Gemeindevertretung (Gemeinderat, Gemeindeausschuß) geschieht, nur von den gewählten Gemeindeverordneten gewählt²⁾. Dem entspricht die Regelung, daß die Bürgermeister und sonstigen Magistratsmitglieder in Städten mit Magistratsverfassung, soweit bisher die Wahl in anderer Weise als durch die Bürgerschaft oder Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung, bürgerschaftliches Kollegium) allein stattfindet, fortan nur von den gewählten Mitgliedern der Gemeindevertretung gewählt werden³⁾.

Die Durchsetzung demokratischer Grundgedanken und die Anpassung an das Reichs- bzw. Landeswahlrecht ist offensichtlich. Die teilweise Unsicherheit der Rechtslage ist durch zahlreiche Uebergangszustände und durch die Einstellung auf die erwartete neue Städte- und Landgemeindeordnung bedingt. Vieles

stadträte. Ich verweise aber auf § 11 des Gemeindevahlgesetzes, der beginnt: „Die nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählten Mitglieder einer Gemeindevertretung oder die im § 9 genannten Personen“ . . . also wird hier ein Unterschied bei den Magistratsmitgliedern gemacht. Im Gesetz v. 14. Juni 1924 § 4 Abs. 2 heißt es: „Wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl abgestimmt, so“ usw. Also kann auch anders abgestimmt werden. Ist denn das Gesetz v. 18. Juli 1919 in dieser Beziehung noch maßgebend?

¹⁾ Gemeindevahlgesetz § 9 Abs. 1 Satz 4. Diese Regelung hat, wie Löwe a. a. O. feststellt, zur Folge, daß eine Stadtverordnetenfraktion sich tatsächlich für den Fall einer Neuwahl völlige Freiheit wahren kann, indem sie nur so viel Bewerber auf die Liste setzt, als sie sicher durchbringen kann, was sich in den meisten Fällen vorher genau berechnen läßt. Sie kann dann im gegebenen Fall jede ihr gerade geeignet erscheinende Persönlichkeit aus dem Kreise der wählbaren Bürger vorschlagen, die damit gewählt ist. Steht allerdings noch ein Ersatzmann auf der Liste, so ist die Fraktion an diesen ursprünglichen Vorschlag gebunden. Diese Feststellung der Sach- und Rechtslage ist gleichzeitig Kritik genug.

²⁾ Gemeindevahlgesetz § 10, Gesetz v. 14. Juni 1924 § 1.

³⁾ Gesetz vom 14. Juni 1924 § 3 in der Fassung des Gesetzes v. 24. Juli 1924.

ist im Stadium der Vorläufigkeit und des Tastens; vom Beharrungszustand ist man noch weit entfernt¹⁾.

VI.

Nicht nur die Rheinprovinz, sondern die Gesamtreform des preußischen Städterechts betrifft die berühmte Frage, ob die Bürgermeistereiverfassung in Zukunft eingeführt werden soll, wo sie noch nicht besteht, oder etwa einer Magistratsverfassung weichen soll, wo sie sich schon in Geltung befindet; oder, was dasselbe ist, ob statt der jetzt im Osten geltenden Magistratsverfassung die Bürgermeistereiverfassung dort eingeführt werden oder jene die hauptsächliche Verfassungsform sein soll.

Die unterscheidenden Merkmale zwischen Magistrats- und Bürgermeistereiverfassung sind, daß bei letzterer der Stadtvorstand eine Einzelperson ist, bei jener ein Kollegium; d. h. der Bürgermeister entscheidet allein, er bildet mit den Beigeordneten kein Magistratskollegium; sodann, daß dort Magistrat und Stadtverordnete gleichberechtigt neben einander stehen, ein Beschluß nur in Uebereinstimmung beider zustande kommen kann (Zweikörperschaftssystem), hier die Beschlußfassung ausschließlich bei der Stadtverordnetenversammlung liegt, der der Bürgermeister als geborener Vorsitzender mit vollem Stimmrecht angehört (Einkörperschaftssystem); die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung bedürfen nicht der Zustimmung des Bürgermeisters. Die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse ist bei der Magistratsverfassung allein Sache des Magistrats, bei der Bürgermeistereiverfassung des Bürgermeisters und der ihm unterstellten Beigeordneten. (In Preußen ist die Magistratsverfassung grundsätzlich eingeführt in den sieben östlichen Provinzen, Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau. Jedoch kann nach der östlichen Städteordnung ausnahmsweise in Städten von nicht mehr als 2500 Einwohnern, nach der westfälischen und hessen-nassauischen Städteordnung ohne diese Begrenzung auf Antrag der Gemeindevertretung unter Genehmigung des Bezirksausschusses die Einrichtung getroffen werden, daß statt des Magistrats nur ein Bürgermeister, der den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung mit Stimmrecht hat, und zwei oder drei Schöffen, die den Bürgermeister zu unterstützen und in Verhinderungsfällen zu vertreten haben, gewählt werden. In Schleswig-Holstein ist die Einrichtung der Gemeindeverfassung ohne kollegialen Gemeindevorstand für kleinere Städte ebenfalls vorgesehen. In der Rheinprovinz besteht grundsätzlich Bürger-

¹⁾ Vgl. Gemeindegewahlgesetz §§ 12—19, Ges. v. 14. Juni/24. Juli 1924 § 7 Abs. 2 und 3.

meistereiverfassung. Jedoch kann in Städten auf zweimaligen Antrag der Gemeindevertretung mit Genehmigung des Bezirksausschusses der kollegialische Magistrat eingeführt werden. In Hohenzollern ist teils Bürgermeisterei-, teils Magistratsverfassung rechtens.)

Prüft man die einzelnen Unterscheidungsmerkmale näher, so tritt zunächst dasjenige der alleinigen Entscheidung des Bürgermeisters in der Bürgermeistereiverfassung, der kollegialen Entscheidung bei der Magistratsverfassung hervor. Es belehrt uns die Praxis, daß bei weitgehender Dezentralisation viele Sachen der laufenden Verwaltung gar nicht in Magistratssitzungen, sondern in Verwaltungsausschüssen mit weitreichenden Vollmachten und Zuständigkeiten erledigt werden. Je größer die Stadt, desto mehr erweist sich diese Dezentralisation als notwendig und nützlich, desto mehr engt sich das für kollegiale Entscheidungen des Magistrats freie Gebiet ein, desto größer wird dasjenige Gebiet, auf dem Bürgermeister, Dezernent und Verwaltungsausschuß entscheiden. Was sodann das zweite Merkmal, die ausschließliche Beschlußfassung der Stadtverordnetenversammlung bei der Bürgermeistereiverfassung, angeht, so ist dem Bürgermeister das Beauftragungsrecht gegeben, sowohl gemäß § 15 des Zuständigkeitsgesetzes, wenn nach seiner Ansicht die Beschlüsse die Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, als auch nach Maßgabe der rheinischen Städteordnung § 53 Nr. 2, wenn die Beschlüsse zwar den Gesetzen, nicht aber dem Staatswohl oder den Gemeindeinteressen entsprechen. Was das dritte Merkmal, den Vorsitz des Bürgermeisters in der Stadtverordnetenversammlung betrifft, so kann man sich seinetwegen auf die Begründung zu § 51 des Regierungsentwurfs von 1922 beschränken: „Diese Einrichtung ermöglicht ein besonders enges Zusammenarbeiten von Bürgermeister und Stadtverordneten und hat sich in der Praxis vorzüglich bewährt. Nur weil der Bürgermeister als Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung ihr erster Vertrauensmann ist, rechtfertigt sich auch die Uebertragung der ganzen Exekutive auf ihn allein. Diese Eigentümlichkeiten sind so sehr gegenseitig durcheinander bestimmt, daß die Beibehaltung der Bürgermeistereiverfassung nur möglich ist, wenn beide aufrecht erhalten werden“.

Die Vorzüge und Nachteile der Bürgermeistereiverfassung sind unendlich oft hervorgehoben worden. In dem jüngsten Aufsatz eines führenden kommunalen Praktikers (Lohmeyer, in der Deutschen Juristenzeitung a. a. O.) über diesen Gegenstand heißt es: Die Schlagkraft bei der Bürgermeistereiverfassung ist eine viel stärkere als bei dem Zweikörpersystem der Magistratsverfassung; der Initiative des leitenden Bürgermeisters wird freier Spielraum gewährt, um eine schnellere und tatkräftigere

Durchführung aller Maßnahmen zu ermöglichen, als bei der Magistratsverfassung. Hierbei ist freilich vorausgesetzt, daß der Bürgermeister wirklich auch Initiative und Energie in hohem Maße besitzt. Die Anhänger der Magistratsverfassung berufen sich dagegen darauf, daß durch die Entscheidung in zwei Kollegien übereilte Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, namentlich auf Drängen der Straße und zu Zwecken der Wahlagitation, durch das Hinzutreten des nicht öffentlich tagenden Magistrats verhindert werden können und größere Gründlichkeit bei Beratung in zwei Kollegien auch sorgfältigere Gewähr für die zweckmäßige Durchführung bietet¹⁾. Dem wird dann wieder entgegengehalten, daß damit ein schleppenderer Geschäftsgang verbunden ist als bei der Bürgermeistereiverfassung und die Initiative des leitenden Bürgermeisters durch die kollegiale Beratung im Magistrat, der nicht entscheiden kann, auf die Stimmenmehrheit im Magistrat angewiesen ist, eingeengt wird.

Man wird nicht verkennen können, daß der entscheidende Punkt nicht eigentlich die kollegiale Entscheidung bei der Magistrats-, und die Einzelentscheidung (die man, leicht mißverständlich, zuweilen als die bürokratische zu bezeichnen pflegt) in der Bürgermeistereiverfassung ist, sondern die Frage der Verantwortung. Bei jener verteilt sie sich und mag deshalb zuweilen weniger ernst genommen werden, wozu noch kommt, daß sie beim Ueberstimmtwerden überhaupt fehlen wird. Es ist ganz richtig, was hierüber Oehler (a. a. O.) sagt: Wird ein einstimmiger Beschluß getroffen, so trägt jedes einzelne Mitglied nur ein Bruchteil der Verantwortung, wird ein Mehrheitsbeschluß erlassen, so tragen zwar nur diejenigen die Verantwortung, welche mit der Mehrheit gestimmt haben, aber bei Behörden mit geheimer Beratung und Abstimmung wird gar nicht bekannt, wie gestimmt ist, ebensowenig aus welchen Gründen der einzelne seine Stimme so und nicht anders abgegeben hat: Die Verantwortung verteilt, verflüssigt und verflüchtigt sich hier, der einzelne lehnt seine Verantwortung ab, sucht seine Rückendeckung in der Abstimmung im Kollegium.

Zu beachten bleibt, daß sich die alleinige Verantwortung gewissermaßen auftragsweise auch dann noch auswirkt, wenn

¹⁾ Der Vorzug gründlicherer Durchberatung, der Anhörung von Bedenken und Widersprüchen, der Abwägung der verschiedenartigsten sich widerstrebenden Interessen in den Magistratssitzungen wird reichlich aufgewogen durch die damit verbundenen Nachteile. „Müssen die Sachen erst zur Magistratssitzung geschrieben, dort vorgebracht und zur Entscheidung gebracht werden, so bedeutet das vielfach eine Verzögerung, einen Aufschub der Entschließung, verhindert zuweilen ein schnelles Zugreifen, die Wahrnehmung einer schnell vorübergehenden günstigen Gelegenheit“. Oehler, Die Eigenart der rheinischen Gemeindeverfassung. Westdeutsche Monatshefte, 1925 Heft 1 S. 30.

nicht der Bürgermeister allein, sondern der Beigeordnete als sein gesetzlicher Vertreter handelt und zwar auch dann, wenn dies ohne vorherige Verständigung mit dem Bürgermeister geschieht. Wenn auch der Beigeordnete ihm und der Stadtverordnetenversammlung Rechenschaft schuldet, so wird doch in der Regel Vorteil wie Nachteil, günstige oder ungünstige Verwaltungstätigkeit in erster Reihe dem Bürgermeister zugerechnet.

Man konnte die Vorzüge der geltenden Bürgermeistereiverfassung auch so zusammenfassen: Ermöglichung einer reibungslosen Arbeit, kein verzögernder Schriftverkehr, kein Zuständigkeitsehrgeiz, stramme Zusammenfassung der ganzen Verwaltung durch den Bürgermeister, der auch als Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung diese möglichst beeinflußt. Die Bürgermeistereiverfassung verbürgt auch, was ich besonders unterstreiche, die einheitliche Führung und den notwendigerweise starken Einfluß des Staates, den Ausgleich mit den Staatsinteressen, hauptsächlich durch die Vorsitzführung des Bürgermeisters in der Stadtverordnetenversammlung, durch die Tatsache seiner Wahl auf längere Zeit und durch seine Gewöhnung an die Erfordernisse von Recht, Gesetz und staatsbehördlicher Autorität. Immerhin ist die autokratische Stellung des Bürgermeisters bei dieser Verfassung doch etwas zu stark betont. Ich halte diese Verfassung für die beste, nur fragt sich, ob nicht eine stärkere Mitentscheidungsmöglichkeit durch die Beigeordneten eingeführt werden soll, wie wir es ähnlich in dem neuen bayrischen Städterecht vorfinden. Der maßgebende Einfluß des Bürgermeisters in der Stadtverordnetenversammlung darf nicht verschwinden. Deshalb ist es ganz abwegig, wenn im preussischen Landtag aus Anlaß der Reform des Städterechtes vorgeschlagen wurde, auch dem rheinischen Bürgermeister einen besonderen Stadtverordnetenvorsteher gegenüber zu stellen.

Von dem Gedanken der möglichsten Erhaltung bewährter Rechtszustände und von der Idee ausgehend, daß verschiedene Rechtsformen den verschiedenen Besonderheiten der deutschen Landschaften entsprechen, wäre aber auch durchaus nichts gegen die Beibehaltung der Magistratsverfassung dort, wo sie sich bewährt hat, einzuwenden. Gefährlich wäre es, wenn bei der Magistratsverfassung durch die Stadtverordnetenversammlung eine Verdrängung des Magistrats und seiner mitbeschließenden Stellung erfolgen würde, wie es auch bei der Bürgermeistereiverfassung heillos wäre, den Bürgermeister auszuschalten und der Stadtverordnetenversammlung die alleinige Entscheidung zu geben. Auf diese Weise würde das behördliche Band stark gelockert, der Konflikt im Rahmen der Städteverwaltung gewissermaßen organisiert werden und der Einfluß gerade der sachkundigen

Beamten beseitigt sein. Auch Lohmeyer sieht darin eine Gefahr, wenn der Bürgermeister und seine leitenden Mitarbeiter nur zu ausführenden Organen der allein maßgebenden Stadtverordnetenversammlung herabgemindert werden. Die Stellung des Bürgermeisters und seiner Stadträte würde dadurch nach seiner Meinung so verändert, daß Männer von Tatkraft und Initiative schwerlich im bisherigen Umfang für solche Stellen gewonnen werden könnten.

Für die Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes der beiden Arten von Gemeindeverfassungen dort, wo sie geschichtlich hergebracht sind und sich bewährt haben, spricht auch noch ein anderer sehr wichtiger Punkt. In beiden Systemen gilt die Trennung der Stadtverwaltung von der Stadtverordnetenversammlung, damit die Trennung der Exekutive von den Beschlüssen der Gemeindevertretung, die weitestgehende Dezentralisation aller Verwaltungsgeschäfte durch die Verwaltungsausschüsse und Dezernenten, der maßgebende Einfluß, der den Berufsbeamten, den sachlich vorgebildeten Beamten in der Verwaltung, auch in der Leitung der Verwaltung eingeräumt ist; die amtliche Unabhängigkeit dieser Beamten gegenüber der Bürgerschaftsvertretung liegt in der Wahl auf 12 Jahre mit Pensionsberechtigung. Der kollegialischen Verfassung nähert sich an, wenn der rheinische Bürgermeister Beigeordnetenkonferenzen abhält, mit den Fraktionsführern oder sonstigen einflußreichen Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung oder Ausschüsse verhandelt; umgekehrt nimmt der kollegiale Magistrat durch im wesentlichen entscheidende Beschlüsse der Verwaltungsausschüsse und der Dezernenten Züge der Bürgermeistereiverfassung in sich auf¹⁾.

VII.

Nur ein Wort über die Verfassung der Bürgermeistereien im Rheinland und der Aemter in Westfalen. Diese Gemeinde-

¹⁾ Oehler, a. a. O. S. 25, 28, 31 mit der grundsätzlichen Feststellung: „Die Einrichtungen der Stadtverfassung sind, wenn auch gewisse Grundlagen gesetzlich festgelegt sind, doch in vielen Einzelheiten elastisch genug, um den örtlichen und persönlichen Bedürfnissen und Anschauungen angepaßt zu werden. Sind die Ziele und Aufgaben der Gemeindeverwaltung gegeben, sind gute und zuverlässige Kräfte, Berufsbeamte und ehrenamtliche, für die Verwaltung gewonnen, dann lassen sich auch die Einrichtungen so treffen, daß diese Kräfte mit dem größten Wirkungsgrad der Stadtverwaltung dienstbar gemacht werden. Daher erklärt es sich hauptsächlich, daß beide Stadtverfassungen von denjenigen, die darin gearbeitet haben, als gut und zweckmäßig anerkannt werden und daß in den weitesten Kreisen Bedenken getragen werden, die Einrichtungen, die sich so zur Zufriedenheit bewährt haben, durch eine andere zu ersetzen, die man noch nicht aus eigener Anschauung kennt, und bei der man nicht weiß, ob damit die Verwaltung mit denselben Erfolgen und mit derselben Leichtigkeit geführt werden kann.“

verbände haben eine durch die französische Gesetzgebung beeinflusste Struktur, die von der Gestaltung im Osten wesentlich abweicht. Der Landbürgermeister ist einmal Staatsbeamter und wird von dem Oberpräsidenten nach dessen freiem Ermessen, wenn auch meist nach Vorschlag, ernannt. Der Gemeindevorsteher in den einzelnen, zur Bürgermeisterei gehörigen Landgemeinden hat keinerlei Bedeutung und ist nur ausführendes Organ in untergeordneter Stellung. Die Landbürgermeistereiversammlung wiederum wird durch die besonders herausgehobene Stellung des Bürgermeisters vor gewissen radikalen Einseitigkeiten bewahrt. Ähnlich liegt es in Westfalen in bezug auf die Ernennung des Amtmanns und in bezug auf das Verhältnis zwischen ihm und der Amtsversammlung. Solche kommunalen Zwischenglieder wie die Landbürgermeisterei und das westfälische Amt — zwischen Landgemeinde und Kreis — bestehen noch in einigen Kirchspielgemeinden in drei Kreisen der Provinz Schleswig-Holstein. Die Landbürgermeisterei ist nur in jener erwähnten Verfassungsstruktur französischen Ursprungs, sonst ist sie durch die preußische Selbstverwaltung bestimmt worden.

Ich bin deshalb durchaus dagegen, daß diese wohl bewährten Verhältnisse, die gänzlich der Eigenart der Bevölkerung, nicht zuletzt auch der Industriebezirke angepaßt sind, wesentlich verändert werden. Mehrere Landgemeinden sind zu einer Landbürgermeisterei unter der Verwaltung durch einen sachlich vorgebildeten Berufsbeamten zusammengefaßt, Gemeindevertretung und Bürgermeistereiversammlung wirken mit als Willensorgane der einzelnen Gemeinde und der Bürgermeisterei. Diese drei Einrichtungen müssen beibehalten werden unter Besserung von Einzelheiten¹⁾. Man mag ja das Ernennungsrecht des Oberpräsidenten mit recht kritischem Auge betrachten. Man darf aber nicht vergessen, daß bei der freien Wahl der Landbürgermeister, sei es durch die Bürgermeistereiversammlung, sei es durch die Bevölkerung selbst, ein unwürdiges Ambulieren des Kandidaten bei Hinz und Kunz erforderlich sein würde. Die Zukunft wird die Notwendigkeit der Zusammenfassung von Landgemeinden in größere Kommunen wegen der Fülle der kommunalen eigenen — gesetzlichen und freiwilligen — sowie der Auftragsangelegenheiten bestätigen und nur in nicht bedeutenden Punkten die Verfassung der Landbürgermeisterei und des westfälischen Amtes verbessern. —

¹⁾ Vgl. Oehler, Die Eigenart der rheinischen Gemeindeverfassung, Westdeutsche Monatshefte 1925, Heft 2 S. 191—204, wo auch die Reformpunkte mit Sachkenntnis behandelt werden.

VIII.

1. Für das Gemeindeverfassungsrecht in Bayern möchte ich hier nur auf einzelne wichtigste Wandlungen hinweisen. Die eine ist durch Wahlgesetz, Wahlordnung und eine ganze Reihe von hinzugekommenen Ausführungsbestimmungen gekennzeichnet. Eine zweite Wandlung betrifft das Gemeindebeamtenrecht, eine dritte die finanziellen Verhältnisse, die auf den Finanzausgleich und die Landesausführungsbestimmungen hinweisen. An dieser Stelle seien nur erwähnt die Gesetze über die Ermächtigung der Regierung zu gesetzgeberischen Maßnahmen vom 28. März und 24. Juni 1919 (GVBl. S. 112, 325), vor allem aber das Gesetz über die Selbstverwaltung vom 22. Mai 1919 (GVBl. S. 239) mit seiner Vollzugsanweisung vom 14. Juni (GVBl. S. 303) und einer darauf bezüglichen Bekanntmachung vom 22. August 1919 (MABl. S. 225, Staatsanz. 1919 Nr. 219). Die bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheines vom 29. April 1869 und die pfälzische sind hierdurch in vielen Punkten geändert worden¹⁾. Als besonders charakteristisch hebe ich die schon angedeutete Neuerung hervor, die einen Uebergang von der Magistratsverfassung zur Bürgermeistereiverfassung, wenn auch mit Besonderheiten, darstellt. Die Verwaltung der Städte besorgt der Stadtrat, die der übrigen Gemeinden der Gemeinderat. Führt eine Gemeinde bisher schon die Bezeichnung Stadt, so heißt die Gemeindeverwaltung Stadtrat, außerdem Gemeinderat; die Märkte mit städtischer Verfassung haben Gemeinderäte. Der Stadtrat oder der Gemeinderat besteht aus dem ersten Bürgermeister, aus höchstens drei weiteren Bürgermeistern und aus Gemeinderäten, deren Zahl je nach der Zahl der Einwohner von 20 bis 50 aufsteigt. Von sämtlichen Bürgermeistern dürfen nicht mehr als die Hälfte, bei dreien höchstens zwei berufsmäßig sein. Sodann ist im Falle des Bedürfnisses einer oder es sind mehrere berufsmäßige Stadt- oder Gemeinderäte mit oder ohne fachmännische Vorbildung vorgesehen. Die Anstellung der berufsmäßigen Bürgermeister, der berufsmäßigen Stadt- oder Gemeinderäte geschieht durch Dienstvertrag auf höchstens zehn Jahre. Neuwahl ist möglich. Die berufsmäßigen Stadt- oder Gemeinderäte haben Sitz im Stadt- oder Gemeinderat, dagegen Stimmrecht nur in Gegenständen ihrer Geschäftsaufgabe. Die der Regierung unmittelbar unterstellten Städte sind verpflichtet, mindestens ein rechtskundiges berufsmäßiges Stadtratsmitglied

¹⁾ Aus dem Schrifttum, auf das sich nebst den Gesetzestexten die nachfolgende Uebersicht stützt, seien hervorgehoben: Braunwart-Stöhsel, Die neue bayer. Gemeindegesetzgebung, München, 1920; Helmreich-Rock, Bayer. Gemeindeordnung 4. Aufl. Ansbach 1922; Rösch, Bayerische Gemeindeordnung, Selbstverwaltungs- und Wahlgesetz 3. Aufl. München 1923.

anzustellen. Der Stadt- oder Gemeinderat ist jetzt das einzige Verwaltungsorgan der Gemeinde. Er hat auch alle Befugnisse, die bisher das Gemeindegremium oder die Gemeindeversammlung hatte. Die Bestimmungen über das Gemeindegremium sind aufgehoben, die Bestimmungen über den Magistrat sind sinngemäß auf den Stadtrat, die Bestimmungen über den Gemeindeausschuß auf den Gemeinderat anzuwenden. Wer als erster Bürgermeister vom Volke gewählt ist, gilt im Zweifel zunächst als nichtberufsmäßiger Bürgermeister. Die Anstellung als berufsmäßiger Bürgermeister ist möglich, wenn beim Gewählten die Voraussetzung des sechsmonatigen Aufenthalts fehlt. Sonst bestimmt sich nach den Beschlüssen des Stadt- oder Gemeinderats und nach den Vereinbarungen mit dem Gewählten, ob er als berufsmäßiger oder als ehrenamtlicher Bürgermeister zu betrachten ist. Im ersteren Fall muß ein Dienstvertrag abgeschlossen werden, der Bestimmungen zu enthalten hat über Zeitdauer, Gehalt, Ruhegehalt, Witwen- und Waisengeld, Anrechnung von Dienstjahren, von Nebenbezügen, über das Verbot der Uebernahme von Nebenbeschäftigungen, von Urlaub. Der freiwillige Rücktritt vom Amte soll nur unter Verzicht auf alle Ansprüche aus dem Dienstvertrage möglich sein, ebenso die Nichtannahme der Wiederwahl. Ueber die Ansprüche aus dem Dienstvertrag entscheiden die ordentlichen Gerichte. Die Anzahl der weiteren Bürgermeister, der Stadt- oder Gemeinderäte, der berufsmäßigen Stadt- oder Gemeinderäte bestimmt der Stadt- oder Gemeinderat. Es kann jede Gemeinde, auch die kleinste, zwei oder drei weitere Bürgermeister wählen, einen weiteren Bürgermeister muß jede Gemeinde haben. Dies gilt insbesondere für die Gemeinden, welche bisher die rechtsrheinische Städteverfassung hatten. Die ersten Bürgermeister vertreten zunächst die weiteren Bürgermeister nach ihrer Reihenfolge, also der erste Bürgermeister wird durch den zweiten, der zweite durch den dritten vertreten usw.; danach die nicht berufsmäßigen Stadt- oder Gemeinderäte nach der Reihenfolge ihres Lebensalters. Die berufsmäßigen sind, weil sie auch nicht das volle Stimmrecht besitzen, von der Vertretung des Bürgermeisters überhaupt ausgeschlossen. Man wird die längere Auswirkung dieser Einrichtung des Einkörperschaftssystems mit ihrer Zurückdrängung der Bürgermeister abwarten müssen.

2. Bei der überragenden Bedeutung der Stadt- und Gemeinderäte ist die Wahl ihrer Mitglieder von besonderem Interesse. Es werden gewählt 1. die ersten Bürgermeister überall mit absoluter Stimmenmehrheit von sämtlichen Wahlberechtigten (durch das Volk); 2. die weiteren Bürgermeister, wenn mehr Vertreter der gleichen Art, berufsmäßige oder ehrenamtliche auf einmal zu wählen sind, nach den Grundsätzen des Verhält-

niswahlrechts, sonst mit absoluter Stimmenmehrheit von den Stadt- oder Gemeinderäten, die das volle Wahlrecht besitzen. In diesem Sinne gehören zu den Stadt- oder Gemeinderäten auch die sämtlichen Bürgermeister, aber nicht die berufsmäßigen Stadt- oder Gemeinderäte. Hier entscheidet entweder die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn nur für eine einzelne Stelle gewählt wird, sonst sind die Grundsätze des Verhältniswahlrechts maßgebend. Dabei sind berufsmäßige und nicht berufsmäßige Stellen je in gesonderten Wahlgängen zu besetzen; 3. die berufsmäßigen Stadt- und Gemeinderäte werden in derselben Weise, d. h. wenn mehrere auf einmal zu wählen sind, nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts, sonst mit absoluter Stimmenmehrheit von den Stadt- und Gemeinderäten gewählt; 4. die übrigen Stadt- und Gemeinderäte nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts von sämtlichen Wahlberechtigten (durch das Volk). Wird bei der Wahl des ersten Bürgermeisters (Ziff. 1) durch das Volk die absolute Stimmenmehrheit nicht erreicht, so trifft der Stadt- oder Gemeinderat unter den, nötigenfalls durch das Los zu bestimmenden, fünf Bewerbern mit der höchsten Stimmenzahl, und, wenn weniger als fünf Bewerber aufgetreten sind, unter diesen die Auswahl mit absoluter Stimmenmehrheit. Wird diese auch hierbei nicht erreicht, so tritt Stichwahl ein, ebenso dann, wenn im Falle der Ziffer 2 und 3 die absolute Mehrheit nicht erreicht wird; d. h. es wird nur noch zwischen den Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen gewählt, sodaß Stimmen, die auf andere Namen fallen, ungültig sind. Haben mehrere Personen gleich viele Stimmen erhalten, sodaß bei ihrer Berücksichtigung die Zahl 2 überschritten würde, so entscheidet das Los, wer von ihnen in die Stichwahl zu bringen ist.

3. Im übrigen sind alle Beschränkungen der Wählbarkeit von Staats- und Gemeindebeamten und Beamten der öffentlichen Körperschaften beseitigt. In erfreulichem Gegensatz zum preußischen Rechte dürfen im Stadtrat, im Gemeinderat, im Ortsausschuß, in den Sonderausschüssen Eltern und Kinder, ferner Geschwister nicht zugleich Mitglieder sein. Eheleute schließen sich allerdings in Verwaltungskörpern nicht aus. In allen Fällen der bezeichneten Kollision wegen Verwandtschaft ist die spätere Wahl ungültig. Bei gleichzeitiger Wahl schließen die Bürgermeister in ihrer Reihenfolge einander aus, die Bürgermeister schließen die Stadt- und Gemeinderäte aus, die Stadt- und Gemeinderäte schließen einander nach der Reihenfolge auf dem Wahlvorschlag, auf verschiedenen Wahlvorschlägen nach dem Lebensalter aus. Das berufsmäßige Mitglied schließt das nicht berufsmäßige aus. Unter mehreren berufsmäßigen entscheidet das Los. Das Ergebnis der Wahl ist der Aufsichts-

behörde anzuzeigen. Bei Gemeinden und Ortschaften sind die Wahlverhandlungen der Aufsichtsbehörde zur Prüfung vorzulegen. Die Gewählten bedürfen keiner Bestätigung. Die Verpflichtung und Einweisung der ersten Bürgermeister wird von der Aufsichtsbehörde angeordnet. Sie werden nach der Verordnung vom 3. Mai 1920 (GVBl. S. 191) vereidigt. Diese Verpflichtung besorgt die Aufsichtsbehörde entweder unmittelbar oder durch Beauftragte. Die übrigen Gewählten werden nicht verpflichtet.

Alle Gewählten versehen ihren Dienst ehrenamtlich. Die ehrenamtlichen Bürgermeister haben für die Dauer ihrer Amtsführung einen angemessenen Funktionsbezug zu beanspruchen. Die übrigen Gewählten haben Anspruch auf angemessene Aufwandsentschädigung, Angestellte und Lohnarbeiter außerdem auch auf Ersatz für entgangenen Verdienst. Gegen die Festsetzung oder Unterlassung der Festsetzung des angemessenen Funktionsbezugs, der Aufwandsentschädigung, des Ersatzes für entgangenen Verdienst kann die Beschwerde zur Aufsichtsbehörde ergriffen werden. Der Funktionsbezug der ehrenamtlichen Bürgermeister kann für versorgungsfähig erklärt werden.

Den Beamten und Arbeitern des Staates, der Gemeinden und sonstiger öffentlicher Körperschaften muß die zur Ausübung eines Wahlamtes der Gemeinde erforderliche Dienstbefreiung gewährt werden. Bei den Angestellten und Arbeitern ist die Uebernahme eines solchen Amtes kein Kündigungsgrund. Die Wahlzeit dauert für alle Vertretungen fünf Jahre.

4. Am 11. November 1924 wurde ein neues Gemeindegewahlgesetz (GVBl. S. 211 ff.) und unter dem gleichen Tag eine neue Gemeindewahlordnung (GVBl. S. 213 ff.) erlassen¹⁾. Das System der gebundenen Listen, auf das auch das bayerische Gemeindegewahlgesetz vom 15. April 1919 (GVBl. S. 171) aufgebaut war, hat sich nicht bewährt. Der Gemeindegewähler will auch bei der Auswahl der Personen der Vertreter ein Wort mitsprechen. Nicht die gebundene Liste, sondern das Wahlverfahren mit möglichster Freiheit der Stimmgebung durch die Wähler selbst erscheint als das richtige Wahlverfahren. Doch hat die Wahltechnik bisher noch kein „freies“ Wahlverfahren hervorgebracht, das für Wahlen größeren Umfangs auch technisch so befriedigend wäre wie die gebundene Liste. Der Oberbürgermeister Dr. Luppe in Nürnberg hat ein Verfahren ausgedacht, das auf folgenden Gedanken beruht. Wenn mehr als die Hälfte der Wähler einer Liste an dieser keine oder keine

¹⁾ Hierzu ist eine kleine Erläuterung des Ministerialrats H. v. Jan (München 1925, J. Schweitzers Verlag) erschienen, die auch die Vollzugsbekanntmachung enthält. Die obige Darstellung beruht hierauf und auf desselben Verfassers Artikel „Zu den Wahlen vom 7. Dezember“, Bayerische Staatszeitung vom 20. November 1924 Nr. 270.

erheblichen Aenderungen vorgenommen hat, kann angenommen werden, daß die Mehrheit die Liste in der vorgeschlagenen Form und Reihenfolge gewählt wissen will. Dieser Wille der Mehrheit soll maßgebend sein. Denn der Minderheit darf nicht das Recht eingeräumt werden, Abänderungen gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen. Durch den Willen der Mehrheit der Wähler wird dann sozusagen die freie Liste zur gebundenen. Der bayerische Regierungsentwurf hat diesen Gedanken durch die Bestimmung zu verwirklichen gesucht, daß, wenn mehr als die Hälfte der Stimmzettel für einen Wahlvorschlag unverändert abgegeben worden ist, für die Auswahl innerhalb des Wahlvorschlags die Reihenfolge der Bewerber im Wahlvorschlag maßgebend sein soll und daß nur, wenn weniger als die Hälfte der Wähler den Wahlvorschlag unverändert gelassen hat, die Reihenfolge der Stimmzahlen der einzelnen Bewerber innerhalb des Wahlvorschlags für ihre Wahl entscheidet. Das Wahlgesetz vom 6. November 1924 hat im großen und ganzen den Regierungsvorschlag angenommen und die freie Liste grundsätzlich eingeführt. Nur für die Großstädte (München, Nürnberg, Fürth, Augsburg, Ludwigshafen) gilt weiter die gebundene Liste. Hierdurch wird für diese Städte das Feststellungsverfahren erheblich vereinfacht, während andererseits die Bedenken, die gegen die gebundene Liste bei Gemeindewahlen sprechen, für Großstädte eher als für kleine und mittlere Gemeinden zurückgestellt werden können. In diesen Städten ist auch die Listenverbindung zugelassen, wodurch mehrere Gruppen sich zwecks gemeinsamer Ausnützung ihrer Reststimmen, im übrigen bei voller Aufrechterhaltung ihrer Selbständigkeit, im Wahlkampf vereinigen können. Im übrigen Lande wird nach freien Listen gewählt. Das „Panachieren“ wird nicht zugelassen. (panache = Farbstreifen, also gefleckte, gestreifte Stimmzettel, durch die die Streichung der dem Wähler nicht genehmen Bewerber aus der von der Leitung der Partei oder Interessentengruppe vorgeschlagenen Bewerberliste, die Einsetzung von anderen Bewerbern, die wenigstens in anderen Wahlvorschlägen enthalten sind, erfolgt.) Das Gesetz kennt also statt der freien Liste nur die „freie Parteiliste“. Der Wähler muß sich hiernach innerhalb des Wahlvorschlags, den er wählen will, halten. Er kann keinen Bewerber aus einem anderen Wahlvorschlag herübernehmen, noch weniger einen Bewerber wählen, der überhaupt nicht in einem Wahlvorschlag aufgestellt ist. Unter den auf einem Wahlvorschlag stehenden Bewerbern kann er streichen und nach Belieben Stimmen häufen, indem er einem Bewerber eine, anderen zwei oder drei Stimmen gibt, sofern nur der Stimmzettel im ganzen nicht mehr Stimmen enthält, als zulässig sind (d. h. in Gemeinden bis zu 10000 Einwohnern höchstens

zweimal, sonst zweieinhalbmals so viele, als Vertreter zu wählen sind). Wer also in anderer Weise häufen will, als die Parteileitung auf dem von ihr ausgegebenen Stimmzettel vorschlägt, kann dies tun, muß aber hierbei beachten, daß er auf alle Fälle die für den einzelnen Stimmzettel zulässige Höchststimmzahl nicht überschreitet. Auch der Uebergang zur Bindung an die Wahlvorschläge bei der Zustimmung von mehr als der Hälfte der Wähler eines Wahlvorschlags ist vom Landtag angenommen und dabei festgestellt worden, daß ein Stimmzettel nur dann als verändert gilt, wenn ein Bewerber daraus gestrichen ist oder ein Bewerber darauf erscheint, der dem Wahlvorschlag nicht angehört. Abweichungen von dem offiziellen Parteizettel bei der Häufung lassen also einen Stimmzettel noch nicht als verändert erscheinen. v. J a n nimmt an, daß in vielen Fällen, wo die Wahlvorschläge entsprechend vorbereitet sind und die Wähler einigermaßen Disziplin üben, diese Gesetzesbestimmung über die gebundene Reihenfolge der Bewerber angewendet werden wird, wodurch die technischen Nachteile der grundsätzlich bestehenbleibenden freien Liste ausgeglichen werden. Für den Fall gemeinsamer Wahlvorschläge mehrerer Gruppen besteht die Möglichkeit, die den verschiedenen Gruppen angehörenden Bewerber zu einem sogenannten „Untervorschlag“ zusammenzufassen mit der Wirkung, daß beim Ausscheiden eines Stadt- oder Gemeinderates dann als Ersatzmann der nächste Bewerber aus dem gleichen Untervorschlag einrückt. Für die Wahl selbst und die Bestimmung der Gewählten ist diese Erklärung indes ohne Bedeutung. Die Wirkung erstreckt sich nur auf die Ersatzmännerfrage. Das Gesetz sieht auch Fälle vor, in denen nicht Verhältniswahl, sondern die alte Mehrheitswahl stattfindet und zwar selbstverständlich dann, wenn überhaupt keine Wahlvorschläge eingereicht werden, aber auch dann, wenn nur ein Wahlvorschlag vorliegt. Auch in diesem Falle ist eine verhältnismäßige Verteilung der Sitze schon begrifflich ausgeschlossen. Gemeinden, deren Verhältnisse so gelagert sind, daß die Verhältniswahl nicht notwendig ist, können daher dadurch, daß von der Einreichung von Wahlvorschlägen abgesehen wird, bewirken, daß das alte Wahlverfahren bleibt, wonach einfach die Personen gewählt sind, auf die die meisten Stimmen entfallen¹⁾. Die Neuordnung hat sich namentlich in den Landgemeinden nicht bewährt. Lediglich die größeren, besonders die kreisunmittleren Städte haben sich mit dem Verhältniswahlverfahren abgefunden; dagegen ist aus den Berichten der Bezirksämter, die ebenso wie die Regierungen

¹⁾ Im Jahre 1919 hat im rechtsrheinischen Bayern in rund 30 v. Hundert, in der Pfalz in rund 14 v. Hundert der Gemeinden Mehrheitswahl stattgefunden.

dem Staatsministerium des Innern über ihre Erfahrungen mit dem Wahlrecht zu berichten hatten, die übereinstimmende Meldung zu entnehmen gewesen, daß auf dem platten Lande mangels Einreichung von Wahlvorschlägen nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt wurde. Damit hat der gesunde Sinn der Landbevölkerung der Zwangspolitisation des meindelebens durch Art. 17 Abs. 2 der Reichsverfassung mit Erfolg widerstrebt.

5. Was Selbstverwaltung und Staatsaufsicht im einzelnen angeht, so wird in Art. 12 des Gesetzes über die Selbstverwaltung vom 22. Mai 1919 (GVBl. S. 236) ausdrücklich erklärt: Die Gemeinden (auch die Bezirke, die Kreise) sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Rechte der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze. Sie können Rechte erwerben und Verbindlichkeiten eingehen. Als ihre Aufgabe ist daselbst bezeichnet die Pflege des geistigen, sittlichen und wirtschaftlichen Wohles der Einwohner und deren Erziehung zur Gemeinschaft des ganzen Volkes. Diese Bestimmung soll nur die Berechtigung der Gemeinden, Bezirke und Kreise aussprechen, ihre Tätigkeit auf diese Gebiete zu erstrecken. Eine Handhabe für die Staatsaufsicht soll sie nicht bieten. (Vollzugsanweisung v. 14. Juni 1919, GVBl. S. 303, § 12 Abs. 2.) Die Obliegenheiten der Gemeinden, Bezirke und Kreise läßt das Gesetz unberührt. Es gelten für die Gemeinden insbesondere Art. 38 (29) der beiden Gemeindeordnungen weiter. Zu den Obliegenheiten aller Gemeinden gehört hiernach insbesondere die Herstellung und Unterhaltung der nötigen Gemeindegebäude, Begräbnisplätze, Feuerlöschanstalten und Löschgeräte, die Sorge für die Unterhaltung und Reinlichkeit der Ortsstraßen, öffentlichen Brunnen, Wasserleitungen und Abzugskanäle, die Herstellung und Unterhaltung der Flur- und Markungsgrenzen, der Gemeindewege, Brücken und Stege und der zur Verhütung von Unglücksfällen an solchen nötigen Sicherheitsvorrichtungen, die Aufstellung des zur Handhabung der Ortspolizei, soweit sie den Gemeinden zusteht, erforderlichen Ortspolizei- und Feldschutzpersonals, die Herstellung und Unterhaltung der nötigen Fähren, Wegweiser, Orts- und Markungstafeln, sowie die Anschaffung der Gesetz- und Amtsblätter.

