

Dem alten Verband aber ist genau so wie seinerzeit den Hirsch-Duncker'schen Gewerkvereinen durch den bekannten Revers, nach welchem Socialdemokraten von der Mitgliedschaft ausgeschlossen wurden, durch den Ausschluss in Kreuznach der parteipolitische Stempel ein für allemal aufgedrückt worden. Nicht wegen irgend einer Handlung gegen das Statut des Verbandes erfolgte der Ausschluss, sondern, weil man die den Consumvereinen angehörenden socialdemokratischen Arbeiter wegen ihrer parteipolitischen Gesinnung hasste und fürchtete. Mag nun der alte Verband seinen Titel Allgemeiner Verband behalten; seit Kreuznach wird derselbe nur noch der freisinnige Genossenschaftsverband Richter-Crügerscher Observanz sein.

Ruhe wollten die Crügerschen Freisinnigen vor der ihnen unangenehmen Kritik der Socialdemokraten haben; diese Ruhe haben sie in Kreuznach erlangt — es wird die Ruhe des Kirchhofs sein. Ohne das belebende Arbeiterelement in seinen Reihen wird der alte Verband allmählich dahinsiechen — der Genossenschaftsgeist ist mit der modernen Genossenschaftsbewegung aus dem Verband vertrieben worden; was bleibt, ist wirtschaftlicher Egoismus und auf diesem Unterbau emporwuchernd — Marasmus.

Der Polizeistaat in der Communalverwaltung.

Von

Hugo Lindemann.

(Stuttgart.)

Halb Rohbau, halb Ruine, so charakterisiert Hugo Preuss in seinem kürzlich veröffentlichten Buche über das Amtsrecht in Preussen die Organisation der preussischen Selbstverwaltung, von der man auch sagen kann, dass sie ihren Namen trägt, wie *lucus a non lucendo*. Der Rohbau, das sind die Ansätze einer modernen Selbstverwaltung, die auf dem Grundsätze des Rechtsstaates beruhen, die Ruinen, das ist der landrechtliche absolutistische Polizeistaat. Nun, in den Ruinen lässt sich noch recht gut wohnen, und die preussische Staatsbureaukratie hat es verstanden, sich ganz behaglich in denselben einzurichten. Sorgfältig hält sie durch ständige Reparaturen die alten Gebäude im stand und scheut sich auch nicht, Teile des neuen Rohbaus wieder abzureissen, wenn dies die Reparatur verlangt. Der Rohbau aber ist nicht viel über die Fundamente fortgeschritten. Nicht einmal die Fundamente sind im ganzen Umfange des Planes gelegt. Hier steht erst das Schnurgerüst, dort sind nicht einmal die Pföcke in den Boden geschlagen. Und es ist wenig Hoffnung, dass in den nächsten Jahrzehnten der Bau weiter fortschreitet, wenn es nicht gelingt, die Mächte der Reaction aus ihrer absolutistischen Zwingburg hinauszuerwerfen.

Die Entwicklung der preussischen Communalverwaltung hat sich stets sprungweise abgespielt. Nach dem Muster der Echternacher Procession: ein Schritt vorwärts und zwei Schritte zurück. Es bedurfte der tiefsten Erniedrigung des preussischen absolutistischen Polizeistaats, um, wie sich der Freiherr von Stein ausdrückte, die Fesseln der Bureaukratie zu brechen, den Geist der Habsucht, des schmutzigen Vorteils, die Anhänglichkeit an den Mechanismus, welchem diese Regierungsform unterworfen ist, zu zerstören. Die Städteordnung von 1808, über die hinaus die Gesetzgebung in Preussen niemals gelangt, hinter die sie aber im Laufe des folgenden Jahrhunderts in vielen Punkten wieder zurückgegangen ist, wäre ohne Jena niemals möglich gewesen. Die den Freiheitskriegen folgende Reactionsperiode hat dann dieses Gesetz rückwärts revidiert, wo immer sie es vermochte, und in der revidierten Städteordnung von 1831 ihre Glanzleistung

geschaffen. Wie Preuss sehr richtig hervorhebt, geht der Geist dieser Städteordnung in der preussischen Bureaukratie noch um. Alle die zahllosen Regierungs- und Ministerialverordnungen, die seit dem ergangen, tragen seine Zeichen, sind aus ihm geflossen. Dann kam 1848 und wieder ein Anlauf zur Fortbildung der Selbstverwaltung, den die Reactionsperiode der fünfziger Jahre gründlich zerstörte. Der letzte Versuch einer Fortbildung der städtischen Selbstverwaltung wurde in den siebziger Jahren gemacht, nachdem die neue Kreisordnung die Verwaltung der Landgemeinden allerdings in höchst mangelhafter Weise nach den Grundsätzen des modernen Staates geregelt hatte. Er musste scheitern, wie die meisten anderen Versuche, die Grundsätze des Liberalismus in der Gesetzgebungspraxis zur Herrschaft zu bringen, an der Schwäche und Charakterlosigkeit unserer Bourgeoisie, die für die unbeschränkte Verfolgung ihrer materiellen Interessen ihr politisches Regierungsrecht bereitwillig verkauft hat. Die Aufgabe, die Reste des Polizeistaates zu zerstören und eine auf den Grundsätzen des modernen Rechtsstaates beruhende Demokratie auszubilden, liegt also in Deutschland noch vor der Arbeiterklasse und der Socialdemokratie. Ihnen geht es nicht so gut, wie z. B. der Arbeiterklasse in England, der Arbeiterklasse in der Schweiz, Länder, in denen der Polizeistaat nicht mehr existiert. Daher ist es für die deutsche Arbeiterklasse von der grössten Bedeutung, sich über die Einzelheiten dieser Aufgabe klar zu werden und die ihr in den Einzellandtagen und in den Communalverwaltungen zustehende politische Macht zur Lösung derselben zu benützen. Das gilt für alle Gebiete der staatlichen Gesetzgebung, es gilt ganz besonders für das Gebiet, dessen Anbau die Socialdemokratie in dem letzten Jahrzehnt entschiedener in Angriff genommen hat, für die Communalverwaltung. Unter diesem Gesichtspunct dürfte es nicht unnütz sein, einige wichtige Punkte des Rechtes der Selbstverwaltung, insbesondere das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde zwischen staatlicher Organisationsgewalt und kommunaler Autonomie an der Hand des oben erwähnten Buches von Preuss einer kurzen Besprechung zu unterziehen.