Daneben ist die Staatsaufsicht besonders eingehend sowohl nach der organisatorischen wie nach der inhaltlichen Seite geregelt. Sie wird unter der obersten Leitung des Staatsministeriums des Innern über die unmittelbaren Städte von der Regierung, Kammer des Innern, über alle übrigen Gemeinden vom Bezirksamte ausgeübt. Die Aufsichtsbehörde kann gesetzwidrige Beschlüsse aufheben und die Erfüllung der gesetzlichen oder übernommenen Verpflichtungen erzwingen. Wird die Verpflich-

tung bestritten, so hat die Aufsichtsbehörde Beschluß zu fassen. Gegen die Beschlüsse der Bezirksämter ist Beschwerde zur Regierung, gegen die Beschlüsse der Regierung Beschwerde zum Verwaltungsgerichtshof zulässig. Wird auch die endgültig festgestellte Verpflichtung nicht erfüllt, so hat die Aufsichtsbehörde das Recht des Zwangsvollzuges unter Einsetzung der Kosten in den Voranschlag. Das Recht der Kenntnisnahme von der Tätigkeit der Gemeindebehörde, insbesondere das Recht der Amts- und Kassensivitation ist ein selbstverständlicher Teil der Staatsaufsicht und nicht mehr ausdrücklich im Gesetz erwähnt. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinde hinsichtlich der aufzulegenden Verpflichtung ist eine selbstverständliche Voraussetzung des staatsaufsichtlichen Einschreitens. Sie ist auch für die Folge sorgsam zu prüfen und im etwa ergehenden Beschlusse festzustellen. Für die Schuldaufnahme und für Anleihen, ferner bei Ausleihung von Geldern, Veräußerung oder wesentlicher Veränderung von Gebäuden oder sonstigen unbeweglichen oder beweglichen Gegenständen von künstlerischem oder geschichtlichem Werte ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorgesehen. Die für die Anleihewirtschaft erlassenen sonstigen allgemeinen Weisungen gelten weiter, soweit sie sich mit dem Gesetz über die Selbstverwaltung vertragen. Insbesondere wird für die Gemeinden noch die Ministerialentscheidung vom 11. Oktober 1907 (MBl. S. 482) ausdrücklich aufrecht erhalten.

In einem besonderen Falle war eine Einschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung in Zuwachssteuer-Zuschlagangelegenheiten dringlich geboten (MBl. vom 19. Juni 1923, GVBl. S. 230f.). In vielen Fällen war zur Verhütung der Gefährdung des wirtschaftlichen Fortkommens des Zahlungspflichtigen oder zur Vermeidung unbilliger Härten eine Verringerung oder sogar ein Nachlaß dieser Steuer unbedingt geboten. Trotz wiederholter ministerieller Anregungen machten aber fast alle Gemeinden von der ihnen für solche Fälle erteilten Ermächtigung zur Niederschlagung, meist aus Gegnerschaft gegen Besitz, Kapital und Wirtschaftsgesellschaften keinen Gebrauch. Sie wurden daher — ohne dem Pflichtigen einen Rechtsanspruch auf Ermäßigung usw. einzuräumen — der Staatsaufsichtsbehörde gegenüber auf Antrag des Steuersubjekts hierzu für verpflichtet erklärt. Im Weigerungsfalle kann die Regierung, Kammer des Innern, mit Ausschluß des Verwaltungsrechtswegs, also im Bürowege, diese Verpflichtung der Gemeinde zur Abminderung oder zu gänzlichem Nachlaß aussprechen. Auch ein Zeichen der Zeit!

Nimmt man alles in allem, so fällt in die Augen die starke Durchbrechung der bisherigen beiden Gemeindeordnungen im Sinne der Demokratisierung des reichstagsähnlichen Wahlrechtes, die starke Verminderung der Bedeutung der leitenden Bürger-

meister, im übrigen aber eine im wesentlichen nicht sehr veränderte Beziehung zur Selbstverwaltung und Staatsaufsicht. Weitere Erfahrungen bleiben abzuwarten.

IX.

Im Freistaat Sachsen ist, wie auch anderwärts, zunächst mit der Revolution die Veränderung des Gemeindewahlrechts erschienen. Durch Verordnungen, bezw. Gesetze vom 28. November 1918, 17. Juni und 5. Juli 1919 (GVBl. S. 4, 5, 109, 145) mit AusVO. v. 12. Juli 1906 (GVBl. 149) ging auch hier die schon überall angestrebte Entwicklung ihren Gang¹⁾. Mit dem Jahre 1920 begann der Drang nach Neugestaltung der Gemeindeverfassung in der Form von Denkschriften und Gesetzentwürfen in die Öffentlichkeit zu treten. Das Ergebnis ist das Gesetz vom 1. August 1923 (GBl. S. 373 ff.), das sich besonders durch eine Neuerung charakterisiert. Während sonst alle deutschen Gemeindeverfassungen, auch z. B. die badische vom 5. Oktober 1921 und die braunschweigische Städte- bezw. Landgemeindeordnung vom 15. November 1924 die Einteilung in Stadt- und Landgemeinden beibehält, hat das sächsische Gesetz die Einteilung fallen gelassen. Die Absicht war, der Entwicklung der Handels- und Industrieverhältnisse in Sachsen seit den letzten fünfzig Jahren durch neue Organisation gerecht zu werden. Andererseits ist der Einheitsrahmen weit und elastisch gestaltet, um in ihm sowohl für die Großstadt wie für eine kleine Landgemeinde Aufnahme zu gewähren. Nicht unbeachtet bleiben kann aber der Einwand, daß die Regelung so allgemein gehalten ist, daß die Hauptsache der Ortsgesetzgebung überlassen bleibt und damit die politischen Kämpfe zum Schaden der Gemeinde in die einzelnen Gemeindeverwaltungen getragen werden, denen hieraus unübersehbare Schwierigkeiten erwachsen. (v. Gehe, a. a. O. S. 31 f.).

Das Recht der Selbstverwaltung wird den Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts ausdrücklich zugesichert und der Versuch einer genaueren Begrenzung der Selbstverwaltungsangelegenheiten unternommen. „Eigene Geschäfte“ sind teils die den Gemeinden gesetzlich obliegenden, teils die innerhalb der gesetzlichen Grenzen freiwillig übernommenen eigenen Angelegenheiten, die sie verwalten. Im Rahmen der Verwaltung dieser eigenen Angelegenheiten haben die Gemeinden das Recht und die Pflicht, alle Maßnahmen zu treffen, die die wirtschaftliche und geistige Entwicklung des Einzelnen und die Wohlfahrt

¹⁾ Vgl. Streit, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen 1. Band (1923) S. 11 ff. Bd. 2 (1923) bringt eine eingehend erläuterte Ausgabe der Gemeindeordnung v. 1. August 1923.

der Gesamtheit ihrer Mitglieder zu fördern geeignet erscheinen. Allgemein haben die Gemeinden bei der Verwaltung der eigenen Geschäfte dafür zu sorgen, daß ihre geldwirtschaftlichen Verhältnisse in Ordnung gehalten werden und das allgemeine Wohl, insbesondere die Belange des Reiches, des Landes und anderer Selbstverwaltungskörper die gebührende Berücksichtigung finden. Es wird aber auch noch eine Aufzählung der eigenen Geschäfte versucht. Zu diesen gehören, soweit nicht Gesetze etwas anderes bestimmen, die Zweige der Gemeindeverwaltung, deren Aufgabe es ist, die öffentlichen Belange der örtlichen Gemeinschaft zu befriedigen, insbesondere die Armen-, Wohlfahrts- und Gesundheitspflege, das Veterinärwesen, die örtliche Verwaltung der öffentlichen Wege, der Märkte, des Gewerbe-, Wohnungs- und Bauwesens, des Feuerschutzes, sowie die Fürsorge für die Sittlichkeit. Sehr charakteristisch ist, daß die Gemeinden „in diesem Umfang“ auch das Recht zur Ausübung polizeilicher Gewalt (Gemeindepolizei) besitzen, dem Staate die Wahrnehmung der über den Bereich der Gemeinde hinausgehenden polizeilichen Belange vorbehalten bleibt. Von mancher Seite wird gerade die ungenügende Abgrenzung der Ortspolizei in Bezug auf den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis gerügt. Die Gemeinden sind verpflichtet, die ihnen auf Grund von Gesetzen zur Ausführung übertragenen Angelegenheiten des Reiches, des Landes oder anderer öffentlichrechtlicher Stellen (übertragene Geschäfte) nach den Weisungen der zuständigen Behörden zu verwalten. Einen nicht geringen Schutz bedeutet die Bestimmung, daß den Aufwand, der einer Gemeinde durch Zuweisung neuer übertragener Aufgaben erwächst, der Staat zu tragen hat, soweit ihn nicht das Reich übernimmt.

Die Staatsaufsicht scheint mir im Verhältnis zu anderen Ländern eingeengt. Sie ist darauf zu beschränken, daß die Selbstverwaltungskörper das Reichs- und Landesrecht beachten und ihre Aufgaben nicht schuldhaft vernachlässigen. Rein wirtschaftliche Belange des Reichs- oder Landesfiskus dürfen im Wege der Aufsicht nicht wahrgenommen werden. Inhaltlich kann die Staatsbehörde jederzeit über die Verwaltung und die Vermögensverhältnisse der Selbstverwaltungskörper Auskunft und Nachweisungen verlangen und an Ort und Stelle die nötigen Erörterungen anstellen. Sie kann in allen Angelegenheiten zur Beseitigung wahrgenommener Mängel mit den Selbstverwaltungskörpern verhandeln und das Erforderliche vereinbaren. Die eigenen Geschäfte der Selbstverwaltungskörper sind in eigenartiger Weise geschützt. Nur die Beschlußbehörde darf Anweisungen erteilen. Die Staatsbehörde hat die Entschlüsse der Beschlußbehörde vorzubereiten und auszuführen. Sie kann bei Gefahr im Verzug vorläufige Anordnungen

treffen. Anweisungen der Beschlußbehörden sind nur zulässig wegen Nichtbeachtung des Reichs- oder Landesrechts und schuldhafter Vernachlässigung der Aufgaben der Selbstverwaltungskörper.

Gegen Entschließungen der Beschlußbehörden, die einem Selbstverwaltungskörper Anweisungen erteilen oder eine gegen einen Selbstverwaltungskörper gerichtete Aufsichtsbeschwerde teilweise zurückweisen, kann binnen vierzehn Tagen die Entscheidung der *Gemeindekammer* angerufen werden. Das ist eine ganz neue Einrichtung, die aus einem vom Staatsministerium des Innern zu ernennenden Vorsitzenden und zehn Beisitzern besteht, die vom Landtage aus dem Kreise der Gemeinderäte und Gemeindeverordneten gewählt werden. Für den Vorsitzenden sowie für jeden Beisitzer sind zwei Stellvertreter zu bestellen. Die Stellvertreter sind bei außerordentlichem Ausscheiden oder bei dauernder und tunlichst auch bei vorübergehender Verhinderung des von ihnen Vertretenen einzuberufen. Die Amtszeit der Beisitzer und ihrer Stellvertreter beträgt drei Jahre. Das Charakteristische ist im übrigen neben der Neuschaffung der Gemeindekammer die Beseitigung des Bestätigungsrechts der Aufsichtsbehörde und ein Einspruchsrecht.

In den übertragenen Geschäften sind die zuständigen Behörden auch befugt, zur Aufrechterhaltung einer einbeitlichen Verwaltung und zur Sicherung eines geordneten Geschäftsganges den Selbstverwaltungskörpern Anweisungen im Aufsichtsweg zu erteilen; nötigenfalls können die für die Geschäfte verantwortlichen Personen durch Zwangsstrafen zur ordnungsmäßigen Erledigung angehalten werden. Gegen eine solche Maßnahme kann der Betroffene Anfechtungsklage beim Oberverwaltungsgericht einlegen. Nimmt ein Selbstverwaltungskörper ein Geschäft, für das Anweisungen oder besondere Maßnahmen (im Polizeiwesen) getroffen worden sind, als eigenes Geschäft in Anspruch, so kann er gegen die Anweisung oder Maßnahme ebenfalls Anfechtungsklage beim Oberverwaltungsgericht erheben.

Die Gemeindeverwaltung ist gedacht als ein Zusammenwirken von Gemeindeverordneten, Gemeinderat, Gemeindeausschüssen sowie Beamten, Angestellten und Arbeitern. Nur von den beiden ersteren soll hier nunmehr die Rede sein. Die Gemeindebürger äußern ihren Willen in eigenen Gemeindeangelegenheiten durch die Gemeindeverordneten. Letztere werden in allgemeiner und geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit gebundenen Listen gewählt. Wahlberechtigt ist jeder Deutsche ohne Unterschied des Geschlechts, der am Wahltag das zwanzigste Lebensjahr vollendet hat und in der Gemeinde wohnt. Jeder Wähler hat eine Stimme. Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist: wer entmündigt ist oder unter

vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistigen Gebrechens unter Pflegschaft steht; wer rechtskräftig durch Richterspruch die bürgerlichen Ehrenrechte verloren hat; wer unter Polizeiaufsicht steht. Die Ausübung des Wahlrechts ruht für die Soldaten während der Dauer der Zugehörigkeit zur Wehrmacht. Behindert in der Ausübung des Wahlrechtes sind Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in einer Heil- oder Pfleganstalt untergebracht sind, ferner Straf- und Untersuchungsgefangene sowie Personen, die wegen gerichtlicher oder polizeilicher Anordnung in Verwahrung gehalten werden. Wählen kann nur, wer in die Wählerliste eingetragen ist. Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der in der Gemeinde wohnt und seit mindestens einem Jahre reichsangehörig ist. Beschränkungen der Verwandtschaft, der Beamteneigenschaft usw. bestehen auch hier nicht. Beamte, Geistliche und Lehrer bedürfen übrigens, soweit nicht durch Reichsrecht etwas anderes bestimmt ist, zur Bewerbung und zur Annahme einer auf sie gefallenen Wahl nicht der Genehmigung ihrer Vorgesetzten. — Beachtenswert bleibt die Bestimmung, daß, wenn durch einen Beratungsgegenstand in der Versammlung der Gemeindeverordneten die besonderen persönlichen Belange einzelner Gemeindeverordneter oder ihrer Ehegatten oder eines Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grade oder die Belange privatrechtlicher Unternehmungen, deren Vorstands- oder Aufsichtsratsmitglieder Gemeindeverordnete sind, berührt werden, sich diese der Teilnahme an der Beschlußfassung und — wenn nicht im gegebenen Falle ausdrücklich das Gegenteil beschlossen wird — auch der Beratung zu enthalten und den Sitzungsraum zu verlassen haben. Bei der Beurteilung der Beschlußfähigkeit der Versammlung sind diese Mitglieder mitzuzählen. Gemeindeverordnete, bei denen Belange der gedachten Art in Frage kommen, sind verpflichtet, dies vor Beginn der Beratung mitzuteilen. Die Zahl der Gemeindeverordneten muß ungerade sein und wird durch die Gemeindeverfassung bestimmt. Sie hat mindestens sieben und höchstens fünfundsiebzig zu betragen. Mitglieder des Gemeinderats dürfen, abweichend vom preußischen Recht, nicht gleichzeitig Gemeindeverordnete sein. In Gemeinden mit höchstens 100 Gemeindebürgern kann bestimmt werden, daß die vom Bürgermeister zu berufende Versammlung aller Gemeindebürger die der Gemeindeverordneten bildet. Allgemeine und geheime Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit gebundenen Listen versteht sich von selbst. Eine Art Zurückberufung (Recall) ist vorgesehen: Wenn mindestens ein Drittel der in der Wählerliste der letzten Gemeindeverordnetenwahl eingetragenen Gemeindebürger es schriftlich beantragt, ist den Gemeindebürgern Ge-

legenheit zu geben, darüber abzustimmen, ob die Gemeindeverordneten sich einer Neuwahl zu unterziehen haben. Der Nachweis des Wahlrechtsverlustes kann auch nach der Abstimmung bis zur Anberaumung der Neuwahl geführt werden. Bejaht mehr als die Hälfte der eingetragenen Gemeindebürger die Frage der Neuwahl, so hat der Gemeinderat diese alsbald anzuberaumen.

Was die rechtliche Stellung der Gemeindeverordneten angeht, so ist ihr Amt ein Ehrenamt. Zur Entschädigung für den Aufwand, der ihnen durch die Teilnahme an Sitzungen der Gemeindeverordneten und Ausschüsse oder an sonstigen Amtsverrichtungen innerhalb des Gemeindebezirkes erwächst, kann ein Tagegeld oder eine Pauschabfindung gewährt werden, wenn solche Sitzungen oder Amtsverrichtungen außerhalb des Gemeindebezirks stattfinden, Tagegelder oder Reisekosten. In der — hier nicht erschöpfend erfolgenden — Aufzählung ihrer rechtlichen Befugnisse zeigt sich die überragende Stellung der Gemeindeverordnetenversammlung. a) Sie beschließt über alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht durch Gesetz oder Ortsgesetz anderen Stellen übertragen sind, also bedarf es nicht eines entsprechenden Beschlusses des Gemeinderats. b) Die Gemeindeverordneten wählen die Mitglieder des Gemeinderats und alljährlich aus ihrer Mitte einen Vorsteher und einen oder mehrere Stellvertreter und bestellen die erforderlichen Schriftführer. Zum Vorsteher kann auch der Bürgermeister oder einer der dem Gemeinderate angehörenden Stellvertreter des Bürgermeisters gewählt werden. In diesem Falle hat er kein Stimmrecht. Er kann die Wahl zum Vorsteher ablehnen. Haben die Gemeindeverordneten keinen besonderen Vorsteher, so wird die Wahl der Gemeinderatsmitglieder durch den Bürgermeister oder dessen Stellvertreter anberaumt und geleitet. c) Die Gemeindeverordneten wählen die Personen, die von der Gemeinde für die Ehrenämter der Gemeinde-, Bezirks-, Landes- und Reichsverwaltung oder in andere öffentlich-rechtliche Verwaltungen zu wählen sind, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist. d) Die Gemeindeverordneten überwachen den Gemeinderat; sie können zur Untersuchung einzelner Geschäfte Untersuchungsausschüsse bestellen; e) sie fassen Beschluß über die vom Gemeinderat eingebrachten Ortsgesetzesentwürfe. Lehnt der Gemeinderat ab, zum Zwecke einer von den Gemeindeverordneten angeregten Regelung einen Entwurf aufzustellen, so können die Gemeindeverordneten ihm einen solchen überweisen. Er hat ihn zu prüfen und innerhalb vier Wochen unverändert oder abgeändert den Gemeindeverordneten zur Entschließung vorzulegen. f) Die Gemeindeverordneten stellen die vom Gemeinderat aufgestellten Haushaltspläne fest; g) sie

fassen, soweit nicht ein Ortsgesetz etwas anderes bestimmt, die erforderlichen Beschlüsse auf die Vorschläge des Gemeinderats wegen Erwerbung oder Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten, wegen sonstiger Veränderungen von Teilen des Vermögensstammes, wegen des Verzichts auf Nutzungsrechte, der Aufnahme von Schulden, Bürgschaften und der Veränderung des Gemeindebezirks. h) Die Gemeindeverordneten können über die Bewirtschaftung der Grundstücke oder Anstalten der Gemeinde und über die Ausnutzung von grundstücksgleichen Rechten allgemeine Anordnungen erlassen, über die Einleitung von Rechtsstreitigkeiten, die Einlassung auf Klagen und den Abschluß von Vergleichsentscheidungen. i) Sie prüfen die Gemeindefinanzrechnungen und beschließen über die Entlastung des Gemeinderats, k) sie beschließen über Erlasse mit Ausnahme von Strafgeldern und Kosten und über die erforderlichen Ausnahmebewilligungen; l) sie vertreten die Gemeinde gegenüber dem Gemeinderat; sie fassen über die von letzterem vorgeschlagenen Gemeindepolizeiverordnungen sowie Polizeiverordnungen, die straßen- und verkehrspolizeiliche Angelegenheiten betreffen, Entschlüsse.

Demgegenüber tritt die Stellung des Gemeinderats erheblich zurück. Er ist grundsätzlich ausführendes Organ der Gemeindeverordneten. In der Regel bildet der Bürgermeister den Gemeinderat. Er wird erstmalig auf sechs Jahre gewählt, Wiederwahl ist zulässig. Eine besondere Berufsvorbildung ist nicht erforderlich. Wählbar ist jeder Deutsche ohne Unterschied des Geschlechts, der am Wahltage das 25. Lebensjahr vollendet hat, seit mindestens einem Jahre reichsangehörig ist und in der Gemeinde wohnt. Durch Ortsgesetz kann bestimmt werden, daß die Stelle des Bürgermeisters berufsmäßig verwaltet werden muß, oder daß sie einem Bewerber als eine berufsmäßige übertragen werden kann. Auch ein auswärtiger Wohnender kann gewählt werden. Es ist ein unverkennbares Einkammersystem!

Was die Gemeindebeamten, Angestellte usw. betrifft, so müssen in der Regel mindestens je ein berufsmäßiger Beamter zur Besorgung des schriftlichen Dienstes und des Kassen- und Rechnungswesens vorhanden sein. In kleinen Gemeinden mit einfachen Verhältnissen können durch die Gemeindeverfassung die Geschäfte dieser Beamten ganz oder teilweise dem Bürgermeister übertragen werden. Ist in einer Gemeinde, der die Geschäfte der unteren Staatsverwaltungsbehörde voll überwiesen sind, kein Gemeinderatsmitglied zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst befähigt, so hat die Gemeinde in ihrer Verwaltung mindestens einen Beamten anzustellen, der diese Befähigung besitzt. Diese Beamten sind bei Erledigung der über-

tragenen Geschäfte heranzuziehen. Mehrere Gemeinden können gemeinsam solche Beamten anstellen. Alle im Haushaltsplan vorgesehenen Gemeindebeamtenstellen gelten als berufsmäßig, soweit nicht durch Ortsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Die Berufsmäßigkeit kann auch dem Inhaber einer nichtberufsmäßigen Stelle für seine Person durch Beschluß der Gemeindeverordneten zugesprochen werden. Charakteristisch ist, daß die Lebenslänglichkeit nicht gewährleistet ist; auf berufsmäßige Gemeindebeamte finden bezüglich der Kündbarkeit ihrer Stellung die für die Staatsbeamten jeweilig geltenden Vorschriften Anwendung. Die Stellen, für die eine einvierteljährliche Aufkündigung vorbehalten wird, sind in der Gemeindeverfassung zu bezeichnen. Zur Zeit gelten noch §§ 4, 5, 9 und 19 des Zivilstaatsdienergesetzes vom 7. März 1835 (GVBl. S. 169). Den berufsmäßigen Gemeindebeamten und ihren Hinterbliebenen ist aus der Gemeindekasse Ruhegeld, Wartegeld oder Unterstützung nach den für die Staatsbeamten jeweilig geltenden Bestimmungen zu gewähren.

Besonders eingehende und beachtenswerte Regelung erfährt das Recht der Eingemeindung und die Schaffung von Bezirks- und Zweckverbänden. Die noch bestehenden selbständigen Gutsbezirke haben sich bis zum 31. Dezember 1924 mit benachbarten Gemeinden zu vereinigen.

Nicht zuletzt sei noch auf die sehr eingehende Regelung in Bezug auf Ortsgesetze hingewiesen. Durch diese kann jede Gemeinde ihre Verfassung näher regeln. Auf diese Art ist dann, wie schon hervorgehoben, der Einheitsrahmen der Gemeindeordnung sehr weit gefaßt und gibt die Möglichkeit zu einer außerordentlich vielgestaltigen Regelung im einzelnen. Auch diese dient nicht, wie so manch³ der aufgezeigten Neuerungen, dazu, das geltende sächsische Gemeindeverfassungsrecht als besonders geglückt oder gar nachahmenswert zu halten. Die Reformbedürftigkeit wird überall, wo man rein sachlichen Erwägungen Gehör schenkt, zugegeben¹⁾.

X.

Die jüngste Städteordnung ist die braunschweigische vom 15. November 1924 (GuVS. S. 271). Des Eigenartigen

¹⁾ Am 29. Mai 1925 hat der Sächsische Landtag ein die bisherige Gemeindeverfassung vielfach änderndes neues Gesetz angenommen, dessen Behandlung über den Rahmen dieses Vortrages weit hinausgehen würde. Die Aenderungen betreffen hauptsächlich die Stärkung der Gemeindeverwaltung, die Ergänzung der Staatsaufsicht, die Zusammensetzung der gemischten Ausschüsse, sowie das Verhältnis der Gemeinden zum Bezirksverbande. Vgl. Entw. zur Aenderung der Gemeindeordnung v. 16. März 1925; Landtagsberichte Nrn. 1327, 1331, 1352; Verhandlungen des sächs. Landtags v. 24. März 1925 n.w., sowie Landtagsbeilage zur Sächsischen Staatszeitung 1925 Nrn. 237—243.

bietet auch sie manches. Offenbar steht sie auf den Schultern ihrer Vorgänger. Die bayerische, jedenfalls die sächsische Gemeindeordnung hat ihre Schöpfer offensichtlich beeinflußt.

Wir begegnen auch hier der Unterscheidung der Selbstverwaltungs- und der Auftragsangelegenheiten. Jene werden als diejenigen bezeichnet, die die Städte als öffentlichrechtliche Körperschaften unter eigener Verantwortung verwalten als ihnen gesetzlich obliegende oder freiwillig übernommene Aufgaben (§ 2). Sie werden ferner an anderer Stelle bezeichnet als „alle Aufgaben, die sich aus dem Zusammenleben in örtlicher städtischer Gemeinschaft ergeben, soweit das Gesetz sie nicht einer anderen Stelle übertragen hat.“ In solchen Selbstverwaltungsangelegenheiten beschließen die Städte frei und sind grundsätzlich keiner Anweisung der Aufsichtsbehörde unterworfen (§ 111). Die Auftragsangelegenheiten werden als diejenigen gekennzeichnet, die die Städte verwalten als ihnen gesetzlich auftragsweise vom Staate zur Ausführung nach Anweisung übertragene (§ 2); ebenfalls wiederholt definiert als „Aufgaben des Staates, die durch Gesetz den Städten zur Ausführung nach Anweisung übertragen sind“ (§ 148 Abs. 1). Zur Erteilung von Anweisungen ist lediglich die zuständige Staatsbehörde befugt. Die beauftragte Stelle muß den Anweisungen entsprechen. Die anweisende Stelle ist für den Inhalt der Anweisung verantwortlich. Zu den Auftragsangelegenheiten gehören insbesondere die Verwaltung der Stadtpolizei und die Wahrnehmung der örtlichen Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung, sofern nicht besondere Behörden dafür bestellt sind (Abs. 2 und 3 daselbst).

Neben der Städteordnung ist auch eine Landgemeindeordnung mit demselben Datum ergangen. Es kann hier nicht auf sie eingegangen werden. Nur sei hervorgehoben, daß das Staatsministerium Städte auf ihren Antrag nach Anhören der gesetzlichen Vertretung des beteiligten Gemeindeverbandes zu Landgemeinden und in gleicher Weise Landgemeinden zu Städten erklären kann. Dies soll in der Regel geschehen, wenn eine Landgemeinde überwiegend städtischen Charakter und mehr als 50000 Einwohner hat (§ 3).

Gemeindeangehörige sind die Reichsangehörigen, die im Stadtgebiet ihren Wohnsitz haben. Ihre Gesamtheit ist Träger der öffentlichrechtlichen Gewalt der Stadt. Die Gemeindeangehörigen äußern ihren Willen unmittelbar durch Abstimmung (Gemeindeentscheid, der in ausführlicher Weise geregelt ist §§ 20 Nr. 1, 23—29) und durch Wahl der Stadtverordneten, ferner mittelbar durch die verfassungsmäßig bestellten Organe der Stadt, das sind die Stadtverordnetenversammlung und der Rat der Stadt. Jene werden nach dem Wahlgesetz vom 19. März 1921 (GuVS. Nr. 20 S. 61) auf drei Jahre ge-

wählt. Jeder nach diesem Wahlgesetz wahlberechtigte Gemeindeangehörige ist zum Stadtverordneten wählbar. Die Zahl der Stadtverordneten beträgt bis zu 5000 Einwohnern neun, darüber hinaus fünfzehn, in der Stadt Braunschweig fünfunddreißig, sie kann durch Ortsgesetz anders, jedoch nicht unter neun bestimmt werden und muß ungerade sein (§§ 30—32). Die Stadtverordnetenversammlung wird von ihrem Vorsitzenden, nach Neuwahl erstmalig vom Vorsitzenden des Rats spätestens zwei Wochen nach Ablauf des Tages der Feststellung des Wahlergebnisses einberufen. Der Stadtverordnetenvorsitzende ist daher selbständiges Organ in dieser Gemeindeverfassung.

Die Zuständigkeitsregelung der Stadtverordnetenversammlung ist außerordentlich zerstreut. Vorangestellt sei der allgemeine Satz, daß sie über alle städtischen Selbstverwaltungsangelegenheiten allein entscheidet, soweit sie dem Rate nicht ausschließlich überwiesen sind, oder soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Sodann ist wichtig die Aufgabe der Stadtverordnetenversammlung, die städtische Verwaltung zu überwachen und ihre Befugnis, sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse und von der Verwendung der Gemeindeeinnahmen zu überzeugen. Ihr steht, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, keine ausführende Gewalt zu. Aber ihre Beschlüsse über die Durchführung der Geschäftsordnung, die Geltendmachung von Ansprüchen der Stadt gegen den Rat oder einzelne seiner Mitglieder und über die Bestellung eines besonderen Vertreters hat der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung auszuführen. Neben diesen grundsätzlichen Befugnissen (§§ 134 bis 139) sind dann einzelne besonders aufgeführt. Die Stadtverordnetenversammlung kann die zu beratenden Gegenstände durch Ausschüsse begutachten lassen, die aus ihrer Mitte zu wählen sind; sie kann zur Durchführung ihrer Aufgaben von anderen Einwohnern Auskunft und Gutachten einholen (§ 49). Sie kann die Verwaltung der gewerblichen Betriebe in einer von den sonstigen Vorschriften der Städteordnung abweichenden Weise beweglicher gestalten (§ 115); sie kann Ortsgesetze beschließen, die allerdings der Genehmigung des Ministers des Innern bedürfen (§§ 119, 120). Durch solches Ortsgesetz kann einem Ausschuß für bestimmte Angelegenheiten sogar die Ausübung der Rechte der Stadtverordnetenversammlung übertragen werden (§ 50).

Was den Rat der Stadt angeht, so besteht er aus einem Vorsitzenden und mindestens zwei weiteren Mitgliedern. Der Vorsitzende des Rates führt die Amtsbezeichnung „Bürgermeister“, in der Stadt Braunschweig die Amtsbezeichnung „Oberbürgermeister“; die übrigen Ratsmitglieder führen die Amtsbezeichnung „Stadtrat“. Nirgends ist eine besondere berufliche Vorbildung

vorgesehen. Erforderlich ist nur Vollendung des 25. Lebensjahres und Wählbarkeit zum Stadtverordneten. Ehegatten und Personen, die im zweiten Grade oder näher verwandt oder verschwägert sind, dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Rates sein. Auch können Stadtverordnete, in Abweichung auch hier vom preußischen Rechte, nicht gleichzeitig Mitglieder des Rates sein. Wird ein Stadtverordneter in den Rat gewählt, so scheidet er aus der Stadtverordnetenversammlung aus. Wenn er vom Amte eines Ratsmitglieds zurücktritt, wird er wieder Mitglied der Stadtverordnetenversammlung. Der Vorsitzende des Rates ist stets als besoldeter Beamter anzustellen. Ein Stadtrat ist sein ständiger Vertreter. Die Zahl der besoldeten und unbesoldeten Ratsmitglieder ist durch Ortsgesetz festzusetzen, die Zahl der unbesoldeten Ratsmitglieder muß größer sein als die der besoldeten. Der Vorsitzende des Rates und die übrigen besoldeten Ratsmitglieder werden von der Stadtverordnetenversammlung auf sechs Jahre gewählt, Ortsgesetz kann die Dauer der Wahlzeit allgemein oder für den Einzelfall anders regeln, es kann auch Wahl oder Wiederwahl auf Lebenszeit des Gewählten bestimmen. Der Vorsitzende des Rates leitet und beaufsichtigt den gesamten Geschäftsgang und verteilt die Geschäfte unter die Mitglieder des Rates nach Anhören der beteiligten Stadträte. Die durch die Geschäftsverteilung bestimmten Ratsmitglieder haben die Beschlüsse des Rates vorzubereiten und auszuführen und die laufenden Geschäfte zu führen. Der Vorsitzende hat Beschlüsse des Rates, die das bestehende Recht verletzen, zu beanstanden. Was die Zuständigkeit (den Geschäftskreis) des Rates in Selbstverwaltungsangelegenheiten betrifft, so führt er innerhalb der von der Stadtverordnetenversammlung bereitgestellten Mittel und unter Beobachtung der von ihr aufgestellten Grundsätze die gesamte Verwaltung der Stadt. Er hat die Vorlagen der Stadtverordnetenversammlung zu unterbreiten und ihre Beschlüsse auszuführen, soweit nicht die Ausführung Sache der Stadtverordnetenversammlung selbst ist oder andere Bestimmungen entgegenstehen. Man erkennt hier eine außerordentliche Verwickeltheit in der Regelung des Verhältnisses der beiden städtischen Organe; es wird die reine Scheidung, die sonst besteht, daß die Stadtverordnetenversammlung beschließt, der Magistrat aber ausführt, hier in eigenartiger Weise vermischt. Im Einzelnen hat der Rat insbesondere folgende Aufgaben: die Verwaltung der Anstalten, Einrichtungen und Betriebe und des gesamten Vermögens der Stadt; Führung des Haushalts nach dem von der Stadtverordnetenversammlung festgestellten Haushaltsplan und Sorge für die Aufstellung der Jahresrechnung; Verteilung der städtischen Abgaben und der persönlichen Leistungen der Einwohner nach

den Gesetzen und den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung auf die Verpflichteten und grundsätzliche Sorge für ihre Betreibung; Vertretung der Stadt nach außen usw.

Sind die gegenseitigen Beziehungen von Stadtverordnetenversammlung und Rat keineswegs in einer jeden Zweifel unbedingt ausschließenden Weise von einander gesondert, so bedarf es der Hervorhebung einiger Punkte, bei denen eine Art von Verzahnung ihrer Aufgaben stattfindet. Dem Rate der Stadt ist von allen Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Ausschüsse unter Angabe der Gegenstände der Beratung Mitteilung zu machen. Der Rat kann an den Sitzungen teilnehmen oder sich durch einzelne Mitglieder vertreten lassen, er muß auf Verlangen der Stadtverordneten an den Stadtverordnetenversammlungen oder Ausschußsitzungen teilnehmen oder Beauftragte entsenden. Die Ratsmitglieder und die zugezogenen Beauftragten müssen auf Verlangen jederzeit das Wort erhalten. Alle Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Ausschüsse müssen dem Rate mitgeteilt werden und zwar auch solche, deren Ausführung ihm nicht durch Gesetz übertragen ist. Der Rat macht die Ortsgesetze, die die Stadtverordnetenversammlung beschlossen hat, unter Bezugnahme auf die Genehmigung der hierfür zuständigen Stellen in ortsüblicher Weise bekannt. Der Rat hat auch Beschlüsse der Stadtverordneten, die das bestehende Recht verletzen, zu beanstanden und er soll solche Beschlüsse, die nach seiner Ansicht wichtigen Interessen der Stadt zuwiderlaufen, beanstanden.

Nur der Rat verwaltet dagegen die Auftragsangelegenheiten, soweit nicht gesetzlich eine andere Stelle bestimmt ist. Er handelt hierbei unabhängig von der Stadtverordnetenversammlung (vgl. oben S. 168). Ist der Rat oder die sonst bestimmte städtische Stelle der Meinung, daß die Anweisung deshalb unberechtigt ist, weil sie nicht eine Auftrags-, sondern eine Selbstverwaltungsangelegenheit betrifft, so haben sie ihre Bedenken unverzüglich der anweisenden Stelle mitzuteilen. Hält diese trotzdem ihre Anweisung aufrecht, so steht der angewiesenen Stelle binnen zweier Wochen nach Ablauf des Tages des Empfangs der Entscheidung in der Regel Klage beim Verwaltungsgerichtshof zu. Soweit Vermögen, Einnahmen oder Einrichtungen der Stadt für die Ausführung von Auftragsangelegenheiten bereitzustellen sind, bildet die Beschlußfassung hierüber eine Selbstverwaltungsangelegenheit. Genau ist auch bestimmt, daß zum Vermögen der Städte alle Werte gehören, die nicht zum Verbräuche oder zur Deckung laufender Ausgaben und Bedürfnisse bestimmt sind (Wirtschaftsmittel). Weniger erfreulich ist die Bestimmung, daß die Stadt, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, den durch die übertragenen Geschäfte

erwachsenden Aufwand zu tragen haben; also gerade umgekehrt wie nach der sächsischen Gemeindeordnung.

Dagegen erinnert an sie die Einrichtung der **Gemeindekammer**. Sie, deren Zusammensetzung und Verfahren der Regelung durch ein besonderes Gesetz überlassen ist, hat insbesondere Aufgaben auf dem Gebiete der **Eingemeindung**.

Mit besonderer Sorgfalt hat die Städteordnung Aufgaben und rechtliche Stellung der verschiedenen **Ausschüsse**, insbesondere der **Verwaltungsausschüsse**, die neben den beschließenden Ausschüssen eingerichtet sind, geregelt (§§ 78—81, 50). Von letzteren war schon die Rede; jene können sowohl zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Verwaltungszweige, als auch zur Erledigung bestimmter Angelegenheiten und Aufträge eingesetzt werden.

Die **Staatsaufsicht** ist dadurch begrenzt, daß sie nur die in der Städteordnung vorgesehenen Befugnisse erhält, so daß diese erschöpfend geregelt sind. Freilich, „soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“. Immerhin ist auch hier wie bei der sächsischen Gemeindeordnung eine Einengung der Staatsaufsicht als Tendenz festzustellen.

Eigenartig ist die Ordnung der **Stadtpolizei**. Die Stadtpolizeibehörde übt innerhalb des Stadtgebiets die Polizeigewalt aus, die Stadt trägt die Kosten; der Vorsitzende des Rats, bei seiner Behinderung die Stellvertreter, ist Leiter der Stadtpolizeibehörde, die wiederum der Aufsicht der **Landespolizeibehörde** untersteht. Bei dieser Anerkennung des gemeindlichen Charakters der Stadtpolizei überrascht es nicht, daß die **Stadtverordnetenversammlung** mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde die Leitung der Stadtpolizeibehörde einem Stadtrat oder einem anderen Beamten der Stadt widerruflich übertragen und mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde einen besonderen Polizeibeamten auf bestimmte Zeitdauer oder auf Lebenszeit als Leiter der Stadtpolizeibehörde anstellen kann. Ja noch mehr! Das **Staatsministerium** kann der Stadtpolizeibehörde auch die Verwaltung der **Landespolizei** innerhalb des Stadtgebiets ganz oder teilweise gegen angemessene Vergütung widerruflich übertragen. Der Erlaß der Polizeiverordnungen und das **Rechtsmittel gegen Polizeiverfügungen** (Beschwerde) sind ebenfalls in der Städteordnung geregelt. Dem Rat ist auch ein **eigenartiges Ordnungsstrafrecht** zur Aufrechterhaltung der Ordnung, auch bei Terminen und Verhandlungen, zur Ausführung von Anordnungen und zur Erzwingung von Vorladungen gegeben.

Alles in allem: ein wohlgedachtes, die Lehren anderer neuer Städteordnungen benutzendes Gesetz, mit ernstestem Willen wenn auch nicht restlosem Erfolg bei der Abgrenzung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten; einer Art von Magi-

stratsverfassung, wie sie besonders durch den selbständigen Stadtverordnetenvorsitzenden einerseits und den Rat der Stadt andererseits gekennzeichnet ist und doch wiederum ein Uebergewicht der Stadtverordnetenversammlung in grundsätzlicher Beziehung, nicht ohne eine etwas grundsatzwidrig durchgeführte Verbindung der Funktionen beider Organe der Stadt. In den Fragen des Stadtvermögens, der schärferen Herausarbeitung der Staatsaufsicht, der besonderen Regelung der ehrenamtlich tätigen Personen (abgesehen von der Stadtverordnetenversammlung) kommen, außer den letzterwähnten, besondere Eigenarten in diese jüngste aller deutschen Städteverfassungen.

Nicht unerwähnt gelassen sollen zwei Einrichtungen bleiben. Bekanntlich ist der sog. Anschlußzwang an städtische Gas-, Wasser- u. Elektrizitätswerke in Preußen nicht besonderer gesetzlicher Regelung teilhaftig geworden. Die braunschw. Städteordnung sieht vor, daß die Städte, wenn es die öffentliche Ordnung und Sicherheit oder die öffentliche Gesundheitspflege erfordern, durch Ortsgesetz für ihre g e m e i n t z i g e n Einrichtungen vorschreiben können, daß unter den im Ortsgesetze zu bestimmenden Voraussetzungen die Gemeindeangehörigen und sonstige natürliche Personen, die im Stadtgebiet ihren Wohnsitz haben oder sich dort aufhalten, sich dieser Einrichtungen bedienen müssen.

Das letzte betrifft die Kommunalisierung, d. h. die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erfolgende Ueberführung privatwirtschaftlicher gewerblicher Unternehmen in die Gemeinwirtschaft. Hierzu und zu ausschließlichen Gewerbeberechtigungen, d. h. zur Untersagung der Errichtung oder Fortführung privatwirtschaftlicher Unternehmungen zum Zwecke des ausschließlichen Betriebes eines Wirtschaftszweiges durch die Stadt werden die Städte als befugt erachtet und es wird nur bestimmt, sie müssen den Betrieb so führen, daß das öffentliche Bedürfnis befriedigt wird. Ich halte die Kommunalisierung rechtlich zulässig, so weit sie lokale Selbstverwaltungsangelegenheit bleibt, dagegen die Vorschrift über ausschließliche Gewerbeberechtigungen für ungültig, da sie sowohl den §§ 1, 7 der Gewerbeordnung als auch Art. 151 ff. RVerf. widerspricht.

XI.

Sucht man sich den Kernpunkt der kommunalen Selbstverwaltung nach der jüngsten Entwicklung zu vergegenwärtigen, so kommt man auf die grundsätzliche Frage der Selbstverwaltungs- und der Auftragsangelegenheiten zurück. Gibt es doch dreierlei Arten von Verwaltungsangelegenheiten:

1. solche, die ausschließlich in die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsorgane als „eigene“, gesetzlich um-

hegte der Gemeinden gehören und nur von ihnen erledigt werden dürfen; die sog. reinen Selbstverwaltungsangelegenheiten;

2. solche ausschließlich staatliche Angelegenheiten, die lediglich in die Zuständigkeit der Staatsverwaltung gehören und nur von staatlichen Verwaltungsstellen bzw. Verwaltungsbeamten erledigt werden. In Preußen hat sich aber schon seit langem — weil das Gebiet der Kommune meist einerseits Gemeindeverwaltungsbezirk, andererseits Staatsverwaltungsbezirk ist — gesetzlich herausgebildet eine

3. Art von Verwaltungsangelegenheiten. Bei diesen handelt es sich um solche Verwaltungsgeschäfte, die ihrer rechtlichen Natur nach rein staatlich waren und geblieben sind, die aber nicht von rein staatlichen Verwaltungsstellen bzw. rein staatlichen Verwaltungsbeamten erledigt werden, sondern infolge gesetzlicher Regelung den kommunalen Selbstverwaltungsorganen zur Besorgung und zwar meist in obligatorischer Weise übertragen werden. Das Kennzeichnende liegt also darin, daß die Eigenschaft dieser Angelegenheiten als dauernd staatlicher — also niemals kommunaler — sich verbindet mit der Rechtstat- sache, daß diese an und für sich staatlichen Angelegenheiten kommunalen Selbstverwaltungsorganen in dieser ihrer Eigenschaft übertragen werden. Diese Angelegenheiten sind es, die man mit einem heute geläufigen Namen die Auf- tragsangelegenheiten nennt. Vor allem gehört grund- sätzlich hierher die Polizei mit ihren einzelnen Zweigen (Ord- nungs- und Sicherheitspolizei, Gewerbepolizei). Dagegen ist das Gebiet der Kommunalsteuern Selbstverwaltungs- angelegenheit. Lediglich die Mitwirkung der Gemeinden in Reichs- oder Staatssteuersachen ist eine Auftragsange- legenheit. Von den Schulangelegenheiten sind die sogenannten äußeren ebenfalls Selbstverwaltungsangelegenheiten d. h. diejenigen, die die Errichtung der Schulen, Schaffung der Vor- bereitungen für die Lehr- und Lerntätigkeit, Schulunterhaltung, Vermögensverwaltung betreffen. Höchstens könnten die inneren Schulangelegenheiten als Auf- tragsangelegenheiten angesehen werden — es handelt sich hier um den Unterrichtsbetrieb: Lehrplan, Lehrziele, Lehrmittel, Methode, Schulzucht, Schulaufsicht. Es wird von vielen Seiten der Standpunkt ver- treten, daß die inneren Schulangelegenheiten ebenfalls Selbst- verwaltungsangelegenheiten sind. Zu beachten ist aber Art. 144 Abs. 1 der RVerf.: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Auf- sicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen.“ Diese Beteiligung erfolgt an der Unterrichts- und Schulverwaltung in dem soeben dargelegten Sinne zurzeit nach Maßgabe des Landesrechts.

Die **Armensachen** sind, wenigstens nach dem bisherigen Recht, das sich auf den Unterstützungswohnsitz in der Gemeinde aufbaut, mehr Selbstverwaltungs- als Auftragsangelegenheit. Die Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 12. Februar 1924 hat an der grundsätzlichen Eigenschaft dieser Angelegenheiten nichts geändert.

Straßen- und Wegepolizei sind zwar — als Polizeisachen — zweifellos Auftragsangelegenheiten. Im übrigen aber, d. h. soweit sie nicht Polizeisachen sind, ist Straßen- und Wegebau Selbstverwaltungsangelegenheit. Ebenso ist das **Gesundheitswesen** an sich Selbstverwaltungsangelegenheit und nur soweit das Gebiet der Gesundheitspolizei reicht, Auftragsangelegenheit. Es kann z. B. daher zwar die Polizeibehörde eine Gemeinde, in der nicht genug Privatkrankehäuser sich befinden, zwingen, ein Krankenhaus zu errichten; aber die Errichtung und der Betrieb des Krankenhauses sind wieder reine Selbstverwaltungsangelegenheiten. Dasselbe gilt von der Errichtung von Lungenheilstätten und Genesungsheimen durch die Gemeinden.

Dagegen sind wieder Auftragsangelegenheiten: die politischen Wahlangelegenheiten, die Ausübung der Justizhoheit durch die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte, die Verwaltungs- und gerichtliche Tätigkeit des Stadtausschusses, die Aufstellung der Urlisten für die Auswahl der Schöffen und Geschworenen, die Vorbereitung und Leitung der Reichs- und Landtagswahlen, Aufgaben auf Grund der Gewerbeordnung. Auch an die während des Krieges überwiesenen Aufgaben der Nahrungsmittelversorgung mag hier erinnert werden. Allgemein gesprochen liegen die staatlichen Aufgaben, die die Gemeinden im Staatsauftrage zu erfüllen haben, überhaupt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, der Finanz- und Vermögensverwaltung, z. T. auch der Justizverwaltung und der Justiz.

Die Staatsaufsicht ist im Grunde genommen nichts weiter als das Gegenstück und der Ergänzungsbegriff der Selbstverwaltung. Daß neuere Städteordnungen diese beiden Begriffe fester umgrenzen wollten, habe ich bereits gezeigt. Zum Problem muß man von dem hier eingenommenen Standpunkt aus die Stellung einnehmen, daß die Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich zum Wirkungskreise des Staates gehören, aber entweder den Gemeinden zur eigenen Betätigung überlassen, oder, wie soeben dargestellt, übertragen werden. Der Inhalt des kommunalen Aufsichtsrechts ist in Preußen durch eine allgemeine Vorschrift im geltenden Städterecht nicht angegeben. Wenn § 139c der preußischen Städteordnung von 1831 die Aufsichtsbehörde berechtigt wie verpflichtet, „dafür zu sorgen, daß die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange

bleibt und angezeigte Störungen beseitigt werden“, so führt dies ebensowenig zu vollständiger Klärung des Begriffs der Staatsaufsicht wie andere Vorschriften des preußischen Rechts und § 7 des Zuständigkeitsgesetzes, der nur formal die Aufsichtsinstanzen bezeichnet. Nach der Rechtslehre, Rechtsprechung und Verwaltungsübung sind die Aufgaben der Aufsichtsbehörden aber negativ und positiv zu bestimmen. Der Staat hat darüber zu wachen, daß die Verwaltung der Gemeinden nach den Gesetzen und Verordnungen sowie den Satzungen erfolgt und die Ueberschreitung der Zuständigkeit der Gemeinden verhütet wird. Positiv ist der Staat verpflichtet, die Verwirklichung der kommunalen Zwecke zu überwachen und hierauf nötigenfalls hinzuwirken. Die Praxis mehr als eines Jahrhunderts hat gezeigt, daß man mit diesen Formeln wenigstens in Preußen nicht auskam und daß die Spannung zwischen Gemeindefreiheit und Staatsautorität, Selbstverwaltung und Staatsaufsicht immer wieder hervortrat, sich bald stärker, bald schwächer erwies und zu Reibungen zwischen den Verwaltungsbehörden des Landes und den Gemeinden führte, die im höchsten Grade zu beklagen sind. Es ist kein Zweifel, daß der demokratisch-republikanisch-parlamentarische Staat aus den von mir oben dargelegten Gründen jene Spannung keineswegs vermindert, sondern verstärkt hat. Wollen wir aber nicht die Erkenntnisse benutzen, die uns eine Beschäftigung mit der Entwicklung der Selbstverwaltung geradezu aufdrängt? Tun wir dies, dann kann es uns nicht verborgen bleiben, daß zwar der Selbstverwaltungsbegriff mehr oder minder unverändert bleiben kann, daß aber, wie ich schon angedeutet habe, Maß und Art der Selbstverwaltung je nach den innen- und außenpolitischen Zuständen, den Verfassungseinrichtungen und nach der staats- und gesellschaftsphilosophischen Auffassung der jeweiligen Zeitepoche über das Verhältnis des Staates zu genossenschaftlichen Bildungen außerordentlich wechselt. Um nur einige Beispiele hierfür anzuführen: die starke finanzielle Bindung und drückende Schuldenlast des Reiches gegenüber den früheren Kriegsgegnern zwingt zu einer äußersten Anspannung aller Kräfte und zu einer Zentralisation des Steuerwesens, die auch den Ländern unmittelbar und mittelbar stark fühlbar werden muß. Es ist doch aber gänzlich unmöglich, hieran etwas Wesentliches zu ändern, solange die außenpolitische Lage dieselbe bleibt. Liegt also hierin eine Beschränkung der Selbstverwaltung, so muß sie von höheren Gesichtspunkten aus getragen und gerechtfertigt werden. Jene erwähnte Grundansicht aber über das Verhältnis von Staat und Kommunen ist auch weltanschauungsmäßig begründet und wirkt sich selbst bei denjenigen aus, die sich dieser Sachlage nicht klar bewußt

sind. In Zeiten stark liberaler Strömungen, häufig als Gegensätze zu einem bekämpften System der Ueberspannung der Staatskräfte entstanden, kommt man zur weitestgehenden Selbstverwaltung; „die Zügel der Staatsaufsicht werden auf dem Boden geschleift.“ Dann gibt es wieder andere Zeiten, in denen das Maß der Selbstverwaltung zugunsten des Gemeinschafts- und sozialen Gedankens zurückgedrängt wird. Wir befinden uns zweifellos in einer solchen Lage und auch die Bedeutung des Sozialismus, der sich hier mit deutschrechtlichen Genossenschaftsideen seltsam verbindet, wird nicht zu verkennen sein.

Ebensowenig beruht es auf rein subjektiven Absichten und politischen Tendenzen und wird deshalb auch nicht durch entgegengesetzte geändert werden können, daß Reich und Staat einen großen Teil ihrer Lebensbetätigung und Verwaltung auf Kommunen und Kommunalverbände übertragen. Die Zahl der Auftragsangelegenheiten ist schon ganz enorm, wird aber wachsen und muß es tun, solange nicht das Reich seinen eigenen Verwaltungsorganismus auf dem Gebiete der inneren Verwaltung hat und die Länder wie die Gemeinden bis dahin hier eintreten müssen. Daß damit eine starke bürokratische Bindung und Abhängigkeit der kommunalen Organe von den staatlichen Zentralinstanzen sich einstellen muß, ergibt sich von selbst. Besonders hart empfinden dies die Städte, soweit es sich um Angelegenheiten handelt, die zuerst der freiwilligen Initiative der Städte und ihrer weit ausschauenden Fürsorge entsprungen, nachher aber auf die Reichszuständigkeit übernommen worden sind, wie Arbeitsnachweis, Erwerbslosenfürsorge, Fürsorgewesen, Jugendwohlfahrt. Die Gemeinde wird hier aus ihrer initiativreichen und beschließenden Stellung zu einer bloßen Ausführungsbehörde herabgedrückt.

XII.

Alle diese Erwägungen scheinen mir auch die neuerdings stark hervorgetretene Tendenz, ein Reichsstädterecht zu schaffen, nicht eben zu unterstützen. Denn die unitarische Tendenz, die sich den Gemeinden bereits so sehr nachteilig erwiesen hat, würde sich stärken, infolge dessen die Abhängigkeit der Gemeinden vom Reiche vermehren. Denkt man sich aber das Reichsstädterecht nur als ein Rahmengesetz, dann würde ein ähnlicher Vorwurf wie der gegenüber dem neuen sächsischen Gemeindegesetz erhobene gerechtfertigt sein, daß die Hauptsache dann doch der Landes- oder Ortsgesetzgebung überlassen bliebe. Auf diese Weise kämen wir zu einer noch größeren Zersplitterung des kommunalen Rechtes als wir sie schon heute festzustellen haben. Insbesondere sind die Oberbürgermeister Blüher-Dresden und Dr. Luppe-Nürnberg in den Verhandlungen

des Deutschen Städtetags vom 25. und 26. September 1924 in Hannover (Tagungsbericht a. a. O. S. 78 ff., 94 ff.) für ein Reichsstädterecht eingetreten. Freilich taten sie das in einer Weise, die mit Einschränkungen und Vorbehalten reichlich versehen war. Sie wollten keine vollständige Städteordnung für das Reich erlassen, sondern nur ein Reichsrahmengesetz, in dem nur gewisse Grundlagen festzulegen wären, auf denen die Länder ihre Städteordnungen aufbauen sollen. So frei war von ihnen innerhalb dieses Rahmengesetzes die Gestaltung der Städteordnung gedacht, daß sie die Möglichkeit sowohl der Magistratsverfassung wie der Bürgermeistereiverfassung, als auch schließlich der sogenannten süddeutschen Stadtratsverfassung vorsahen. In der Öffentlichkeit und in dem in dieser Beziehung freilich kärglichen Schrifttum hat man sich mit Recht dieser Idee verschlossen. Nicht als ob es an und für sich unerwünscht wäre, die Städteverfassung für ganz Deutschland später einmal auf einheitliche Grundlagen durch Reichsgesetz zu stellen. Aber allzu sehr verkennt man, will man dieses Ziel in absehbarer Zeit erreichen, die unendlichen Schwierigkeiten und die sicherlich nicht geringen Besonderheiten, welche die Landesgesetzgebungen aufweisen. Meine heutigen Darlegungen, die meiner Herren Mitberichterstatter und sicherlich auch die Aussprache über diese werden die nicht zu überbietende Mannigfaltigkeit der Gemeindeverfassungen in Deutschland klar vor Augen stellen. Sie sind aber, wie schon eingangs betont, nicht Zufall und Willkür, auch nicht unbegründeter Partikularismus, sondern die Folgen historischer Entwicklung und Schicksal wie Eigenart der verschiedenen deutschen Landesteile. Irgend ein Grund, diese Besonderheiten, falls sie geschichtlich erwachsen und auch sonst berechtigt sind, zu beseitigen, liegt nicht vor. Im Gegenteil, ein solches gesetzgeberisches Vorgehen würde zu großen Verwirrungen und Verstimmungen führen. Es gibt nur den einen Weg der Vereinheitlichung, zu dem sich allmählich die Voraussetzungen bilden: Es muß sich in allen deutschen Ländern durch ihre Gesetze und ihre Verwaltung, durch Rechtsgewohnheit, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung in Bezug auf die wichtigsten Grundfragen nach und nach — und das kann vielleicht Jahrzehnte dauern — eine Übereinstimmung hinsichtlich der wichtigsten Grundlagen herausbilden, so in Bezug auf Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten, rechtliche Stellung und Befugnisse der kommunalen Organe usw. Dann wird sich die Vereinheitlichung als reife Frucht der Entwicklung selbst einstellen.

Noch ein anderes sehr wesentliches Bedenken besteht gegen eine gewillkürte statt einer in dem eben bezeichneten Sinne natürlich sich mit der Zeit herausstellenden Vereinheit-

lichung des Reichsstädterechts. Es ist politischer Natur. Alle auf schärfsten Unitarismus abzielenden Rechtseinrichtungen im Reiche haben mit Zwangsläufigkeit Gegenströmungen hervorgerufen. Es ist wahrlich nicht erwünscht, noch weitere politische Unstimmigkeiten zwischen Reich und Ländern in den deutschen Verfassungsstaat hineinzutragen. Durch weitere Verfolgung des Gedankens des Reichsstädterechts würden sich die Kämpfe um die verschiedenen hier behandelten Systeme besonders verschärfen und diejenigen Landesteile, die kennzeichnende Besonderheiten aufzuweisen haben, in hervorragendem Maße an diesem Streit beteiligt sein, so vor allem die Rheinlande. Würde aber das Reichsstädterecht den Rahmen so weit spannen, daß alle vorhandenen Besonderheiten oder wenigstens die wichtigsten beibehalten werden könnten, so wäre der Sinn des Kampfes um eine baldige Vereinheitlichung nicht einzusehen.

XIII.

Ich komme zum Schlusse. Nicht eine erschöpfende Darlegung städterechtlicher Einzelheiten, deren unendliche Reihe jeder Erörterungsmöglichkeit auf einer Tagung wie der unsrigen spotten würde, sondern eine überschauende Betrachtung war Gebot und Pflicht. Wie viel oder wie wenig Ueberzeugungskraft auch die Beweisgründe in der einen oder anderen Frage für unbefangene Hörer haben mögen, eins steht mir unbedingt fest: Wir müssen erst aus der Erkenntnis der inneren Zusammenhänge der Entwicklung seit der Revolution von 1918 rechtspolitische Folgerungen ableiten. Haben sich einmal geschichtlich-politische Strömungen geltend gemacht, sind verfassungsrechtliche Gestaltungen von größter Bedeutung vor sich gegangen, so bedarf es der Einsicht, daß alle ihre Auswirkungen auf die Gemeindeverfassung und Selbstverwaltung zwangsläufig waren. Wie begreiflich daher auch Klagen und Beschwerden über die Einengung der Selbstverwaltung seit der Revolution im einzelnen sein mögen, so steht uns doch als Männern der Wissenschaft die Erklärung und geistige Erfassung dieser soziologischen Tatsachen zunächst an erster Stelle. Wenn sich im Reich und Land auf absehbare Zeit die geschilderten historisch-politischen Strömungen und verfassungsrechtlichen Gestaltungen usw. nicht ändern, so wird auch der Ansturm gegenüber dem sich mehrenden Staatseinfluß in bezug auf die Gemeinden vergeblich sein. Erst wenn alle jene Einzelmomente, die zu einer unitarischen und die Selbstverwaltung einengenden Richtung geführt haben, sich mindestens teilweise wandeln, dann erst kann eine freiere Entwicklung der Selbstverwaltung anheben. Ihre Einschränkung ist, wir sahen es, nicht subjektive Willkür gewesen, sondern notwendige Folge der nur geistig erfassbaren Ereignisse.

Suchen wir aber nach Formeln, die für rechtspolitische Forderungen einigermaßen brauchbar sein sollen, so können wir, meine ich, zu den folgenden Sätzen greifen: Gebt dem Staate was des Staates ist! Er muß gerade in der jetzigen Zeit politischer, gesellschaftlicher und religiöser Gährung, in unseren Tagen wirtschaftlicher und ethischer Not seine starke Autorität wieder aufrichten und bewahren. Er kann unter keinen Umständen eine Gemeindepolitik dulden, die zentrifugal und bestrebt wäre, sich, auf Kosten von Staat und Reich, zu selbständigen und unabhängigen politischen Gebilden mit unbeschränkter wirtschaftlicher Macht auszugestalten. Die wirklichen gegebenen politischen Notwendigkeiten — Staatsnotwendigkeiten im ureigentlichsten Sinne des Wortes —, nicht aber irgendwelche subjektiv ausschweifende Vorstellungen von einem *pouvoir municipal* dürfen hier maßgebend sein. Gebt dem Staate was des Staates ist — aber auch den Gemeinden darf ihre den lokalen Lebensaufgaben gemäß, der deutschrechtlichen Genossenschaftsidee entsprechende Freiheit in Recht und Rechtsanwendung nicht geschmälert werden. Zwei Probleme gilt es hier zu lösen: Es muß trotz aller Schwierigkeit rechtlicher Formulierung eine möglichst genaue Begrenzung der Staatsaufsicht und der Selbstverwaltung, der obrigkeitlichen Mitverwaltung besonders hinsichtlich der Auftragsangelegenheiten versucht werden. Alle Formulierungen, die die Gemeindeverfassungen besonders auch der letzten Zeit gewählt haben, müssen zum Gegenstande einer sorgfältigen Untersuchung unter Berücksichtigung der Staatsnotwendigkeiten gemacht werden. Das ist das eine. Das andere aber ist, daß den Gemeinden für ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten und zur Durchführung der Auftragsangelegenheiten eine ausreichende finanzielle Sicherstellung zu gewähren ist. Wie, nach tragischen Versuchen, eine einseitige sozialistisch-kommunistische Weltanschauung in Deutschland zur dauernden politischen Geltung zu bringen sich als erfolglos erwies, so sind auch einseitige Rückschläge in ein bürokratisch-autokratisches oder halbabsolutistisches Staatsleben unerwünscht. Ein Ausgleich aller Extreme ist zu erstreben. Auch auf dem von uns hier erörterten Gebiete wird nur in einem Gleichgewicht der sozial-gemeinschaftmäßigen und der individual-freiheitlichen Tendenzen das Wohl des deutschen Volkes und Staates abgewogen werden. Sie müssen uns höher stehen als jeder Prinzipienstreit um Selbstverwaltung und Staatsaufsicht.

1a. Leitsätze des ersten Berichterstatters.

1. *Die treibenden Kräfte der Entwicklung der Gemeindeverfassungen sind nicht, oder jedenfalls nicht ausschließ-lich, in der rechtlichen Ausprägung durch Gesetze und Verordnungen zu finden. Sie bilden vielmehr nur den Niederschlag der historisch-politischen Strömungen, der Gedanken und Richtungen der Demokratie und teilweise des Sozialismus. Sie sind Folgen des Verfassungsgrundsatzes der Volkssouveränität und der Verbindung von Parla-mentsabsolutismus und zentraler Staatsregierung.*
2. *Die unitarische Tendenz der Reichsverfassung im allge-meinen und ihre besonderen Erscheinungsformen: die Aus-dehnung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Reiches, die Anpassung des Gemeindewahlrechts an das radikale Wahl-recht zum Reichstag, die Folgen des sogenannten gemein-samen Indigenats und die Ablehnung des pouvoir muni-cipal haben den Umfang des Lebenskreises und die Be-deutung der Wirksamkeit der Gemeinden unmittelbar und mittelbar eingeschränkt. (Art. 8, 10, 11, 17, 83, 84, 110, 127 RV).*
3. *Für die Länder drängen sich, soweit dort entsprechende Einrichtungen, Grundsätze und Strömungen wie im Reich vorhanden sind — und das ist in weitgehendem Maße der Fall — dieselben Einsichten in die Eigenart der treibenden Kräfte auf wie im Reich.*
4. *Die zwischen Staatsautorität und Gemeindefreiheit, Selbst-verwaltung und Staatsaufsicht bestehende Spannung tritt in den Ländern in weit schärferer Form als im Reiche hervor. Ueberlieferung und Rechtslage lassen dies leicht begreiflich, wenn auch nicht wünschenswert erscheinen. Geschichtlicher Einsicht sollte nicht weiter verborgen bleiben, daß, wenn auch nicht der Selbstverwaltungs-begriff, so doch Maß und Art der Selbstver-waltung relativ sind. Außen- und innenpolitische Gesamtlage, Verfassungseinrichtungen, herrschende staats- und gesellschaftsphilosophische Auffassung vom Verhält-nis des Staates zu genossenschaftlichen Bildungen (und ähnliches mehr) sind hier wesentlich bestimmend und sollten von schematischen Vergleichen mit früher be-währten Rechts- und Verwaltungsformen und von ent-sprechenden Forderungen abhalten.*
5. *Die Uebernahme vielfach zuerst in den Gemeinden aus-gebildeter Einrichtungen auf Reich oder Staat entzieht jenen nicht nur wichtige Inhalte ihrer Lebensbetätigung, sondern führt zu einem sich immer mehr ausdehnenden*

Uebertragungssystem (Auftragsangelegenheiten), das notwendigerweise zu stark bürokratischen Bindungen und zur Abhängigkeit der kommunalen Organe von den staatlichen Zentralinstanzen führen muß (z. B. Arbeitsnachweis, Fürsorgewesen, Erwerbslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung, Jugendwohlfahrt).

6. *Die Gesetzgebung der Länder spiegelt die finanzielle und wirtschaftliche Abhängigkeit und teilweise Ohnmacht der Gemeinden, die Durchführung der demokratischen Grundsätze in der Organisation der städtischen Verwaltung, im Wahlrecht, in der Zulassung der Frauen, im Gemeindebeamtenrecht wieder (insbesondere Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Braunschweig).*
 7. *Ein Reichsstädterecht würde die unitarische Tendenz stärken, die Abhängigkeit der Gemeinden vom Reich vermehren oder aber, nur als Rahmengesetz gedacht, die Vielfältigkeit stärken statt schwächen.*
 8. *Erst die Erkenntnis der inneren Zusammenhänge der Entwicklung seit der Revolution von 1918 kann zu rechtspolitischen Forderungen führen. Insoweit sich die geschilderten geschichtlich-politischen Bedingungen, verfassungsrechtlichen Gestaltungen usw. nicht ändern — und daß sie sich ändern sollen, wird hier grundsätzlich nicht verlangt und nicht erwartet — werden sich die zwangsläufigen Auswirkungen auf die Gemeindeverfassung und Selbstverwaltung begreiflicherweise nicht ausschalten lassen. Im Reich und im Lande wird auf absehbare Zeit mehr an Staatseinfluß gegenüber den Gemeinden verbleiben als es bis zur Revolution der Fall war. Wird dem Staate gegeben, was des Staates ist — immer als Folgerung aus den gegebenen und fortwirkenden Ursachen gedacht — so wird doch, bei aller großen Schwierigkeit rechtlicher Formulierung, eine möglichst genaue Begrenzung der Staatsaufsicht und der obrigkeitlichen Mitverwaltung zu versuchen sein. Den Gemeinden wird eine ihren lokalen Lebensaufgaben gemäße, der deutschrechtlichen Genossenschaftsidee entsprechende Freiheit in Recht und Rechtsanwendung zu geben und die hierfür wie zur Durchführung der Auftragsangelegenheiten ausreichende finanzielle Sicherstellung zu gewähren sein.*
-

Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution in Württemberg, Baden und Hessen.

2. Bericht von Staatsminister a. D. Professor Dr. Ludwig von Köhler in Tübingen.

Die politischen Umwälzungen der Jahre 1918/19 haben auch in Württemberg, Baden und Hessen eine Revision des Verfassungsrechts der Gemeinden zur Folge gehabt. Während sie in Württemberg und Hessen formell nur zur Erlassung von Abänderungs- und Ergänzungsgesetzen zu den bestehenden Gemeindeordnungen geführt hat, hat sie in Baden eine Neukodifikation des Gemeindeverfassungs- und Verwaltungsrechts in einer neuen „Badischen Gemeindeordnung“ gebracht. Ich stelle bei der Berichterstattung, die sich auf das für die Beurteilung der Entwicklung Notwendige erstrecken und beschränken soll, Württemberg voraus, Baden an den Schluß.

I.

In Württemberg hatte die Gemeinde-Ordnung vom 28. Juli 1906, Reg.-Bl. S. 323, die Verhandlungen und Kämpfe zum Abschluß gebracht, die Jahre lang um die Reform der Gemeindeverfassung geführt worden waren. Die Gemeindeordnung stellt eine zusammenfassende Kodifikation des Gemeindeverfassungs- und Verwaltungsrechts dar und hatte, unter Beseitigung veralteter Formen, der Gemeindeverfassung eine im Großen und Ganzen moderne Gestaltung gegeben. Die durch die drei ersten organischen Edikte vom 31. Dezember 1818, die Gemeindeverfassung, die Oberamtverfassung und die Verwaltung der Stiftungen betreffend (Reg.-Bl. 1919 S. 17) sowie das Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822 (Reg.-Bl. S. 131) festgelegte, verfassungsmäßig¹⁾ geschützte, im Wandel der Zeiten befestigte und erweiterte Selbstverwaltung der Gemeinden war weiter ausgebaut, und es war den Gemeinden ein zwar bestimmt umgrenztes, aber doch

¹⁾ Vgl. insbesondere §§ 65—69 der Verfassungs-Urkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819.

allgemeines örtliches Gesetzgebungsrecht in dem Recht zur Erlassung von Gemeindefestsetzungen eingeräumt worden, das bisher, von einzelnen Sonderregelungen abgesehen, nur in gewissen Anfängen (vgl. Art. 61 des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes vom 16. Juni 1885, Reg.-Bl. S. 257) vorhanden gewesen war. Die Befugnisse der staatlichen Aufsichtsbehörden waren eingeschränkt und genauer umgrenzt, und es war den Gemeinden gegen Eingriffe dieser Behörden in das Selbstverwaltungsrecht ein größerer verwaltungsgerichtlicher Schutz als bisher gewährt worden (Art. 8, Abs. 1 vgl. mit Art. 195, Abs. 2). Zur Mitwirkung bei der staatlichen Aufsichtsführung war in dem Bezirksrat ein Organ herangezogen, das zugleich Organ der kommunalen Selbstverwaltung und bei dem das Laienelement vertreten ist. Die Selbständigkeit der größeren Stadtgemeinden war erweitert und so auf die Verschiedenheit der größeren und der kleinen Gemeinden mehr als früher Rücksicht genommen. Sodann ist auch eine nicht nur verwaltungsrechtlich, sondern auch kulturgeschichtlich interessante Einrichtung endgültig beseitigt worden (Art. 259), die auf einem Gesetz vom 24. Juni 1855 (Reg.-Bl. S. 43) beruhende besondere Staatsaufsicht über verwahrloste Gemeinden, kraft deren in Gemeinden, „welche sich in sittlichem und ökonomischem Zerfall befinden“, zum Zweck der Herbeiführung eines besseren Zustandes zugleich mit einer finanziellen Unterstützung aus Staatsmitteln eine weitgehende Uebernahme der Verwaltung durch den Staat, also eine teilweise Suspension der Selbstverwaltung wegen Unfähigkeit des Selbstverwaltungskörpers zu ihrer Ausübung, stattfinden konnte. Endlich — und das war das allgemeinpolitisch Wichtigste — war die Lebenslänglichkeit der Ortsvorsteher aufgehoben und deren Amtsdauer auf zehn Jahre bei Möglichkeit der Wiederwahl befristet worden (Art. 55). Neben die Einführung der periodischen Wahl der Ortsvorsteher war diejenige der Verhältniswahl für die Wahl der unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats und der Mitglieder des Bürgerausschusses in den großen und mittleren Städten getreten.

Die von der Regierung gewollte durchgreifende Vereinfachung der Organisation der Gemeindeverwaltung, die Abschaffung des Bürgerausschusses in den kleineren Gemeinden auf der einen Seite und die Einführung der Magistratsverfassung in den größeren Städten auf der andern Seite, gelangte allerdings nicht zur Einführung. Die diesbezüglichen Vorschläge der Regierung wurden in der Abgeordnetenkammer abgelehnt. Das Institut des Bürgerausschusses wurde sogar noch weiter ausgebildet, indem ihm ein allgemeines Initiativrecht, d. h. das Recht verliehen wurde, in allen Gemeindeangelegenheiten dem Gemeinderat Vorschläge zu machen,

über die dieser dann Beschluß zu fassen verpflichtet war (Art. 50, Abs. 4).

Neben der Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 war als weiteres Grundgesetz für die Gemeindeverwaltung das Gesetz, betreffend die Gemeindeangehörigkeit vom 16. Juni 1885 (Reg.-Bl. S. 257) im wesentlichen unverändert bestehen geblieben. Es war das Gesetz, das die aus dem persönlichen Gemeindeverband sich ergebenden Rechte und Pflichten regelte — konservativ, ja in gewissem Sinne reaktionär gerichtet. Die Reichsgesetze über den Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit, über die Freizügigkeit, über den Unterstützungswohnsitz und die Gewerbeordnung hatten das Gemeindebürgerrecht wesentlicher Teile seiner früheren Bedeutung entkleidet. Dennoch hatte das württembergische Gemeindeangehörigkeitsgesetz den Uebergang von der alten Bürgergemeinde zur reinen Einwohnergemeinde nicht vollzogen, vielmehr mit Rücksicht auf die Bedeutung der in zahlreichen Gemeinden des Landes bestehenden, an das sogenannte Aktivbürgerrecht geknüpften Gemeindevorteile am Gemeindebürgerrecht festgehalten. Ja, es hatte wieder einen Schritt rückwärts getan, indem es das Gemeindevahlrecht wieder von dem Besitz des Bürgerrechts abhängig machte, während die Verwaltungsnovelle vom 6. Juli 1849 (Reg.-Bl. S. 277), die bis dahin gegolten hatte, für die Wahl des Gemeinderats wie für die des Bürgerausschusses das Wahlrecht sämtlicher volljähriger steuerzahlender Orts einwohner eingeführt hatte (Art. 1—3 daselbst).

Nach der Gemeindeordnung und dem Gemeindeangehörigkeitsgesetz kennzeichnet sich die württ. Gemeindeverfassung zu Beginn des Weltkrieges in großen Zügen wie folgt: Die städtische und ländliche Gemeindeverfassung sind in ihrem Aufbau grundsätzlich gleich gestaltet, wenn auch in den Einzelheiten den Verhältnissen der großen Städte durch Sondervorschriften Rechnung getragen ist. Die Vertretung der Gemeinde und die Verwaltung ihrer Angelegenheiten kommt in allen Gemeinden des Landes dem Gemeinderat als dem Gemeindevorstand zu. Er ist der eigentliche maßgebende Träger des Gemeindevillens. Er besteht aus dem Ortsvorsteher und einer Anzahl weiterer Mitglieder. Der Ortsvorsteher ist Vorsitzender des Gemeinderats und als solcher Leitender des Gemeindevorstands. Zugleich hat er die Leitung der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne und endlich ist er ausführendes Organ der allgemeinen Staatsverwaltung (Art. 9, 10, 63 Gde.O.). Neben den Gemeinderat und ihm gegenüber tritt der Bürgerausschuß als Bürgerschaftsvertretung. Er hat die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch den Gemeinderat zu überwachen, in bestimmtem Umfang ein Mitverwaltungsrecht und auf den Gebieten der Zuständig-

keit des Gemeinderats ein allgemeines Initiativrecht. (Art. 9 Abs. 2, Art. 49, 50 Gde.O.). Beide Kollegien werden ebenso wie der Ortsvorsteher von der Bürgerschaft in unmittelbarer Wahl gewählt (Art. 11 ff., 45, 55 ff. Gde.O.). Die württ. Gemeindeverfassung nach der Gemeindeordnung von 1906 kommt also der Magistratsverfassung insofern nahe als die Gemeindeverwaltung einem Kollegium, dem Gemeinderat, übertragen ist und neben demselben eine besondere Vertretung der Gemeindebürger, der Bürgerausschuß, besteht, dem auch das Recht zur Initiative zusteht. Der Unterschied liegt aber darin, daß die Gemeinderatsmitglieder gleichfalls auf verhältnismäßig kurze Amtsdauer unmittelbar von der Bürgerschaft gewählt werden, also auch ihrerseits eine Vertretung der Gemeindebürger darstellen.¹⁾ Eine Ausnahme machen hiervon wieder die besoldeten Gemeinderäte, die in großen und mittleren Städten, d. h. Städten mit mehr als 10000 Einwohnern, bestellt werden können und welche nicht von den Gemeindebürgern, sondern durch Gemeinderat und Bürgerausschuß gewählt werden (Art. 87 f. Gde.O.). Aktiv und passiv wahlberechtigt sind nur Gemeindebürger (Art. 11 Abs. 1 Gde.O., Art. 1, 12 ff. Gde.-Angeh.-Ges.). Verhältniswahl besteht nur für die großen und mittleren Städte (Art. 11 ff., 73 ff. Gde.O.). An das Bürgerrecht ist auch grundsätzlich das Recht zum Genuß der in der Gemeinde bestehenden öffentlichrechtlichen persönlichen Gemeindevorteile geknüpft (Art. 1 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 22 Gde.-Angeh.-Ges.). Die Gemeinden haben das Recht der Selbstverwaltung und in bestimmten, genau festgesetztem Umfang das Recht der Selbstgesetzgebung (Art. 8 Gde.O.). Die Rechtsverhältnisse der Beamten und Unterbeamten der Gemeinden sind in Anlehnung an die Bestimmungen des für die Staatsbeamten geltenden württembergischen Beamtengesetzes unter entsprechender Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Gemeinden geregelt (Art. 98 ff. Gde.O.). Die Festsetzung der den Gemeindebeamten zu reichenden Gehalte ist Sache der selbständigen Bestimmung der Gemeinden. Nur für die Bemessung der den Ortsvorstehern in kleineren Städten und Landgemeinden, d. h. den Gemeinden mit nicht mehr als 10000 Einwohnern, zu gewährenden Gehalte kann im Verordnungsweg ein Rahmen vorgeschrieben werden (Art. 105, Abs. 1 u. 2 Gde.O.). Bei der Aufsicht des Staates über die Gemeindevollverwaltung (IX. Abschnitt der Gde.O., Art. 185 ff.) geht die württembergische Gesetzgebung davon aus, daß die Regel die Selbstverwaltung bildet und daß die Vorschriften über die staatliche Aufsichtsführung den Charakter von Ausnahmebestimmungen haben mit dem Zweck, die

¹⁾ Vergl. auch Begründung zum Entwurf einer Gemeindeordnung, Verh. der württ. Kammer der Abgeordneten 1902, Beil. 193 S. 82.

öffentlichen Interessen der Allgemeinheit gegenüber der Gemeindeverwaltung wahrzunehmen¹⁾. Im allgemeinen beschränkt sich daher die staatliche Aufsicht darauf, daß die gesetzlich den Gemeinden zustehenden Befugnisse nicht überschritten, die gesetzlich den Gemeinden obliegenden öffentlichen Verbindlichkeiten erfüllt und die gesetzlichen Vorschriften über die Geschäftsführung bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, insbesondere des Gemeinde- und Stiftungsvermögens beobachtet werden. Die Mittel, deren sich die höhere Behörde bei Ausübung der Aufsicht bedient, sind die auch in anderen Gemeindeverfassungen üblichen, informatorischer, präventiver, repressiver Art unter Zulassung auch eines entsprechenden Verwaltungszwangsverfahrens. Die Fälle, in denen die Beschlüsse des Gemeinderats der Genehmigung der Regierung bedürfen, sind gesetzlich bestimmt. Sie liegen vornehmlich auf vermögensrechtlichem Gebiet. Sie betreffen vor allem die Veräußerung von Grundeigentum von einem bestimmten Wertbetrag an, Schuldannahmen, Uebernahme neuer bleibender Verbindlichkeiten, Verteilung von Vermögensteilen der Gemeinde und sollen die Sicherheit für eine gesunde ökonomische Verwaltung der Gemeinden verstärken. Das Genehmigungsrecht ist in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen unbeschränkt, die Genehmigung kann also auch aus Zweckmäßigkeitsgründen versagt werden. Für die Aufsicht über die örtliche Polizeiverwaltung gelten wesentlich weitergehende Vorschriften. Hinsichtlich der Aufsicht der Staatsbehörden über die Bewirtschaftung der Gemeindegewaldungen verbleibt es bei der besonderen gesetzlichen Regelung (Art. 186 bis 197 Gde.O.).

Das durch die Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 geschaffene Werk hat sich im ganzen in der praktischen Handhabung bewährt, mochten auch in Einzelheiten Wünsche nach Abänderung der Gemeindeverfassung schon vor dem Kriege laut geworden sein.

Der Weltkrieg hatte einschneidende Veränderungen naturgemäß auch im Gemeindeleben und in der Gemeindeverwaltung gebracht und ließ sie in mehrfacher Hinsicht in Beziehung auf diejenigen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse hervortreten, welche für die Gestaltung der Gemeindeverfassung von Bedeutung sind. Es waren in erster Linie wirtschaftliche Momente, die hier treibend wirkten. Die Kriegswirtschaft in ihren verschiedenen Zweigen, vor allem die Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung und der Versorgung mit den sonstigen Lebensbedürfnissen hatten den Gemeinden um-

¹⁾ Vergl. auch Michel, die Gemeindeordnung und die Bezirksordnung für das Königreich Württemberg nebst den hierzu ergangenen Vollzugsbestimmungen. Stuttgart 1909 Anm. 1 zu Art. 186 GdeO.

fassende neue Aufgaben zugewiesen, deren Erfüllung in die Lebensverhältnisse der Gemeindegossen tief eingriff und den Gemeinden und ihren Organen zugleich ein in dieser Art früher nicht gekanntes Maß von selbständiger Verantwortung auferlegte. Ähnlich lag es auf dem Gebiet der Kriegsfürsorge und der sonstigen Wohlfahrtspflege. Es ging nicht an, das zu ignorieren. Ein Lockern der Zügel der Staatsaufsicht ergab sich daraus als eine Selbstverständlichkeit, der um so mehr Rechnung getragen werden mußte, als die Forderung nach freierer Betätigung der Selbstverwaltung der Gemeinden in dem Vergleich mit dem immer mehr zunehmenden Einfluß kriegswirtschaftlicher Organisationen neue Nahrung fand. Dazu kam mit fortschreitendem Kriege die Erkenntnis, daß selbst bei einem siegreichen oder doch nicht unglücklichen Ausgang des Krieges wenigstens zunächst mit einer erheblichen Schwächung der Betätigungsmöglichkeit wiederaufbauender staatlicher Verwaltung zu rechnen sei. Um so mehr mußten die „Grundlagen des Staatsvereines“¹⁾ in sich gefestigt und aktionsfähig gemacht bzw. erhalten werden.

Neben den Grundsatz „gesunder fortschrittlicher Entwicklung“ wurde nach den Worten des Ministers des Innern in seiner Programmrede von 1918 der „Grundsatz möglicher Vereinfachung“²⁾ gestellt. Mit in den Vordergrund hatte sich hier die Frage der Zusammenlegung kleinerer Gemeinden zu leistungsfähigeren Gemeinwesen geschoben. Württemberg hat zahlreiche Zwerggemeinden, deren Leistungsfähigkeit gering ist, während der Verwaltungsapparat in ihnen ein umständlicher und kostspieliger ist. Die Regierung hatte ihre Zusammenlegung zu einfachen oder, wenn es nicht anders ginge, zu zusammengesetzten Gemeinden auf ihr Programm geschrieben³⁾.