„Die Selbstverwaltung ist die organisatorische Rechtsform für die Mitwirkung von Organen, die von den obersten Regierungsorganen unabhängig sind, bei der Verwaltung“ — so definiert einmal Preuss kurz die Selbstverwaltung. Er fragt dann weiter: „Wie vermag nun aber die Rechtsordnung, von den obersten Verwaltungsorganen unabhängige Verwaltungsorgane zu bilden?“ und antwortet darauf: „Jene Aufgabe ist also für die organisatorische Rechtsordnung nur dadurch zu lösen, dass sie ausser dem staatlichen noch andere Gemeinwillen als publicistische Personen anerkennt und deren Organe, die also nicht unmittelbar Staatsorgane und demgemäss den staatlichen Verwaltungsorganen, der Regierung, nicht unmittelbar subordiniert sind, bei der öffentlichen Verwaltung mitwirken lässt. Organisatorische Differenzierung ist eben in beiden Fällen das technische Mittel, wodurch das formgestaltende Recht die politische Idee einer Selbstthätigkeit des mündigen Volkes in Verfassung und Verwaltung plastisch realisiert; Differenzierung der obersten Staatsorgane dort, Differenzierung der politischen Organismen hier. Nur dadurch, dass die engeren Gebietskörperschaften als relativ selbständige politische Organismen und Träger eines vom staatlichen differenzierten kommunalen Gemeinwillens anerkannt werden, ist die organisatorische Möglichkeit einer relativen Unabhängigkeit der Selbstverwaltungsorgane von den staatlichen Verwaltungsorganen gegeben. Die Existenz von Selbstverwaltungskörpern ist also die begriffliche Voraussetzung jeder Selbstverwaltung, deren Wesen eben in der Mediatisierung der Selbstverwaltungsorgane durch den Selbstverwaltungskörper gegenüber dem Staate besteht.“ Die Gemeinde ist also nach Preuss eine Gebietskörperschaft, die in die grössere Gebietskörperschaft des Staates eingegliedert ist und infolge dessen nur eine relative politische Selbstständigkeit besitzt. Die Rechte der Gemeinden werden durch Staatsgesetze beschrieben und beschränkt, trotzdem verlieren sie ihren kommunalen Charakter

nicht, sondern bleiben Rechte, eigene Rechte der Selbstverwaltung. Dabei wird von Preuss die Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis der Selbstverwaltungskörper festgehalten. Und zwar sind nach ihm die Rechte der Gemeinden im eigenen Wirkungskreise subjective Rechte im engeren Sinne, d. h. Rechte der Gemeinden als Gliedperson, die Rechte des übertragenen Wirkungskreises Competenzen, d. h. Rechte der Gemeinden als Organperson. Im letzteren Falle erhält die Gemeinde durch staatlichen Bestellsact ihre staatliche Organstellung. Zur Ausübung ihrer Functionen schafft sich die Gemeinde in den Aemtern ihre Organe und bestellt einzelne ihrer Gliedpersonen zu Organpersonen, in deren Organwillen der Gesamtwille zum Ausdruck kommt. In dem gesamten Wirkungskreis der Gemeinden fungieren die Gemeindebeamten als Organe der Gemeinde und nicht als Organe des Staates. Denn dem Staate gegenüber ist die Gemeinde Organperson, nicht aber der communale Beamte. Daraus folgt, dass die Organe des Selbstverwaltungskörpers als solche den Staatsorganen als solchen nicht subordiniert sein können. „Die Subordination innerhalb eines Behördensystems beruht darauf, dass seine Glieder sämtlich Organe eines und desselben Organismus sind und der diesen Organismus beseelende Gemeinwillen... in den Willenäusserungen der übergeordneten Behörden zu reinerem und wirksamerem Ausdruck gelangt, als in denen der unteren. . . . Daher hat die Subordination innerhalb desselben Behördensystems die Bedeutung, dass die vorgesetzte Behörde der untergebenen den Inhalt ihres Organwillens vorschreiben kann. Eine Subordination in diesem Sinne kann aber nur zwischen den Organen eines und desselben Organismus existieren.“ Ebenso wenig kann Subordination zwischen der Gemeinde und dem Staate bestehen; zwischen ihnen kann nur ein Aufsichtsverhältnis in Frage kommen, das auf der Eingliederung der Gemeinde, als der kleineren Gebietskörperschaft, des engeren Organismus in den weiteren des Staates beruht. Der in der Gemeinde organisierte Gemeinwille findet seine Schranke an der Organisation des höheren Gemeinwillens, und zwar nach Massgabe der Rechtsnormen, die für die Eingliederung bestimmend sind.

Es ist nun für die preussische Gesetzgebung charakteristisch, dass sie das Princip der Mittelbarkeit der communalen Beamten, das wir mit Preuss als ein wesentliches Merkmal der Selbstverwaltung bezeichnen können, durchbrochen und Selbstverwaltungorgane in den unmittelbaren Staatsdienst gestellt hat. Das gilt in erster Linie für die Polizei, die bereits von der Städteordnung von 1808 nicht den Stadtgemeinden als solchen, sondern dem Magistrat übertragen wurde. Der Magistrat übte die Polizei im Auftrage des Staates aus und wurde in dieser Thätigkeit als Behörde des Staates betrachtet. Als solche war er natürlich den höheren Staatsbehörden schlechthin subordiniert. Das gilt, wie Preuss ausführlich nachweist, auch für die Schulverwaltung. Das Verhängnisvolle dieser Einrichtung besteht nicht nur in der Doppelstellung, die sich für einzelne Organpersonen daraus ergibt, dass sie zugleich als Gemeinde- und als Staatsorgan thätig sind, dass sie in der letzteren Eigenschaft den Befehlen vorgesetzter Staatsbehörden ohne weiteres zu gehorchen, in der ersteren dagegen die Kompetenzgrenzen zwischen Staat und Gemeinde pflichtmässig zu wahren haben, sondern vor allem darin, dass bei der Unmöglichkeit einer scharfen Teilung zwischen Polizei- und Gemeindeverwaltung die letztere den Eingriffen staatlicher Behörden schutzlos überliefert ist.