Eine Erscheinung allerdings, die im Lauf des Krieges zutage getreten war, konnte sich — und zwar aus allgemein politischen Gründen — gesetzgeberisch nicht oder nur vorübergehend und beschränkt auswirken. Die Sorge, nicht wieder gewählt zu werden, hat manchen Ortsvorsteher abgehalten, mit der nötigen Energie, Strenge und Unparteilichkeit auf die Durchführung der kriegswirtschaftlichen Vorschriften, namentlich derjenigen über die Lebensmittelversorgung zu dringen. Die Abhängigkeit des Gemeindeführers von der Wählerschaft hat hier zweifellos bedenkliche Folgen gezeitigt und drängte

¹⁾ Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819 § 62.

²⁾ 296. Sitzung der Württ. zweiten Kammer vom 16. Mai 1918, Prot. Bd. 101 von 1918, S. 5605.

³⁾ Verhandlungen der Württ. zweiten Kammer a. a. O. S. 5606.

die Frage auf, ob die Abschaffung der Lebenslänglichkeit der Ortsvorsteher wirklich zum Vorteil der Allgemeinheit gewesen ist. Allein ein Zurückkehren zu der Lebenslänglichkeit der Ortsvorsteher, die durch Einzelfälle schwer diskreditiert, in den Gemeindeverfassungskämpfen schließlich von allen politischen Parteien verworfen worden war, wäre, vollends in der damaligen Zeit, ein Ding der Unmöglichkeit gewesen.

Die Kriegswirtschaft und ihre Begleitumstände hatten noch in anderer Richtung auf die Verhältnisse der Gemeinden eingewirkt. Die Umstellung der Industrie auf Kriegearbeit, die Konzentration der Betriebe, die Verteilung des vorhandenen Arbeiterkontingents hatten neben anderen Umständen eine Verschiebung der Bevölkerung, den Zuzug neuer Einwohner, zum Teil in beträchtlichem Umfang, namentlich in die industriellen Gemeinden gebracht. Das ließ die möglichst baldige Inangriffnahme einer Revision des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes von 1885 und die Erwägung geboten erscheinen, „ob nicht in den für die Erwerbung des Bürgerrechts . . . erforderlichen Voraussetzungen Erleichterungen geschaffen werden könnten“¹⁾.

In sozialer Hinsicht war die Zweckmäßigkeit einer erhöhten Mitarbeit der Frauen, gerade auch in Gemeindeangelegenheiten, während des Krieges augenfällig geworden. In Betracht kam vor allem die Armenpflege, die soziale Fürsorge und die Bevölkerungspolitik, Kinderschutz, Jugendfürsorge, Wohnungswesen, Krankenfürsorge und ähnliches¹⁾. Bei Regierung und Parlament war übereinstimmende Geneigtheit vorhanden, „den Einfluß, der nach den Erfahrungen der Kriegszeit den Frauen im Interesse der Allgemeinheit gewährt werden könne und solle“ zu erweitern. Aber man wollte nicht hinausgehen über die weitere Heranziehung von entsprechend vorgebildeten Frauen als sachverständige Beiräte zu den Ausschüssen der Gemeindevertretungen, sowie als Mitglieder zu den für einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung zu bildenden besonderen Kommissionen, „insoweit in ihnen spezifische Frauenangelegenheiten berührende Maßnahmen beraten werden,“ und man lehnte die nur von der Sozialdemokratie unterstützte Forderung auf Einführung des kommunalen Wahlrechts der Frauen ab²⁾.

So hatte sich während des Krieges eine Reform der württ. Gemeindeverfassung vorbereitet, deren Einzelheiten naturgemäß

¹⁾ Staatsminister des Innern Dr. von Köhler in der 226. Sitzung der Württ. zweiten Kammer vom 16. Mai 1918, Prot. Bd. 101, Jahrgang 1918, S. 5605.

²⁾ Vgl. insbesondere Bericht des Staatsrechtlichen Ausschusses über 16 Eingaben von württembergischen Frauen-Vereinen, betreffend die Mitwirkung der Frau im öffentlichen Leben. Verhandlungen der Württ. zweiten Kammer 1913/18, Beil. Bd. 118, Beil. 468 S. 353 ff.

noch nicht fest umschrieben waren, deren Tendenz sich aber deutlich erkennen ließ: weitere Abschwächung des Grundsatzes der Bürgergemeinde, Förderung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden auch durch organisatorische Maßnahmen, fortschrittliche Entwicklung und Vereinfachung der Gemeindeverfassung, namentlich auch in Hinsicht auf das staatliche Aufsichtsrecht. Die Frage der organschaftlichen Beteiligung der Frau am gemeindebürgerlichen Leben war in der Hauptsache in negativer Richtung beantwortet worden.

Mit der Revolution hat die zunächst herrschende Diktatur des Proletariats auch in der Gemeindeverwaltung sich durchzusetzen und die Verfassung der Gemeinden durch eine je nach den Verhältnissen mehr oder minder wirksame und weitgehende Nebenregierung der Arbeiter-, Bauern- und Soldatenräte in ihrem Kern, dem Selbstverwaltungsrecht, zu treffen versucht. Diese Nebenregierung und die Maßnahmen, die von der schon wenige Tage nach der Revolution durch bürgerliche Mitglieder verstärkten provisorischen Regierung ergriffen wurden, um ihr eine nachhaltig schädigende Wirkung zu nehmen, sind, so interessant sie in rechts- und kulturgeschichtlicher Hinsicht sein mögen, für die Entwicklung des württembergischen Gemeindeverfassungsrechts belanglos geblieben.

Positiv neu gestaltend hatte die Revolution zuerst in Beziehung auf das Frauenwahlrecht gewirkt. Das königliche Manifest vom 9. November 1918, gegengezeichnet von den Ministern des am 9. November ernannten parlamentarischen Eintagsministeriums, ordnete die Einberufung einer konstituierenden Landesversammlung an, die durch allgemeine, gleiche, direkte, geheime Wahl der württ. Staatsangehörigen über 24 Jahren, beiderlei Geschlechts, gebildet werden sollte. Die Forderung der Sozialdemokratie hinsichtlich der Erweiterung der politischen Rechte der Frauen war also noch von dem Monarchen in dem wichtigsten Punkt erfüllt worden. Daraus mußten in jedem Fall für das Gemeindeverfassungsrecht die entsprechenden Folgerungen um so mehr gezogen werden, als jene oben erwähnten von der sozialdemokratischen Partei unterstützten Eingaben der Frauenverbände gerade die Einführung des kommunalen Wahlrechts der Frauen gefordert hatten.

Inzwischen hatte der Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (RGBl. S. 1303) die künftige Vornahme aller Wahlen zu öffentlichen Körperschaften, d. h. der Vertretungen der Staaten und Gemeinden,¹⁾ nach dem gleichen, ge-

¹⁾ Bekanntmachung, betr. Wahlen zu öffentlichen Körperschaften, vom 29. Januar 1919, RGBl. S. 123.

heimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht auf Grund des proportionalen Wahlsystems für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen angeordnet. Die württembergische provisorische Regierung war in der Lage, schon unter dem 28. Januar 1919 den Entwurf eines Gesetzes, betreffend das Gemeindewahlrecht und die Gemeindevertretung vorzulegen, das zunächst als ein Notgesetz für die Uebergangszeit bis zur Erlassung einer neuen Gemeindeordnung gedacht war (Begr.). Es wurde von der Landesversammlung am 8. März 1919 mit großer Mehrheit angenommen und unter dem 15. März 1919 verkündet¹⁾.

Wie schon der Titel besagt, beschränkt es sich nicht darauf, die bisherigen Grundlagen für das Gemeindewahlrecht und das Gemeindewahlverfahren mit den Forderungen des Aufrufs der Volksbeauftragten in Einklang zu bringen, sondern es geht darüber hinaus. Es greift, wie wir sehen werden, noch in einem weiteren Punkt in das Gemeindeverfassungsrecht ein.

Was das Gemeindewahlrecht betrifft, so erfaßt die Neuregelung das Wahlrecht und die Wählbarkeit. Anlangend zunächst das (aktive) Gemeindewahlrecht werden formalrechtlich die vom Stimm- und Wahlrecht handelnden Vorschriften der Art. 12 bis 14 des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes vom 16. Juni 1885 durch Art. 1 des neuen Gesetzes ersetzt. Weitere mit der Neuregelung in Widerspruch stehende Vorschriften des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes (Art. 1 Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 2) sowie der Gemeindeordnung (Art. 11 Abs. 1) werden aufgehoben. Materiellrechtlich befaßt sich das Gesetz vor allem mit dem Wahlalter und den staatsrechtlichen und sonstigen verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen für die Wahlfähigkeit und die Wählbarkeit. Das aktive Wahlrecht, d. h. nach dem an die alte Fassung sich anschließenden Art. 1 „das Recht der Teilnahme an den Wahlen zu den Gemeindeämtern und das Stimmrecht in sonstigen Gemeindeangelegenheiten“ steht nunmehr „allen württembergischen Staatsbürgern ohne Unterschied des Geschlechts zu, welche das 20. Lebensjahr vollendet und im Gemeinde- oder Teilgemeindebezirk ihren Wohnsitz haben“. (Ziff. 1 Satz 1.) Als Gemeindeämter, die durch direkte Wahl der Gemeindeeinwohner besetzt werden, kommen in Betracht die Stellen der Mitglieder des Gemeinderats, das Ortsvorsteheramt sowie das Amt des Anwalts in Teilgemeinden mit mindestens 10 wahlberechtigten Gemeindeeinwohnern. Ein Stimmrecht in sonstigen Gemeindeangelegenheiten kommt nur in kleinen Teilgemeinden, in denen die Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten der Teilgemeindeversammlung als

¹⁾ Veröffentlichung im Reg.Bl. auf S. 25 ff.

der Gesamtheit der stimmberechtigten Gemeindeeinwohner zusteht, vor (Art. 175 Abs. 3, Art. 173 Abs. 3 GdeO.). Ziffer 2 regelt die Tatbestände, welche zum Ruhen des Wahlrechts führen: Das Wahl- oder Stimmrecht ruht für den an sich Wahlberechtigten in den üblichen Fällen (Nichtbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte, Entmündigung, Stellung unter vorläufige Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft). Und endlich ist in Ziffer 3 die Wählbarkeit für den Gemeinderat allen danach wahlberechtigten Personen eingeräumt, welche das 25. Lebensjahr vollendet haben. Bezüglich der übrigen Gemeindeämter verbleibt es bei den bisherigen Vorschriften.

Das Gesetz ist hiernach dem Grundsatz der Einwohnergemeinde in dem wichtigsten Punkte entgegengekommen: das Wahlrecht ist nicht mehr Ausfluß des Gemeindsbürgerrechts als eines Rechts, das nur einem engeren Kreis der Gemeindeangehörigen zusteht, sondern ist an den Wohnsitz geknüpft. Und dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, daß eine Person in dem Gemeindebezirk dann ihren Wohnsitz hat, wenn sie dort ihren Aufenthalt hat und beabsichtigt, diesen Aufenthalt dauernd beizubehalten¹⁾. Von Festsetzung einer Wartezeit für die Ausübung des Wahl- oder Stimmrechts ist abgesehen. Dagegen ist an der Forderung der württembergischen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung festgehalten. Ausgehend von der richtigen Erwägung, daß die Verwaltung einer Gemeinde als die Verwaltung von öffentlichen Angelegenheiten vorwiegend lokaler Bedeutung nur von denjenigen richtig beurteilt werden kann, die in einer entsprechenden Interessenverbindung zur Gemeinde stehen, war zunächst eine Fassung angenommen worden, welche die Ausübung des Wahl- oder Stimmrechts an die Voraussetzung einer mindestens einjährigen Wohnsitzdauer knüpfte, anderseits aber sich mit dem Nachweis der Reichsangehörigkeit begnügte. Mit Rücksicht auf die Kriegsteilnehmer, welche die Forderung einjährigen Wohnsitzes vielfach nicht hätten erfüllen können, sollte diese Bestimmung erst für die Zeit nach dem 1. April 1920 wirksam werden. — Man sieht deutlich das Vorwalten zweier Tendenzen, der konservativen in dem Ersatzschaffen für die mit der Aufgabe des Bürgerrechts als Wahlrechtsvoraussetzung weggefallene wünschenswerte Kautel und der radikalen, die den durch die Revolution mit ihren Folgen verstärkten Reichsbürgergedanken auch im Gemeindeverfassungsrecht zur Geltung bringen wollte.

¹⁾ Vergl. Michel, Die Gemeindewahlen in Württemberg nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung in der Fassung des Gesetzes vom 15. März 1919, betr. das Gemeindewahlrecht und die Gemeindevertretung, zweite ergänzte Auflage, 1919, S. 3.

In der dritten Lesung wurde der Regierungsentwurf in diesem Punkte wiederhergestellt. Man wollte keine Bindung für die Zukunft festlegen, um so weniger, als die baldige Vorlage einer neuen Gemeindeordnung in Aussicht gestellt worden war. Der von radikal-sozialistischer Seite gestellte Antrag, statt der württembergischen Staatsangehörigkeit allgemein, also ohne irgend welche Wartezeit, die Reichsangehörigkeit genügen zu lassen, fand keine Mehrheit. Er war auch von dem sozialdemokratischen Minister des Innern bekämpft worden¹⁾. So war denn das Äquivalent für die im Gemeindebürgerrecht liegende Verbindung mit der Gemeinde durch die Kombination „Württembergische Staatsangehörigkeit und Wohnsitz“ geschaffen worden.

Die Gewährung des Wahlrechts an die Frauen war nach dem Vorausgegangenen eine von keiner Seite angefochtene Selbstverständlichkeit. Die Herabsetzung des Wahlalters von bisherigen 25 Jahren (Art. 12 Abs. 1 GAGes.) auf 20 Jahre stellte eine Konzession an die Sozialdemokratie und an die Vorgänge in anderen Wahlgesetzen und anderen Bundesstaaten dar, auf die sich die Mehrheit in zweiter Lesung der Ausschlußberatung einigte, nachdem die erste Lesung die Festsetzung des Wahlalters auf das vollendete 21. Lebensjahr ergeben hatte²⁾.

Die Verminderung der Fälle, in denen das Wahlrecht ruht, Ausscheidung des Falls der Konkursöffnung, des Bezugs öffentlicher Armenunterstützung und der Steuerrückständigkeit (Art. 14 Ziff. 4—6 GAGes.) aus ihnen, entspricht neuzeitlichen Forderungen, die längst vor der Revolution erhoben worden waren und deren Verwirklichung auch eine unter anderen Umständen vorgenommene Revision des Gemeindeverfassungsrechts hätte bringen müssen.

Die Neuregelung der Wählbarkeit bezieht sich zunächst lediglich auf die Wahl in den Gemeinderat, die früher (Art. 1 Abs. 2 GAGes.) an den Besitz des Gemeindebürgerrechts geknüpft war. Die Wählbarkeit zu dem Amt des Ortsvorstehers ist nicht geändert worden. Sie war schon bisher nicht Ausfluß des Gemeindebürgerrechts (Art. 57 Gde.O.) und im übrigen wurde bei ihr kein Anlaß zur Aenderung gefunden. Die Regelung der Wählbarkeit zum Gemeinderat bleibt nach dem neuen Gesetz wie bisher (Art. 12 GAGes.) im engen Zusammenhang mit derjenigen des aktiven Wahlrechts. Sie ist entsprechend erfolgt: Alle Wahlberechtigten sind mit einer

¹⁾ Verhandlungen der Verfassungsgebenden württembergischen Landesversammlung, 10. Sitzung vom 5. März 1919, Prot. Bd. 1 von 1919 S. 225, 226.

²⁾ Verhandlungen der Verfassungsgebenden württ. Landesversammlung, 10. Sitzung vom 5. März 1919, Prot. Bd. 1 von 1919, S. 222.

gleich zu erwähnenden Einschränkung auch wählbar. Gewisse Schranken, die nach der Gemeindeordnung (Art. 26 Abs. 4 und Art. 100 Abs. 2 Satz 3) für die Gemeindebeamten und -Untergeordneten in Beziehung auf die Wählbarkeit bestanden und die in dem dienstlichen Abhängigkeitsverhältnis der Gemeindebeamten einerseits, dem Ueberwachungsrecht der Gemeindevertreter andererseits ihre Begründung gefunden hatten, wurden als nicht mehr zeitgemäß und dem Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Staatsbürger widersprechend beseitigt. Die Neuregelung brachte also Loslösung auch der Wählbarkeit vom Gemeindebürgerrecht und Anknüpfung an den Besitz der württ. Staatsangehörigkeit und den Wohnsitz in der Gemeinde, Einräumung der Wählbarkeit auch an die Frauen. Dagegen wurde aus der Herabsetzung des Wahlalters die Folgerung für die Wählbarkeit nicht gezogen. Ein Antrag, das Wählbarkeitsalter ebenfalls auf 20 Jahre herabzusetzen, wurde abgelehnt.¹⁾ An dem bisherigen Erfordernis der Vollendung des 25. Lebensjahres war also festgehalten. Zur Vermeidung von Unstimmigkeiten wurde als Ergänzung zu den Bestimmungen über Wahlrecht und Wählbarkeit bestimmt, daß alle Vorschriften der Gemeindeordnung, des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes und anderer Gesetze, die das Recht zur Teilnahme an der Wahl zu einem Amt, die Wählbarkeit und die Verpflichtung zur Annahme eines Amtes von dem Besitz des Gemeindebürgerrechts abhängig machen — besonders Bezug genommen wurde in den Verhandlungen auf die Mitglieder des Ortsschulrats²⁾, — als durch die entsprechend anzuwendenden Bestimmungen des Art. 1 abgeändert gelten (Art. 2 Abs. 2).

Die durch das Gesetz vom 15. März 1919 bewirkte Aenderung des Wahlverfahrens besteht unter formeller Aenderung einer Anzahl Artikel der Gemeindeordnung in der grundsätzlichen Erstreckung des Verhältniswahlverfahrens auf die Gemeinderatswahlen in allen Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern (Art. 5 Abs. 2) und in der gesetzlichen Festlegung der Sonntagswahl und zwar für die Gemeinderatswahl wie für die Ortsvorsteherwahl (Art. 9). Beide Aenderungen sind durch die Revolution unter unmittelbarem Einfluß des Aufrufs der Volksbeauftragten veranlaßt. Und bei der weitgehenden Verallgemeinerung des Grundsatzes der Verhältniswahl ist, wenn dies auch nicht ausdrücklich mit diesen Worten ausgesprochen wurde, der uns in dieser Zeit fast schlagwortartig immer wieder begegnende Gedanke maßgebend gewesen, den Volkswillen in reiner und unverfälschter Gestalt auch im

¹⁾ A. a. O. 10. Sitzung S. 226.

²⁾ A. a. O. 10. Sitzung S. 226.

Gemeindeverfassungsleben zum Ausdruck zu bringen. Aber die Festsetzung der Verhältniswahl als einzig zugelassenes Wahlverfahren ist doch wiederum nichts völlig Neues in der württ. Gemeindeverfassung, sondern knüpft an eine Regelung an, die wenigstens für die großen und mittleren Städte, d. h. die Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern, bereits durch die Gemeindeordnung von 1906 (Art. 73 ff.) eingeführt worden war. Freilich ist die dort erfolgte Regelung nicht unverändert übernommen worden. Die letztere hatte trotz und innerhalb des Proportionalwahlverfahrens dem einzelnen Wähler völlige Freiheit unter den Kandidaten gelassen. Nicht nur das „Panachieren“, sondern auch die Wahl von „Wilden“ war ihm gestattet. Beides wurde durch das neue Gesetz für die großen Städte ausgeschlossen, also die „gebundene Liste“ an die Stelle der „freien Liste“ gesetzt (Art. 5 Abs. 2 Buchst. A), während für die Gemeinden mit mehr als 500 bis zu 50000 Einwohnern zwar auch die Wahl von „Wilden“ ausgeschlossen, die Zulässigkeit des „Panachierens“ aber beibehalten wurde (Art. 5 Abs. 2 Buchst. B). Die Möglichkeit der beschränkten Stimmenhäufung (des Kumulierens) war für alle Gemeinden, in denen nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt wurde, vorgesehen, wie sie auch schon bisher bei dem Verhältniswahlverfahren in den großen und mittleren Städten gegeben war. Auch hier wiederum Anknüpfung an Bestehendes unter Nutzbarmachung der gemachten Erfahrungen und unter Durchtränkung mit dem Geist der neuen Zeit. Die Regelung so, wie sie durch das Gesetz erfolgt ist, ist erst nach lebhaften Auseinandersetzungen in Ausschuß und Plenum der Landesversammlung zustande gekommen. Sie geben ein anschauliches Bild des Kampfes des Alten mit dem Neuen auf diesem wichtigen Gebiet des Gemeindeverfassungslebens. Die leitenden Gesichtspunkte für die in der schließlichen Regelung getroffene Aenderung der bisherigen Vorschriften lassen sich in folgendem zusammenfassen¹⁾: Die Zulassung der Aufstellung von Wilden könne die Durchführung des Grundsatzes der Verhältniswahl insofern störend beeinflussen als die Ersatzmöglichkeit eines etwa gewählten aber aus irgendeinem Grunde im Laufe der Wahlperiode aus dem Kollegium wieder ausscheidenden Wilden nicht gegeben sei, während der auf der Parteilistliste Gewählte bei seinem Ausscheiden selbsttätig durch den ihm auf den Wahlvorschlag folgenden ersetzt werde. Das Panachieren habe in denjenigen Städten, in welchen die Verhältniswahl schon bisher bestand, zu Mißständen, auch zu Intriguen innerhalb

¹⁾ Vgl. Verhandlungen der verfassungsgebenden württ. Landesversammlung 11. Sitzung, Prot. Bd. 1 von 1919, S. 244 ff.

der eigenen Partei geführt. In Stuttgart sei es „für alle Parteien zweifellos eine Quelle des Zwistes, der Unzuverlässigkeit und von Streitigkeiten gewesen“¹⁾. Das Mischen bedeute „eine politische Unehrllichkeit“ und führe zu „politischer Korruption, Mandatsjägerei und Unehrllichkeit unter den Wählern selber“²⁾. Deshalb sei es in den großen Städten, wo auch bei den Gemeindewahlen politische Gesichtspunkte mehr oder weniger hereinspielen, auszuschließen. Das sei um so eher möglich, als in den großen Städten „der Kreis derer, die sich auf eine Liste zu vereinigen in der Lage sind, in der Regel so groß sein wird, daß er auch für sich allein einen besonderen Wahlvorschlag einreichen kann“. Bei den anderen Gemeinden dagegen sei „dieser Kreis nicht so groß und deshalb besteht dort . . . ein Bedürfnis dafür, daß man nötigenfalls im Wege des Panachierens diejenigen Leute auf das Rathaus bringt, die dazu nach der Meinung des betreffenden Wählers und der Wählerin besonders geeignet sind“³⁾. Die Stimmenhäufung solle dem Wähler eine gewisse Freiheit innerhalb der gebundenen Liste lassen, ihm gestatten, den Mann seines besonderen Vertrauens zu bevorzugen. Bei den kleinen und kleinsten Gemeinden stoße die Durchführung der Verhältniswahl auf praktische Schwierigkeiten. Die notwendige Zahl von Unterzeichnern für die Wahlvorschläge werde oft nicht vorhanden sein. Vielfach werde überhaupt nur ein Wahlvorschlag eingereicht werden. Dann komme es im Grunde auf das alte Wahlsystem heraus. In zusammengesetzten Gemeinden mit einer Mehrzahl von Teilgemeinden, bei denen die Gemeinderatsstellen zugleich auf die Angehörigen der einzelnen Teilgemeinden verteilt werden müssen, werde die Schwierigkeit der praktischen Durchführung noch erhöht.

Die Erneuerung des Gemeinderatskollegiums hat bei einer Wahldauer von sechs Jahren jetzt je nach drei Jahren zur Hälfte statt wie bisher je nach zwei Jahren zu einem Drittel zu erfolgen — eine Aenderung, erst von dem Landtagsausschuß und zwar auf einstimmigen Beschluß⁴⁾ eingefügt, die wiederum, weil die Stetigkeit der gemeindlichen Entwicklung unterstützend eines gewissen konservativen Charakters nicht entbehrt, im Uebrigen aber ohne grundsätzliche Bedeutung ist.

Die in dem Gesetz vom 15. März 1919 über das Gemeindewahlrecht und das Gemeindewahlverfahren getroffene Regelung konnte nicht durchaus aufrecht erhalten werden, nachdem die Reichsverfassung in Art. 110 Abs. 2 die völlige Gleichstellung

¹⁾ Abg. Hanser a. a. O. S. 247.

²⁾ Abg. Vorhölzer a. a. O. S. 248.

³⁾ Abg. Scheef a. a. O. 13. Sitzung S. 281/82.

⁴⁾ Berichterstatter v. Mühlberger a. a. O. 11. Sitzung S. 240.

der landesfremden Reichsangehörigen mit den Angehörigen des Aufenthaltlandes ausgesprochen und in Art. 17 Richtlinien aufgestellt hatte, mit denen die württ. Regelung nicht durchweg im Einklang stand. Nach Art. 17 Abs. 2 Satz 1 gelten die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die Gemeindewahlen. Und der zwingenden Vorschrift von Art. 17 Abs. 1 Satz 2 und Art. 110 Abs. 2, daß wahlberechtigt und wählbar alle reichsdeutschen Männer und Frauen sind, war nach dem württ. Wahlgesetz für die Gemeindevertretung nicht entsprochen, die Forderung der Verhältniswahl nicht restlos für die Vertretungen aller Gemeinden erfüllt. Die Frage, deren Stellung möglich gewesen wäre, ob nämlich die Vorschrift in Art. 17 Abs. 2 Satz 1 der RV. auf die Wahlen der württ. Gemeinderäte überhaupt Anwendung zu finden habe, ist von Regierung und Volksvertretung nicht ausdrücklich gestellt und erörtert, sondern ohne weiteres bejaht worden. Nach der eigentümlichen Struktur der württ. Gemeindeverfassung, nach der der Gemeinderat nicht nur den Gemeindevorstand bildet, sondern jetzt auch — darauf komme ich noch — die Gemeindevertretung, das Gemeindeparlament darstellt, ist dem beizutreten. Das Gesetz vom 20. Oktober 1922 über Aenderung des Gemeindewahlrechts (Reg.Bl. S. 431) zieht die sich ergebenden Folgerungen: Die Bindung des Gemeindewahlrechts und der Wählbarkeit an den Besitz der württ. Staatsangehörigkeit wird aufgehoben. Allen Deutschen steht jetzt das Wahlrecht und die Wählbarkeit zu. Aber nunmehr kehrt man unter Ausnutzung des Vorbehalts in Art. 17 Abs. 2 Satz 2 RV. zu dem schon 1919 erörterten Gedanken, allerdings in abgeschwächter Form zurück und stellt in bewusster Uebereinstimmung¹⁾ mit dem badischen Gesetz vom 5. Oktober 1921 als weitere Voraussetzung des aktiven und passiven Gemeindewahlrechts das „Wohnen im Gemeinde- oder Teilgemeindebezirk seit sechs Monaten“ auf (Art. 1, I Ziff. 1 Satz 1). Dabei ist unter „wohnen“ zu verstehen, daß die betreffenden daselbst ihren nicht bloß vorübergehenden Aufenthalt haben (§ 2 Abs. 1 der Vollzugsverfügung des Ministeriums des Innern vom 30. Oktober 1922, Reg.Bl. S. 443, in Uebereinstimmung mit der Begründung zum Gesetzentwurf). Der Ausschuß hatte sich für die Bemessung der Aufenthaltsfrist auf ein Jahr entschieden, der schließliche Beschluß des Landtags bedeutete ein Zugeständnis an die Sozialdemokratie, die eine solche Frist überhaupt nicht wollte, weil zu befürchten sei, daß dadurch „gerade die Arbeiterschaft um ihr Gemeindewahlrecht käme“²⁾. Die Betonung des

¹⁾ Vgl. die Begründung zu dem Ges.-Entw.

²⁾ Verhandlungen des württ. Landtags 1920/22, Prot. Bd. 5, S. 3964.

Moments der Interessenverbindung, des Zusammenhangs zwischen Wähler und Gemeinde kehrt auch in der, ebenfalls einen Vorgang in der badischen Gemeindeordnung findenden Bestimmung wieder, daß derjenige, welcher infolge Wegzugs das Wahlrecht verloren hat, jedoch vor Ablauf von zwei Jahren in die Gemeinde zurückkehrt, mit der Rückkehr das Wahlrecht (das aktive wie das passive) wieder erlangt (Art. 1, I Ziff. 1 Satz 2 verb. mit Ziff. 4). Die Beschränkung der Verhältniswahl auf die Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern entfällt (Art. 1 II und III), das Ministerium des Innern hat aber die Möglichkeit, insbesondere bezüglich der Durchführung der Verhältniswahl in Teilgemeinden, von den Vorschriften der Gemeindeordnung abweichende Bestimmungen zu erlassen (Art. 1, IV). Auch ist — wiederum im Interesse der kleinen Gemeinden — zur Vermeidung von Einseitigkeiten außer in den großen Städten dann, wenn nur ein gültiger Wahlvorschlag eingekommen ist, die Wahl von „Wilden“ zugelassen (Art. 1, IV). Von den sonstigen Bestimmungen des Gesetzes, das u. a. auch die Tatbestände für die rechtliche und tatsächliche Einschränkung des Wahlrechts in Anlehnung an das Landtagswahlgesetz vom 15. Mai 1920 (Reg.Bl. S. 243) neu ordnet, sind als für die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts von Interesse hervorzubeben das Ruhen des Wahlrechts für die Soldaten während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zur Wehrmacht und die Zulassung der Samstagwahl statt der Sonntagwahl durch Gemeinderatsbeschluß und unter der in Berücksichtigung der Interessen der Arbeiterschaft festgesetzten Bedingung der Ausdehnung der Wahlzeit bis 8 Uhr abends.

Bei diesen Bestimmungen über das Gemeindewahlrecht ist es bis jetzt geblieben.

Nicht minder einschneidend war der Eingriff in die Gemeindeverfassung, der durch das Gesetz vom 15. März 1919 in der Abschaffung des Bürger-Ausschusses bewirkt wurde. Und doch war auch er nur das Ergebnis einer Entwicklung, die sich im Lauf der Zeit, namentlich der letzten Jahre vor der Revolution, vorbereitet hatte. Noch bei der Etatsberatung im Jahre 1918 war durch Beschlüsse beider Kammern die Regierung ersucht worden, „in Erwägung darüber einzutreten, ob nicht den Gemeinden, insbesondere den größeren Gemeinden, das Recht eingeräumt werden könne, das Einkollegial-System einzuführen“¹⁾. Der Minister des Innern hatte

¹⁾ Dritte Zusammenstellung von Beschlüssen der zweiten Kammer zu dem Entwurf des Staatshaltsplans für das Rechnungsjahr 1918, Ziff. 3 zu Kap. 20 Tit 1 — Verhandlungen der württembergischen zweiten Kammer 1917/18, Beil.-Bd. 118, Beil. 480 und Anlage zu Beil. 608 der Verhandlungen der Ersten Kammer 1913/18 Beil. Bd. 29.

Erwägungen über die Frage zugesagt¹⁾. Wie schon erwähnt, war in dem Entwurf zur Gemeindeordnung von 1906 von der Regierung selbst die Beiseitigung des Bürgerausschusses in bestimmtem Umfang gefordert worden. Damals war der Landtag der konservativere Teil gewesen. Die Revolution hat das Tempo beschleunigt. Wie in der Staatsverfassung, so ist man auch in der Gemeindeverfassung über das „Zweikammersystem“ hinweggeschritten. Die tieferen inneren Gründe lagen in der Entwicklung, welche die Einrichtung genommen hatte. Der Bürgerausschuß, dessen erste Anfänge in den von der Bürgerschaft zu wählenden Gemeindegewählten der absoluten Zeit zu suchen sind, welche die Gemeinde gegenüber dem aus Gericht und Rat zusammengesetzten, die Verwaltung ausübenden Magistrat zu vertreten hatten, war ursprünglich gedacht als ein Gegengewicht gegen die damals im Grundsatz²⁾ noch lebenslänglich bestellten Mitglieder des Gemeinderats. Als eine alle Jahre hälftig durch geheime Wahl zu erneuernde Vertretung der Bürgerschaft bildete sie gegenüber der durch den Gemeinderat repräsentierten stabilen Gemeindeverwaltung das bewegliche Element, durch das die in der Gemeinde jeweils herrschenden Anschauungen und Auffassungen über die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten zum entsprechenden Ausdruck gelangen konnten. Seine Zustimmung war zu einer Reihe wichtiger Beschlüsse des Gemeinderats erforderlich, wenn diese in Vollzug gesetzt werden wollten. Der Bürgerausschuß war also ein Kontrollorgan. Er sollte, wie der Berichterstatter in der verfassungsgebenden württembergischen Landesversammlung zutreffend sich ausdrückte „etwa eingessenen Gewohnheiten des Gemeindegewählten, einer Familienherrschaft oder sonstigen Herrschaft des Gemeinderats gegenüber eine ausgleichende Tätigkeit“ ausüben³⁾. Ueber diese Funktion war der Bürgerausschuß, der — namentlich parteipolitisch — wohl auch als Vorschule für das Amt eines Gemeindegewählten angesehen wurde⁴⁾, längst hinausgewachsen. Nicht nur, daß die Zahl der Fälle, in denen seine Zustimmung zur Vollziehbarkeit der Gemeinde

¹⁾ Verhandlungen der zweiten Kammer 1913/18, 249. Sitzung vom 17. Juli 1918, Prot. Bd. 102 von 1918 S. 6126.

²⁾ Sie mußten sich nach Verfluß von zwei Jahren seit ihrer ersten Wahl einer wiederholten Wahl unterziehen und waren dann im Fall der Wiederwahl auf Lebenszeit bestellt.

³⁾ Verhandlungen des württembergischen Landtags 1919/20, Prot. Bd. 1 S. 150. Vgl. auch die Begründung zu dem Entwurf einer Gemeindeordnung. Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten 1902. Beil. 193, S. 78.

⁴⁾ Adolf Scheef, Mitglied der Landesversammlung, Die neue Verfassung der Württembergischen Gemeinden. Sonderabdruck aus dem „Reutlinger Generalanzeiger“ S. 6.

ratsbeschlüsse erforderlich war, beträchtlich vermehrt worden war, — durch das in Art. 50 Abs. 4 der Gemeindeordnung neu eingeführte Initiativrecht war er in wesentlichen Beziehungen dem Gemeinderat gleichgestellt. Dazu kam, daß in der Praxis der Bürgerausschuß in den seiner Zustimmung bedürftenden Fällen schon von Anfang an zu allen Beratungen in den Kommissionen herangezogen zu werden pflegte¹⁾, die Kontrolle also zu einer regelrechten Mitarbeit geworden war und die durch die Gemeindeordnung für gewisse Fälle vorgeschriebene Durchzählung der Stimmen innerhalb beider Kollegien etwaigen auf das Einheitskollegium gerichteten Tendenzen Vorschub leistete. Auf der anderen Seite wurden die Gemeinderatsmitglieder seit der Verwaltungsnovelle vom 6. Juni 1849 (Reg. Bl. S. 277) nicht mehr auf Lebenszeit, sondern auf sechs Jahre gewählt. Zwei Kollegien aber, von demselben Wahlkörper, auf dieselbe Zeit gewählt mit weitgehend denselben Aufgaben nebeneinander bestehen zu lassen, war in der Tat nicht begründet. So war es erklärlich, daß die verfassunggebende Landesversammlung im Jahre 1919, die im Begriff stand, für die Landesvertretung endgültig die erste Kammer zu beseitigen, ohne weiteres dazu überging, in der Gemeindeverwaltung den Bürgerausschuß abzuschaffen und diejenigen Befugnisse, die bisher dem Gemeinderat und Bürgerausschuß und den beiden Kollegien zusammen zugewiesen waren, unter formeller Aufhebung der entgegenstehenden gesetzlichen Bestimmungen dem Gemeinderat übertrug (Art. 3). Eine Vertretung der Bürgerschaft oder Einwohnerschaft gegenüber der Gemeindeverwaltung gibt es jetzt nicht mehr, die von dem „Gemeindevolk“ gewählte Gemeindeverwaltung ist eben diese Vertretung oder umgekehrt das Gemeindevolk ist es, das durch die von ihm unmittelbar gewählte Vertretung zusammen mit dem gleichfalls unmittelbar von ihr gewählten Ortsvorsteher die Gemeinde verwaltet, — eine Konstruktion durchaus demokratisch gedacht, den Zeitverhältnissen und Zeitanschauungen, dem Drang nach Vereinfachung der Verwaltung und dem württembergischen Empfinden entsprechend. Gleichzeitig — das erschien als Ausgleich und im Interesse einer möglichst weitgehenden Vertretung der verschiedenen Berufsstände wünschenswert und auch für die Durchführung der Verhältniswahl zweckmäßig — wurde die Zahl der Mitglieder des Gemeinderats erhöht (Art. 4 des Gesetzes vom 15. März 1919). Im übrigen blieb es bei der bisherigen Gemeindeverfassung, auch für die großen Städte.

¹⁾ Abg. Dr. v. Mühlberger, Verh. der verfassunggebenden württembergischen Landesversammlung, 7. Sitzung. Prot. Bd. 1 von 1919. S. 150/151.

An der rechtlichen Stellung des Ortsvorstehers und der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen ihm und dem Gemeinderat insbesondere ist nichts geändert. Damit stellt die württembergische Gemeindeverfassung einen Typus dar, der sich in die alten Systeme nicht eingliedern läßt. Er wird mit Recht als „Gemeinderatsverfassung“ bezeichnet.

Auf entgegengesetzter Bahn als die bisher besprochenen Aenderungen scheint zunächst eine nicht unwesentlich in das Verfassungsrecht der Gemeinden eingreifende Maßnahme sich zu bewegen, die noch vor der letzten Gemeindeordnungsnovelle eingeleitet und durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 16. Dezember 1921 (Reg.Bl. von 1922, S. 15) zum Abschluß gebracht worden ist¹⁾. Nach der Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 hat die Gemeinde die Verwaltung der Ortspolizei. Ob im Rahmen des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises ist streitig. Die geschichtliche Entwicklung läßt die erstere Ansicht als die richtige erscheinen. Die Gründe für eine neue gesetzliche Regelung lagen nun nach der Begründung des Gesetzentwurfs einmal in den Nachwirkungen des Krieges, der gesteigerten Kriminalität, dauernden Zunahme schwerster Verbrechen gegen Person und Eigentum und der stets drohenden Gefahr von Aufruhr und Putschen, welche die bestehenden Vollzugsorgane der Polizei als ungenügend erscheinen ließen, und sodann in der Notwendigkeit einer organischen Eingliederung der staatlichen Ordnungspolizei. Sie führten zu einer Verstaatlichung der Ortspolizei unter Uebertragung ihrer Verwaltung an neue selbständige lokale Fachbehörden, an staatliche Polizeiverwaltungsstellen (Polizeiämter), freilich unter Beschränkung auf bestimmte Zweige der Ortspolizei und auf bestimmte Klassen von Gemeinden, für die ein Bedürfnis nach Verstaatlichung anzuerkennen ist. Soweit die Ortspolizei nicht durch Gesetz oder Verordnung verstaatlicht wird, verbleibt sie der Gemeinde. An dem grundsätzlichen Recht der Gemeinde auf die Verwaltung der Ortspolizei wollte nichts geändert werden. Der Plan einer Verstaatlichung der Polizei, auch in beschränktem Umfang, ist vor dem Kriege beim württ. Landtag stets auf Widerstand gestoßen. Die in dem Gegenüberstehen von Obrigkeit und Untertan begründet gewesenen Hemmungen ließen ihn nicht durchdringen. Mit dem Aufkommen des neuen Staatsgedankens blieb für sie kein Raum mehr.

In den besprochenen drei Gesetzen hatte sich die Reform der württ. Gemeindeverfassung vorläufig erschöpft. Aber sie sollten nur eine Abschlagszahlung bilden auf eine fast bei jeder

¹⁾ Vgl. darüber im einzelnen Ludwig von Köhler, Die Polizeireform in Württemberg, Archiv des öffentlichen Rechts Bd. XLII, Heft 2 S. 206.

Beratung des Staatshaushaltsplans in nahe Aussicht gestellte durchgreifende Revision der Gemeindeordnung. Inzwischen hat neuerdings das württ. Staatsministerium auf Grund des württ. Ermächtigungsgesetzes vom 24. Dezember 1923 (Reg.Bl. S. 525) unter dem 29. März 1924 (Reg.Bl. S. 192) im Verordnungswege eine Anzahl von Aenderungen der Gemeindeordnung vorgenommen, die der Vereinfachung der Verwaltung mit dem Ziel der Ersparung von Ausgaben dienen. In der Hauptsache sich auf Vereinfachungen in der Geschäftsführung beziehend, greifen einzelne der Aenderungen doch auch in das Gemeindeverfassungsrecht ein. Die Fälle der vorbehaltenen Mitwirkung der Staatsaufsichtsbehörde durch Genehmigung der Beschlüsse des Gemeinderats sind eingeschränkt. Vor allem aber hat die Verordnung versucht, das bereits erwähnte Problem der Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden durch organisatorische Maßnahmen wenigstens einer vorläufigen Lösung entgegenzuführen. Während die Vereinigung zweier oder mehrerer benachbarter Gemeinden zu einer Gemeinde gegen den Willen der beteiligten Gemeinden bisher (vgl. Art. 3 und 5 Gde.O.) nur im Wege des Gesetzes erfolgen konnte, kann sie jetzt aus Gründen des Gemeinwohl, insbesondere zur Schaffung leistungsfähiger oder zur Beseitigung leistungsunfähiger Gemeinden im Wege der Verordnung angeordnet werden (Art. 3 a Abs. 1 Gde.O. in der Fassung der VO. vom 29. März 1924). Und die Verordnung geht noch einen Schritt weiter, indem sie denselben Grundsatz auch auf die Vereinigung von Gemeindeverbänden oder deren Angliederung an Bezirksverbände oder deren Umwandlung zu solchen Anwendung finden läßt (Art. 3 a Abs. 2 a. a. O.). Sodann können jetzt zum Zweck der Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung von den Vorschriften der Gemeindeordnung über die Sondergebilde der zusammengesetzten Gemeinden und ihre Verfassung (VII. Abschnitt) abweichende Bestimmungen im Verordnungswege getroffen worden.