Principiell steht dem Staate ein Aufsichtsrecht über die Thätigkeit der Gemeinden und ihrer Organe auf Grund ihrer Eingliederung als niederer Gebietskörperschaften in die höhere Gebietskörperschaft zu. Aber diese Aufsicht kann, wie Gierke sich ausdrückt, „im Sinne des Rechtsstaats nur auf der Basis und in den Grenzen fester Rechtsnormen gehandhabt werden, welche die Gesetzgebung zu schaffen und die Rechtssprechung zu schirmen hat“. Es genügt also nicht, dass das Aufsichtsrecht selbst auf Gesetz beruht, sondern es ist unbedingt notwendig,

dass für die Ausübung der Aufsichtsbefugnisse, sobald sie über die Controle der Gesetzmässigkeit der Handlungen der Gemeinden hinaus in das Gebiet der Nachprüfung ihrer Zweckmässigkeit eingreift, auch die rechtlichen Normen beschaffen werden, denen sie sich bei ihrer Thätigkeit zu unterwerfen hat. Heutzutage gilt auf diesem ganzen grossen Gebiete das freie Ermessen der staatlichen Behörden, d. h. ihre Willkür. Preuss hat sehr recht, wenn er dieses freie Ermessen bei Eingriffen in die persönliche Rechtssphäre recht eigentlich als das Wesen des Polizeistaats und die principielle Negation des Rechtsstaats bezeichnet. Nur darin sieht er eine Aufhebung der Selbstverwaltung, nicht aber in der gesetzlichen Ausdehnung der Aufsicht auch auf Zweckmässigkeitsfragen. Wir können uns diesem Satze nicht anschliessen, ziehen aber zunächst einmal daraus den Schluss, dass überall da, wo sich die Zweckmässigkeitsaufsicht rechtlich nicht determinieren lässt, auch kein Eingriff der staatlichen Behörden gestattet sein soll. Ihr Aufsichtsrecht muss sich in diesen Fällen auf das Recht der Kenntnisnahme beschränken. Das ist die geringste Forderung, die im Interesse der Selbständigkeit der Gemeindeverwaltung ausgesprochen werden muss. Weitergehend erhebt sich dann die Frage, ob den staatlichen Behörden überhaupt, ausser den Rechten der Beanstandung auf Grund ungesetzlichen Handelns und der Kenntnisnahme, noch das so weitgehende Recht der Beanstandung aus Zweckmässigkeitsgründen zugestanden werden kann. Preuss hat diese Frage in seinem Buche nicht behandelt, da sie über den Vorwurf desselben hinaus liegt. Wir können hier aber an ihr nicht vorbeigehen.

Sehen wir zunächst einmal zu, wie in einigen Bundesstaaten die Staatsaufsicht über die Gemeindeverwaltung geregelt ist. Die bayerische Gemeindeordnung von 1869 unterscheidet die Aufsicht in Polizeianglegenheiten von der in den eigentlichen Gemeindeangelegenheiten. Die Polizeiverwaltung unterliegt der ununterbrochenen Aufsicht der vorgesetzten Behörden. Der Magistrat ist als Ortspolizeibehörde Staatsorgan und nicht Communalorgan. Dieselbe Zwieschlächtigkeit, wie in Preussen, begegnet uns also auch hier mit all ihren schädlichen Folgen für die Autonomie der Gemeinde. Die Staatsaufsicht über die eigentliche Gemeindeverwaltung soll nach den folgenden Grundsätzen stattfinden. Sie hat darauf zu achten, dass 1. die gesetzlichen Schranken der den Gemeinden zustehenden Befugnisse nicht zum Nachteil des Staates überschritten werden; 2. dass die gesetzlichen Vorschriften beobachtet werden, durch welche das Ermessen der Gemeindebehörden innerhalb des Kreises ihrer Befugnisse beschränkt ist; 3. dass die den Gemeinden obliegenden öffentlichen Verpflichtungen erfüllt werden; 4. dass die gesetzmässigen Vorschriften über die Geschäftsführung beobachtet werden. Zu diesen Grundsätzen bemerkt Weber in seiner Ausgabe der Gemeindeordnung: „In diesen Fällen haben die Aufsichtsbehörden von Amtswegen einzuschreiten, und zwar nicht bloss dann, wenn die Verletzung einer bestimmten Norm in Frage steht, sondern auch wenn eine Gemeindebehörde ihren allgemeinen Verwaltungspflichten zuwiderhandelt. Das Geringste, was in letzterer Beziehung von jeder Gemeindeverwaltung verlangt werden kann und muss, ist, dass sie das gemeindliche Vermögen und überhaupt alle gemeindlichen Angelegenheiten wie ein bonus pater familias verwaltet.“ Obgleich also nach den eben angeführten Grundsätzen das Eingreifen der Staatsaufsicht nur dann stattfinden soll, wenn gesetzliche Vorschriften nicht beobachtet, gesetzliche Schranken nicht eingehalten, gesetzliche Verpflichtungen nicht erfüllt werden, dehnt Weber das Staatsaufsichtsrecht noch viel weiter aus, macht es geradezu absolut und unbeschränkt. Dem entspricht auch die Praxis der Behörden, die in ihrer Auffassung von dem Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde nicht über das Gemeindecict von 1808 hinausgekommen sind. Trotz der veränderten Rechtslage hält die staatliche Verwaltung zäh an der Machtfülle fest, die sie einmal besessen, auch wenn spätere Gesetze dieselbe beschnitten und eingeschränkt haben. Ihre Mittel dazu sind die Vollzugsverordnungen, die Ministerialrescripte etc., durch die sie auf dem Wege der Inter-