II.

In Hessen hat die Verfassung vom 12. Dezember 1919 (Reg.Bl. S. 439) nach dem Vorbild der badischen Verfassung (§ 20 Abs. 3) die Gewährleistung der Gemeinden in ihrem dermaligen Bestand unter ihre Bestimmungen aufgenommen und damit die Bedeutung der Gemeinden für das ganze Staatsleben zum Ausdruck gebracht (Art. 62). Zugleich hat sie das bestehende Recht insofern abgeändert als sie die Bildung einer neuen Gemeinde erschwert hat. Sie kann jetzt nur noch auf dem Wege des Gesetzes geschehen, während sie bisher mit Genehmigung der Staatsregierung erfolgen konnte (Art 62 der

hessischen Verfassung vgl. mit Art. 9 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung). Im übrigen ist die Revision der hessischen Gemeindeverfassung im wesentlichen enthalten in den Gesetzen vom 15. April 1919, die Abänderung der Landgemeindeordnung vom 8. Juli 1911 betreffend und die Abänderung der Städteordnung vom 8. Juli 1911 betreffend. (Reg.Bl. S. 150 und S. 137). Einige wenige Aenderungen und Ergänzungen haben diese Gesetze gefunden durch solche vom 23. Mai 1919, die Amtszeit der Bürgermeister und besoldeten Beigeordneten der Städte betreffend (Reg.Bl. S. 258), vom 22. Juli 1919, die Ergänzung der Gesetze, die Abänderung der Landgemeindeordnung, die Abänderung der Städteordnung und die Abänderung der Kreis- und Provinzialordnung betreffend (Reg.Bl. S. 300) und vom 18. Oktober 1921 über die Ergänzung des Artikels 181 des Gesetzes, die Landgemeindeordnung betreffend, vom 8. Juli 1911 (Reg.Bl. S. 215). Dazu tritt dann noch das Gesetz über die Ortspolizei vom 14. Juli 1921 (Reg.Bl. S. 191).

Die Gesetze vom 15. April 1919 stellen formell im wesentlichen eine Aenderung und Ergänzung einer Anzahl von Artikeln der genannten Gemeindeverfassungsgesetze vom 8. Juli 1911 (Reg.Bl. S. 445 und 367) dar. Materiell beschränkt sie sich auf eine Neuordnung des kommunalen Wahlrechts und eine Anzahl zum Teil einschneidender Neuerungen, „die den Zweck verfolgen, dem Volkswillen einen stärkeren und unmittelbaren Einfluß auf die Verwaltung in Stadt- und Landgemeinden unter Aufhebung der aus früheren Zeiten noch überkommenen Privilegien einzelner Volksteile zu sichern“ (Begr.¹). Damit ist die Revision eine ausgedehntere geworden als in Württemberg. Aber auch in Hessen ist auf eine weitere Umgestaltung der bestehenden kommunalen Gesetzgebung vorerst verzichtet. Sie hätte einer sehr eingehenden und langwierigen Vorbereitung bedurft, „die eine Lösung der dringenderen Aufgabe, das kommunale Wahlrecht auf eine freiheitliche Grundlage im Einklang mit den Aenderungen des Wahlrechts im Reiche und den Einzelstaaten zu stellen, auf nicht absehbare Zeit hinausgezögert hätte“. (Begr. S. 35). Es bleibt also vorerst auch bei der formell getrennten Behandlung einer Stadtverfassung und einer Gemeindeverfassung in zwei besonderen Gesetzen.

Was zunächst die Wahlrechtsreform betrifft, so bietet sie in ihrem Ergebnis gegenüber der Entwicklung in

¹) Verhandlungen der Volkskammer der Republik Hessen im Jahre 1919. Erster Landtag 1919—1921. Drucksachen I Nr. 64.

Württemberg im Ganzen genommen wenig grundsätzlich Neues. Das ist natürlich, da es die gleichen von innen wie von außen treibenden Kräfte sind, die sie hervorrufen. Der Wunsch nach einer Aenderung des alten Wahlsystems hatte nach der Begründung zu den Revisionsgesetzen (Drucks. Nr. 64 S. 33) sich schon vor der Novemberrevolution geltend gemacht. In seiner Durchführung ist Hessen radikaler als Württemberg. Wir begegnen auch bei der hessischen Revision der Gemeindeverfassung der Herabsetzung des Wahlalters auf das vollendete 20. Lebensjahr (vom bisherigen 25.), der Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts, der Festsetzung der Sonntagswahl und der allgemeinen Durchführung der Verhältniswahl nach dem System der gebundenen Listen, an Stelle der bisherigen reinen Mehrheitswahl, für die Wahlen zum Gemeinderat und zur Stadtverordnetenversammlung (Ziff. 4, 6, 9, 13, 19 der neuen Gesetze vgl. mit Art. 38, 40, 43, 47 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung.) Aber während Württemberg das Alter für die Wählbarkeit zum Gemeinderat auf das vollendete 25. Lebensjahr festsetzt, begnügen sich die neuen hessischen Gemeindegesetze mit dem Volljährigkeitsalter (Ziff. 6 der Gesetze vom 15. April 1919 vgl. mit Art. 40 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung). Und während die neue württ. Gesetzgebung den Frauen die Wählbarkeit nur für den Gemeinderat einräumt, es im übrigen aber bei den bestehenden Vorschriften beläßt und danach die Wahl von Frauen zum Ortsvorsteheramt in Württemberg ausgeschlossen ist, bringen die hessischen Gesetze den Frauen auch die Wählbarkeit zum Bürgermeister und zum Beigeordnetenamt sowie zum Amt des Gemeindevorstandes und bewilligen ihnen damit auf diesem Gebiet die gleichen Rechte, die den Männern zustehen. (Ziff. 35, 44, 51 des Ges. vom 15. April 1919 vgl. mit Art. 70, 88, 155 der Landgemeindeordnung, Ziff. 35 des Ges. vom 15. April 1919 vgl. mit Art. 70 der Städteordnung). An das Ortsbürgerrecht war die Wahlberechtigung und die Wählbarkeit schon bisher nicht mehr geknüpft (vgl. Art. 38, 40 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung), der Uebergang zur Einwohnergemeinde in dieser Beziehung also schon früher erfolgt als in Württemberg. Jetzt wird in Hessen wiederum ein Schritt vorausgetan. Mit der Beseitigung derjenigen Bestimmungen, welche das Gemeindevahlrecht an die Gemeindesteuerpflicht knüpften und seine Ausübung unter bestimmten, den Anschauungen einer früheren Zeit angehörenden Voraussetzungen, wie Bezug von Armenunterstützung und Vorliegen von Steuerrückständen hemmten, wird zugleich das Erfordernis einer Wohndauer von bisherigen drei Jahren auf eine solche von drei Monaten herabgesetzt

(Ziff. 4, 5 der Gesetze vom 15. April 1919 vgl. mit Art. 38, 39 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung). Die Wählbarkeit ist auf eine dementsprechend breitere Grundlage gestellt. Besonders hervorzuheben ist folgendes: Das Erfordernis des Besitzes der hessischen Staatsangehörigkeit ist auch für die Wählbarkeit zum Bürgermeister in den Landgemeinden oder zum unbesoldeten Beigeordneten, für die es bisher noch bestand, beseitigt. Der Besitz einer deutschen Staatsangehörigkeit genügt. (Ziff. 35, 44 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 70, 88 der Landgemeindeordnung, Ziff. 35 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 70 der Städteordnung). Beseitigt ist das bisherige Vorrecht der Höchstbesteuerten, wonach sie mindestens die Hälfte der Mitglieder der Gemeindevertretung zu stellen hatten, sowie das Sitz- und Stimmrecht des höchstbesteuerten Grundbesitzers in den Landgemeinden (Ziff. 2 der Gesetze vom 15. April 1919 vgl. mit Art. 36 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung, Ziff. 54 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 216 der Landgemeindeordnung und Gesetz vom 3. Mai 1858, die Bildung der Ortsvorstände betreffend). Die Beschränkungen, denen Staatsbeamte, Richter, Geistliche, Volksschullehrer und die Gemeindebeamten hinsichtlich der Wählbarkeit oder der Mitgliedschaft in der Stadtverordnetenversammlung bzw. im Gemeinderat unterworfen waren, sind gefallen. (Ziff. 6, 8 der neuen Gesetze vgl. mit Art. 40, 42 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung). Das System der gebundenen Listen bei der Verhältniswahl ist insofern noch strenger durchgeführt als in Württemberg, als das Kumulieren nicht zugelassen ist.

Die Amtsdauer der Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung und des Gemeinderats ist erheblich verkürzt worden, von neun auf drei Jahre. Alle drei Jahre findet eine Erneuerung des ganzen Kollegiums statt, während bisher alle drei Jahre nur eine Teilerneuerung von je einem Drittel der Mitglieder erfolgte (Ziff. 9, 10 der neuen Gesetze vgl. mit Art. 43, 44 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung). Durch die Verkürzung der Wahlperiode soll in nicht zu laugen Zeiträumen der Wählerschaft Gelegenheit gegeben werden, „ein politisches Werturteil über die Tätigkeit der gewählten Vertreter der Gemeinden abzugeben, durch ihre Wiederwahl oder die Neuwahl anderer Gemeindevertreter, denen sie an Stelle der früheren ihr Vertrauen zuwenden will“ (Begr.). Die Gefahr einer Störung der Stetigkeit der gemeindlichen Entwicklung durch die häufigere Gesamterneuerung der gemeindlichen Vertretung wird nicht befürchtet. Gerade in der Verhältniswahl wird vielmehr eine Gewähr gegen allzustarke Schwankungen in der Zusammensetzung der gemeindlichen Vertretungen erblickt (Bgr.). Ebenso ist die Amtsdauer des Bürgermeisters,

soweit er im Ehrenamt tätig ist, und der Beigeordneten in den Landgemeinden von neun auf sechs Jahre herabgesetzt (Ziff. 39 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 75 der Landgemeindeordnung). Für die besoldeten Bürgermeister bleibt die Amtsdauer von neun Jahren. Die Einwohnergrenze, von der ab in den Landgemeinden nach Ortssatzung an Stelle eines ehrenamtlichen Bürgermeisters ein besoldeter (Berufs-) Bürgermeister gewählt werden kann, ist von 3000 auf 2000 Einwohner herabgesetzt. Und während der besoldete Bürgermeister auch in den Landgemeinden bisher durch den Gemeinderat gewählt wurde, wird er jetzt wie der unbesoldete unmittelbar von den zur Gemeinderatswahl stimmberechtigten Angehörigen der Gemeinde gewählt (Ziff. 44 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 88 der Landgemeindeordnung). Auch hier wiederum das Bestreben, nach möglichster Beteiligung des „Gemeindevolks“. In den Städten hat man das seitherige System der indirekten Wahl von Bürgermeister und Beigeordneten beibehalten, um zu vermeiden, daß diese Stellen lediglich nach parteipolitischen Gesichtspunkten besetzt würden und um ein ersprießliches Zusammenarbeiten mit der Stadtverordnetenversammlung zu fördern¹⁾.

Im übrigen bleibt für die Stadtgemeinden der Städteordnung wie für die Landgemeinden der Landgemeindeordnung die bisherige, in den Einzelheiten mehrfach voneinander abweichende aber grundsätzlich einander gleiche und der württ. Gemeindeorganisation in ihrer jetzigen Gestalt ähnliche, jedoch der Bürgermeistereiverfassung sich mehr nähernde Gemeindeorganisation in ihrem Wesen unberührt. Für die Stadtverordnetenversammlung in den Stadtgemeinden, den Gemeinderat in den Landgemeinden wird die Grundlage insofern erweitert, als die Zahl der Mitglieder des Kollegiums erhöht wird (Ziff. 1 der Gesetze vom 15. April 1919 vgl. mit Art. 35 der Städteordnung und der Landgemeindeordnung). Soweit in hessischen Städten die Magistratsverfassung eingeführt werden will (Art. 202 der Städteordnung), werden für sie die besprochenen Aenderungen insoweit wirksam, als es sich um Aenderung von Vorschriften handelt, die nach der Städteordnung auf die Städte mit Magistratsverfassung entsprechende Anwendung finden (Ziff. 46 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 210 der Städteordnung).

Dem Zweck, dem Volkswillen einen stärkeren und unmittelbaren Einfluß auf die Verwaltung zu sichern, dient auch die — übrigens schon durch eine Verordnung vom 16. Dezember 1918 (RegBl. S. 283) eingeführte — allgemeine Festlegung der

¹⁾ Min. d. Innern Dr. Fulda in der Sitzung vom 9. April 1919, Verhdgcn. der Volkskammer der Republik Hessen im Jahre 1919, Erster Landtag, Prot. Bd. 1, S. 228.

Oeffentlichkeit der Sitzungen des Gemeinderats im Gesetz und die Bestimmung, daß diese Sitzungen i. d. R. auf solche Stunden anzuberaumen sind, daß die werktätigen Gemeinderatsmitglieder daran teilnehmen können und die werktätigen Gemeindemitglieder die Möglichkeit haben, ihnen als Zuhörer beizuwohnen (Ziff. 47 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 111 der Landgemeindeordnung). Und in derselben Absicht hat die Reform auch die Staatsaufsicht in den Kreis der von ihr berührten Gegenstände gezogen. Die bisherige Bestätigung des Bürgermeisters und der Beigeordneten durch das Ministerium des Innern bzw. den Kreisdirektor (Art. 78 der Landgemeindeordnung, Art. 77 der Städteordnung) entfällt, vorbehaltlich der sachlich im wesentlichen unverändert gebliebenen besonderen Bestimmungen der Landgemeindeordnung für den Fall des Betriebs einer Gast- oder Schankwirtschaft durch den Gewählten. Es bleibt lediglich ein eng begrenztes nachträgliches Beanstandungsrecht des Kreisdirektors (Ziff. 39 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 77 der Städteordnung, Ziff. 42 des neuen Gesetzes vgl. mit Art. 78 der Landgemeindeordnung).

Das hessische Gesetz über die Ortspolizei vom 14. Juli 1921 enthält die grundsätzliche Uebernahme der Ortspolizei auf den Staat für Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern und solche Gemeinden, in denen bei Inkrafttreten des Gesetzes eine organisierte Schutzmannschaft bestand, sowie die Ermächtigung zur Verstaatlichung auch in kleineren Gemeinden, wo besondere Verhältnisse dies notwendig erscheinen lassen. Veranlaßt wurde das Gesetz nach der Begründung zum Entwurf¹⁾ durch Umstände, die auf dem finanziellen Gebiet liegen. Um den nach § 55 des Landessteuergesetzes vom 30. März 1920 (RGBl. S. 402) vorgeschriebenen Lastenausgleich unter den Gemeinden und Gemeindeverbänden durchzuführen, hatte das hessische Ausführungsgesetz vom 7. August 1920 (Reg.Bl. S. 237) Art. 14 Ziff. 3 bestimmt, daß der Ausgleich auf dem Gebiet der Polizeilasten nach näherer Maßgabe eines noch zu erlassenden Gesetzes durch Uebernahme des örtlichen Polizeidienstes in die staatliche Verwaltung zu erfolgen habe. Die Bedeutung der neuen Regelung für die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts ist im Vergleich zu Württemberg hier insofern eine geringere als schon die hessische Städteordnung (Art. 129 a bis 129 c) und ebenso die Landgemeindeordnung (Art. 128 a, 128 b) eine Uebertragung der sonst von dem Bürgermeister als Teil der ihm obliegenden örtlichen Geschäfte der allgemeinen Staatsverwaltung zu besorgenden Handhabung der Ortspolizei

¹⁾ Drucks. Nr. 699 des I. Landtags des Volksstaates Hessen 1919/21.

an einen besonderen staatlichen Beamten vorsah. Der Stadtverordnetenversammlung steht eine Mitwirkung in Sachen der Ortspolizei mit Ausnahme der Notwendigkeit ihrer Anhörung beim Erlaß von Ortspolizeiverordnungen nach wie vor nicht zu (Art. 3 des Ortspolizeigesetzes vergl. mit Art. 129 b der Städteordnung).

III.

Die letzte umfassende Reform des badischen Gemeinderechts vor dem Kriege war durch die Gesetzgebung des Jahres 1910 erfolgt. Durch Bekanntmachung des Großherzogl. Ministeriums des Innern vom 18. Oktober 1910 (Ges. und VOBl. S. 597 ff., 652 ff.) war die Gemeindeordnung und die Städteordnung neu herausgegeben worden. Sie bildeten zusammen mit dem Bürgerrechtsgesetz vom 31. Dezember 1831 (Reg.Bl. 1832 S. 117)¹⁾ die rechtliche Grundlage der Gemeindeverfassung in Baden vor dem Kriege. Die Städteordnung erstreckte sich kraft Gesetzes auf sieben Städte; andere Städte mit mehr als 3000 Einwohnern konnten sich ihr freiwillig unterstellen; für die übrigen war die Gemeindeordnung maßgebend. Materiell war eine immerhin weitgehende Gleichheit der Grundlagen der Verfassungen hergestellt. Die Lösung der politischen Rechte von dem besonderen Ortsbürgerrecht, die Ersetzung der alten Ortsbürgergemeinde durch die Einwohnergemeinde in dieser Beziehung war nahezu vollständig durchgeführt. Als unmittelbare Gemeindeorgane führt das Gesetz den Gemeindevorstand und die Gemeindevertretung auf. Gemeindevorstand ist der Gemeinderat, dem grundsätzlich die Führung der gesamten Gemeindeverwaltung und die Vertretung der Gemeinde nach außen obliegt, in den Städten der Städteordnung Stadtrat genannt. Sein Vorsitzender ist der Bürgermeister, in den Städten der Städteordnung der Oberbürgermeister, dem für seine Person allein eine Reihe von Zuständigkeiten zugewiesen sind. Die Gemeindevertretung im Sinne einer Repräsentation der Gemeindeeinwohnerschaft bildet in den Gemeinden mit mindestens 500 Einwohnern der Bürgerausschuß, an dessen Stelle in den kleineren Gemeinden die aus den Ortsbürgern und den wahlberechtigten Einwohnern gebildete Gemeindeversammlung tritt. Die Wahl der nicht dem Gemeinderat (Stadtrat) angehörenden Mitglieder des Bürgerausschusses erfolgte in geheimer Wahl nach einem eigenartigen durch die Höhe der direkten Gemeindesteuerleistung bestimmten Dreiklassensystem und, wie die Wahl der Gemeinderäte, in allen Gemeinden mit mindestens

¹⁾ Genauer: Gesetz, die Rechte der Gemeindebürger und die Erwerbung des Bürgerrechts betreffend.

2000 Einwohnern nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit gebundenen Listen. Von dem alten württ. Bürgerausschuß unterscheidet sich das badische Kollegium gleichen Namens dadurch, daß es neben einer Anzahl von den wahlberechtigten Gemeindegewohnern unmittelbar gewählten Personen die Mitglieder des Gemeinderats (Stadtrats) mitumfaßt, also tatsächlich eine Ergänzung des letzteren darstellt. Seine Zuständigkeiten sind teils größer, teils geringer als die des ehemaligen württ. Bürgerausschusses, größer insofern, als ihm ein Wahlrecht zukommt, der badische Bürgerausschuß nämlich in den Gemeinden mit mindestens 4000 Einwohnern und in den Städteordnungsstädten die Mitglieder des Gemeinderats (Stadtrats) wählt, kleiner insofern sein Kontrollrecht wie sein Initiativrecht enger umgrenzt ist.

Schon im Jahre 1912 wurde seitens der Sozialdemokratischen Partei über den trotz der Reform von 1910 noch gebliebenen plutokratischen Charakter des Gemeindegewahlrechts geklagt und bei Eröffnung des Landtags 1913 wurde ein Antrag eingebracht, die Regierung zu ersuchen, dem Landtag einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen die Klassenwahl beseitigt und durch die allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahl unter Anwendung des Proporzses ersetzt würde. Dieser Antrag fand jedoch keine genügende Unterstützung. Die Regierung erklärte, daß sie die Gemeindegewahlrechtgebung auf absehbare Zeit als abgeschlossen betrachte¹⁾. Während des Krieges — im Sommer 1917 — wurde bei Beratung des Staatshanshaltsetats durch den Berichterstatter die Neuregelung der Gemeindeverfassung in Anregung gebracht: die Fragen der Abschaffung der Klassenwahl, der Einführung des Frauenstimmrechts und der Einschränkung der Staatsaufsicht standen im Vordergrund. Die Bestrebungen, die Regierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs über die Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung zu veranlassen, setzten sich im Spätjahr 1917 fort. Einigkeit bestand bei den verschiedenen Antragstellern darin, daß die durch den Krieg geschaffenen Verhältnisse und die gleichmäßige Inanspruchnahme des Volkes für die schwersten Lasten die alsbaldige Beseitigung des Klassenwahlrechts verlangten. Auch der Minister des Innern gab am 9. Januar 1918 in der Zweiten Kammer die Erklärung ab, daß die Regierung an der Klassenwahl nicht unbedingt festhalte. In der Frage des Frauenstimmrechts war eine Uebereinstimmung nicht zustande gekommen, wengleich der Widerstand gegen dessen Einführung sich angesichts der außerordent-

¹⁾ Begr. zu dem Entw. einer badischen Gemeindeordnung, Landtags-Drucks. Nr. 88, Beil. zur Niederschrift über die 27. öf. Sitzung vom 25. März 1920, S. 37.

lichen Inanspruchnahme und der Leistungen der Frauen während des Krieges in früher den Männern vorbehaltenen Berufen gemildert hatte. Die zweite Kammer des Landtags beschloß schließlich, die Regierung zu ersuchen, dem nächsten Landtag einen Gesetzentwurf, betreffend Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung vorzulegen, wobei eine Anzahl von der Kammer beschlossener Richtlinien Beachtung finden sollten, vor allem: die Aufhebung der Klassenwahl und die Einführung des gleichen Wahlrechts für alle Wahlberechtigten, die Aufnahme besonderer Bestimmungen für die großen Städte in die Städteordnung und ebenso solcher für die mittleren Städte in die Gemeindeordnung, Einschränkung der Staatsaufsicht, Stärkung der Stellung des Bürgerausschusses durch Zuteilung weiterer Beratungsgegenstände, Entlastung von Unwesentlichem und Ausschneiden des Stadtrats aus dem Bürgerausschuß der Städteordnungsstädte. Die Erste Kammer stimmte weitgehend zu¹⁾.

Die Staatsumwälzung machte eine Reform des Gemeinde- rechts, insbesondere die Abschaffung des Klassenwahlrechts noch dringender. Gemeinde- und Städteordnung von 1910 erfuhren schon kurz nach der Revolution durch verschiedene Bestimmungen, insbesondere das Gesetz vom 13. März 1919 (Ges. und VOBlatt S. 203) eine Aenderung zahlreicher Einzelvorschriften. Wie in Württemberg und Hessen hat dieses Abänderungsgesetz vor allem in Anpassung an die staatsrechtliche Neugestaltung und im Anschluß an die Wahlen zur badischen und zur deutschen verfassunggebenden Nationalversammlung das aktive und passive Gemeindewahlrecht auf breitere und zwar freieste Grundlage gestellt, den Frauen dieses Recht gewährt und die Verhältniswahl verallgemeinert. Die Gewährung einer Vergütung an die Mitglieder der Gemeinde- und Stadträte „sollte auch den Angehörigen der auf den täglichen Ertrag ihrer Arbeit angewiesenen Volksschichten die Uebernahme dieser Aemter ermöglichen“ (Begr. a. a. O. S. 42). Mit Wirkung vom 1. April 1922 ist dann die Badische Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 (Ges. u. VOBl. 1921 S. 347, 1922 S. 183) in Kraft getreten. Sie hat inzwischen wiederum und zwar durch das Gesetz vom 30. Juni 1922 (Ges. u. VOBl. S. 483) und die Badische Kreisordnung vom 19. Juni 1923 (Ges. u. VOBl. S. 249) Abänderungen in Einzelpunkten erfahren. Sie hat die formelle Verschiedenheit der Gesetzesgrundlage beseitigt und ein einheitliches Gesetz an Stelle einer Gemeindeordnung und einer besonderen Städteordnung gesetzt.

Die badische Gemeindordnung vom 5. Oktober 1921 gilt für alle Gemeinden des Landes, wengleich sie nicht in

¹⁾ Vgl. Begr. a. a. O. S. 39/41.

jeder Beziehung gleich behandelt werden, sondern ihre Größe entsprechend berücksichtigt wird. Dieser Umstand machte eine Gliederung der Gemeinden notwendig. Nach ihrer Einwohnerzahl werden sie in „Kleine Gemeinden“, „Mittlere Gemeinden“, „Große Gemeinden“ und „Städte“ im Sinne der Badischen Gemeindeordnung eingeteilt. (§ 3). Dabei geht aber die Gemeindeordnung davon aus, „daß die Aufgabe und Stellung aller Gemeinden im modernen Staat grundsätzlich die gleiche ist und Unterschiede in der gesetzlichen Regelung ihrer Verhältnisse deshalb nur einzutreten haben, soweit hierfür besondere Gründe vorliegen“ (Begr. a. a. O. S. 45).

Nach Form und Inhalt als ein Gemeindeverfassungs- und verwaltungsgrundgesetz angelegt, enthält die badische Gemeindeordnung neben den grundlegenden allgemeinen Bestimmungen, die sich mit der Rechtsstellung und den Aufgaben der Gemeinden im allgemeinen und dem dinglichen Gemeindeverband befassen (§§ 1—10), die gesetzlichen Vorschriften über die Angehörigen der Gemeinde, ihre Rechte und Pflichten, über die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, die Rechtsverhältnisse der Gemeindebeamten und Gemeindebediensteten, über Dienststrafrecht und Zwangsmaßnahmen und den Gemeindehaushalt. Endlich befaßt sie sich mit dem „Bürgergenuß“, den Bürgernutzungen wie sie im württ. Recht lauten, und den Gemeinden, welche aus mehreren Orten zusammengesetzt sind. Gesetzestechnisch (in Aufbau und Formulierung) in neuem und modernem Gewande erscheinend schließt sich die badische Gemeindeordnung in dieser Hinsicht mehrfach an andere Gemeindeordnungen an, so auch an die württembergische vom 28. Juli 1906, deren Einfluß auch in materieller Hinsicht bisweilen zutage tritt. Trotzdem wahr sie durchaus die Eigenart und hält an dem spezifisch Badischen fest, ohne doch den Charakter ihrer Zeit zu verleugnen. Die programmatische Betonung des Gemeinschaftsgedankens im Eingangsparagraphen (§ 1 Abs. 3) bei der Bestimmung der allgemeinen Aufgaben der Gemeinde: „— Aufgabe der Gemeinde ist die Pflege des geistigen, sittlichen, körperlichen und wirtschaftlichen Wohles der Einwohner und deren Erziehung zur Gemeinschaft des Volkes —“ entspricht dem Geist der Reichsverfassung und klingt an Wendungen in ihr an. Und ebenso ist es der Geist der Reichsverfassung, der sich in der Betonung und Verbriefung des Selbstverwaltungs- und Selbstbestimmungsrechts innerhalb der Schranken der Gesetze in der badischen Gemeindeordnung wiederfindet (§§ 6—10). Uebrigens hatte die schon vorher erlassene badische Verfassung (§ 20) das Recht der Selbstverwaltung und Selbstbestimmung unter einem über die Reichsverfassung hinausgehenden besonderen Schutz der Verfassung

gestellt durch die Bestimmung, daß eine Beschränkung in diesen Rechten oder eine Auferlegung von Pflichten über die derzeit bestehenden Gesetze hinaus nur unter Einhaltung der für Verfassungsänderungen gegebenen Vorschriften beschlossen werden kann. Die Gemeindeordnung nimmt dabei die im badischen Recht schon bisher anerkannte Unterscheidung zwischen dem „eigenen Wirkungskreis“ und dem „übertragenen Wirkungskreis“ auf (vgl. § 1 Ziff. 3 und § 6 Ziff. 1 sowie § 8) und führt sie im Gegensatz zur württ. Gemeindeordnung, welche die Scheidung mehr oder minder ablehnt ohne doch zu einer klaren Gestaltung zu kommen, im ganzen folgerichtig durch. Der eigene Wirkungskreis wird in jenen schon erwähnten Eingangsworten in § 1 Abs. 2 im allgemeinen umschrieben und in § 6 Abs. 1 wird das Recht und die Pflicht der Gemeinde „ihre“ Angelegenheiten selbst zu verwalten, festgestellt, während § 1 Abs. 3 der Gemeinde „als Glied der Staatsverwaltung“ die Aufgabe zuweist, „nach näherer Bestimmung der Reichs- und Landesgesetze und der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Verordnungen bei der allgemeinen Staatsverwaltung mitzuwirken“. Abweichend von dem bisherigen Rechtszustand rechnet die Gemeindeordnung zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde die Handhabung der Ortspolizei, die ihr bisher von der Staatsbehörde nur übertragen war, d. h. „derjenigen Zweige polizeilicher Tätigkeit, deren Aufgabe es ist, die Gemeininteressen der örtlichen Gemeinschaft zu befriedigen“ (§ 7). Die Regelung ist grundsätzlich bemerkenswert. Sie erstrebt eine systematische Lösung und geht davon aus, daß „im modernen Staat, in dem alle Hoheitsgewalt nur vom Volk“ ausgeht, „die Ortspolizei als ein aus dem Wesen der örtlichen Gemeinschaft entspringendes Recht zu betrachten“ ist¹⁾. Aber in der vorliegenden Beziehung durchbricht die badische Gemeindeordnung ähnlich der Regelung in der württ. Gemeindeordnung, jedoch weitergehend als diese, aus staatspolitischen Gründen die sonst geltenden Grundsätze über die Verwaltung innerhalb des eigenen Wirkungskreises und das Verhältnis der Staatsverwaltungsbehörden zu ihnen. Bei der Verwaltung der Polizei sind die Gemeinden nicht nur an die durch Gesetz oder Verordnung erlassenen Vorschriften, sondern auch an die ihnen von der Staatsverwaltungsbehörde erteilten Weisungen gebunden²⁾. Die Grenzen zwischen Staatsaufsicht und Dienstgewalt der Staatsbehörden sind also hier

¹⁾ Bericht des Ausschusses für Rechtspflege und Verwaltung über den Gesetzentwurf einer badischen Gemeindeordnung, Landtagsdrucks. Nr. 95, Beil. zur Niederschrift über die 60. Sitzung vom 26. Juli 1921 S. 29).

²⁾ Vgl. übrigens auch § 3 des badischen Polizeigesetzes vom 31. Januar 1923 Ges. u. VOBlatt S. 29.

verwischt. Dazu tritt der auch in Baden gesetzlich vorgesehene, hier in tatsächlicher Beziehung keine grundsätzliche Neuerung bedeutende Vorbehalt einer Verstaatlichung einzelner Zweige der Ortspolizei. Die nähere Regelung ist in einem besonderen Polizeigesetz (Gesetz vom 31. Januar 1923 über die Polizeiverwaltung, das Polizeistrafgesetzbuch und das Polizeistrafverfahren, [Ges. u. VOBlatt S. 29]) erfolgt.

Das Recht der Selbstgesetzgebung durch Erlassung örtlicher Satzungen, das den Gemeinden in § 6 Abs. 2, 3 eingeräumt ist, ist klarer umgrenzt, auf eine breitere Grundlage gestellt und freier gestaltet als bisher¹⁾. Besonders hervorzuheben ist der Umfang des Selbstgesetzgebungsrechts der Gemeinden: Die Gemeinden sind zur Erlassung von Gemeindecapitularien auch über solche Angelegenheiten der Gemeinde sowie über solche Rechte und Pflichten ihrer Angehörigen gesetzlich ermächtigt, hinsichtlich deren das Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält. (§ 6 Abs. 2 Buchst. b). Den Verhältnissen der größeren Gemeinden ist hier namentlich insofern Rechnung getragen als die dem Staate eingeräumte notwendige vorbeugende Mitwirkung in den Städten und den mittleren Stadtgemeinden nicht in einem Genehmigungsrecht, wie in den übrigen Gemeinden (§ 65 Abs. 4), sondern nur in einem Beanstandungsrecht besteht.

Der in der Nachkriegszeit noch mehr als früher zutage tretenden Erscheinung, daß den erhöhten Anforderungen an die Gemeinden auf wirtschaftlichem Gebiet bei einzelnen Aufgaben in ersprießlicher Weise nur im Wege gemeinsamer Erfüllung genügt werden kann, ist durch die allgemeine und im Gesetz näher geregelte Zulassung der Bildung von Zweckverbänden durch die Gemeinden Rechnung getragen. Bisher war sie für die Gemeinden nur in einzelnen gesetzlich bestimmten Fällen möglich gewesen²⁾. Die Kriegs- und Nachkriegszeit hatte ihre Notwendigkeit dringend dargetan und insbesondere in der Bildung der Kommunalverbände für die Zwecke der Kriegswirtschaft, namentlich der Ernährung, ein Vorbild geschaffen. Die Bildung von Zweckverbänden hängt von der Entschließung der beteiligten Gemeinden ab, eine zwangsweise Bildung ist nicht vorgesehen.

An dem Aufsichtsrecht des Staates den Gemeinden gegenüber ist festgehalten. Es ist, von der besonderen Regelung bei der Polizei abgesehen, unter Ausschluß einer allgemeinen

¹⁾ Vgl. insbesondere § 13 der Städteordnung.

²⁾ E. Gündert, badische Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921, 3. Aufl. 1924, Anm. 2 zu § 5, S. 61.

nach freiem Ermessen ausübenden Aufsicht fest umgrenzt und seinem Inhalt nach bestimmt. Die Wahrung der Selbstverwaltung auf der einen, der Ausschluß einer Gefährdung des Staatszwecks auf der anderen Seite wollen in gegenseitige Beziehungen gesetzt werden, die dem Verhältnis zu einander entsprechen. Demgemäß ist in § 9 als oberster Grundsatz aufgestellt, daß die Gemeinden der Aufsicht des Staates nur nach Maßgabe der Gesetze unterstehen. Die Staatsaufsicht im engeren Sinne beschränkt sich — in Uebereinstimmung mit Art. 186 Abs. 1 der württ. Gemeindeordnung — auf eine Ueberwachung darüber, daß die öffentlich rechtlichen Verpflichtungen von der Gemeinde erfüllt, die ihr gesetzten Schranken eingehalten und die Bestimmungen über das Verfahren beachtet werden. Als Hilfsmittel zur wirksamen Ausübung des Aufsichtsrechts sind der Staatsaufsichtsbehörde die üblichen Befugnisse in der Gewährung eines Unterrichtsrechts, eines Besichtigungsrechts, eines Aufschlußrechts gegeben. Die gesetzliche Regelung des Einschreitens der Staatsaufsichtsbehörde im gegebenen Fall, das wenn erforderlich bis zur Zwangsetatisierung (Zwangseinschreibung) gehen kann und des der Gemeinde gewährten Rechtsschutzes bietet keine Besonderheiten. Dem Selbstverwaltungsrecht der größeren Gemeinden, insbesondere der Städte, sind durch entsprechende Einschränkung der einzelnen Aufsichtsbefugnisse weitere Grenzen gesetzt als den übrigen Gemeinden. Die Fälle, in denen eine Mitwirkung der Staatsaufsichtsbehörde bei der Willensbildung der Gemeinde vorbehalten ist, m. a. W. Gemeindebeschlüsse zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörde bedürfen, sind nach der Größe der Gemeinden abgestuft. Ihre Auswahl ist frei von Engherzigkeit und von Tendenzen einer der modernen Auffassung widersprechenden Bevormundung. Sie erscheint als eine Maßnahme, die in gesundem Sinn vorbeugend wirkt ohne doch die Betätigung der Gemeindeverwaltung und die freie Entfaltung der in ihr wirksamen Kräfte in ungeeigneter Weise zu hemmen. In den Städten und den mittleren Stadtgemeinden beschränkt sich das Genehmigungserfordernis abgesehen von den Fällen der Aenderung der Art der Gemeinde und der Veränderung des Gemeindebezirks auf die außergewöhnlichen Belastungen und Verpflichtungen der Gemeinde, wie sie durch außerordentliche Holzhiebe und Waldausstockungen und durch Aufnahme von Anlehen, Uebernahme von Bürgschaften oder Abschluß von Garantieverträgen in bestimmter Höhe bewirkt werden (§ 65 Abs. 4). Eine Bestätigung der Bürgermeister oder der besoldeten Gemeinderäte durch die Regierung findet wie bisher nicht statt. Darüber ob die Staatsaufsicht nicht noch weiter einzuschränken, insbesondere jede Nachprüfung der Beschlüsse der Gemeinde-

verwaltung lediglich auf ihre Zweckmäßigkeit abzulehnen wäre, mögen die Ansichten auseinandergehen. Ich meinerseits würde es für verfehlt halten, über diese Frage aus der Theorie heraus allgemeine, irgendwie schematisch wirkende Grundsätze aufzustellen und der Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des einzelnen Landes, wie sie nur aus genauer Kenntnis derselben erfolgen kann, eine ausschlaggebende Bedeutung beimessen.

Für die rechtliche Gestaltung des dinglichen Gemeindeverbands sind aus der durch die Staatsumwälzung mit ihren Folgen gegebenen Rechtslage die Konsequenzen gezogen: Die Ausdehnung des Gemeindeverbands auf alle Teile des Staatsgebiets, in Württemberg schon 1849¹⁾ vollzogen, ist zwingend durchgeführt: „Jeder Teil des Landes muß einem Gemeindebezirk angehören“ (§ 2). Gemeindefreie Landestelle und Sonderstellungen von deren Inhabern soll es nicht mehr geben. Die im Eigentum des Grundadels und des Domänenärars stehenden bisherigen „abgesonderten Gemarkungen“ sollen bis 1. Januar 1925 mit benachbarten Gemeinden vereinigt werden, sofern nicht etwa die Bildung einer neuen Gemeinde im Gesetzgebungsweg erfolgt (§ 105). Die letztere Bestimmung hält sich wiederum in Uebereinstimmung mit der badischen Verfassung (§ 20 Abs. 3), welche die Gemeinden als ein anerkanntes notwendiges Glied der Staatsorganisation in ihrem dermaligen Bestand gewährleistet, entsprechend dem bisherigen Recht²⁾ die Bildung einer neuen Gemeinde ebenso wie die Auflösung einer Gemeinde der Gesetzgebung vorbehalten (vgl. auch § 4 Abs. 2 der badischen Gemeindeordnung). An der Notwendigkeit eines die Gebietsänderung bewirkenden staatlichen Hoheitsakts für die Eingemeindung wird in jedem Falle festgehalten aber der Selbstbestimmung der Gemeinden wird über das bisherige Recht hinausgehend im Gesetz eine Einräumung gemacht, welche der bisherigen tatsächlichen Gestaltung der Vorgänge entgegenkommt und zugleich eine Vereinfachung gegen früher enthält. Bei Vereinigung zweier oder mehrerer Gemeinden zu einer Gemeinde, ebenso bei Abtretung eines Teils eines Gemeindebezirks sollen nach § 4 der badischen Gemeindeordnung für die Regel übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinden vorliegen, zu denen dann „die in das freie pflichtmäßige Ermessen gestellte Genehmigung des Ministeriums des Innern mit ihrem konstitutiven (rechtserzeugenden) Charakter

¹⁾ Gesetz, betreffend die Ausdehnung des Amts- und Gemeindeverbands auf sämtliche Teile des Staatsgebiets, vom 18. Juni 1849, Reg.Bl. S. 207.

²⁾ § 4 der Gemeindeordnung und der Städteordnung.

in jedem Fall hinzutreten muß¹⁾." Nur dann, wenn eine Einigung der Gemeinden nicht zustande kommt, kann unter der Voraussetzung, daß Gründe des öffentlichen Interesses dies erfordern, die Aenderung auch gegen den Willen der Gemeinden erfolgen, aber nur durch Gesetz.

Was die Ordnung des persönlichen Gemeindeverbands betrifft, so beruht sie auf dem Grundsatz der Einwohnergemeinde. Die auf der Gemarkung der Gemeinde Wohnenden, die als „Gemeindeangehörige“ bezeichnet werden, sind bei Erfüllung der Voraussetzungen zur Benutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten der Gemeinde berechtigt und zur Teilnahme an den öffentlichen Lasten verpflichtet (§ 11). Gleichwohl besteht die Bürgergemeinde als engerer Kreis und das Bürgerrecht mit dem Bürgergenuß fort, aber nunmehr restlos entkleidet der gemeindepolitischen Vorrechte. Die wirtschaftliche Bedeutung des Bürgerrechts ist also geblieben, wenn auch beschnitten worden. Der Gesetzgeber konnte sich nicht dazu entschließen, den Bürgergenuß sofort vollständig aufzuheben mit Rücksicht auf seine volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung. Jedoch hat er eine Neubegründung oder eine Erweiterung des Bürgergenusses ausgeschlossen, seine mißbräuchliche und unwirtschaftliche Verwendung zu verhindern und seine Einschränkung wie den allmählichen Abbau durch gesetzliche Vorschriften und in einer Form, welche die öffentlichen Interessen mit den berechtigten Ansprüchen der Aktivbürger in billiger Weise in Einklang bringen will, zu erleichtern versucht (§§ 85—94).