pretation ihr unbequeme Gesetze aufhebt und deren Sinn in das Gegenteil dreht. Gegen die Gemeindeordnung hält also die bayerische Staatsverwaltung an der Curatel über die Gemeinden im Sinne des Gemeindeedicts von 1808 fest. Nach dieser bürokratischen Musterleistung stehen die Gemeinden unter der beständigen Curatel des Staates, sind in der Ausübung ihrer Rechte, wie die Minderjährigen, beschränkt und geniessen auch deren Vorrechte. Sie können daher ohne die Genehmigung der Curatel weder selbst noch durch ihre Vertreter erwerben oder veräussern, keine neue Verbindlichkeiten auf sich nehmen, keine bedeutenderen neuen Einrichtungen treffen, kein Personal aufnehmen oder bevollmächtigen, überhaupt keine gültigen Gemeindebeschlüsse fassen. Die Curatel kann allerdings in diesen Gegenständen ohne Vernehmung der Gemeinde keine Verfügung treffen, doch kann diese Bestimmung der Gemeinde durch die Autorisation des Generalkreiscommissariats ergänzt werden. Die logische Folge dieser Auffassung von dem Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde war, dass die Verwaltung des Gemeindevermögens den Gemeinden überhaupt genommen wurde. Etwas freier ist ja seither die Stellung der Gemeinden geworden, im Grunde ist aber das alte Verhältnis geblieben. Die Curatel, die der Staat über die Verwaltung des Gemeindevermögens nach der Gemeindeordnung von 1869 besitzt, ist noch immer eine sehr weitgehende. Man braucht sich nur die lange Liste der Fälle anzusehen, in denen die Genehmigung der vorgesetzten Behörden vorgeschrieben ist, um die Richtigkeit dieser Behauptung ohne weiteres zugeben. In allen diesen Fällen, in denen es sich meist um die Vermögensverwaltung handelt, kann die Zustimmung der staatlichen Aufsichtsbehörden nach freiem Ermessen erteilt oder versagt werden. Gegen die Beschlüsse erster Instanz der Aufsichtsbehörden giebt es nur den Beschwerdeweg an die höhere Behörde, ein verwaltungsgerichtliches Verfahren findet nicht statt. Ebenso unbeschränkt ist die Aufsicht über die städtische Verwaltung in den preussischen Städteordnungen. Die Regierung führt die Aufsicht über die städtische Verwaltung, die ihr in ihrer ganzen Ausdehnung unterworfen ist, — so könnte man in Kürze den wesentlichen Inhalt der Städteordnung von 1853 zusammenfassen. Die städtische Selbstverwaltung existiert nur innerhalb der Grenzen, die ihr die Bureaukratie nach ihrem Belieben zu ziehen geruht. Die allgemeine Aufsicht hatte der § 77 in folgender Weise geregelt: Wenn die Stadtverordneten einen Beschluss gefasst haben, welcher deren Befugnisse überschreitet, gesetz- oder rechtswidrig ist oder das Staatswohl verletzt, so ist die Aufsichtsbehörde ebenso befugt als verpflichtet, den Vorstand der Stadtgemeinde zur vorläufigen Beanstandung der Ausführung zu veranlassen. Dieser hat hiervon die Stadtverordneten zu benachrichtigen und über den Gegenstand des Beschlusses sofort an die Regierung zu berichten. Die Regierung hat sodann ihre Entscheidung unter Anführung der Gründe zu geben. Das Zuständigkeitsgesetz brachte dann die Verbesserung, dass es ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde aus Gründen des verletzten Staatswohles aufhob und gegen die Beanstandungen der Gemeindevertretung das Klagerecht im Verwaltungsstreitverfahren erteilte. Damit ist aber nur der eine Teil des staatlichen Aufsichtsrechtes, der sich auf die Gesetzmässigkeit der städtischen Verwaltungsacte bezieht, nach den Ansprüchen des modernen Rechtsstaates geregelt. Daneben besteht der andere, der sich auf die Zweckmässigkeit der städtischen Verwaltungsacte bezieht, in unbeschränkter Willkür weiter. Dass nach dem Zuständigkeitsgesetz nicht mehr der Regierungspräsident bzw. der Oberpräsident allein das Aufsichtsrecht in bestimmten Fällen ausübt, sondern an die Zustimmung des Bezirksausschusses bzw. des Provinzialrates gebunden ist, ändert an dem principiellen Verhältnis durchaus nichts. Nach wie vor bleibt die städtische Verwaltung in ihrem Wirkungskreis an die Genehmigung einer staatlichen Behörde gebunden, nur dass an die Stelle der Regierung Regierungspräsident und Bezirksausschuss getreten sind. Mit Recht spottet Preuss über die theoretische Umbildung

der Praktiker, die bei den Verhandlungen über das Communalbeamten-gesetz mit souveräner Unbefangenheit die Behauptung immerfort wiederholten, dass der Bezirksausschuss, diese reine Staatsbehörde, ein Organ der Selbstverwaltung sei. So erklärte der Berichterstatter im Plenum des Abgeordnetenhauses, dass nach den Commissionsbeschlüssen „an Stelle eines kleinen Selbstverwaltungskörpers, der sich seiner Aufgabe nicht gewachsen gezeigt hat, (nämlich die Stadtgemeinde), ein höherer Verwaltungskörper (der Bezirksausschuss) das ergänzen soll, was der untere Selbstverwaltungskörper nicht zu leisten im stande ist“, und der Regierungs-commissar führte aus: „Deshalb wird man nicht mehr davon reden können, dass eine Einschränkung der Selbstverwaltung vorliegt; denn auch der Bezirksausschuss ist ein Organ der Selbstverwaltung und wenn in Ausnahmefällen eine Remedur eintritt, dann corrigiert auch eine Selbstverwaltungsbehörde die andere.“ Es handelte sich damals um die Aufnahme von Cautelen für die Stadtgemeinden gegenüber dem Rechte, das der Aufsichtsbehörde erteilt werden sollte, dem Rechte nämlich, zu verlangen, dass die zu einer zweckmässigen Verwaltung angemessenen Besoldungsbeträge von ihnen bewilligt werden. Nach dem Gesetz erfolgt nunmehr im Falle des Widerspruchs der Stadtgemeinde die Feststellung der Besoldungsbeträge durch Beschluss des Bezirksausschusses. Ueber die Besoldungsfragen der städtischen Beamten entscheidet allerdings nicht mehr das Belieben des Regierungspräsidenten allein, sondern das Ermessen des Bezirksausschusses, d. h. eine staatliche Behörde ist durch eine andere ersetzt worden. Denn der Bezirksausschuss ist, wie Preuss durchaus richtig behauptet, nicht nur kein städtisches Organ, sondern überhaupt kein Selbstverwaltungsorgan. Er wird es auch dadurch nicht, dass einzelne seiner Mitglieder durch Organe der Selbstverwaltungskörper bestellt werden.