Das aktive Gemeindevahlrecht ist auf die bekannte breite Basis gestellt. Staatsangehörigkeit in einem deutschen Lande, Vollendung des 20. Lebensjahrs, Wohnen (oder wie die badische Gemeindeordnung sich ausdrückt, „Wohnort haben“) im Gemeindebezirk seit sechs Monaten vor dem Wahltag (§ 12). Uebrigens werden nur die Gemeindeverordneten, von denen gleich noch zu reden sein wird, in allen Gemeinden unmittelbar von den Wahlberechtigten gewählt, die Bürgermeister und die besoldeten Gemeinderäte nur in Gemeinden mit höchstens 2000 Einwohnern, die ehrenamtlich tätigen Gemeinderäte nur in den kleinen und mittleren Gemeinden, während in den anderen Gemeinden Bürgermeister und besoldete Gemeinderäte durch die Mitglieder des Bürgerausschusses, die ehrenamtlich tätigen Gemeinderäte durch die Gemeindeverordneten gewählt werden (§§ 21, 32). Die Wählbarkeit zu den Gemeindeämtern, die im übrigen allen Wahlberechtigten eingeräumt ist, deren Wahlrecht nicht ruht, ist weiterhin von der Vollendung

¹⁾ Gündert a. a. O. Anm. 1b zu § 4, S. 60. Siehe daselbst auch Näheres wegen des früheren Rechtszustands.

des 25. Lebensjahrs abhängig gemacht. Für die Wählbarkeit als Bürgermeister oder besoldeter Gemeinderat gilt die Besonderheit, daß das Erfordernis des mindestens sechsmonatigen Wohnens in der Gemeinde für sie nicht gilt, andererseits aber Besitz oder Erwerb der badischen Staatsangehörigkeit verlangt wird (§ 15). Den Frauen ist Wahlrecht und Wählbarkeit im gleichen Umfang und unter den gleichen Voraussetzungen eingeräumt wie den Männern. Sie können also auch das Amt eines Bürgermeisters oder besoldeten Gemeinderats bekleiden. Bei der im Gesetz (§ 16) erfolgten Regelung der gemeindebürgerlichen Pflicht zur Uebernahme gemeindlicher unbesoldeter Ehrenämter, vor allem also des Amtes eines Gemeinderats und eines Gemeindeverordneten, ist den besonderen Verhältnissen der Frau insofern Rechnung getragen, als Frauen, welche Kinder erziehen oder einen größeren Haushalt zu führen haben, zur Ablehnung eines solchen Amtes berechtigt sind.

Was die Form der Gemeindewahlen betrifft, so erfolgt die Wahl der ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Gemeindekollegien, d. h. der Gemeinderäte und der Gemeindeverordneten sowie der Mitglieder des Gemeindeverordnetenvorstands und des unten zu erörternden gemischten beschließenden Ausschusses nach den Grundsätzen der Verhältniswahl und dem System der gebundenen Wahlvorschlagslisten (§§ 32, 36, 38, 61 Abs. 1. § 68 Abs. 1). Die Wahl der Bürgermeister und der besoldeten Gemeinderäte erfolgt nach dem Grundsatz der einfachen Stimmenmehrheit (§ 21 Abs. 3). Der beherrschende Grundsatz der Parteimäßigkeit der Wahl, die Absicht, „den parteipolitischen Grundsätzen und Zielen sowie dem Stärkeverhältnis der Parteien in ununterbrochener Folge ausschlaggebenden Einfluß einzuräumen“¹⁾, erhält seine äußerste Konsequenz in der gesetzlichen Vorschrift, daß, wer aus der Partei oder Wählergruppe; auf deren Vorschlag er gewählt wurde, ausscheidet, das ihm übertragene Amt verliert (§ 17). Dem wiederholt ausgesprochenen Grundsatz, daß die Gewählten an Aufträge nicht gebunden sind und nur das Wohl der Gemeinde und der Einwohnerschaft nach Maßgabe ihrer freien Ueberzeugung bei ihrer Tätigkeit bestimmend sein lassen dürfen (§ 51 Abs. 4, § 55 Abs. 1) soll dadurch nicht zu nahe getreten werden.

Der organisatorische Aufbau der badischen Gemeinden nach der Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 knüpft an das historisch gewordene an und der Gesetzgeber hat bei dem Festhalten hieran auch die Nachteile nicht gescheut, die daraus hervorgehen könnten. Die Einführung der Magistratsverfassung sowohl wie die Annahme der Bürger-

¹⁾ Gündert a. a. O. Anm. 1 zu § 17, Seite 107/108.

meistereiverfassung hat er abgelehnt. Von ersterer befürchtete er eine Verschärfung des Gegensatzes zwischen Gemeindeverwaltung und Gemeindevertretung, von letzterer eine nicht erwünschte Stärkung des Einflusses des beamteten Elements. Auch dazu konnte er sich nicht entschließen, den größeren Städten etwa die Wahl der Gemeindeverfassung zuzugestehen, da eine solche Möglichkeit erfahrungsgemäß zwar die Grundlage erbitterter Kämpfe zu werden, erhebliche praktische Bedeutung aber nicht zu gewinnen pflege¹⁾. Immerhin hat der Gesetzgeber die Mängel der alten badischen Gemeindeverfassung, die sich nicht zum wenigsten aus der Größe und Umständlichkeit des Apparats ergaben, durch Einführung einer Reihe von zweckmäßigen Vereinfachungen abzuschwächen versucht. Das Charakteristische der badischen Gemeindeverfassung liegt in dem althergebrachten eigenartigen Verhältnis der beiden sich in die Gewalten teilenden Körperschaften zu einander, des Gemeinderats und des Bürgerausschusses. Die Vertretung der Gemeinde und die Verwaltung ihrer Angelegenheiten kommt dem Gemeinderat zu (§ 18 Abs. 1). Eine Ausnahme macht die Verwaltung der Ortspolizei, die namens der Gemeinde von dem Bürgermeister verwaltet wird. Das Polizeipersonal ist ihm und nicht dem Gemeinderat unterstellt. Zu polizeilichem Aufwand für die Gemeindekasse, der nicht im Voranschlag vorgesehen ist, bedarf er jedoch, von dringenden Fällen abgesehen, der Zustimmung des Gemeinderats (§ 43). Dieser besteht aus dem auf neun Jahre gewählten Bürgermeister als Vorsitzendem, den etwaigen auf die Dauer von vier Jahren gewählten stellvertretenden Bürgermeistern und besoldeten Gemeinderäten sowie aus ebenfalls auf vier Jahre gewählten 6 bis 24 ehrenamtlich tätigen Gemeinderäten (§§ 19, 21, 31). In den Städten führen die Gemeinderäte die Amtsbezeichnung Stadträte (§ 107). Die Stellung des Bürgermeisters, der die gesamte Gemeindeverwaltung leitet, und da, wo stellvertr. Bürgermeister bestellt sind, die Amtsbezeichnung „Oberbürgermeister“ führt, ist nicht wesentlich geändert und jedenfalls eher verstärkt als herabgemindert. Neben den Gemeinderat tritt nun in den kleinen Gemeinden die aus den Wahlberechtigten sich bildende Gemeindeversammlung (§ 69), in mittleren und großen Gemeinden sowie in den Städten ein Bürgerausschuß, der sich historisch eben aus der Gemeindeversammlung entwickelt hat. Und dieser Bürgerausschuß setzt sich aus dem Gemeinderat und den ebenfalls auf vier Jahre aber durchaus von den wahlberechtigten Gemeindeeinwohnern gewählten ehrenamtlichen Gemeindevorordneten zusammen, welche

¹⁾ Vgl. Begr. a. a. O. S. 54.

die Vertreter der gesamten Einwohnerschaft sind. In den Städten führen sie die Amtsbezeichnung „Stadtverordnete“ (§§ 18 Abs. 2, 35, 36, 39, 40, 55 Abs. 1, 107). Ihre Zahl ist gesetzlich genau festgelegt und beträgt in den kleinsten Gemeinden 24, in den Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern 84. Ihre Zahl ist also recht groß. Der Bürgerausschuß unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Vorsitz des Bürgermeisters, ist wie bisher tatsächlich eine Erweiterung des Gemeinderats, rechtlich eine Zusammenfassung von zwei rechtlich verschieden gearteten Gruppen zu einer einheitlichen Körperschaft, in der aber die Mitglieder der Gruppen ihre verschieden gestaltete rechtliche Stellung behalten. Der Bürgerausschuß ist berufen, „bestimmten Beschlüssen des Gemeinderats von besonderer Tragweite“ (§ 65 Abs. 3) „die Sanktionierung¹⁾“ als Vertreter der Gesamteinwohnerschaft zu erteilen. Die Mitglieder des Gemeinderats, die also in dieser Körperschaft über einen Gegenstand Beschluß gefaßt haben, nehmen an der Abstimmung des Bürgerausschusses über ihren eigenen Beschluß teil, stimmen also über denselben Gegenstand nochmals ab, ohne durch die vorausgegangene Abstimmung im Gemeinderat ihrerseits rechtlich gebunden zu sein. Der Bürgerausschuß darf die Zustimmung nicht an Bedingungen knüpfen, welche die Zuständigkeit des Gemeinderats beschränken. Sonst gilt sie als verweigert. Durch die Zustimmung des Bürgerausschusses zu einem Beschluß des Gemeinderats entsteht ein **Gemeindebeschluß** (§ 65 Abs. 1), dessen Vollzug von den Gemeindeverordneten als der Repräsentation der Einwohnerschaft kontrolliert aber vom Bürgerausschuß nicht verlangt werden kann (§§ 63, 66). Ein Recht der Gemeindeverordneten zur Kontrolle auch solcher Beschlüsse, bei denen der Bürgerausschuß nicht mitgewirkt hat, steht den Gemeindeverordneten nicht zu. Ein Anfragerecht und Initiativrecht ist ihnen in bestimmtem Umfang gegeben (§ 64). Im ganzen ergibt sich eine beschränkte Zuständigkeit des unmittelbar von dem Gemeindevolk gewählten Körpers. Hier hat nun die neue Gemeindeordnung insofern eingesetzt, als sie die Zuständigkeit des Bürgerausschusses fakultativ erweitert hat durch die Bestimmung, daß Gemeinderat und Bürgermeister aus freier Entschliebung jeden Beschluß des Gemeinderats der Zustimmung des Bürgerausschusses unterstellen können und u. U. auch die Staatsaufsichtsbehörde anordnen kann, daß ein Beschluß des Gemeinderats dem Bürgerausschuß zur Beschlußfassung vorgelegt wird (§ 65 Abs. 2). Auf der anderen Seite hat man versucht, durch die der Gemeindevorsatzung vorbehaltenen Bildung eines „gemischten beschließenden Ausschusses,“ die Gemeinde-

¹⁾ Gündert a. a. O. S. 113 Ziff. 3a.

verwaltung beweglicher zu machen. Dieser Ausschuß, dem doppelt soviel Gemeindeverordnete angehören müssen als ehrenamtliche Mitglieder des Gemeinderats, vereinigt für bestimmte Arten von Geschäften oder für solche Geschäfte, deren Dringlichkeit die Anhörung des Bürgerausschusses nicht gestattet, die Zuständigkeit des Gemeinderats und des Bürgerausschusses, bringt also in dieser Beschränkung das „Einkammersystem“ zur Geltung (§ 68). Der Gesetzgeber hat sodann für notwendig erachtet, nach dem Vorgang des bayerischen Rechts und des Städterechts amerikanischer Staaten¹⁾, auch Vorschriften über eine vorzeitige Auflösung des Bürgerausschusses und damit auch des Gemeinderats vor Ablauf der vierjährigen Amtszeit zu treffen. Sie kann auf dem Weg der Volksabstimmung erfolgen, die wiederum entweder durch Volksbegehren oder durch eine Anordnung des Ministeriums des Innern herbeigeführt werden kann (§ 77). Zur Erreichung des aus dem Aufbau der badischen Gemeindeverfassung heraus folgerichtigen Ziels, die fortdauernde Uebereinstimmung der Tätigkeit der Vertreter der Gesamteinwohnerschaft in der Gemeindeverwaltung mit dem Willen und den Anschauungen der Mehrheit der Gesamteinwohnerschaft selbst sicher zu stellen, ist ein umständlicher Weg gewählt. Aber mit Recht ist davon ausgegangen, daß eben nur aus schwerwiegenden Gründen zur Auflösung jener Vertretung geschritten werden soll. Die Ausnutzung der Einrichtung zu Parteintriguen muß vermieden werden. Fragen ließe sich allerdings, ob ein Bedürfnis für die Auflösung des Bürgerausschusses überhaupt bejaht werden soll, während man in der badischen Verfassung ein solches beim Landtag nicht für gegeben erachtet hat. Von der Gemeindeversammlung in den kleinen Gemeinden abgesehen ist der eben besprochene der einzige Fall einer unmittelbaren Beteiligung der Gemeindeangehörigen an der Willensbildung der Gemeinde.

Bedeutsam und für die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts wichtige Neuerungen hat die badische Gemeindeordnung auf dem Gebiet des Gemeindebeamtenrechts gebracht (Abschnitt IV). Sie lassen sich in Anlehnung an die Begründung des Regierungsentwurfs (a. a. O. S. 101) in folgendem zusammenfassen:

- a) Scharfe Umschreibung des Begriffs der „Gemeindebeamten“ und der „Gemeindeangestellten und Gemeindearbeiter“ (in der Begründung als „Gemeindebedienstete“ bezeichnet).
- b) Grundsätzliche Anerkennung eines Anspruchs der Gemeindebeamten auf eine angemessene Besoldung und der

¹⁾ Begr. a. a. O. S. 57.

hauptberuflich beschäftigten auf Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung. Als Ergänzung der Gemeindeordnung ist in diesem Zusammenhang das Fürsorgegesetz für Gemeinde- und Körperschaftsbeamte in der Fassung vom 26. Juli 1921 (Ges. u. VOBlatt S. 175) zu nennen, auf das im übrigen hier nicht näher eingegangen werden kann.

- c) Anerkennung des Anspruchs der hauptberuflich beschäftigten Beamten auf unwiderrufliche Anstellung mit Eintritt der Ruhegehaltsberechtigung, spätestens aber nach zehnjähriger Dienstzeit, und Schutz der widerruflich angestellten Beamten gegen Härten bei der Entlassung durch entsprechende Regelung der Kündigung.
- d) Anspruch auf Anhörung der Beamtenvertretungen bei Regelung der Verhältnisse der Beamten.
- e) Vorschriften über die Beilegung von Streitigkeiten zwischen der Gemeindeverwaltung und ihren Gemeindebeamten aus dem Dienstverhältnis — unbeschadet der Zulässigkeit des Rechtswegs vor den ordentlichen Gerichten in den dafür vorgesehenen Fällen — durch Schlichtungsausschüsse, die in beiden Instanzen aus Vertretern der Gemeinden und der Gemeindebeamten als Beisitzer und einem Vorsitzenden bestehen.

Im übrigen ist die Stellung der Gemeindebeamten durch die im Gesetz erfolgte Regelung derjenigen der Staatsbeamten angenähert und damit die ganze „Stellung des Berufsbeamten­tums der Gemeinde erheblich gefestigt worden“¹⁾, — eine Notwendigkeit bei der Ausdehnung und freieren Gestaltung der Selbstverwaltung, deren Erkenntnis durch den Gesetzgeber hier besonders hervorgehoben werden mag.

IV.

Wenn wir in Vorstehendem einen Ueberblick gegeben haben über die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Württemberg, Baden und Hessen seit der Revolution, unter Hervorhebung dessen, was uns für diese Entwicklung wesentlich und charakteristisch erscheint, so läßt sich als Ergebnis der Untersuchung das Nachfolgende feststellen. Dabei darf rückblickend bemerkt werden, daß von einer Berücksichtigung der durch die Personalabbauverordnung und einen Teil der neueren Finanzgesetze des Reichs und der Länder sei es unmittelbar oder mittelbar in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden bewirkten Eingriffe aus naheliegenden Gründen abgesehen wurde. Nicht berücksichtigt sind sodann auch die durch gewisse Neu-

¹⁾ Gündert a. a. O. Anm. 18 zu § 71, S. 277.

regelungen in der Organisation der Staatsverwaltungen herbeigeführten Verschiebungen und Veränderungen in der Zuständigkeit zur Ausübung der Staatsaufsicht, welche insbesondere in der Ausschaltung von Zwischengliedern zwischen der Landeszentralinstanz und der Gemeindebehörde oder in der veränderten Art der Zusammensetzung der Staatsaufsichtsorgane zum Ausdruck gelangen. Wenn sie auch mittelbar die Gemeindeverfassung selbst berühren, insofern sie zum Teil eine Stärkung der Selbstverwaltung bedeuten, so betreffen sie doch zunächst und vorwiegend die Stellung der Gemeinde im Gesamtorganismus der Staatsverwaltung.

In allen drei Ländern hat das Gemeindeverfassungsrecht seit der Revolution einschneidende Aenderungen erfahren, die mit der durch Krieg und Revolution herbeigeführten Umgestaltung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Aber diese Aenderungen sind doch nicht grundstürzender Art. Sie knüpfen vielmehr an die gegebene Form der Gemeindeverfassung an und beschränken sich darauf, möglichst innerhalb derselben einerseits aus den Erfahrungen und Gestaltungen während der Kriegszeit die Folgerungen zu ziehen und andererseits die Gedanken zum Ausdruck zu bringen, die sich teils aus dem zur Herrschaft gelangten demokratischen Prinzip und den Vorschriften der Reichsverfassung ohne weiteres ergaben, teils Programmpunkte der Partei bildeten, die mit der Revolution weitgehend ausschlaggebend geworden war. Die breite Basis für das Wahlrecht und die Wählbarkeit, die Zulassung der Frauen zu beiden, die Verallgemeinerung der Verhältniswahl, die Beseitigung von Vorrechten einer vergangenen Zeit auch abgesehen vom Wahlrecht gehören hierher. In vielem ein radikales Vorgehen. Und doch lassen sich konservative Züge nicht verkennen, die in einem Festhalten an der Eigenart, an der Bodenständigkeit der Gemeindeverfassung, unbekümmert um Theorien und Systeme, und in der Einstellung zur wirtschaftlichen Seite des Bürgerrechts, ja, auch in der Beibehaltung der indirekten Bürgermeisterwahl in Baden und Hessen ihren Ausdruck finden. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden als solches in seiner anerkannten Gestaltung ist nicht angetastet. Wo wie in Baden eine umfassende Neuordnung des Gemeindeverfassungsrechts stattgefunden hat, hat sie zu einer Festigung und freieren Regelung unter Berücksichtigung auch der Bedürfnisse der größeren Städte geführt. Die Verstaatlichung der Ortspolizei, grundsätzlich neu nur für Württemberg, fällt nicht aus dem Rahmen heraus, insofern sie, letzten Endes durch äußere Umstände veranlaßt, durch Rücksichten auf das Wohl des Staatsganzen geboten war. Ihnen gegenüber hat

die Rücksicht auf den Selbstverwaltungskörper zurückzutreten. Dem Bedürfnis nach Vereinfachung der Verwaltung, wesentlich mit hervorgerufen durch die ungünstige Gestaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, wird im organisatorischen Aufbau (vgl. vor allem den Uebergang zum Einkollegialsystem in Württemberg) aber auch auf anderem Wege zu begegnen gesucht. So kann mit Grund von einer Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in den genannten Staaten gesprochen werden, von einer Fortbildung, die in Baden zu einem Abschluß gelangt ist¹⁾, in Württemberg und Hessen dessen noch harrt. Und diese Feststellung wird als ein befriedigendes Ergebnis verzeichnet werden dürfen, gleichgültig wie man sich als Jurist oder als Politiker zu der Entwicklung im einzelnen stellen mag, und ohne Rücksicht darauf, daß es auch an völlig neuen Einrichtungen nicht fehlt, wie die Einführung eines Schlichtungsverfahrens für Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis, das wohl noch zu kurze Zeit besteht, um ein einigermaßen sicheres Urteil darüber gewinnen zu können.

Die Beantwortung der Frage, ob eine Gemeindeverfassung den Anforderungen, die an sie zu stellen sind, entspricht, kann nicht allein oder vorwiegend aus der Theorie heraus beantwortet werden. Den Erfahrungen derer, die sie handhaben, und den Empfindungen derer, die unter ihr zu leben haben, dem Umstand, daß Gemeindeverfassungen im allgemeinen etwas historisch Gewordenes, in dem Charakter, der Sinnesart des Volkes, den gesamten politischen, wirtschaftlichen, sozialen Verhältnissen des Landes Begründetes sind, ist ein besonderes, wenn nicht ein ausschlaggebendes Gewicht beizumessen. Deshalb möchte ich auch davon absehen, Werturteile oder Forderungen in die Thesen aufzunehmen und mich darauf beschränken, folgende Leitsätze Ihnen zu unterbreiten:

1. *Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Württemberg, Baden und Hessen seit der Revolution weist in allen drei Staaten eine Fortbildung auf, die in Baden zu einer Neukodifikation des Gemeindeverfassungsrechts, in Württemberg und Hessen unter Aufschiebung einer umfassenden Revision zu teilweisen Aenderungen der bisherigen Gemeindeverfassungsgesetze geführt hat. In Baden sieht die Neuordnung im Gegensatz zur letztmaligen Regelung von einer getrennten gesetzgeberischen Behandlung der für die Städte geltenden Vorschriften ab und umfaßt in der „Badischen Gemeindeordnung“ alle Stadt- und Landgemeinden des ganzen Landes.*

¹⁾ Soweit auf diesem Gebiet überhaupt von einem solchen gesprochen werden kann.

2. *Die Aenderungen, zum Teil schon während des Krieges vorbereitet, sind in allen drei Ländern einschneidend aber nicht grundstürzend. Sie ergeben sich aus der staatsrechtlichen Neugestaltung, aus der Umwälzung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse durch Krieg und Revolution und entsprechen dem damit verbundenen Wandel der Anschauungen.*
3. *Unter dem Einfluß der Reichsverfassung sind die Gemeinderfassungen zu einer weitgehend gleichmäßigen Gestaltung der Voraussetzungen des Wahlrechts und der Formen seiner Ausübung sowie der Wählbarkeit auf breiter Grundlage unter möglicher Beseitigung aller Vorrechte und unter starker Betonung der Parteimäßigkeit des politischen Gemeindelebens gelangt.*
4. *Im organisatorischen Aufbau der Gemeinderfassung haben die drei Staaten ihre voneinander wie von den Systemen der preußischen Gemeinderfassungen abweichende Eigenart gewahrt. Jedoch macht sich übereinstimmend in der Organisation das Streben nach Vereinfachung der Verwaltung und größerer Beweglichkeit in ihrer Handhabung bemerkbar.*
5. *Das Selbstverwaltungs- und Selbstgesetzgebungsrecht ist, wo es von den Aenderungen der Gemeindeordnungen berührt worden ist, freier und gefestigter, die Staatsaufsicht klarer und einfacher gestaltet, ohne daß doch der notwendigen Eingliederung des Selbstverwaltungskörpers in den Staatsorganismus Abbruch getan wäre. Diesem Gesichtspunkt trägt auch die in allen drei Ländern durchgeführte, wenn auch aus verschiedenem Anlaß erfolgte Neuordnung der Verwaltung der Ortspolizei Rechnung. Die Gestaltung des Gemeindebeamtenrechts ist, wo Neuerungen stattgefunden haben, im Sinne einer Festigung der Stellung des Berufsbeamtentums der Gemeinde erfolgt.*

Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution.

3. Zweiter Mitbericht von Geh. Regierungsrat Professor Dr. Hans Helfritz in Breslau.

A. Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland steht unter einer dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung entgegenstehenden Tendenz.

Wie der erste Herr Berichterstatter bereits angedeutet hat, fällt mir in der Hauptsache die Aufgabe zu, den Gegenstand der Beratung unter dem Gesichtspunkt der Kommunalpolitik zu behandeln, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Preußen. So komme ich in der Grundlage auch auf das von ihm berührte Problem des Verhältnisses zwischen Staat und Gemeinde zurück. Im Ergebnis übereinstimmend, möchte ich es nur aus einem anderen Gesichtspunkte heraus betrachten. Die Frage nach einem „Recht“ der Gemeinden auf Selbstverwaltung führt historisch in eine Zeit zurück, die gar keine Zweifel aufkommen läßt. Man denke allein an die Zeiten, in denen einer nur schwach entwickelten Staatsgewalt, Städte mit kraftvoller, eigenständiger öffentlicher Gewalt gegenüberstanden, oder an die zeitlich noch weiter zurückreichenden freien Bauerngemeinden auf dem Lande. Während diese in ihrer überwiegenden Zahl schon frühzeitig an Selbständigkeit einbüßten, schwindet die selbständige Stellung der Städte erst mit der Herausbildung der einheitlichen Staatsgewalt des absoluten Staates. Berücksichtigt man aber die damals in den Städten herrschenden Zustände, so ist in der Ueberwindung ihrer Selbständigkeit zunächst kein Fehler zu erblicken. Die Herrschaft der Ratsgeschlechter war zu einer oligarchischen Interessengemeinschaft ausgeartet. Wo sie durch die Macht der erstarkenden Zünfte gebrochen wurde und diese die Ueberhand über den Rat gewannen, kam es zu einer nicht minder verwerflichen Mißwirtschaft. So war es kein Akt der Unterdrückung bürgerlicher Freiheit, sondern ein Gebot der Gerechtigkeit gegenüber allen Unterdrückten, wenn der absolute Staat alle obrigkeitliche Gewalt für sich in Anspruch nahm, um in erster Linie wieder Ordnung, Redlichkeit und Sparsamkeit in die

Verwaltung der Städte zu bringen. In Preußen geschah dies in tatkräftiger, für andere Staaten vorbildlicher Weise unter Friedrich Wilhelm I¹⁾. Nur so konnte der Boden bereitet werden für eine freudige Mitarbeit der gesamten Bürgerschaft im Sinne des Steinschen Reformwerkes.

Hat aber der Staat in jener Periode der Ueberwindung des ständischen Dualismus auch die eigenständige Gewalt der Gemeinden aufgesogen, so kann es, gleichviel was nachher geschehen ist, gar keine eigentliche Streitfrage um ein Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung geben. Der Staat als Gesetzgeber hat die Allgewalt, die Rechtsordnung so zu gestalten, wie er es will. Niemand im Staate, auch nicht die Gemeinde, hat einen Rechtsanspruch auf den Erlaß von Rechtsnormen bestimmten Inhalts. So lautet also die Frage nicht „gibt es ein Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung?“ sondern, „ist es zweckmäßig, daß die staatliche Rechtsordnung die Selbstverwaltung erhält?“ Die Streitfrage löst sich damit auf nach der Richtung des positiven Rechts und nach der der Rechtspolitik. Die rechtserkennende Betrachtung des positiven Rechts läßt an dem Bestehen der Selbstverwaltung, auch wenn sie auf staatlicher Einräumung beruht, keinen Zweifel. Die rechtspolitische Betrachtungsweise aber weist nicht aus Gründen des Rechts sondern aus denen der Zweckmäßigkeit dahin, die Selbstverwaltung der Gemeinden zu erhalten und zu stärken.

Damit ist der Zusammenhang zu dem, was man als Kommunalpolitik bezeichnet, gegeben. Diese kann uns als Rechts- wie auch als Verwaltungspolitik begegnen. In allem aber fasse ich den Begriff der Politik nicht als eine Wissenschaft auf, sondern als eine von Zweckmäßigkeitserwägungen geleitete Tätigkeit im öffentlichen Leben, gleichviel ob hierbei die Handlungen oder die Erwägungen im Vordergrund des Interesses stehen. Ist diese Tätigkeit auf die Gestaltung der Rechtsordnung gerichtet, mit anderen Worten: haben wir es mit Rechtspolitik zu tun, so liegen die Dinge anders im privaten als im öffentlichen Recht. Während es sich dort um die Ordnung der Lebensbeziehungen gleichgeordneter Rechtssubjekte handelt, vollzieht hier der Staat kraft übergeordneter Gewalt seine Tätigkeit an den ihm unterstellten physischen und juristischen Personen. Diese Tätigkeit spielt sich auf den verschiedensten Gebieten ab. Man denke, um beliebige Bei-

¹⁾ Vgl. Schmoller, das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I, in der Zeitschrift für preußische Geschichte und Landeskunde Jahrgang VIII. Berlin 1871 S. 521 ff., Jahrgang X, 1873 S. 275 ff., 537 ff., Jahrgang XI, 1874 S. 513 ff. sowie die bei Helfritz, die Finanzen der Stadt Greifswald, Schmollers Staats- und Sozialwissenschaftlichen Forschungen Heft 161, Leipzig 1912, S. 267 ff. angegebene Literatur.

spiele herauszugreifen, an Gesetze auf dem Gebiete des Schutzzollwesens, der Siedlung, der sozialen Fürsorge, der Finanzverwaltung, der Volksschulunterhaltung. Hier überall liegt das eigentlich Bestimmende nicht in dem, was wir Recht nennen, sondern in den wirtschaftlichen, sozialen, finanziellen oder kulturellen Maßnahmen des Staates. Demgemäß liegen den Gesetzen Erwägungen wirtschaftspolitischer, sozialpolitischer, finanzpolitischer und kulturpolitischer Art zugrunde, während eigentlich rechtspolitische Erwägungen nur die äußere Form betreffen, in die sich jene Maßnahmen des Staates kleiden. Aber die hieraus entstehenden Gesetze enthalten, ganz abgesehen von den formellen Gesetzen wie dem Etat, vielfach nur scheinbar allgemeinverbindliche Rechtsnormen. In Wirklichkeit fehlt ihnen oft das Abstrakte und Wiederkehrende, das die Rechtsnorm von der Allgemeinverfügung unterscheidet. So ist der Beamtenabbau in Wahrheit ein konkreter Verwaltungsakt in größtem Stil. Ihm liegen auch nicht Erwägungen rechtspolitischer, sondern finanzpolitischer und organisatorischer Art zugrunde.

Damit ergibt sich die Frage: in welcher Beziehung steht unser Thema „Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts“ zu dem, was wir Kommunalpolitik nennen? In Betracht kommt hierbei rechtlich das Ueberordnungsverhältnis des Staates über die Gemeinde und der Gemeinde über ihre Angehörigen, inhaltlich aber die Frage, welche Aufgaben den Gemeinden zufallen, und wie sie zweckmäßig zu erfüllen sind.

Bekanntlich gibt es keine ausdrückliche gesetzmäßige Abgrenzung des Tätigkeitsbereichs zwischen Staat und Gemeinden. Nur im übertragenen Wirkungskreise sind die den Gemeinden zufallenden Aufgaben durch die einschlägigen Gesetze festgelegt. Im eigenen Wirkungskreise haben die Gemeinden weitesten Spielraum¹⁾. Von grundsätzlicher Bedeutung ist für

¹⁾ Die Terminologie der neueren Gesetzgebung, die an die Stelle des eigenen und übertragenen Wirkungskreises oder der eigenen und übertragenen Angelegenheiten der Gemeinden die Bezeichnungen „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ und „Auftragsangelegenheiten“ setzt, erscheint, namentlich was die ersteren anlangt, wenig glücklich. Selbstverwaltung kann im weitesten Sinne jede Verwaltung öffentlichrechtlicher Körperschaften innerhalb des Staates sein. In engerem Sinne denkt man bei Selbstverwaltung an die der Kommunen. Nunmehr wird durch die gesetzliche Terminologie ein noch engerer Wortsinn, den eigenen Wirkungskreis der Kommunen bedeutend, geschaffen. Berücksichtigt man aber, daß die „Auftragsangelegenheiten“ ausdrücklich nach der preuß. Verf. Art. 72 den Provinzen und nach § 1 der Entwürfe der Städteordnung und der Landgemeindeordnung den Städten und Landgemeinden, nicht aber unmittelbar ihren Organen übertragen werden, so fallen sie mit unter den Begriff der kommunalen Selbstverwaltung. Es lassen also die Begriffe „Selbstverwaltungs-“ und „Auftragsangelegenheiten“ das Gegensätzliche nicht genügend erkennen, wenn beide unter den gemeinsamen Oberbegriff der kommunalen Selbstverwaltung fallen.

Preußen die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Bd. 12 S. 158, wo es heißt: „Die Gemeinde kann hiernach alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des einzelnen fördert. Sie kann gemeinnützige Anstalten, welche hierzu dienen, einrichten, übernehmen und unterstützen. Die Autonomie der Gemeinde wird auf allen diesen Gebieten nur durch das staatliche Aufsichtsrecht beschränkt.“

Hiernach löst sich die abstrakt gestellte Frage nach den eigenen Aufgaben der kommunalen Gemeindeverfassung auf in eine Mosaik von konkreten Einzelfragen, die nur nach den besonderen Verhältnissen jeder einzelnen Gemeinde unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Gesamtlage beantwortet werden können. Von bestimmendem Einfluß sind hierbei die Finanzen der Gemeinde. So ist auch die Finanzpolitik nicht ein einzelner Zweig der Kommunalpolitik, denn sie befaßt sich nicht nur mit der Sorge um die Beschaffung der Mittel, sondern sie wirkt bestimmend auf die gesamte Gemeindeverwaltung, diese gewissermaßen durchdringend, ein. Da aber, wie alle übrigen Verhältnisse, auch die finanzielle Leistungsfähigkeit bei den einzelnen Gemeinden eine sehr verschiedene sein kann, ist es auch aus diesem Grunde der Wissenschaft nicht möglich, den Kreis der eigenen Aufgaben der Gemeinden genau festzulegen. Sie kann nur die geschichtlichen Erfahrungen sammeln, die praktischen Bedürfnisse der Gegenwart ermitteln und aus beidem in großen Zügen den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden bestimmen. Darnach aber kleiden sich die Beziehungen zwischen Kommunalpolitik und Gemeindeverfassungsrecht in die sehr einfache Frage: „Bedingen die kommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden eine Neugestaltung des Gemeindeverfassungsrechts?“

Das Ergebnis sei hier vorweg genommen: mißt man die Erscheinungen der Gegenwart an den Erfahrungen der Geschichte, so befinden wir uns im Zustande der Abwehr, nicht aber in dem der schöpferischen Neugestaltung. Es ist bekannt, daß der vom Worte „Demokratie“ umfaßte Gedankenkomplex, den man übrigens als einen in sich geschlossenen Rechtsbegriff schwerlich wird verwenden können, in seiner praktischen Auswirkung der kommunalen Selbstverwaltung ungünstig ist. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts war es der ausgesprochen aristokratisch denkende Freiherr von Stein, der durch eine Reform von oben her die Selbstverwaltung zu neuem Leben erweckte. In unseren Tagen ist es die demokratische Republik, die immer enger und enger den Ring staatlichen Zwanges um die Selbstverwaltung der Städte und Landgemeinden legt, ob-

wohl zu den Losungen der Revolution die Befreiung der Städte von der staatlichen Aufsicht gehörte ¹⁾.

1. *Die Zusammenfassung selbständiger kommunaler Einheiten zu einem einheitlichen Kommunalverbande, wie sie im Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920 (GS. S. 123) erfolgt und im Regierungsentwurf für eine preußische Landgemeindeordnung vom 27. Juli 1922 (Drucksache des preußischen Staatsrats Nr. 254) §§ 87 ff. in Aussicht genommen ist, ist aus rechtspolitischen und kommunalpolitischen Gründen zu verwerfen.*

Die Beeinträchtigung der bisherigen Selbstverwaltung betrifft aber nicht allein das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden, sondern auch die Steinschen Grundgedanken der Selbstverwaltung im Verhältnis der Gemeinde zu ihren Gliedern. Es zeigt sich hier neuerdings ein unglückseliger Hang zu einem Zentralisieren, wie er dem französischen Municipalsystem entgegenführt. Den ersten praktischen Fall bietet das Gesetz vom 27. April 1920 über die Bildung einer Stadtgemeinde Berlin. Wenn hiernach 8 Städte, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke, zusammen 94 kommunale Einheiten, zu einer, wie ich sie nennen möchte, Einheitsgemeinde zusammengelegt werden, auf die im Wege der Gesamtrechtsnachfolge alle Rechte und Pflichten der bisherigen Gemeinwesen übergehen, so ist dies gleichbedeutend mit der Entziehung der Selbstverwaltung. Gerade in diesem Falle zeigt sich, wie wenig von einem Recht auf Selbstverwaltung die Rede sein kann,

¹⁾ Freilich will es wie ein Widerspruch erscheinen, daß die Demokratie der Selbstverwaltung ungünstig sei, wenn man diese selbst als eine demokratische Einrichtung auffassen will. Dieser scheinbare Widerspruch löst sich, wenn man zunächst berücksichtigt, daß überhaupt die „Herrschaft“ des Volks (streng genommen der Stimmberechtigten) in einem großen Staatswesen sich erschöpft in der Einsetzung der Organe durch die Wahlen zum Parlament, dessen Mitglieder von Weisungen der Wähler unabhängig sind. (Mit einem Volksentscheid als Ausdruck der dem Volke zustehenden Herrschaft kann im regelmäßigen Verlauf der Dinge bekanntlich nicht gerechnet werden.) Als zweites kommt in Betracht, daß bei der kommunalen Selbstverwaltung, in der doch der Kreis der eigenen Angelegenheiten der Gemeinden das eigentlich Bestimmende ist, der Gedanke des Herrschens und des Beherrschtseins, wie er der Staatsgewalt und somit auch der Demokratie innewohnt, überhaupt nicht in Frage kommt. Während die Staatsgewalt, gleichviel welcher Staatsform, in in erster Linie die Person erfaßt, handelt es sich bei der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der Gemeinden um eine Gemeinwirtschaft, die Sach- und andere Vermögenswerte zum Gegenstande hat. Mithin ist der Staat, auch der demokratische, ein obrigkeitlicher, die Gemeinde aber ein genossenschaftlicher Verband. Daher kann auf die Gemeinde auch nicht der Begriff der Demokratie angewandt werden.

und wie die Allgewalt des Gesetzgebers selbst gegen den ausgesprochenen Wunsch zahlreicher davon betroffener Gemeindeverbände über das Bestehen oder Nichtbestehen der Selbstverwaltung verfügt. Auf jeden Fall ist das persönliche Band zwischen dem einzelnen Gemeindeangehörigen und der Gemeindeverwaltung zerschnitten. Dies aber ist bekanntlich gerade der genossenschaftliche Grundgedanke, der die korporative Selbstverwaltung tragen, seinerzeit auch darüber hinaus das Interesse der in Teilnahmslosigkeit versunkenen Bürger an den öffentlichen Dingen überhaupt erwecken sollte. Daß gerade die Ortsgemeinde in ihrer wirtschaftlichen Geschlossenheit und bei dem starken Ineinandergreifen der Interessen des Einzelnen mit denen des Gemeinwesens hierzu besonders geeignet ist, bedarf wohl keiner näheren Begründung. Doch sei es an einem Beispiel verdeutlicht: beim Zustandekommen des Gemeindehaushalts konnte zur Zeit der Gemeindefusionen zur Staatseinkommensteuer jeder Beteiligte die Wirkung jeder Mehrausgabe auf seine eigene Tasche berechnen. So konnte man z. B. annehmen, daß bei einer mittleren Provinzialstadt von 25000 Einwohnern in Friedenszeiten 2000 M. Ausgabe gleich 1 v. H. Zuschlag zur Einkommensteuer bedeutete. Beschloß also die Stadt ein neues Beamtengehalt von 6000 M. in den Haushalt einzustellen, so war dies einer Mehrbelastung von 3 v. H. des Zuschlages gleich. Bei der Gemeinde Großberlin entfallen derartige Erwägungen. Bei ihr ist die Beteiligung des einzelnen, der in den früheren Ortsgemeinden zur Geltung kam, zum Tropfen im Meer geworden.

Dabei hat das Gesetz vom 27. April 1920, das den Schwerpunkt der Verwaltung in die Zentralorgane (Stadtverordnetenversammlung, Magistrat, Bürgermeister) der Einheitsgemeinde legt, es nicht verstanden, eine Dezentralisation zu schaffen, die den örtlichen Verhältnissen Rechnung trägt. Die Einteilung in 20 Verwaltungsbezirke, die, soweit sie nicht einzelne Teile der bisherigen Stadt Berlin umfassen, sich aus einer Reihe von bisherigen Gemeinden und Gutsbezirken zusammensetzen, ist eine sehr ungefüge Maßnahme, die keineswegs dem örtlichen Gemeindeleben genügend Rechnung trägt¹⁾. Der Anteil der Bezirksverwaltungen an der Gesamtverwaltung ist ein nur geringer. Dazu kommt, daß diese Dezentralisation nach örtlichen Bezirken durchkreuzt wird von einer Dezentralisation nach Materien, nämlich den gemischten Verwaltungsdeputationen der Einheitsgemeinde. Nach den Erfahrungen, die man mit der preußischen Städteordnung von 1808 gemacht hat, hätte

¹⁾ Es ist nicht uninteressant, daß man schon bei der ersten Etaufstellung die Verwaltungsbezirke übergang und Einzelentwürfe von den bisherigen Ortsgemeinden aufstellen ließ.

man diesen Fehler vermeiden können. Dort ist ebenfalls neben der Dezentralisation nach Materien eine solche nach örtlichen Bezirken vorgesehen. Da der Inhalt der Tätigkeit beider nicht näher festgelegt, vielmehr der Ausgestaltung in der Praxis überlassen wurde, beide aber in gleicher Stärke schwerlich nebeneinander bestehen konnten, mußte eine von ihnen stark in den Hintergrund gedrängt werden. Dies waren die Ortsbezirke, die bei der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der Stadt so gut wie gar nicht beteiligt sind. Die Rückschlüsse auf Großberlin sind leicht zu ziehen¹⁾. Dessen Organisation wird aber dadurch noch komplizierter, daß auch die Verwaltungsbezirke neben der Bezirksversammlung (Stadtverordnetenversammlung), dem Bezirksamt (Magistrat) und dem Vorsitzenden des Bezirksamts (Bürgermeister) gemischte Verwaltungsdeputationen haben, die dem Bezirksamt unterstellt sind. Rein formell betrachtet ist also hier der Organisation von 20 Gemeindeverbänden eine in gleicher Weise ausgestattete Organisation des übergeordneten Gemeindeverbandes aufgepfropft.