Die Fälle, in denen das Aufsichtsrecht über die städtische Verwaltung von dem Bezirksausschuss ausgeübt wird, sind in den Gesetzen ausdrücklich aufgeführt. Anders steht es dagegen mit dem Aufsichtsrechte, das dem Regierungspräsident übertragen ist. Sein Inhalt und seine Grenzen sind nicht fest bestimmt. Kein Wunder, dass ihm in der Praxis die staatlichen Behörden die Ausdehnung geben, die das ihnen günstigste Gesetz, nämlich die revidierte Städteordnung von 1831, festgesetzt hatte. So schreibt Oertel in seiner Städteordnung: „In der Praxis ist dem Aufsichtsrechte die Ausdehnung gegeben worden, welche § 139 Städteordnung 1831 vorschreibt. Im allgemeinen haben die Aufsichtsbehörden darüber zu wachen, dass die Verwaltung der städtischen Gemeindeangelegenheiten den Bestimmungen der Gesetze gemäss geführt und stets in geordnetem Gange erhalten werde“. Er bemerkt dann weiter: „Die Aufsichtsbehörden sind befugt, über alle Gegenstände der Gemeindeverwaltung Auskunft zu fordern, die Einsendung der Acten insbesondere der Gemeindehaushaltetats, sowie der Gemeindecapitulationen zu verlangen, und Geschäftsrevisionen, sowie in Verbindung damit Cassenrevisionen an Ort und Stelle vorzunehmen. Sie haben die Stadtgemeinden zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, dem leichtsinnigen Schuldenmachen und der Säumigkeit der Gemeinden in Befriedigung der Gläubiger entgegenzutreten und die erforderlichen Massregeln zu treffen.“ Damit ist die gesamte Städteverwaltung der weitestgehenden Beeinflussung seitens der städtischen Behörden ausgesetzt. Mit der Fürsorge für den geordneten Gang der Gemeindeverwaltung kann jeder Eingriff gerechtfertigt werden, die Städte sind dem freien Ermessen, mit andern Worten der Willkür der Regierungsbehörden ausgeliefert.

Es würde uns zu weit führen, wenn wir die rechtlichen Verhältnisse der anderen Bundesstaaten in dieser Frage gleich ausführlich darstellen wollten. Wir können uns daher mit der Behauptung begnügen, dass im allgemeinen die Stellung von Staat und Gemeinde zu einander die gleiche ist. Das Aufsichtsrecht der staatlichen Behörden beschränkt sich nicht auf das Recht der Kenntnisnahme und das der Prüfung der Gesetzmässigkeit der städtischen Verwaltungsacte, sondern erfasst

durch die Bindung vor allem der wichtigsten finanziellen Acte der Städte an die staatliche Genehmigung das ganze Gebiet der Zweckmässigkeit. Kommt es bei der Prüfung der Gesetzmässigkeit darauf an, in der Vielheit der städtischen Verwaltungsacte die Einheit des Gesetzes zu wahren, so ist gerade entgegengesetzt auf dem Gebiete der Zweckmässigkeit die Vielheit der Erscheinungen das wesentliche. Die Einheitlichkeit kann in sie nur auf dem Wege des Schematismus zum Schaden des einzelnen gebracht werden. Bei der Nachprüfung der Gesetzmässigkeit handelt es sich um die Feststellung wesentlicher Merkmale, deren Vorhandensein oder Nichtvorhandensein an der Hand der gesetzlichen Normen untersucht wird. Es sind reine Rechtsfragen, deren Nachprüfung durch die Rechtsprechung möglich ist und daher auch gefordert werden muss. Ganz anders bei den Fragen der Zweckmässigkeit. Die Entscheidung über die Zweckmässigkeit einer Einrichtung liegt häufig nicht in der Gegenwart, sondern in der Zukunft. Ob z. B. in einem Bebauungsplan, dessen Genehmigung der Staatsbehörde unterliegt, die Trace eines neuen Verkehrszuges zweckmässig gezogen sei, ist eine Frage, die ausserordentlich schwierig zu entscheiden ist. Sehr häufig bietet die Gestaltung des Grund und Bodens die technische Möglichkeit verschiedener Problemlösungen, die technisch gleich zweckmässig sein können. Schon über die Auswahl derselben ist ein Conflict zwischen der Stadt- und der staatlichen Behörde möglich, wobei das höhere technische Wissen, die grössere praktische Einsicht durchaus nicht auf seiten der letzteren zu sein braucht. Nun handelt es sich aber bei der Tracierung eines Verkehrszuges nicht allein um eine technische Aufgabe. wirtschaftliche Momente spielen eine ebenso grosse Rolle und können für die Auswahl einer Trace geradezu von entscheidender Bedeutung sein. Die wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeit eines Vororts, die geplante Leitung der Bauthätigkeit etc. können dabei in Frage kommen. Oder nehmen wir z. B. die Errichtung eines Elektrizitätswerkes, wofür die Aufnahme einer städtischen Anleihe geplant ist. Die Höhe der Bausumme und damit der Anleihe hängt von dem Umfang des geplanten Werkes ab. Die Aufsichtsbehörde, die die Anleihe zu genehmigen hat, kann die Zweckmässigkeit des von der Stadtverwaltung geplanten Umfanges der Anlage anzweifeln. Er kann ihr zu gross oder zu klein erscheinen, und sie kann die Genehmigung der Anleihe von der Vergrösserung oder Verkleinerung der Anlage abhängig machen. Die Höhe der Anleihe hängt aber auch davon ab, ob Gleichstrom oder Wechselstrom als Betriebssystem gewählt wird. Damit wird die Genehmigung von den technischen Anschauungen der die Regierungsbehörde beratenden Staatstechniker abhängig. In der That! In wie vielen Fällen ist nicht die Genehmigung einer Schuldaufnahme von den Gemeinder nur dadurch zu erreichen gewesen, dass sie ihre Projecte von vornherein unter steter Rücksichtnahme auf die Anschauungen und Liebhabereien der zuständigen Staatstechniker im besonderen und der Regierungsbehörden im allgemeinen ausgearbeitet oder ihre beanstandeten Pläne nach denselben umgearbeitet haben.