Die Zerreißung alles organisch gewachsenen, die in der Schaffung der Einheitsgemeinde Großberlin liegt, wirkt am brutalsten auf die Kommunalfinanzen der einzelnen, bisher selbständigen Gemeinwesen. Diese dürfen niemals allein vom Standpunkte der Gegenwart aus betrachtet werden. Soll der einzelne Bürger aufgehen in seiner Gemeinde, so muß ihn ein gewisser Idealismus dazu führen, in Vergangenheit und Zukunft zu blicken. Immer wieder ist hier an den Spruch der Forstleute zu denken: „Wir säen, was wir nicht ernten werden, und wir ernten, was wir nicht gesät haben.“ In der Tat kann ich nach mehr als zwanzigjähriger Praxis, von der sechs Jahre im Kommundienst verbracht sind, die Wahrnehmung berichten, daß man Ehrfurcht vor dem Alten, Anerkennung gegenüber der Umsicht, der Sparsamkeit und dem Opfersinn früherer Geschlechter hatte, und daß dies zugleich ein Ansporn war, an nachfolgende Geschlechter zu denken. Die Gegensätze drücken sich aus in den Schlagworten „Thesaurierungspolitik“ und „Anleihepolitik“. Die Thesaurierungspolitik belastet die Gegenwart zugunsten der Zukunft, die Anleihepolitik belastet die Zukunft zugunsten der Gegenwart. Im ganzen genommen kostet aber die Aufbringung der Mittel durch Anleihe die

¹⁾ „Was man bei der Entstehung des Gesetzes Großberlin kommen sah, tritt jetzt scharf in die Erscheinung: der Kampf zwischen der Zentrale und der örtlichen Bezirksverwaltung. Es soll in den 20 Berliner Verwaltungsbezirken geradezu eine Erbitterung gegen die Zentrale entstanden sein, und die Mißstimmung der fähigsten und erfahrensten Köpfe in den Bezirksämtern gegen kleinliche Zentralisationsbestrebungen wächst täglich.“ (Tägliche Rundschau 1921 Nr. 569.)

Gemeinde weit mehr, als durch die Thesaurierung, denn bei der Anleihe tritt zum Kapital ein jahrzehntelanger Zinsaufwand, bei der Thesaurierung aber mindert sich der Kapitalaufwand durch die auflaufenden Zinsen der angesammelten Rücklagen. Wenn nun gleichzeitig mit der Schaffung der Gemeinde Großberlin auf diese alle Rechte und Pflichten der bisherigen Ortsgemeinden übergehen, so werden die Gemeinden, die sorgsam gewirtschaftet haben, um die Früchte ihres Fleißes und ihrer Sparsamkeit gebracht, die anderen aber haben den Vorteil davon.

Dazu treten noch weitere Nachteile. Die wichtigsten Entscheidungen werden getroffen von den Zentralorganen der Einheitsgemeinde. Bei einem Gemeinwesen von nahezu vier Millionen Einwohnern, das örtlich weit verteilt ist, ist kaum anzunehmen, daß eine zentrale Leitung die Uebersicht über die kommunalen Bedürfnisse aller einzelnen Teile behält. In den Entscheidungen vom grünen Tisch liegt ein leicht erkennbarer Nachteil¹⁾. Nun setzen sich aber ferner die 225 Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung aus Angehörigen der verschiedenen Verwaltungsbezirke und Ortschaften zusammen. Es ist menschlich verständlich, daß jeder innerhalb des Ganzen die Interessen seines Verwaltungsbezirks und seiner Ortschaft zuungunsten der anderen zu fördern sucht. Damit aber gelangt man gerade zum Gegenteil von dem einheitlichen Interesse, das der Verwaltung einer Ortsgemeinde zugrunde liegt; jeder sucht möglichst viel zu erlangen und möglichst wenig einzubüßen. Ob dann bei dem riesigen Zusammenfluß von Geschäften die zentralen Organe immer in der Lage sind, den richtigen Ausgleich zu finden, erscheint mehr als zweifelhaft. In allem zeigt sich, daß die durch das örtliche Zusammenleben gegebene Einheit der kommunalen Wirtschaft und der kommunalen Verwaltungsorganisation, wie sie in der Ortsgemeinde ihre natürlichen Unterlagen finden, nicht ohne Schaden einer jede Selbständigkeit beseitigenden neuen Einheit preisgegeben werden können²⁾.

¹⁾ Zum Vergleich sei angeführt, daß New-York aus 5, London aus 29 selbständigen Gemeinden besteht.

²⁾ Der Entwurf des Gesetzes stieß bekanntlich auf den heftigsten Widerstand eines großen Teiles der betroffenen Gemeinden und auch der Kreise. Er wurde trotz der schweren Bedenken, die erfahrene Kommunalbeamte äußerten, angenommen. „Wenn Großberlin in der Form, wie sie die Regierung plant, Gesetz wird, dann geschieht es um den Preis, daß in zahllosen blühenden Gemeinden und Städten die gesunde Selbstverwaltung zertrümmert wird. Das wirkt doppelt widerspruchsvoll in einer Zeit, die angeblich die regste Anteilnahme eines jeden an den Geschicken seiner Heimat wünscht.“ (Anders in Nr. 643 der Täglichen Rundschau 1919). Eine eingehende Denkschrift gegen das Gesetz wurde

Damit ist zugleich die Ueberleitung zu einer parallelen Erscheinung verkleinerten Maßstabes gegeben, der geplanten Einführung von Landbürgermeistereien als Trägern der örtlichen Selbstverwaltung auf dem Lande¹⁾. Diese Einrichtung besteht in Preußen bereits in der Rheinprovinz und in Westfalen. In den Landbürgermeistereien der Rheinprovinz fallen staatlicher Amtsbezirk und kommunale Samtgemeinde obligatorisch zusammen. In den westfälischen Aemtern ist dies fakultativ der Fall. Soweit man im dichtbevölkerten Westen mit der aus der Franzosenzeit stammenden Einrichtung gute Erfahrungen gemacht hat, lassen sich diese nicht ohne weiteres auf die übrigen Landesteile übertragen. Man wird vielmehr praktisch die gänzlich anderen Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse in den übrigen, der räumlichen Ausdehnung nach weiter überwiegenden Gegenden des preußischen Staates, insbesondere des Nordens und Ostens, zu berücksichtigen haben.

Die Organisation der geplanten Landbürgermeistereien entspricht dem heutigen Zustande in der Rheinprovinz: Zusammenfassung mehrerer Gemeinden, Bürgermeistereivertretung, hauptamtlicher, besoldeter Landbürgermeister, Beigeordnete. Es kann aber auch eine größere Landgemeinde eine Landbürgermeisterei für sich bilden, ein Fall, der hier kein weiteres Interesse bietet. Der Landbürgermeister versieht die Geschäfte des Amtsvorstehers und erledigt die übertragenen Angelegenheiten der Landbürgermeisterei und der Landgemeinden²⁾. Was die eigenen Angelegenheiten anbetrifft, so können durch Beschluß der Bürgermeistereivertretung einzelne von ihnen oder aber alle für das ganze Gebiet oder für einzelne Teile den Gemeinden entzogen und der Landbürgermeisterei übertragen werden. Das gleiche gilt von Angelegenheiten der Zweckverbände innerhalb der Landbürgermeistereien³⁾. Daneben kann durch den Landrat mit Zustimmung des Kreis Ausschusses und nach Anhörung der Bürgermeistereivertretung sowie der Gemeindevertretung eine eigene Angelegenheit für den Bezirk der ganzen Landbürgermeisterei oder für einzelne ihrer Teile der Landbürgermeisterei übertragen werden, wenn dies mit Rücksicht auf das gemeine Wohl geboten ist.

vom Kreise Teltow verfaßt. In der Kreistagskommission, in der übrigens alle politischen Parteien bis zur unabhängigen Sozialdemokratie vertreten waren, herrschte Einstimmigkeit darüber, daß der Gesetzentwurf unannehmbar sei. Alle diese Bedenken haben sich nach Annahme des Gesetzes in der Praxis als nicht ungerechtfertigt erwiesen. Bereits sehr bald machte sich das Bestreben, aus der Einheitsgemeinde auszuscheiden, unter dem Rufe „Los von Berlin“ bemerkbar.

¹⁾ §§ 87 ff. des Entwurfs einer preußischen Landgemeindeordnung vom 27. Juli 1922. Nr. 234 der Drucksachen des preußischen Staatsrats.

²⁾ § 101 des Entwurfs.

³⁾ § 97 des Entwurfs.

Ebenso muß die Landbürgermeisterei die Verwaltung einer Landgemeinde übernehmen, wenn der Landrat mit Zustimmung des Kreisausschusses feststellt, daß die Voraussetzungen für ein eigenes Gemeindeleben in der Gemeinde fehlen und die Verwaltung durch die Landbürgermeisterei durchführbar ist¹⁾.

Alles in allem würde die geplante Einführung der Landbürgermeistereien eine wesentliche Beschränkung der örtlichen Selbstverwaltung bis zu deren völligen Entziehung bedeuten. Ebenso wie in Großberlin würden sich die Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Ortschaften innerhalb einer Landbürgermeisterei und die damit verbundenen Nachteile geltend machen: jeder will möglichst viel haben und möglichst wenig geben. Dazu würden für die Gemeindeangehörigen wie auch für die Organe der Landbürgermeisterei, insbesondere die Mitglieder der Bürgermeistereivertretung, die weiten Wege zum Sitze der Verwaltung sich als eine sehr drückende Last bemerkbar machen, zumal in den weniger dicht bevölkerten Gegenden. Vor allen Dingen aber fällt die Kostenfrage ins Gewicht. Wie will man es verantworten, in der Zeit der größten Not, in der Zeit des staatlichen und kommunalen Beamtenabbaues, eine bisher völlig entbehrlich gewesene und noch entbehrliche Zwischeninstanz mit ganz erheblichen Kosten der erstmaligen Einrichtung und der dauernden Erhaltung ins Leben zu rufen? Den Vorteil hätten einzig und allein die Landratsämter, für die der Verkehr mit verhältnismäßig wenig hauptamtlichen Landbürgermeistern selbstverständlich leichter und einfacher ist, als mit vielleicht zehnmal so vielen ehrenamtlichen Gemeindevorstehern. Ist es aber schon ein Fehler, der heutzutage mehr denn je notwendigen produktiven Arbeit durch Schaffung neuer Gemeindefunktionen (Bürgermeistereivertretung, Beigeordnete) und durch überflüssigen Zeitverlust infolge weiter Wege Arbeitskräfte zu entziehen, so muß an der die Landbevölkerung und damit mittelbar die landwirtschaftliche Produktion schwer belastenden Kostenfrage die ganze Einrichtung scheitern. Die Landbevölkerung selbst sträubt sich mit Hand und Fuß dagegen²⁾. So hatte denn auch der frühere Ausschuß des preußischen Landtages bei der Beratung der neuen Gemeindegesetze dem Projekt der Landbürgermeistereien ein anständiges Begräbnis bereitet: die Entscheidung sollte in die Hand der Provinziallandtage gelegt, die Einführung aber

¹⁾ § 98 des Entwurfs.

²⁾ Umfangreiches Material bietet in dieser Hinsicht die vom Verbands der preußischen Landgemeinden herausgegebene „Zeitschrift der Landgemeinden“, insbesondere in ihren Berichten über die Tagungen der Kreisabteilungen und Provinzialverbände der Landgemeinden (vgl. z. B. Nr. 5 vom 10. März 1925).

von der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit abhängig gemacht werden. Damit ist aber die Angelegenheit jetzt nicht erledigt. Noch liegen die Entwürfe in unveränderter Form zur Beratung vor. Bei der Diskontinuität der Tätigkeit des bisherigen und des inzwischen neu gewählten Landtages sind die bisherigen Beschlüsse ohne Bedeutung.

2. Die in dem gleichen Entwurf §§ 134 ff. in Aussicht genommene Auflösung der selbständigen Gutsbezirke ist nur durch theoretische Erwägungen, nicht aber durch die Bedürfnisse der Praxis begründet.

Ebenfalls eine wesentliche Neuerung ist die im Entwurf der Landgemeindeordnung geplante Aufhebung der selbständigen Gutsbezirke auf dem Lande. Die hierauf gerichtete Forderung ist nicht neu. Sie ist zum Teil begriffsjuristisch, zum Teil politisch begründet worden. In ersterer Hinsicht hat man bekanntlich geltend gemacht, daß es mit dem modernen Selbstverwaltungsgedanken nicht vereinbar sei, wenn es kommunale Selbstverwaltungskörper gäbe, deren Träger nicht eine kommunale Körperschaft sei, oder anders ausgedrückt: daß die Insassen dieses Selbstverwaltungskörpers von der Teilnahme an der kommunalen Willensbildung ausgeschlossen seien. In zweiter Hinsicht handelt es sich hauptsächlich um politische Empfindungen, die an den selbständigen Gutsbezirken als den Rechten der „feudal-patrimonialen Gestalt der Selbstverwaltung“ und der Stellung der Gutsinsassen als „Hintersassen“ Anstoß nehmen¹⁾. Man wendet sich dagegen, daß der Gutsherr als Arbeitgeber zugleich Träger der obrigkeitlichen Gewalt gegenüber seinen Arbeitnehmern sei. Während der Revolution stellte daher schon der Aufruf der preußischen Regierung vom 13. November 1918 die Beseitigung der selbständigen Gutsbezirke in Aussicht.

Der Entwurf der preußischen Landgemeindeordnung sucht diesen Gedanken zu verwirklichen und sieht drei Wege dafür vor, nämlich

- a) die Vereinigung eines Gutsbezirks mit einer Land- oder Stadtgemeinde,
- b) die Vereinigung mehrerer Gutbezirke zu einer neuen Land- oder Stadtgemeinde,
- c) die Umwandlung eines Gutsbezirks in eine Land- oder Stadtgemeinde.

Von der Auflösung eines Gutsbezirks soll nur dann Abstand genommen werden können, wenn seine Vereinigung mit anderen Gemeinden oder seine Zusammenlegung mit anderen Gutsbezirken

¹⁾ Preuß, die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland im Handbuch der Politik Bd. I S. 281.

zu einer neuen Gemeinde nach Lage der Verhältnisse ausgeschlossen ist, seine Umwandlung in eine selbständige Gemeinde nicht möglich ist, weil sich ein eigenes Gemeindeleben wegen geringer Einwohnerzahl oder räumlicher Trennung der Wohnstätten nicht entwickeln kann, und auch die Uebernahme der Verwaltung durch die Landbürgermeisterei undurchführbar ist¹⁾.

Wer hierzu Stellung nehmen will, muß sich zunächst darüber klar werden, ob er die theoretischen oder die praktischen Gründe in den Vordergrund rücken will. Nach meinem Dafürhalten muß das letztere geschehen. In der Tat sind die theoretischen Gründe, die meist erkennen lassen, daß ihre Verfechter den realen Verhältnissen auf dem Lande sehr fern stehen, nicht stichhaltig. Der juristische Schönheitsfehler, daß hier ein kommunaler Selbstverwaltungsbezirk nicht gleichbedeutend ist mit einer Korporation des öffentlichen Rechts, ist überhaupt belanglos, wenn man den Vergleich zieht mit dem Gneistschen Selbstverwaltungsgedanken, nach dem es weniger auf die selbständige Körperschaft als auf die Durchsetzung des staatlichen Verwaltungsapparats mit Laien ankommt. Außerdem aber ist die Rechtsform nicht um ihrer selbst willen da. Der politischen Besorgnis, daß der Gutsvorsteher zugleich Inhaber der obrigkeitlichen Gewalt und Arbeitgeber sei, steht die einfache Tatsache gegenüber, daß die „obrigkeitlichen“ Befugnisse des Gutsvorstehers praktisch gleich null sind. Er ist bekanntlich nicht Ortspolizeibehörde, sondern nur ausführendes Organ derselben. Wenn er hierbei auch das Recht und die Pflicht hat, vorläufig zuzuordnen und ausführen zu lassen, was zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung notwendig ist, so ist dies sicherlich jedem Gutsinsassen außer den Friedensstörern, die übrigens in der Regel Fremde sind, erwünschter, wie wenn erst die Hilfe des entfernt wohnenden Amtsvorstehers angerufen werden müßte. Praktisch aber entfernen sich die Maßnahmen nicht von denen, die der Gutsherr sonst im Wege der Selbstverteidigung oder der Selbsthilfe auf seinem Grund und Boden ergreifen würde. Bei der sonstigen Tätigkeit des Gutsvorstehers, wie der Aufstellung der Wählerlisten für öffentliche Wahlen, der Aufstellung der Urlisten für die Schöffen und Geschworenen, der Mitwirkung bei den Geschäften des sozialen Versicherungswesens und bei bestimmten Geschäften des Steuerwesens, kommt eine obrigkeitliche Gewalt seitens des Gutsherrn überhaupt nicht zu Geltung. Es handelt sich hier im Grunde genommen um Schreiber- und Briefträgerdienste.

Wenn endlich geltend gemacht wird, daß beim Bestehen der selbständigen Gutsbezirke eine große Zahl von Personen

¹⁾ § 134 des Entwurfs.

von der örtlichen Kommunalverwaltung ausgeschlossen seien, so sind hierbei zwei Punkte zu unterscheiden. Einmal ist auch die örtliche Kommunalverwaltung nicht um ihrer selbst willen da, sondern zur Erreichung bestimmter Zwecke, die sich aus den kommunalen Aufgaben ergeben. Diese Aufgaben aber schafft man nicht künstlich, um ein Gemeindeleben entstehen zu lassen, sondern sie ergeben sich von selbst aus den jeweiligen Bedürfnissen der Bevölkerung. Nun ist es aber bekannt, daß viele der Aufgaben, die die größeren Städte erfüllen, auf dem Lande den Kreisen zufallen, wie z. B. Krankenhäuser, Verkehrsanstalten, Kreditanstalten. Für diese kommen weder Landgemeinden, abgesehen von solchen von stadtartigem Umfange, noch Gutsbezirke in Frage. Im übrigen aber deckt sich bei den Gutsbezirken die Erfüllung eigener Aufgaben des kommunalen Gutsbezirks mit der Verwaltung des privaten Eigentums des Gutsbesitzers, an dem er selber das größte Interesse hat. Demgemäß trägt er auch sämtliche hieraus sich ergebende Lasten.

Um nun vom einfachsten Fall, der Umwandlung eines Gutsbezirks in eine Landgemeinde (oben unter c) auszugehen: soll in diese wirtschaftliche Einheit des privaten Gutseigentums künstlich eine öffentlichrechtliche Organisation eingebaut werden, nur um den Gutsinsassen eine Willensbetätigung in öffentlichrechtlichem Sinne einzuräumen? Wie würden die Mittel zur Erfüllung der nunmehr öffentlichen Aufgaben der neuen Gemeinde aufzubringen sein? Die nächste, für die bisherigen Gutsinsassen übrigens unbequeme Erscheinung würde die sein, daß sie nunmehr gemeindesteuerpflichtig würden. Da nun mit Zuschlägen zur Einkommensteuer vorerst nicht zu rechnen ist, der Anteil der neuen Gemeinde an der Reichseinkommensteuer aber ein ungewisser Faktor ist, würde die Hauptlast auf die vom Gutseigentümer zu tragenden Realsteuern fallen, die neue Gemeindekörperschaft würde also sehr sorglos mittels öffentlichrechtlichen Zwanges aus der Tasche des Gutsherrn die ihr erforderlich scheinenden Mittel bewilligen. Das ist nicht nur an sich betrachtet, sondern ganz besonders in Zeiten einer wirtschaftlichen Dauerkrise ein ganz unerträglicher Zustand, der für die landwirtschaftliche Produktion, die heute nur mit äußerster Anstrengung ihre Betriebskapitalien aufbringt eine schwere Gefahr bedeuten würde.

Wie aber würde sich das Ganze in der Praxis abspielen? Angenommen, es ist das Pflaster der Dorfstraße zu erneuern, oder es ist eine neue Brücke zu bauen. Der Gutseigentümer hat selber das größte Interesse daran, allein schon um seine eigenen Gespanne zu schonen. Beim jetzigen Rechtszustande schließt er, nachdem er sich mit seinen Mitteln darauf ein-

gerichtet hat, mit dem Tiefbauunternehmer oder dem Zimmermeister ab. Die Arbeit wird geleistet, das Geld zum vereinbarten Termin, vielleicht nach der Roggenernte, gezahlt. Nach Umwandlung des Gutsbezirks in eine Landgemeinde aber tritt die Gemeindevertretung zur Beschlußfassung zusammen, die Mittel werden in den Etat eingesetzt oder außerordentlich bewilligt, die neuen Realsteuern werden vierteljährlich, also für die Wirtschaft recht ungünstig, erhoben, die eingezogenen Beträge, statt als landwirtschaftliches Betriebskapital zu dienen, bleiben nutzlos liegen, um zu gegebener Zeit verwendet zu werden. Mit anderen Worten: statt Wirtschaftlichkeit Unwirtschaftlichkeit, statt unmittelbarer Leistung aus der Tasche des Gutseigentümers Umweg über Beschlußfassung der Gemeindevertretung, Aufstellung eines Etats, Erhebung von Steuern, Vereinnahmung zur Gemeindekasse, Zahlung aus der Gemeindekasse. Dazu kommt Einreichung einer Abschrift des Etats an die Aufsichtsbehörde, Rechnungslegung, Einreichung einer Abschrift der Jahresrechnung an die Aufsichtsbehörde usw., mit anderen Worten ein ungeheurer Leerlauf um des Gedankens willen, die jetzigen Gutsinsassen an einer kommunalen Willensbildung teilnehmen zu lassen, die gänzlich überflüssig ist. Es kommt hinzu, daß wiederum viele Kräfte der produktiven Arbeit entzogen werden durch Sitzungen der Gemeindevertretung oder gar Gemeindeversammlung, der bekanntlich alle Stimmberechtigten angehören, durch Wahlen und Wahlversammlungen, und daß vor allem ein merkwürdiges Bild entsteht, wenn nicht der Gutseigentümer sondern z. B. sein Stallschweizer zum Gemeindevorsteher gewählt wird. Dann wäre freilich die bisherige „feudal-patrimoniale Gestalt der Selbstverwaltung“ in ihr Gegenteil verkehrt. Bei einem solchen, auf unberechenbarer Opposition beruhenden Wahlergebnis ist allerdings der Gutseigentümer nicht mehr Herr im eigenen Hause. Zu der Verfügung über seine privaten Mittel im Wege des Gemeindehaushalts kommt hinzu, daß der neue Gemeindevorsteher nicht nur selber seinen Dienstverpflichtungen gegenüber seinem Arbeitgeber recht häufig entzogen sein wird, sondern daß er es kraft obrigkeitlicher Gewalt in der Hand hat, unbekümmert um die wirtschaftlichen Interessen des Gutseigentümers die Gemeindevertretung oder Gemeindeversammlung zusammenzuberufen, wenn es ihm paßt.

Nicht viel besser stellen sich die Aussichten, wenn mehrere Gutsbezirke zu einer neuen Landgemeinde vereinigt werden (oben unter b). Zu den bisher geltend gemachten Bedenken kommt noch das weitere hinzu, daß ebenso wie bei den unter einer Landbürgermeisterei vereinigten Landgemeinden hier ein Revalisieren unter den verschiedenen Gütern eintreten wird:

jeder will haben und keiner geben. Während aber bis dahin der Gutsbezirk unmittelbar unter dem Landrat stand, wird jetzt mit zwei Zwischenorganisationen beglückt, der aus mehreren Gutsbezirken vereinigten Landgemeinde und der aus mehreren Landgemeinden vereinigten Landbürgermeisterei. Man wird nicht sagen können, daß dies dem Grundgedanken der Verwaltungsreform, der Vereinfachung der Verwaltung, Rechnung trägt. Alles in allem aber zeigt es sich, daß es nach keiner Richtung einen wirklichen Wert hat, in die geschlossene privatwirtschaftliche und privatrechtliche Einheit eines selbständigen Gutsbezirks künstlich eine Organisation des öffentlichen Rechts mit entsprechender öffentlicher Wirtschaft einzubauen. Die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft ist heute eine solche, daß nur mit äußerster Mühe der intensive Betrieb aufrechterhalten werden kann. Geht man zum extensiven Betrieb über, so ist mit dem Rückgang der heimischen Produktion einer der wichtigsten Faktoren unseres gesamten Wirtschaftslebens empfindlich getroffen. So ist gerade die Gegenwart für gesetzgeberische Experimente der gedachten Art nicht geeignet. Auf dem Lande selbst ist die Stimmung ebenso wie gegen die Einführung der Landbürgermeisterei auch gegen die Auflösung der Gutsbezirke gerichtet. Nur wer einer politischen Theorie zuliebe die schwerwiegendsten praktischen und wirtschaftlichen Erwägungen glaubt beiseiteschieben zu können, wird diese Linie weiter verfolgen wollen. Bezeichnend ist jedenfalls eins: die sächsische Ministerialverordnung vom 31. Dezember 1918 ordnet die Auflösung der selbständigen Gutsbezirke an, nimmt aber die staatlichen Domänengüter davon aus.

3. Durch die Finanzgesetzgebung ist den Gemeinden mit der finanziellen Selbständigkeit die wirtschaftliche Voraussetzung für eine selbständige Kommunalverwaltung entzogen. Die finanzielle Unabhängigkeit von Reich und Staat muß wieder hergestellt werden.

Was den dritten meiner Leitsätze unter A anlangt, so werde ich mich kurz fassen können. Der Ruf der Städte und Landgemeinden nach Wiederherstellung ihrer finanziellen Selbständigkeit ist so dringlich und so allgemein erhoben, daß es kaum einer besonderen Begründung bedarf. Nur zur Erläuterung sei auf die bedeutsame Rolle hingewiesen, die die Zuschläge zur Einkommensteuer früher gespielt haben. Sie ermöglichten nicht nur eine mühelos elastische Anpassung an den Ausgebebedarf des Etats, sondern bildeten zugleich die stärkste Einnahmequelle der Gemeinden überhaupt. Nach der Statistik des Jahres 1910, um ein beliebiges Jahr herauszugreifen, verteilten sich die Kommunalsteuern in den Städten

und Landgemeinden von mehr als 10 000 Einwohnern so, daß 89,6 v. H. auf die direkten, 10,4 v. H. auf die indirekten Steuern entfielen. Von den direkten Steuern nehmen hierbei die Zuschläge zur Einkommensteuer 52,7 v. H. des gesamten Steueraufkommens ein. Demgegenüber sind die Gemeinden jetzt in einer außerordentlich ungünstigen Lage. Es ist ihnen erschwert, ihren Etat zu machen, weil ihnen die Verfügung über die am leichtesten anpassungsfähige und zugleich ergebigste Steuer genommen ist. Um den Bedarf zu decken, müssen sie ihre Zuflucht zu allen möglichen Einnahmequellen, insbesondere zur Erhöhung der Gebühren aus den städtischen Betrieben, nehmen. Das letztere aber ist die denkbar rohste indirekte Besteuerung, die insbesondere die kinderreichen Familien hart trifft. Die Träume der Revolution, die da glaubte, daß mit der Beseitigung der Staatsaufsicht die Gemeinden zu einer ungeahnten Blüte emporsteigen würden, sind dahin. Nimmt man den Gemeinden die Staatsaufsicht zugleich mit der finanziellen Selbständigkeit, so gleicht das ganze einem Pferde, dem man die Zügel abstreift und die Beine fesselt. Praktisch greift eine Aenderung der jetzt bestehenden Verhältnisse natürlich über den Rahmen der eigentlichen Gemeindegeseztgebung hinaus und erfordert eine Aenderung der Reichssteuergeseztgebung überhaupt. Demgegenüber kann nicht geltend gemacht werden, daß die Not der Zeit dies nicht gestatte; denn es handelt sich hier nicht um ein Weniger von Leistungen, was verlangt wird, sondern um eine gerechtere und zweckmäßigere Art der Verteilung der Steuern bei gleichbleibender Inanspruchnahme der Gesamtsteuerkraft der ganzen Bevölkerung¹⁾.

4. Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung, wie sie insbesondere durch die Reichspersonalabbauverordnung vom

¹⁾ Von der Unzahl von Aeüßerungen in der Oeffentlichkeit seien hier nur zwei als Beispiele wiedergegeben. Oberbürgermeister Scheidemann, Cassel, äußert in der Frankfurter Zeitung: „Das köstlichste Gut des deutschen Städtewesens war das Selbstverwaltungsrecht. Nur gestützt auf dieses Recht, war es den Städten möglich, die Blüte zu erreichen, die jetzt zu verwelken droht. Dieses Recht ist zerbrochen seit dem Augenblick, in dem man den Städten das Recht genommen hat, Zuschläge zur Einkommensteuer zu erheben. Ueber diese Tatsache kann auch die schönste Redensart nicht hinwegtäuschen. Hier liegt einer der schwersten Fehler unserer Steuergeseztgebung. Die Gemeinden finanziell vollkommen abhängig zu machen von dem zwischen Ultimatum und Ultimatum vegetierenden Reich war nicht nur aus kulturellen sondern auch aus politischen Gründen falsch.“ Oberbürgermeister Dr. Adenauer, Cöln, auf der Tagung des deutschen Städtebundes und des Reichsstädtebundes 1921: „Es ist wirklich ein Schrei aus höchster Not, den wir ausstoßen. Wir haben geduldig alles getragen, was uns seit Beginn des Krieges auflastete. Eine Freiheit nach der anderen hat man uns genommen. Finanziell brach man uns das Rückgrat.“

27. Oktober 1923 (RGBl. S. 999) § 18 in Verbindung mit der preußischen Personalabbauverordnung vom 8. Februar 1924 (GS. S. 73) Teil I Abschn. 2 sowie durch das Reichsgesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung vom 21. September 1920 (RGBl. S. 2117) eine früher nicht gekannte, strenge Abhängigkeit der Gemeinden von Reich und Staat herbeiführen, sind zu beseitigen und zu vermeiden.

Sind die Gemeinden aber in direkter Abhängigkeit vom Reich, so ist die nächste Folge eine direkte Einwirkung des Reichs auf die Verwaltung auch der eigenen Angelegenheiten der Gemeinden. In Betracht kommen in diesem Zusammenhang vorwiegend Art. 18 der Personalabbauverordnung des Reichs vom 27. Oktober 1923 und das Besoldungssperrgesetz vom 21. Dezember 1922. Der erstgenannte Artikel berechtigt und verpflichtet die Länder, für die Landesbeamten wie für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände eine den allgemeinen Grundsätzen des Personalabbaues entsprechende Regelung zu treffen sowie dem Artikel 10 (Kürzung der Versorgungsbezüge bei Privateinkommen) entsprechende gesetzliche Vorschriften zu erlassen. Zugleich werden die Länder verpflichtet, dem Reichsminister der Finanzen über den Stand der Maßnahmen Auskunft zu erteilen. Das Besoldungssperrgesetz schreibt bekanntlich vor, daß für die Länder, Gemeinden und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts das Reichsbesoldungsgesetz vom 30. April 1920 einschließlich späterer Änderungen und Ergänzungen sowie der Ausführungsbestimmungen maßgebend sein soll, und zwar in der Weise, daß die Dienstbezüge der hauptamtlichen Beamten und Lehrer nicht günstiger geregelt werden dürfen, als die der gleichzubewertenden Reichsbeamten. Auch hier ist eine unmittelbare Aufsicht des Reichsministers gegeben: günstigere Regelungen, als das Gesetz sie zuläßt, sind ihm mitzuteilen. Er kann gegen sie Einspruch bei der Landesregierung erheben.

Auf die Frage der Rechtmäßigkeit dieser beiden gesetzgeberischen Maßnahmen, gegen die mancherlei Gründe sprechen, soll hier nicht eingegangen werden. Indessen muß festgestellt werden, daß es von prinzipieller Bedeutung ist, wenn hier als Folgeerscheinung der finanziellen Abhängigkeit eine unmittelbare Einwirkung des Reichs auf die Gemeinden geschaffen wird, zumal in einem Umfange, wie es früher im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde nicht der Fall war. Damit wird nicht nur formell ein neuer, für die Gemeinden gefahrvoller Weg beschritten, sondern es wird zugleich sachlich den Gemeinden ein wesentliches Stück ihrer Selbstverwaltung genommen. Nicht ohne Belang ist dabei die Tendenz, die beide Gesetze verfolgen:

während das preußische Kommunalbeamten-gesetz vom 30. Juli 1899, einheitliche Grundsätze zugunsten der Kommunalbeamten schuf, gehen diese Gesetze einseitig vom finanziellen Standpunkte aus, ohne auf die Interessen der Beamten Rücksicht zu nehmen.

B. Für eine grundlegende Umgestaltung des geltenden Gemeindeverfassungsrechts liegt kein Anlaß vor.

Es klingt zunächst sehr kühn, wenn der Satz aufgestellt wird, daß für eine grundlegende Umgestaltung des geltenden Gemeindeverfassungsrechts kein Anlaß vorliege, Daher mag ein wenig weiter ausgeholt werden: woher kommt es, daß die preußische Verwaltungsreform, über die doch schon seit Jahren beraten wird, durchaus nicht vorwärts kommen will? Es sind doch fürwahr keine unfähigen Köpfe die sich an dieser Arbeit versucht haben. Ich glaube, daß, wer aufmerksam den Gang der Dinge verfolgt hat, die Antwort findet: weil man nicht wußte, was denn eigentlich an der preußischen Verwaltung von Grund auf verbesserungsbedürftig sei. In der Tat ist es ein merkwürdiger Widerspruch, wenn man mit vollem Rechte der von Stein ins Werk gesetzten Reorganisation der preußischen Verwaltung volles Lob spendet, dabei aber grundlegende Neuerungen fordert, obwohl die Grundlage unserer inneren Verwaltung aus jener Zeit herrührt. In letzter Zeit hat sich nun das Problem der Verwaltungsreform in der Hauptsache dahin zugespitzt, ob entweder die Regierungspräsidenten und Bezirksregierungen oder die Oberpräsidenten zu beseitigen seien. Dabei scheint man sich nunmehr offensichtlich der Lösung zu nähern, daß man beide bestehen läßt, das Oberpräsidium aber als Verwaltungsinstanz ausschaltet. Und nun ist das Interessante dabei, daß damit die Oberpräsidenten wieder dieselbe Stellung erhalten, die ihnen einst Stein zuge-dacht hat.

Genau daselbe Bild bietet sich bei der geplanten Umgestaltung des Gemeindeverfassungsrecht. Wie hat man noch vor wenig Jahren die hundertjährige Wiederkehr des Tages der Steinschen Städteordnung, der Grundlage unseres modernen Selbstverwaltungsrechts, gefeiert! Im Rahmen der Verwaltungsreform aber will man auch das Gemeindeverfassungsrecht grundlegend reformieren. In der Tat ist jedoch nicht ein einziger neuschöpferischer Gedanke entstanden, der an die Stelle des bisherigen etwas von Grund auf Besseres gesetzt hätte. Schon früher einmal¹⁾ habe ich die Frage aufgeworfen, woher sich die lange Lebensdauer der Städteordnung von 1808, die in

¹⁾ Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, Berlin 1916, S. 78.

ihren Grundlagen doch bis heute erhalten ist, erklärt? woher es kommt, daß dieselbe Städteverordnung sich bewährt hat für große wie für kleine Städte, für wenige wie für viele, ja im Laufe der Zeit nach Art und Umfang gewaltig angewachsene Aufgaben? Die Antwort liegt in der Anpassungsfähigkeit, die der Städteordnung eigen ist durch die Einrichtung der gemischten Verwaltungsdeputationen, die je nach Bedarf — nur einige sind gesetzlich vorgeschrieben — eingesetzt werden können. Der regelmäßige Gang der städtischen Verwaltung ist ja doch der, daß die grundlegende Beschlußfassung, insbesondere die Aufstellung des jährlichen Haushalts, beim Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung liegt. Alsdann teilt sich die Arbeit, der Magistrat „verwaltet“, die Stadtverordnetenversammlung kontrolliert die Verwaltung. „Verwalten“ aber bedeutet hier soviel wie „ausführen“, insbesondere auch über die in den einzelnen Etatpositionen ausgesetzten Mittel verfügen. Diese Verwaltung bleibt nun entweder in der Hand des Magistrats, oder sie wird einer gemischten Verwaltungsdeputation übertragen, die grundsätzlich dem Magistrat unterstellt ist. Durch die Einführung solcher Deputationen ist also die Möglichkeit einer Dezentralisation gegeben, die sich den verschiedenartigsten Verhältnissen jeder Zeit mit Leichtigkeit anpaßt.

Aber nicht allein in der Dezentralisation, sondern auch in der Zweckmäßigkeit ihrer Zusammensetzung liegt der Segen dieser Deputationen. Sie werden in der Regel gebildet aus dem für den betreffenden Verwaltungszweig zuständigen Magistratsdezernenten, dessen Stellvertreter, einigen möglichst sachkundigen Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und gegebenenfalls dem zuständigen technischen Beamten. In dieser Zusammensetzung liegt eine Gewähr für sachliche Arbeit, vor allem für einen wirklichen Gedankenaustausch, während die Reden in der Vollversammlung eines zahlreichen Stadtverordnetenkollegiums häufig mehr auf ihre Wirkung nach außen zugeschnitten sind. Bei alledem ist es von Vorteil, daß die Städteordnung in weiser Zurückhaltung durch keine einengenden Vorschriften der Fortentwicklung des Instituts der gemischten Deputationen Schranken gesetzt hat.

Nachdem nun die Städte unter der Herrschaft der Städteordnung zu Glanz und Blüte gelangt sind, erscheint die Frage nach einer grundlegenden Aenderung des städtischen Verfassungsrechts in eigenartigem Licht. Um etwas Neues zu finden, hat man den Gedanken erwogen, entgegen dem jetzigen Zustande die Bürgermeistereiverfassung als Regel einzuführen, die Magistratsverfassung als fakultative Ausnahme zuzulassen. Ein durchschlagender Grund für diese Neuerung ist nicht erfindlich.

Die Meinungen über den Vorzug des einen oder des anderen Systems sind durchaus geteilt. Es hat aber gar keinen Zweck, ohne schwerwiegende Gründe eine entscheidende Aenderung des bestehenden Gemeindeverfassungsrechts herbeizuführen, denn auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts pflegt die Bevölkerung gegen nichts so empfindsam zu sein, als gegen Neuerungen auf dem Gebiete der Selbstverwaltung. Die Bevölkerung des weit überwiegenden Teils der Städte würde es einfach nicht verstehen, weshalb auf einmal der Magistrat seiner Machtfülle entkleidet werden und verschwinden sollte, zumal sie in der Wahl zum unbesoldeten Magistratsmitgliede die Vergebung ihres höchsten Ehrenamts sieht. Sie würde mit Mißtrauen die mit einem Schlage bürokratisch gewordene Amtsführung des Bürgermeisters betrachten. Es wäre aber grundfalsch, wenn der Gesetzgeber an solchen Imponderabilien achtlos vorbeigehen wollte.

Aehnliche Erwägungen treffen zu für die Frage, ob es sich empfiehlt, für das ganze Land eine einheitliche Städteordnung und Landgemeindeordnung zu schaffen. Zunächst besteht hierfür praktisch überhaupt kein Bedürfnis. Es ist vollkommen gleichgültig, ob die Gemeinden der einzelnen Landesteile ein gleiches oder verschiedenes Verfassungsrecht haben. Das *connubium* oder *commercium*, in dem die Bewohner der verschiedenen Landesteile miteinander stehen mögen, wird durch die Gemeindegesetze nicht berührt. Auf der anderen Seite aber pflegt die Bevölkerung, wie schon angedeutet, mit besonderer Zähigkeit an dem angestammten Gemeindeverfassungsrecht zu hängen. Um nur ein einziges Beispiel aus der Geschichte zu nennen, sei an die Städte von Neuvorpommern und Rügen erinnert. Als dieses Gebiet im Jahre 1815 unter preußische Herrschaft kam, sträubten sich die Städte mit aller Gewalt gegen die Einführung der preußischen Städteordnung. Während der folgenden, jahrzehntelangen Verhandlungen setzten sie mit großer Energie ihren Widerstand fort, bis endlich durch ein Gesetz v. 31. Mai 1851 die verschiedenen Städteverfassungen Neuvorpommerns und Rügens nur auf eine gemeinsame Grundlage gestellt, zugleich aber die Städte endgültig vom Geltungsbereich der preußischen Städteordnung ausgenommen wurden¹⁾. Dies ein Beispiel allein lehrt zur genüge, daß eine völlige Neuordnung des Gemeinderechts ohne durchschlagende Gründe nur der Gleichförmigkeit halber unbedingt vermieden werden muß. Wer allein von dieser Gleichmacherei Gewinn haben würde, sind die Kommunalaufsichtsbehörden und die Examenskandidaten.

¹⁾ Helfritz, Die Finanzen der Stadt Greifswald. Mit einer Studie über die Geschichte der Greifswalder Stadtverfassung. In Schmollers staats- und sozialwissenschaftlichen Forschungen Heft 161, S. 31 ff.

C. Die in § 75 des Entwurfs der Städteordnung und in § 66 des Entwurfs der Landgemeindeordnung vorbereitete Ermächtigung der Städte und Landgemeinden, privatwirtschaftliche, gewerbsmäßige Unternehmungen in die Gemeinwirtschaft überzuführen (Kommunalisierung) und zum Zwecke des ausschließlichen Betriebes eines Wirtschaftszweiges durch die Stadt die Errichtung oder Fortführung gleichartiger privatwirtschaftlicher Unternehmungen zu untersagen (ausschließliche Gewerbeberechtigungen), ist aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen zu verwerfen.

§ 79 des Entwurfs einer preußischen Städteordnung lautet: „Soweit die Städte auf Grund gesetzlicher Ermächtigung privatwirtschaftliche, gewerbsmäßige Unternehmungen in die Gemeinwirtschaft überführen (Kommunalisierung) und zum Zwecke des ausschließlichen Betriebes eines Wirtschaftszweiges durch die Stadt die Errichtung oder Fortführung gleichartiger privatwirtschaftlicher Unternehmungen untersagen (ausschließliche Gewerbeberechtigungen), sind sie verpflichtet, den Betrieb so zu führen, daß das öffentliche Bedürfnis befriedigt wird.“ Entsprechend lautet § 66 des Entwurfs einer Landgemeindeordnung.