Gewiss lassen sich alle derartigen Streitfälle zwischen Gemeinden und Staatsbehörden einem richterlichen Verfahren unterbreiten. Der Erfolg dürfte aber kein anderer sein, als dass das Ermessen der Staatsbehörde durch das Ermessen des vielleicht an die Einholung von Gutachten gebundenen Verwaltungsrichters ersetzt wird. Der Conflict der Gutachten ist dabei in der gleichen Weise möglich, ja wahrscheinlich, wie er schon vorher zwischen den Sachverständigen der Gemeinde und der Staatsbehörde entstanden ist.

Soll also nach Preuss die Staatsaufsicht auf Zweckmässigkeitfragen nur dann ausgedehnt werden dürfen, wenn sie rechtlich determinirt ist, speciell Rechtsnormen für die Versagung einer von Aufsichts wegen nötigen Genehmigung vorhanden sind, so muss bei der Unmöglichkeit, solche specielle Rechtsnormen aufzustellen, eine Einschränkung der Staatsaufsicht auf die Fälle stattfinden, in denen vom Gesetzgeber die für einer Nachprüfung erforderlichen materiellen Sätze aufgestellt

werden können. Bei Durchführung dieses Grundsatzes verschwindet allerdings der grösste Teil der Befehlerei seitens der staatlichen Aufsichtsbehörden. Das ist kein Schaden für die Communalverwaltung. Ist es doch Erfahrungsthatsache, dass die wenig würdige Stellung der Gemeinden gegenüber den untersten staatlichen Aufsichtsbehörden, das unaufhörlich Hineinregieren derselben, die grenzenlose Reglementiererei und Schreiberei, der bureaukratische Befehlshaberton, der von diesen beliebt wird, gerade die tüchtigsten und unabhängigesten Kräfte von der Teilnahme an der Gemeindeverwaltung abschreckt. Es ist nicht Sache eines jeden, sich im Dienste der Gemeinschaft wie ein Schuhputzer behandeln zu lassen. Ebenso wenig, Pläne, die nach langer Arbeit, nach reiflicher Ueberlegung aller Verhältnisse aufgestellt worden sind, nicht genehmigt zu sehen, weil es der staatlichen Aufsichtsbehörde nicht beliebt. Das aufsichtsrechtliche Car tel est notre plaisir, das stets über den communalen Verwaltungen hängt, ist der Ruin jeder kraftvollen, selbstbewussten Selbstverwaltung.

Die tiefgreifende finanzielle Controle giebt also in erster Linie das Mittel ab, mit dem sich die staatliche Bureaucratie die gesamte Selbstverwaltung unterworfen hat. Sie ist aber mit der Aenderung der gesamten socialen Verhältnisse grössten Theils überflüssig geworden. Dass das Stammvermögen der Gemeinde erhalten wird, dass die Gemeinde nicht in ungerechtfertigter Weise mit Schulden belastet wird, kurz, dass eine geregelte und zweckmässige Finanzverwaltung seitens der Gemeinden geführt wird — dieses Ziel lässt sich auch auf andere Weise, als durch fortgesetzte Eingriffe der staatlichen Behörden erreichen. Für seine Erreichung ist es von der grössten Bedeutung, das Interesse der Einwohnerschaft an der Gemeindeverwaltung zu wecken, ihre Teilnahme an derselben zu sichern. Eine weitere Garantie sehen wir in der Vertretung der verschiedenen Parteien in den Gemeindeverwaltungen. Dazu bedarf es zunächst einmal der Aufhebung des Dreiclassenwahlrechts und des Census und der Einführung des proportionalen Wahlsystems. Selbst damit wären nur die Vorbedingungen gegeben. Ist es doch eine beliebte Taktik der in der Gemeindeverwaltung herrschenden bürgerlichen Parteien, die Mitglieder der Socialdemokratie von der Teilnahme an den Deputationen und Commissionen und damit von der eigentlichen Verwaltungsführung auszuschliessen. Sehr häufig ist der allerdings nicht ausgesprochene, aber deshalb nicht minder erkennbare Zweck dabei der, sich die unangenehme Controle dieser Partei vom Leibe zu halten. Je grösser aber die Oeffentlichkeit ist, in der die Gemeindeverwaltung betrieben wird, je tiefer sie mit der Fackel ihrer Kritik in die Schlupfwinkel derselben hineinzuweichen vermag, desto weniger leicht kann von den herrschenden Parteien die Gemeindeverwaltung im Interesse einzelner Personen, kleiner Cliquen gemissbraucht werden.

Mit der weitgehenden Beschränkung der administrativen Befehlsgewalt der staatlichen Behörden gegenüber der Communalverwaltung braucht ihr thatsächlicher Einfluss auf diese nicht zu sinken. Als Ratgeber, die im Besitze grösserer technischer Bildung und praktischer Erfahrung sind, an die sich dann auch die Gemeinden gerne wenden werden, können sie viel segensreicher und ungestörter wirken, als wenn sie als Befehlshaber auftreten, deren Anordnungen mit um so grösserer Opposition von den Gemeinden aufgenommen werden, je kräftiger und tüchtiger ihre Vertretung ist. Der Kleinkrieg, den die Communalverwaltung unaufhörlich gegen die staatliche Aufsicht führt, die Praktiken, mit denen sie sich den lästigen Eingriffen derselben zu entziehen sucht, die Verordnungen, die die Staatsbureaucratie zur Ausdehnung ihres Einflusses praeter et contra legem austiftelt — das bedeutet alles eine unnütze Verwüstung von Kraft, die in viel besserer Weise für die Communalverwaltung nutzbar gemacht werden könnte. Eine Umgestaltung der staatlichen Aufsicht nach dem Vorbilde der englischen Verwaltung könnte nur von den heilsamsten Folgen sein. Hier verbinden nicht centralistische Omnipotenz auf der einen und unbedingter administrativer Gehorsam auf der

anderen Seite die beiden Behörden, sondern ihr Verhältnis zu einander ist durch das Princip der von der Staatsbehörde ausgeübten fachlichen Inspection der Localverwaltung bestimmt. „Inspection und fachmännischer Rat sind die beiden mit einander correspondierenden Erscheinungsformen der durch die Inspectoren geübten oberbehördlichen Verwaltungsthätigkeit“, so charakterisiert Redlich in seinem Buch: Englische Localverwaltung dasselbe. „Was aber diese Art der Centralverwaltung vor allem charakterisiert, das ist das vollständige Fehlen des executiven Herrschaftselementes (Imperiums) in ihrer Thätigkeit. Nicht Aufträge, Befehle, allgemeine bureaukratische Normalien, hinter denen drohend die Executive steht, sondern Ratschläge von Fall zu Fall, Gutachten, Mitteilungen, Belehrungen auf der einen, Anfragen und Berichte auf der anderen Seite, bilden fast ausschliesslich den Gegenstand des amtlichen Verkehrs zwischen den Localverwaltungskörpern und der Centralbehörde.“ Dem echten deutschen Bureaukraten müssen ob eines solchen zwanglosen Verhältnisses die Haare zu Berge stehen. Trotzdem geht die englische Localverwaltung auch ohne diesen Zwang der staatlichen Behörde weiter, ja, die englischen Städte sind für die Weiterentwicklung der städtischen Verwaltung in vielen Punkten geradezu vorbildlich gewesen und sind es heute noch.

Das Aufsichtsrecht des Staates als der höheren Gebietskörperschaft äussert sich nach Preuss gegenüber dem autonomen Organisationsrecht der Gemeinde auch in dem Bestätigungsrecht, das derselbe für bestimmte Kategorien von Gemeindebeamten in Anspruch nimmt. Principiell besitzen die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht nur das Recht der autonomen Satzung, selbstverständlich innerhalb der Grenzen der staatlichen Gesetzgebung, sondern auch das Recht der eigenen Organbestellung. Soll dieses Recht durch das staatliche Aufsichtsrecht beschränkt werden, so bedarf es dazu im Rechtsstaat eines gesetzlichen Specialtitels. So weit die Preussische Deduction. Uns scheint dieselbe mit anderen Ausführungen des gleichen Werkes in Widerspruch zu stehen. Preuss hebt öfters hervor, dass von einer Thätigkeit des Selbstverwaltungskörpers und damit von Selbstverwaltung überhaupt nur dann die Rede sein kann, wenn die Gemeinde selbst zur Thätigkeit berufen ist, wenn sie also die Functionen sowohl des eigenen wie des übertragenden Wirkungskreises als ihre Functionen ausübt. Die unmittelbare Uebertragung staatlicher Functionen auf Organe der Selbstverwaltung schaltet den Selbstverwaltungskörper aus und vernichtet damit den Begriff der Selbstverwaltung. Preuss sieht ferner in der Mittelbarkeit der Selbstverwaltungsorgane ein wesentliches Merkmal der Selbstverwaltung. Nach ihm giebt es keine Subordination zwischen den Organen der verschiedenen Gebietskörperschaften und kann es zwischen den verschiedenen Körperschaften nur ein Aufsichtsverhältnis geben. Dem Staate als der höheren Gebietskörperschaft kann nur die Gemeinde als solche gegenüber stehen, nicht aber das einzelne Organ der letzteren. Zu wiederholten Malen hebt unser Verfasser deutlich hervor, dass die Gemeindeverwaltung als solche, nicht die Dienstführung des einzelnen städtischen Beamten unmittelbar der staatlichen Aufsicht untersteht. So auf Seite 315, so auch auf Seite 322, wo es heisst: „Denn nicht unmittelbar über die Dienstthätigkeit des einzelnen Beamten, sondern über die Lebensthätigkeit der Gemeinde führt der Staat die Aufsicht.“ Aus diesem ganzen Anschauungscomplex folgt unseres Erachtens, der Satz, dass der Staat kein Interesse an der Person haben kann, die als Organ der Gemeinde thätig ist. Für den Staat ist das allein Wichtige, dass die Gemeinde als Gemeinschaft ihre Aufgaben erfüllt. Wie und mit welchen Mitteln sie ihr Ziel erreicht, ist für ihn im Grunde gleichgiltig. Wenn er trotzdem in die Organisationsgewalt der Gemeinde eingreift, so kann es doch nur in der Richtung geschehen, dass er die Einrichtung bestimmter Aemter den Gemeinden zur Pflicht macht. Die Auswahl der Personen, denen die Gemeinde ihre Aemter überträgt, muss ihr überlassen bleiben, da ja nicht die Personen, die communalen

Organe, sondern die Gemeinde für den Gang der Verwaltung dem Staate verantwortlich ist. Das staatliche Bestätigungsrecht gegenüber communalen Beamten lässt sich also, wenigstens vom Boden des Rechtsstaates aus, in keiner Weise rechtfertigen. Wir haben vielmehr in ihm ein Ueberbleibsel des Polizeistaats zu erblicken, für den, wie Preuss sich gut ausdrückt, das Misstrauen gegen jede Aeusserung eines organischen Gemeinwillens in der That immanent und deshalb unüberwindlich, für den jeder Wahlact, die Organbestellung also von unten nach oben, unbedingt die Vermutung der Schlechtigkeit gegen sich hat. Das Bestätigungsrecht ist kein Ausfluss des staatlichen Aufsichtsrechtes und findet seine Begründung nicht in den Zwecken der Communalverwaltung, sondern ist eine rein politische Massregel, die den Herrschaftszwecken bestimmter Classen dient und nur als solche noch aufrecht erhalten wird.