Diese Bestimmungen sind trotz ihres harmlosen Gewandes von so einschneidender Bedeutung, daß näher auf ihren Inhalt und seine möglichen Folgen eingegangen werden muß. Auch hier treten die praktischen Erwägungen in den Vordergrund. Sie können nicht von dem Zusammenhange des gesamten Wirtschaftslebens im Staate losgelöst werden. Nun bildete sich aber gerade in der Zeit, als die Entwürfe entstanden, für den Staat ein sehr mißliches Dilemma heraus: auf der einen Seite gehörte die Sozialisierung zu den in der Reichsverfassung stark betonten Programmpunkten des neuen Staates, auf der anderen aber hatte man gerade in jener Zeit die ungünstigsten Erfahrungen mit der Wirtschaftsform des Sozialismus gemacht. Nicht nur, daß die in Angriff genommenen neuen Sozialisierungen in den Anfangsgründen stecken blieben, und die besonders eingesetzte Sozialisierungskommission des Reichstags allmählich ihre Tätigkeit einstellte, sondern auch die bereits vorhandenen staatssozialistischen Betriebe gestalteten sich unter den seit der Staatsumwälzung stärker werdenden Einflüssen immer unwirtschaftlicher. Schon damals wurden Verhandlungen wegen Ueberführung der Staatseisenbahnen in einen privaten Betrieb gepflogen und das gleiche bezüglich der Reichspost ernsthaft in Erwägung gezogen. Die später erfolgte Uebertragung der preußischen Staatsbergwerke auf eine Aktiengesellschaft war auch bereits im Gange. Wenn aber vorhandene sozialisierte Betriebe entsozialisiert werden mußten, konnte an eine Verwirklichung der früheren Sozialisierungsideen nicht gut gedacht

werden. Dazu kam das warnende Beispiel Rußlands, wo eine staatliche Sozialisierung in weitestem Umfange mit so schlechtem Erfolge durchgeführt war, daß man einen Teil der Errungenschaften schrittweise wieder preisgeben mußte. Aus diesem Dilemma bieten nun, ob gewollt oder nicht gewollt, die Vorschriften in den §§ 75 und 66 der Entwürfe einen für den Staat sehr gangbaren Ausweg: man überträgt die Frage der Sozialisierung auf die Gemeinden, die nun die Verantwortung für die Entscheidung, ob Sozialisierung oder nicht, wie auch für die Folgen einer beschlossenen Sozialisierung tragen. Freilich sagt die Begründung des Entwurfs¹⁾, daß § 75 und 66 „augenblicklich noch ohne aktuelle Bedeutung“ seien. Indessen dürfte es vollauf genügend, wenn in den Gemeindegesetzen alle Vorbereitungen getroffen sind, ja wenn in ihnen die Möglichkeiten mit denen der Gesetzgeber rechnet, zum Ausdruck kommen.

Nun sind kommunalsozialistische Gemeindebetriebe an sich nichts Neues. Kein geringerer als Adolf Wagner war schon in seinen Jugendjahren ihr eifriger Verfechter. Man kannte sie bisher schon als gemeinnützige, wie z. B. Kanalisierung, Müllabfuhr, Schlachthäuser, oder als gewerbsmäßige, wie Gasanstalten, Elektrizitätswerke, Kreditanstalten, Badeanstalten usw. Dies reicht bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. Aber im weiteren Verlauf zeigte die Erfahrung, daß gerade die kommunalsozialistischen gewerbsmäßigen Betriebe teurer arbeiteten, als die Betriebe in privater Wirtschaftsform. Die Gründe hierfür waren mannigfacher Art. So war die Leitung des privaten Betriebes beweglicher, der Initiative bot sich freier Spielraum, die Öffentlichkeit der Geschäftsführung durch die städtischen Körperschaften wirkte ungünstig auf die Konjunkturen. Brauchte z. B. die Stadt notwendig Gebäude zur Erweiterung einer Anstalt, so schnellten die Grundstückspreise empor. Der Ausschluß der Öffentlichkeit einer Sitzung ist aber bekanntlich in solchen Fällen das beste Publikationsmittel. Um nun die Vorzüge der privaten Wirtschaftsform mit der Gewinnerzielung zugunsten der Stadt zu vereinen, ging man zu den gemischtwirtschaftlichen Betrieben über, die somit gegenüber den kommunalsozialistischen Gemeindebetrieben eine weitere Stufe der Entwicklung darstellen.

Seit der Staatsumwälzung sind die Verhältnisse in den kommunalsozialistischen Gemeindebetrieben infolge der Lohnbewegungen und der stärkeren Betonung der sozialpolitischen Gesichtspunkte gegenüber den wirtschaftlichen in den städtischen Körperschaften noch ungünstiger geworden. So ist man auch

¹⁾ Entwurf der Städteordnung S. 72, Entwurf der Landgemeindeordnung S. 148.

hier zu Entsozialisierungen übergegangen. Es sei nur erinnert an die Verpachtung der Berliner Häfen oder an die Verpachtung der Berliner Rieselgüter. Obwohl letztere für die Stadt völlig ertraglos geworden waren, bot für sie der bisherige Direktor eine hohe Pacht, ohne daß man ihm die geringste Pflichtverletzung in seiner bisherigen Stellung hätte vorwerfen können. Wenn nun aber schon in Zeiten der wirtschaftlichen Blüte, wie wir sie vor dem Kriege hatten, die sozialisierten Betriebe der Gemeinden sich als weniger wirtschaftlich erwiesen, und wenn man später sogar zur Entsozialisierung übergegangen ist, so ist in der Tat der Gedanke, zu neuen Sozialisierungen zu schreiten, zum mindesten befremdlich.

Nun bieten aber die Bestimmungen der Entwürfe ein gänzlich neues Bild. Während man es bei den bisherigen Gemeindebetrieben, soweit sie auf Gewinnerzielung gerichtet waren, nur mit sogenannten faktischen Monopolen zu tun hatte, rechnen die §§ 75 und 66 mit der Möglichkeit, daß ohne Beschränkung auf Wirtschaftszweige bestimmter Art privatwirtschaftliche gewerbliche Unternehmungen in die Gemeinwirtschaft übergeführt werden und die Errichtung oder Fortführung gleichartiger privatwirtschaftlicher Unternehmungen untersagt wird, mithin ausschließliche Gewerbeberechtigungen begründet werden. Was dies für die in jahrhundertlangem Kampfe gewonnene Gewerbefreiheit bedeutet und wie sehr es den Grundsätzen der Reichsgewerbeordnung widerspricht, ist klar¹⁾. Aber es trifft nicht nur den, der ein gewerbliches Unternehmen der jemals in Betracht kommenden Art beginnen will, sondern auch den, der seinen Lebensberuf bereits in ihm gefunden hat. Dabei wird nach der bisherigen Fassung zwischen großen und kleinen Unternehmern kein Unterschied gemacht. Sie verlieren in gleicher Weise ihre Lebensstellung und treten im günstigen Falle in ein Angestellten- oder Arbeitsverhältnis zur kommunalisierenden Gemeinde.

Demgegenüber wird nun geltend gemacht, daß die Städte wegen ihrer ungünstigen Finanzlage neuer Einnahmequellen bedürfen. So sehr die ungünstige Lage der Finanzen zugestanden werden soll, so fragt es sich doch, ob dies ein geeigneter Weg zu ihrer Besserung ist. Finanzpolitisch ist vorweg zu bemerken, daß die kommunalisierende Gemeinde die nicht unerheblichen Realsteuern aus den bis dahin privaten Betrieben verliert, gegenüber dem erhofften Gewinn also wieder eine Einbuße erleidet. Im übrigen tritt hier mit besonderer Schärfe

¹⁾ Man vergleiche mit den Bestimmungen der Entwürfe nicht nur § 1 der Reichsgewerbeordnung (Grundsatz der Gewerbefreiheit), sondern insbesondere auch § 7 (Aufhebung der ausschließlichen Gewerbeberechtigungen).

der bereits oben erwähnte Nachteil hervor, daß die Ausnutzung einer Monopolstellung durch hohe Gebühren für die Benutzung der städtischen Betriebe die denkbar roheste indirekte Steuer bedeutet. Es kommt hinzu, daß die öffentliche Wirtschaft an sich schon teurer arbeitet, als die private, außerdem aber die Gewinnabsicht der Gemeinde durch den gesteigerten Geldbedarf erhöht wird, ohne in den natürlichen Faktoren der Preisbildung eine Schranke zu finden. Auch alle sonstigen Vorteile, die dem Verbraucher aus der privaten Konkurrenz erwachsen, fallen fort. So ist es praktisch von zweifelhaftem Wert, wenn die Entwürfe vorschreiben, daß die Gemeinden den Betrieb so zu führen haben, „daß das öffentliche Bedürfnis befriedigt wird.“ Die Befolgung dieser Vorschrift wird schwer erzwingbar sein. Wenn es aber weiter in der Begründung¹⁾ heißt: „Bei der Kommunalisierung soll das öffentliche Bedürfnis nicht schlechter fahren, als bei der Privatwirtschaft“, so bekommt damit jene Bestimmung des Entwurfs eine besondere Wendung, die sie nach den vorerwähnten praktischen Erfahrungen nur als einen frommen aber unerfüllbaren Wunsch erscheinen läßt.

Bei alledem erhebt sich die Frage, ob denn wirklich eine Gemeinde die Kommunalisierung von privatwirtschaftlichen gewerbsmäßigen Unternehmungen beschließen wird, wenn die oben geschilderten Bedenken entgegenstehen. Man darf sich in dieser Hinsicht über eins nicht täuschen, und das ist die Zusammensetzung der städtischen Körperschaften seit der Einführung des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts nach der Staatsumwälzung. Ohne das alte preußische Dreiklassenwahlsystem für die Stadtverordnetenwahl etwa als das Ideal eines Wahlsystems hinzustellen, muß doch anerkannt werden, daß es in Verbindung mit der Bestimmung, daß die Hälfte der Stadtverordneten aus Hausbesitzern bestehen müsse, eine sehr enge Verbindung zwischen der Vertretung der Interessen der Stadt und der Interessen derjenigen wirtschaftlichen Faktoren herbeiführte, die für das kommunale Leben der Stadt von besonderer Bedeutung waren, ja in Gestalt von großen Unternehmungen den Lebensnerv der Stadt darstellen konnten. Heute liegen die Dinge anders. Ein Wahlrecht, das einzig und allein auf die Köpfe der Wählermassen abgestellt ist, hat naturgemäß die Wahrnehmung der vermeintlichen Interessen der Massen zur Folge. In einer Stadt mit vorherrschender Industriebevölkerung werden erfahrungsmäßig vorwiegend Arbeitervertreter und nicht Vertreter der Unternehmer gewählt. So kommt es, daß die großen, für die Gesamtheit wichtigen wirtschaftlichen Interessen keine oder keine

¹⁾ Entwurf einer preußischen Städteordnung S. 72.

genügende Vertretung finden. Mit einer Aenderung des Wahlrechts oder der vorgeschriebenen Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung, die diesen Umständen gerecht wird, ist aber auf absehbare Zeit kaum zu rechnen. Da nun aber in der großen Masse der Wählerschaft und somit bei den von ihnen Gewählten die Sozialisierung einem stark betonten parteipolitischen Dogma entspringt, ist an vielen Orten der Boden für Maßnahmen im Sinne der in Rede stehenden Kommunalisierungsbestimmungen bereitet. Es kommt hinzu, daß nach den Entwürfen die Vorschriften über die Ausschließung Beteiligter von der Beratung und Abstimmung gegenüber dem bisherigen Rechte verschärft sind. Nach § 35 Abs. I des Entwurfs der Städteordnung darf ein Stadtverordneter bei der Beratung und Abstimmung über Beschlüsse, welche Rechte und Pflichten der Stadt betreffen, nicht teilnehmen, wenn sein eigenes wirtschaftliches Interesse oder das seines Ehegatten oder eines Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grade von dem der Stadt abweicht. Ebenso, wenn die Beratung oder Abstimmung seine persönlichen Angelegenheiten oder die der genannten Angehörigen betrifft. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, soll aber die Stadtverordnetenversammlung endgültig entscheiden. Ähnliches ist in § 46 für die Mitglieder des Magistrats bestimmt. Entsprechende Bestimmungen enthält der Entwurf der Landgemeindeordnung für die Mitglieder der Gemeindevertretung in § 34 und für den Gemeindevorsteher in § 44. Vergewärtigt man sich die Anwendung dieser Vorschriften bei der Beratung und Abstimmung über Kommunalisierungen, so wird es oft genug vorkommen, daß hierbei Sachkunde und Vertretung der großen wirtschaftlichen Interessen überhaupt ausgeschaltet sind. Die Gefahr ist also durchaus nicht zu unterschätzen.

Ueberblickt man noch einmal das, was die preußischen Entwürfe der Städte- und Landgemeindeordnung an grundlegenden Neuerungen bringen wollen, so ist das Ergebnis auf der ganzen Linie ein negatives. Dies bestärkt mich in der Auffassung, daß für eine grundlegende Umgestaltung des geltenden Gemeindeverfassungsrechts überhaupt kein Anlaß vorliegt. Dagegen würde es von Nutzen sein, die Ergebnisse der organischen Fortbildung des geltenden Gemeindeverfassungsrechts, wie sie durch Praxis und Wissenschaft erfolgt ist, in einer Neufassung der Gesetzestexte zu verarbeiten, ohne die rechtlichen Besonderheiten der verschiedenen Landesteile zu beseitigen.

Nochmals aber darf betont werden, daß gegenwärtig die Selbstverwaltung der Gemeinden sich in Abwehrstellung gegenüber einer sie erdrückenden Staats- und Reichsgesetzgebung befindet. Die Selbstverwaltung ist ein zu kostbares Gut, um

sie irgendwelchen gesetzgeberischen Experimenten auszusetzen. So muß das Gebot der Stunde lauten: „Rettet die Selbstverwaltung.“

4. Aussprache über die vorhergehenden Berichte des zweiten Verhandlungstages.

Bühler-Münster regt an, daß bei der Schwierigkeit, sich über den Stand des Gemeindeverfassungsrechts in den verschiedenen Ländern zu unterrichten, die einschlägigen Referenten eingehende Nachweise über Gesetzesausgaben und verarbeitende Literatur ihren Berichten begeben möchten.

Zum Problem der Selbstverwaltung sei grundsätzlich zu bemerken, daß ihre Grundidee gerade in Preußen beruhe auf dem Gegensatz zum Obrigkeitsstaat, dem gegenüber die Selbstverwaltung in Abwehrstellung war. Unter diesem Gesichtspunkt könne man sagen, daß im jetzigen Staat die innere Notwendigkeit für den Ausbau der Selbstverwaltung geringer sei, wie namentlich auch das Beispiel von Frankreich lehre. Dem entspreche es auch, daß jetzt z. B. in Württemberg die Polizei verstaatlicht worden sei, während man unter der Monarchie dort an der städtischen Polizei auch in der Hauptstadt als einem Paladium der Freiheit festgehalten hatte.

Im übrigen werde der Kampf um die Selbstverwaltung jetzt auf dem Gebiete des Finanzausgleichs ausgetragen. Da sei nur soviel zu sagen, daß vielleicht auch die Kommunen dem Wohl des Staatsganzen würden noch mehr Opfer bringen müssen.

Zum Referat Helfritz bemerkte er, er sei ungefähr in allen Punkten anderer Ansicht. Die Erfahrungen mit Groß-Berlin seien keineswegs so eindeutig schlecht. Allerdings habe man große Enttäuschungen erlebt, namentlich wollen die geschaffenen Bezirke gar kein richtiges Leben gewinnen; aber kein Praktiker wünsche den früheren Wirrwarr der örtlichen Zuständigkeiten zurück, auch nicht die Halbheit des Zweckverbandes. Uebrigens sei die Organisation von Berlin wirklich eine Frage für sich, die wenig für das allgemeine Problem der Gemeindeverfassung in Ostelbien beweise.

Die Gutsbezirke müßten fallen; sie stellten eine für die heutige Zeit nicht mehr erträgliche Anknüpfung von obrigkeitlicher Macht an privaten Besitz an. Möge es manchmal zweckmäßig sein, die Gutsbezirke als Verwaltungseinheiten zu lassen, so müsse doch gefordert werden, daß die Gutseingesessenen ein Mitwirkungsrecht im Gemeinwesen erhalten.

Was die Ablehnung der Zusammenfassung mehrerer Landgemeinden zu Samtgemeinden im Osten betreffe, so sei sie eben doch das einzige Mittel, um überhaupt auf dem platten Land die Bedingungen für ein kommunales Eigenleben zu schaffen, das beim Weiterbestehen der leistungsunfähigen jetzigen Einzelgemeinden für sich niemals zur Entfaltung kommen könne.

Dyroff-München bestreitet die Ansicht von Helfritz, daß die Abbauverordnung inhaltlich ein Verwaltungsakt größten Stils sei. Ein Gesetz, welches beamtenrechtliche Vorschriften ändere und positive neue Bestimmungen auf diesem Gebiete einführe, enthalte Rechtssätze (Zwischenruf Helfritz: nur der Abbau selbst sei Verwaltungsakt). Die Verordnung ändere sogar z. B. hinsichtlich der wohlerworbenen Rechte reichsverfassungsmäßige Grundsätze ab. Allerdings enthalte sie in umfassendstem Maße Ermächtigungen zu Verwaltungsakten.

D. macht weiter eingehende Ausführungen über: die geltenden Rechtsnormen, die Literatur, den Unterschied von Stadt- und Landgemeinden und die Entwürfe der neuen Bezirks- und Kreisordnung. — Auf Fragen von Anschütz ergänzt er seine Ausführungen zum bayerischen Gemeindeverfassungsrecht.

Gegenüber abweichenden Ausführungen betont D. in nachträglich eingereichter Erklärung, daß die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten insofern keine glückliche sei, als auch in Auftragsangelegenheiten Selbstverwaltung bestehen könne, nicht nur im Sinne von Verwaltung durch Laien im Gegensatz zu Berufsbeamten, von Selbstverwaltung im politischen Sinne, was er kurz als Bürgerverwaltung zu bezeichnen pflege, sondern auch als Selbstverwaltung im Rechtssinne, die er kurz Landesverwaltung nenne, sohin als mehr oder weniger selbständige Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Verbände ohne Rechtsfähigkeit nach Maßgabe staatlicher Rechtsnormen unter staatlicher Aufsicht. So hätten z. B. die bayerischen Gemeinden ein gewisses Selbstverwaltungsrecht auch bezüglich der Auftragsangelegenheit der örtlichen Polizeiverwaltung, soweit diese nicht ausnahmsweise verstaatlicht sei, und erfreuten sich im gewissen Maße auch in dieser Richtung des verwaltungsrichterlichen Schutzes. (Vgl. Dyroff, Bayerisches Verw.-Ger.-Ges. 5. Aufl. S. 414 ff.).

Rosenthal-Jena weist auf die bisher zurückgetretene Tatsache hin, daß die mitteldutschen Staaten als einzige auf dem Gebiet der Kommunalverfassung wirklich Neues gebracht hätten, aber auch hier seien keine umstürzenden Änderungen vorgekommen.

Er bemerkt, die Ausführungen von Stier-Somlo billigend, daß die herrschenden Parteien der Meinung seien, das Prinzip

der Volkouveränität und des Parlamentarismus müsse sich bis in die feinsten Einzelheiten auswirken.

Er wendet sich dann gegen eine Reichsstädteordnung. Es handle sich hier nicht um etwas im Interesse des Ganzen Notwendiges, eine Einheitlichkeit sei nicht einmal für Preußen unbedingtes Erfordernis.

Zum Bericht von Helfritz: in den meisten Punkten anderer Ansicht. R. erhebt Widerspruch in historischer Beziehung. Die Entwicklung habe sich nicht überall in gleicher Weise vollzogen, vielmehr weise sie regional und zeitlich erhebliche Verschiedenheiten auf. Er erblickt in der Magistratsverfassung eine Institution, welche sich auf demokratischer Grundlage entwickelt habe. Sie sei ein Produkt der Zunftkämpfe, in dem die Zünfte ihre Aufnahme in den Rat durchsetzten. Der mittelalterliche innere Rat entspräche dem Magistrat, während der äußere Rat das Repräsentativorgan gewesen sei. Daß die Zünfte irgendwo dauernd die Alleinregierung gehabt, bezweifle er. Bei der Steinschen Städteordnung dürfte nicht außer acht gelassen werden, daß Stein eigentlich gar nichts Neues geschaffen habe, er habe die Städteverfassung des Mittelalters wieder hergestellt. Die Städte hätten ihre privilegierte Stellung mitunter in schandbarer Weise mißbraucht, besonders die Justiz- und Steuerverwaltung. Deshalb sei die Selbstverwaltung von einsichtigen Landesherren beseitigt worden. Auf die alte gute Grundlage des deutschen Städtewesens habe Stein zurückgegriffen. Er habe dabei allerdings noch den weitgehenden Plan gehabt, mit der kommunalen Vertretung die Grundlage eines Ausbaus der Nationalvertretung zu schaffen.

Gutsbezirke seien ihm eigentlich nur historisch erklärbar, als letzte Auswirkung der Guts herrlichkeit. Man habe die Form der Ueberleitung nicht gefunden, daher sei es nur die Frage, wie ihre Abschaffung im einzelnen am besten durchzuführen ist.

Zu Thüringen: R. ging auf die Kämpfe um die thüringische Kommunalverfassung ein. Er als Demokrat habe mit einem Vertreter der Volkspartei für die Selbstverwaltung und gegen viele Bestimmungen der Gemeindeordnung gekämpft und sich dabei in einem Gegensatz zur Sozialdemokratie befunden. Diese habe nach seinen Eindrücken so argumentiert: wir haben die Regierung und brauchen deshalb die Selbstverwaltung nicht in jeder Beziehung zu schützen. Die alte Neigung, über die Obrigkeit zu schimpfen und die Nichtidentifikation mit dem Staat charakterisiere auch heute noch die Geistesverfassung. Diese Politik gegenüber der Kommunalverfassung sei von dem Wunsch nach Nivellierung und damit der Beseitigung des Unterschieds von Stadt und Land beherrscht gewesen.

Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten: Diese Scheidung sei mit der Gegenüberstellung von eigenem und übertragenem Wirkungskreis zuerst in Oesterreich durchgeführt worden. R. spricht sich für die Richtigkeit dieser Bezeichnungen aus. Zwar könne angesichts der Allmacht des Gesetzgebers von einem Naturrecht auf Selbstverwaltung nicht gesprochen werden, aber der Begriff als solcher habe sich durchgesetzt. Mit Laband sieht er in der Selbstverwaltung einen Gegensatz zum Verwalteterwerden durch staatliche Organe. Dies sei vor allem nach der historischen Seite deutlich, wie dies Gierke nachgewiesen habe, der wichtige Vorstufen des modernen Staats in der mittelalterlichen Stadt erkannt habe. Es habe z. B. der Herzog einen Beamten in der Stadt eingesetzt, dann habe die Stadt die Selbstwahl dieses Beamten erreicht und habe schließlich mit der Ausbildung des Stadtrates die Selbstverwaltung geschaffen. Heute sei der Begriff Selbstverwaltung vorausgesetzt, z. B. in der Reichs- und preussischen Verfassung. Die Aufnahme entsprechender Sätze in die thüringische Verfassung habe R. nicht für notwendig gehalten.

Die Scheidung von Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten halte R. deshalb fest, weil sie die tatsächliche Rechtslage genau wiedergebe: Bei den ersteren habe der Staat nichts hineinzureden, während bei den letzteren der Staat sich lediglich kommunaler Organe bediene und diese beaufsichtige (§ 11 thüringische Gemeindeordnung).

Zum Bürgermeister: Die zeitweilig bestehende, jetzt wieder beseitigte dreijährige Wahlzeit sei im Hinblick auf das Ganze und die Entwicklung kaum zu verstehen, denn auf der Bedeutung der Bürgermeister habe die Entwicklung zahlreicher Städte beruht. Es habe die Absicht bestanden, die Macht des Bürgermeisters gemäß dem parlamentarischen Systems ausschließlich dem Gemeinderat zuzuweisen. Aus Furcht vor der großen Persönlichkeit habe man sich gegen einen solchen „Bürgermeisterdespotismus“ gewandt. In der Politisierung der Gemeindeverfassung, welche auch im Verhältniswahlssystem sich zeige, erblickt R. den Krebschaden. Andererseits habe er die Beobachtung gemacht, daß die Innehabung der Macht auch bürgerliche Parteien zu deren Mißbrauch zu verführen drohe, sodaß mit Rücksicht auf den möglichen Umschwung auf das Verhältniswahlssystem doch wohl nicht ganz verzichtet werden könne.

R. stellt das Erfordernis allseitiger Sachlichkeit auf und deutet darauf hin, daß es vielleicht die Aufgabe auch der Vereinigung sei, energisch zu sagen, was die deutsche Wissenschaft in Fragen des öffentlichen Rechts für richtig halte.

Holstein-Greifswald: Die Ablehnung eines besonderen *pouvoir municipal* ist nur richtig, wenn man darunter die fran-

zösisch-belgische Rechtsfigur versteht, aber nicht, wenn dies zugleich die Negation jeder rechtsgeschichtlichen, jenseits der absoluten Staatsepoche gelegenen Eigenwurzel des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bedeutet. Denn die oft gebrauchte Wendung von der Aufsaugung der Rechtsposition der Städte im Polizeistaat geht von einer sehr stark stilisierten Auffassung der Geschichte aus, die mehr mit historisch-politischen Kategorien als mit juristischen Begriffen arbeitet. Tatsächlich war durchweg den Städten ein in seiner Bedeutung zwar stark herabgeminderter, aber in seiner ideellen Struktur noch selbständiger Rechtskern verblieben. Dazu kommt, daß das System des ALR. in seinem II. Teil gerade von der Strömung des Naturrechts bestimmt ist, die mit der Verwendung des Vertragsgedankens auch auf die zwischen Staat und Familie liegenden Verbände diesen eine auf eigene Willenssetzung beruhende Rechtsexistenz zubilligt, die wohl unter der Hoheit des Staates steht, aber von ihm nicht begründet ist. Dem entspricht, daß auch Stein mit seiner Reform nicht neues Recht schaffen, sondern zurückgedrängtes altes reaktivieren wollte. Das hat seine Bedeutung nicht nur für die Auslegung der Kompetenzgrenzen, für die etwa auch das Recht der alten Universitäten vergleichend heranzuziehen wäre, sondern trägt auch zur Lösung der aufgeworfenen Frage bei, ob die Logik der französisch-westdeutschen Entwicklung bestimmend für die Verhältnisse Altpreußens ist: die grundsätzlich andere Rechtswurzel negiert dies nicht nur, sondern gibt auch zugleich den Ansatz zum konstruktiven Erfassen der eigentümlichen Zwischenstellung, die dessen Verwaltungsrecht zwischen dem englischen und französischen Typus einnimmt. — Die Bedeutung des Art. 127 RV. wird vom Referenten zu gering veranschlagt. Die grundrechtlichen Bestimmungen der RV. werden in Zukunft steigende Bedeutung erlangen: neben den programmatischen und konfirmatorischen Charakter haben sie, vermöge ihrer zentralen Position im Rechtssystem, auch interpretatorisch die administrative Rechtsnormkraft, die ebenso bestimmend für Auslegungsfragen sind wie für die Rechtsgewißheit einzelner Verwaltungsakte. Die Gegenwirkung einer schöpferischen Jurisprudenz gegen die Abdrängung des Selbstverwaltungsgedankens wird sich nicht so sehr in der Mitwirkung bei der doch nur intermittierend auftretenden Gesetzgebung äußern als auf dem elastischeren und wirkungsvolleren Weg der Rechtsprechung, für deren Möglichkeiten das Vorhandensein solcher „interpretatorischer Generalklauseln“ von entscheidender Bedeutung ist. — Gegenüber der Kritik an den preußischen Gutsbezirken ist deren Begründung in den soziologischen und psychologischen Bedingungen des deutschen Ostens zu unterstreichen; in Groß-Berlin zeigt die

Verwaltungspraxis, bedingt durch die fortdauernde starke regionale und bevölkerungsmäßige Eigenprägung der alten Sonderstädte, Ansätze zu einer Korrektur der zentralistischen Ueberspannung des Gesetzes.

Koellreutter-Jena: An der Schematisierung sei auch die Reichsverfassung z. B. (Art. 17) nicht unschuldig. Darin läge mit ein Grund der Politisierung. England habe sich, als es für das Parlament das allgemeine Wahlrecht einführte, wohl gehütet, für die Kommunalverbände das gleiche zu tun. In Thüringen sei der Weg der Politisierung konsequent beschritten worden. Es sei sogar in § 74 der Gemeindeordnung der Recall eingeführt worden, in dem der Beigeordnete auf Verlangen der Parteigruppe, die ihn vorgeschlagen habe, zurücktreten müsse.

Die Selbstverwaltung sei ein relativer Begriff, wie sich in Thüringen gezeigt habe. Die Ausübung der Staatsaufsicht durch eine Kommunalkammer sei erwägenswert.

Nach § 107 werde der Kreisdirektor entgegen den Prinzipien der Selbstverwaltung von der Regierung ernannt! Zu rechtfertigen suchte man diese Bestimmung damit, daß bei dem Aufbau Thüringens während der nächsten Jahre die Auftragsangelegenheiten überwiegen würden.

Gegen die Handhabung der Staatsaufsicht bestehe kein ausreichender Schutz durch das Oberverwaltungsgericht.

K. spricht sich für die These B. von Helfritz aus. Er wendet sich ferner gegen die Tendenz von Bühlers Ausführungen. Thüringen sei die Probe darauf, wie es auslaufe, wenn man die historische Entwicklung einfach abreißen lasse.

Jacobi-Leipzig spricht sein Bedauern darüber aus, daß die großen Rechtsänderungen der Gemeindeverfassungen Sachsens, Thüringens und Braunschweigs nicht in den Mittelpunkt der Referate gestellt worden seien. Er verweist auf die revolutionären Neuerungen der sächsischen Gemeindeordnung, insbesondere auf folgende Punkte: Einheitsgemeinde statt der bisherigen drei Gemeindearten; Verschmelzung der selbständigen Gutsbezirke mit benachbarten Gemeinden; Wahlrechtsänderung, z. T. vom Dreiklassenwahlrecht zum demokratischen Verhältniswahlrecht; sogenanntes Einkammersystem, das gegenüber Magistrats- und Bürgermeistereiverfassung eine dritte Form der Gemeindeverfassung darstelle; Abschaffung der Lebenslänglichkeit und in weitem Umfange auch der Vorbildungserfordernisse der Gemeindebeamten; Verwischung der Grenze zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis der Gemeinden durch Verweisung von ungenügend abgegrenzten Teilen der Ortspolizei in den eigenen Wirkungskreis; Veränderung der Staatsaufsicht durch die Umwandlung der meisten Bestätigungsrechte in bloße Einspruchsrechte und durch Einschlebung der Gemeindekammer.

Die Rechtsänderungen seien so stark und z. T. so verhängnisvoll, daß man in der unveränderten Fortgeltung des neuen sächsischen Gemeinderechts eine unmittelbare Lebensgefahr für die kommunale Selbstverwaltung in Sachsen erblicken könne.

Nawiasky-München legt das bayerische System dar. Dieses sei ein sog. Einkammersystem, bei welchem Bürgermeister und Rat getrennt gewählt würden, aber unter Vorsitz des ersteren gemeinsam tagten. Das System sei denkbar einfach und elastisch. Die Gemeinden seien hinsichtlich der Einzelheiten der Verfassung weitgehend autonom, z. B. bezüglich der Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung (nur das Maximum ist gesetzlich bestimmt), der Zahl der Bürgermeister und ihrer Vorbildung, der Bestellung von berufsmäßigen Ratsmitgliedern neben den gewählten.

München besitze eine größere Einwohnerzahl als neun deutsche Länder, daher ähnliche Aufgaben wie bei ihnen, also sei auch das Proportionalwahlsystem angebracht. Auf dem Lande mache sich dieses nicht so sehr bemerkbar, weil da in der Regel nur zwei Parteien bestünden.

Bei der Durchführung der Verwaltung sei der Bürgermeister nicht unbedingt Chef, es könnten vielmehr nach Belieben Ausschüsse aus berufsmäßigen und ehrenamtlichen Ratsmitgliedern gebildet werden.

Trotz des Bruches mit der früheren Entwicklung herrsche im allgemeinen Zufriedenheit mit dem System als solchem, da es große Bewegungsfreiheit verleihe.

Hensel-Bonn betont, daß die Bürgermeistereiverfassung in der Praxis die Vorteile der Magistratsverfassung mit verwirklichen könne. Das geschriebene Gesetz sei nicht immer maßgebend für die Interpretation einer Institution, so auch hier. Z. B. würden in den rheinischen Städten regelmäßig Verwaltungskonferenzen abgehalten und dann der Stadtverordnetenversammlung „Vorlagen der Verwaltung“ vorgelegt; damit sei ein theoretisch immer in den Vordergrund gestellter Unterschied zur Magistratsverfassung beseitigt.

Unbesolüete Beigeordnete sollen die Möglichkeit geben, die Arbeitskraft bewährter Persönlichkeiten haupt- aber ehrenamtlich nutzbar zu machen. Tatsächlich werden sie zuweilen zur Politisierung verwandt, sind vielfach Parteihäupter und üben dann eine Kontrolle über die Verwaltung aus, die in den Kommunalverfassungsgesetzen nicht beabsichtigt ist.

Die Kommunalpolitik namentlich der Städte wird durch die Finanzpolitik entscheidend beeinflußt. Die heutige Gestaltung des Finanzausgleichs erziehe zur Unverantwortlichkeit der Stadtparlamente. Das gehe schon aus außenpolitischen

Gründen nicht an; denn das Innehalten des Dawesplanes mache die Erhaltung der Industrie notwendig, die heute vielleicht durch die Ueberspannung der gemeindlichen Gewerbesteuer schon gefährdet sei. Daher sei der Plan der Reichsregierung zu begrüßen, den Gemeinden das Recht des Einkommensteuerzuschlags zu geben. Der alte Grundsatz auch der kommunalen Finanzpolitik müsse wieder in den Vordergrund treten, daß diejenigen, welche die Steuer beschließen, sie auch später zu tragen hätten. Nur dadurch könne Sparsamkeit und Selbstverantwortung gesichert werden, und das sei erstes Ziel jeder Kommunalreform.

Anschütz--Heidelberg: Man habe aus den Referaten den Eindruck gewinnen können, als sei die Veränderung der Selbstverwaltung durch die Revolution nicht so beträchtlich. Die Diskussion habe jedoch für Mittelddeutschland, für Sachsen, Thürigen, teilweise auch Bayern, daß Gegenteil festgestellt.

Mit **Stier-Somlo** übereinstimmend hält auch A. die Bürgermeistereiverfassung für besser. Die Magistratsverfassung leide an einem Uebermaß von Kollegialismus. Der Tatkraft der Bürgermeister würden zu viel Hemmungen bereitet. Erforderlich sei bei der Bürgermeistereiverfassung jedoch, daß der Bürgermeister Sitz und Stimme und weitgehendes Be-
anstandungsrecht, auch wegen Verstößen gegen das Gemeinwohl, habe. Wichtig für alle Kommunalverwaltung sei ferner, daß ein Gegengewicht gegen die Kommunalvertretung entsprechend dem Gedanken der Gewaltenteilung bestünde. Ein Vorzug der Steinschen Städteordnung sei, daß der Bürgermeister zwar vom Gemeindeparlament gewählt würde, dann aber von diesem unabhängig sei. Die Grundsätze der parlamentarischen Regierung ließen sich auf die Gemeinden nicht anwenden. Die Exekutive müsse selbständig sein und deswegen der Bürgermeister auch de jure in der Bürgermeistereiverfassung die Prærogative haben. Obwohl in diesem Fall die Bürgermeistereiverfassung die bessere sei, empfehle sich ihre zwangsweise Einführung nicht.

A. wandle sich dann gegen die Terminologie Ein- und Zweikammersystem. Die Kommunalverwaltung sei nie aus zwei Kammern zusammengesetzt, der Magistrat entspreche der Exekutive. Die Aufhebung des Bürgerausschusses in Württemberg, welcher der Stadtverordnetenversammlung entspreche, erkläre sich damit, daß in Württemberg Gemeinderat und Bürgerausschuß beide aus direkten Wahlen hervorgingen. Bezüglich Bayerns wirft A. die Frage auf, ob hier in Wahrheit ein Monismus, nicht Dualismus der Organe bestünde. Der Gemeinde- oder Stadtrat entspräche wohl nicht dem Gemeindevorstand, sondern der Gemeindevertretung, und Vorstand sei jetzt der

Bürgermeister. Die Trennung von Beschlußfassung und Ausführung hält A. für wesentlich und diese sei nicht mittelalterlich, vielmehr modern. Richtig sei die Präsumpcion der Zuständigkeit des Parlaments.

Mit Helfritz stimmt A. überein bezüglich der Stellung von Staat und Gemeinde. Auch für ihn gibt es ein eigenes Recht der Gemeinde nicht. Im übrigen aber lehnt A. die Ergebnisse von H. im wesentlichen ab, wandte sich insbesondere gegen seinen Quietismus und Pessimismus, die Kampfstellung der Selbstverwaltung sei eine Uebergangerscheinung, daß die Selbstverwaltung es schlechter habe, sei begründet durch die Verhältnisse, welche den Unitarismus fordere. Zwar bedeute es den Tod der Selbstverwaltung, auf Dotationen angewiesen zu sein, aber auch das liege an den Verhältnissen und stelle eine Uebergangerscheinung dar. Die Staatsaufsicht sei nicht so schlimm, vielmehr seien die Bürgermeister vielfach große Herren von politischem Einflusse und besser dotiert als die Aufsichtsorgane.

A. wirft weiter die Frage auf: Ist die Steinsche Städteordnung demokratisch? und kommt zu ihrer Bejahung. Zwar sei Stein ein Aristokrat, trotzdem aber sein Werk demokratisch. Demokratischer und genossenschaftlicher Gedanke seien identisch und wesentlich sei für Genossenschaftsidee und Demokratie das Vorhandensein eines immanenten, nicht transzendenten Willens, gleichgültig dagegen, wer an der Spitze stehe. Die Steinsche Städteordnung sei genossenschaftlich und so demokratisch. Deutlich werde dies insbesondere, wenn man sich in die Zeit ihrer Entstehung versetze. — Betreffs Groß-Berlin erklärte A., daß jede große Stadt zentralisiert sei und keine persönliche Fühlung mit dem Einzelnen habe. Verlange man letzteres, dann wäre eine Selbstverwaltung nur in kleinen Städten möglich. Auch sei die Selbstverwaltung nicht Selbstzweck.

Zu der Notwendigkeit, Gesamtgemeinden zu bilden, führte nach A. das Vorhandensein von Zwerggemeinden und selbständigen leistungsschwachen Gutsbezirken. Die Idee der Gesamtgemeinde sei nicht erst nach der Revolution entstanden. Nicht jedes Latifundium habe das Recht, eximiert zu werden. Die selbständigen Gutsbezirke seien abbauwürdig, da sonst 50 % außerhalb der Städte keine Selbstverwaltung habe.

Laun-Hamburg schließt sich im wesentlichen, mit einigen Vorbehalten, Anschütz an und wendet sich hauptsächlich kurz gegen Punkt C des Referates Helfritz.

Jellinek-Kiel bemerkt, der Freiherr vom Stein sei auf Grund eines ganz bestimmten nationalökonomischen Ideals an seine Reformen gegangen; Stein sei der Ansicht gewesen, daß

der Volksreichtum mit der Freiheit des Bürgers wachse; daher sei es kein Zufall, daß Stein neben der Städteordnung die Gewerbefreiheit geschaffen habe. Sein „Liberalismus“ sei zu vergleichen mit dem des Feldherrn, der den Unterführern möglichste Freiheit lasse, nicht um der Unterführer willen, sondern mit Rücksicht auf den dadurch wahrscheinlicher werdenden militärischen Erfolg. Aus eben diesem Grunde sei er kein Demokrat gewesen, da uns ein untrügliches Sprachgefühl hindere, jemand als Demokraten zu bezeichnen, der nicht für die Volksherrschaft um der Freiheit willen eintrete. Nur der individualistische Demokrat werde nach dem deutschen Sprachgebrauch als echter Demokrat angesehen, nicht der kollektivistische.

In der Frage der Zwangseingemeindung sei in der neueren Gesetzgebung deutlich das Bestreben zu erkennen, die sich sträubende Gemeinde zu schützen, sei es durch die Notwendigkeit einer Volksabstimmung, sei es durch die Erforderlichkeit eines Gesetzes. Daher gehöre zu den Bestimmungen der RV., die einen, wenn auch nur mittelbaren Einfluß auf das Gemeindeverfassungsrecht ansübten, auch Art. 18 RVerf.

Nachdem **Stier-Somlo** auf sein Schlußwort verzichtete und **v. Köhler** kurze fachliche Ergänzungen seines Referats gab, nahm das Schlußwort

Helfritz-Breslau: Für die reichen Anregungen, die die Diskussion gegeben hat, sei er in hohem Grade dankbar. Nicht alles war ihm neu, die beschränkte Zeit gestattete nur nicht, im Referat auf alles einzugehen. Insbesondere sei er **Rosenthal** für seine geschichtlichen Ausführungen dankbar, kann allerdings in ihnen keine grundsätzlich andere Auffassung erkennen, als sie in seinen Ausführungen lag.

Was die Einführung der Landbürgermeistereien und die Aufhebung der selbständigen Gutsbezirke anbetrifft, so müsse er bekennen, daß die gegen seine Auffassung vorgebrachten Gründe ihn nicht überzeugt haben. Sie wären vielleicht durchschlagend, wenn das Ganze eine Frage rein juristischer und politischer Theorie wäre. In Wahrheit aber handelt es sich um praktische Fragen der Rechtsgestaltung, die für die Lebensinteressen der gesamten Landbevölkerung von einschneidender Bedeutung sind. Insbesondere sei ihm unklar, was denn eigentlich die kommunalen Aufgaben der selbständigen Gutsbezirke sein sollen, an denen den jetzigen Gutseingesessenen ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen wäre. Wenn man mit besonderer Schärfe betont, daß die gesamte Selbstverwaltung nicht Selbstzweck sei, so kann man unmöglich für die Gutsbezirke eine korporative Selbstverwaltung ins Leben rufen wollen nur aus dem Grunde, weil sonst eine große Anzahl von Landbewohnern keiner korporativen Selbstverwaltung teilhaftig sei.

Ebenso vermag er nicht einzusehen, warum die gegenwärtige Notlage des Staates einen Anlaß zur Beschränkung der Selbstverwaltung der Gemeinden bieten sollte. Gerade in gleicher oder noch schlimmerer Notlage rief man in Preußen die Selbstverwaltung ins Leben. Mit vollem Rechte spricht man ihr einen wesentlichen Anteil an dem Wiederaufstieg des Staates zu. Warum sollte man heute den umgekehrten Weg gehen?