Bereits oben hatten wir erwähnt, dass durch die Uebertragung staatlicher Functionen, insbesondere der Polizei, direct an Gemeindecorgane in die Communalverwaltung ein Zwiespalt hineingetragen und ihr einheitliches Gefüge gestört wurde. Die Nachwirkungen zeigen sich recht deutlich bei dem Bestätigungsrechte. Der Bürgermeister und Magistrat, für die eine Bestätigung vorgeschrieben ist, galten schon nach der Städteordnung von 1808, weil Verwalter der Polizei, als Staatsbeamte. Bei ihrer Bestätigung handelt es sich also im Grunde um eine Mitwirkung des Staates bei der mittelbaren Bestellung seiner Organe durch die Städte. Selbstverständlich war es das Bestreben der staatlichen Bureaukratie, diese Mitwirkung soweit als möglich auszudehnen. Preuss stellt die Geschichte dieser Versuche ausführlich in seinem Buche dar. Gegenüber der Städteordnung von 1808 gab die revidierte Städteordnung von 1831 der Regierung das Recht der Auswahl unter den beiden letzten Candidaten, falls durch wiederholte Versuche eine absolute Mehrheit nicht erreicht wird, sie gab ihr ferner das Recht, sich von der Fähigkeit und Würdigkeit der Candidaten durch Prüfung oder auf andere angemessene Art zu überzeugen, und erteilte ihr schliesslich das Recht, eine Stelle auf Kosten der Stadt commissarisch verwalten zu lassen, wenn durch unangemessene Vorschläge oder durch andere Umstände die Besetzung einer Stelle verzögert wird. Die hier gezeichnete Machtstellung hat die Bureaukratie im wesentlichen zu bewahren gewusst. Die Bürgermeister, Beigeordneten, Schöffen und besoldeten Magistratsmitglieder bedürfen der Bestätigung; nach zweimaliger Nichtbestätigung kann die Stelle auf Kosten der Stadt commissarisch verwaltet werden — so die Städteordnung von 1853, an deren Bestimmungen das Zuständigkeitsgesetz so gut wie garnichts geändert hat. Allerdings kann nach dem letzteren die Bestätigung vom Regierungspräsidenten nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses versagt werden, aber die Zustimmung des letzteren kann durch die Zustimmung des Ministers des Innern ergänzt werden, ist also ohne jede Bedeutung. Die Notwendigkeit des staatlichen Bestätigungsrechtes für die Magistratsmitglieder oder wenigstens für den Bürgermeister oder dessen Vertreter wurde, da man sie ja mit den nackten politischen Interessen nicht wohl zu rechtfertigen vermochte, vor allem mit ihren polizeilichen Functionen begründet. Dabei hat man sich aber nicht gescheut, auch in den Städten, denen man die Polizeiverwaltung abgenommen hatte, das Bestätigungsrecht in gleichem Umfange beizubehalten. Insofern also die Bürgermeister oder die an ihre Stelle tretenden Magistratsmitglieder Polizeibeamte sind, in sofern sind sie mittelbar von der Gemeinde bestellte Staatsbeamte und keine Gemeindebeamte. Andererseits sind sie aber als Organpersonen der Gemeinde Gemeindebeamte und keine Staatsbeamte. So wird hier eine Personalunion geschaffen, bei der die staatliche Behörde mittels der Bestätigung des von der Gemeinde bestellten Staatsbeamten auf die Bestallung des Gemeindebeamten ihren entscheidenden Einfluss ausübt. Diese Zwieschlächtigkeit in der Stellung der Polizeibeamten hat zu den widerspruchsvollsten Resultaten in Gesetzgebung und Judicatur geführt.

In der Organisation der Polizeiverwaltung steht ein Stück des alten Polizeistaats mitten in der communalen Selbstverwaltung unorganisch, ein lästiges Hindernis derselben. Noch schlimmer macht sich dieser Zwiespalt zwischen Rechtsstaat und Polizeistaat auf dem Gebiete des sogenannten Schulrechtes geltend. „In Wahrheit,“ sagt Preuss, „giebt es in Preussen kein Schulrecht; aber was schlimmer ist, an seiner Stelle herrscht ein Chaos von Wust und Moder abgelebter Institutionen, deren formelle Fortexistenz behauptet wird, obgleich sie zu allen realen Verhältnissen des heutigen Lebens in dem unversöhnlichen Gegensatze des Toten zum Lebendigen stehen; und in diesem Chaos tummelt sich ein Schwarm von Ministerialrescripten und sonstigen Verwaltungsverfügungen, die einander vielfach durchkreuzen und widersprechen, die oft von problematischer Rechtmässigkeit, manchmal von zweifelloser Rechtswidrigkeit sind.“ Nach der ministeriellen Praxis gilt in Preussen das Princip des staatlichen Schulmonopols für das gesamte öffentliche Schulwesen als ein Gegenstück zu dem staatlichen Polizeimonopol. Der Unterschied der beiden ist aber ein fundamentaler. Das staatliche Polizeimonopol ist positives Recht, dagegen kann für den Ausschluss der Communalverwaltung von dem Gebiete der Schule auch nicht der Schatten eines Rechtes nachgewiesen werden. Preuss führt den Beweis für diese Behauptung unseres Erachtens in durchaus schlagender Weise. Das Bestätigungsrecht, das auf Grund des staatlichen Schulmonopols die Regierung gegenüber den Mitgliedern der städtischen Schuldeputationen in Anspruch nimmt, ist eine gesetzwidrige Usurpation, die sich in der Praxis erst nach zahlreichen Kämpfen durchgesetzt hat. In der That sind die Schuldeputationen keine staatlich-communal gemischten Behörden, wie die Ministerrescripte behaupten, sondern rein communale Verwaltungsorgane. Die städtischen Schulen sind keine Veranstaltungen des Staates, sondern der Stadtgemeinde; die Schulverwaltung ist eine der elementarsten Aufgaben und Competenzen städtischer Selbstverwaltung, und die städtischen Lehrer sind keine Staatsbeamte oder mittelbare Staatsbeamte, wie die herrschende Meinung behauptet, sondern Gemeindebeamte, die die unmittelbaren Organe der städtischen Verwaltung sind.

Gerade diese beiden Gebiete der Polizeiverwaltung und der Schulverwaltung liefern den schlagendsten Beweis dafür, dass in der preussischen Selbstverwaltung nur in einigen Ansätzen die Grundlehren des Rechtsstaates zur Geltung kommen, dass neben modernen Instituten die Ruinen absolutistischen Polizeistaates ungebrochen existieren und ihre alten Zwingtürme erheben. Die preussische Selbstverwaltung ist in der That halb Rohbau, halb Ruine.

Die Frauenfrage auf dem Münchener Parteitag.

Von

Lily Braun.

(Berlin.)

Zwei Eigenschaften sind es, die das Wirken der Frauen im öffentlichen Leben erschweren und seine Erfolge beeinträchtigen: Mangel an Objectivität und Oberflächlichkeit. Das zu constatieren bedeutet keinen Vorwurf, sondern nur die Feststellung einer Thatsache, die nichts als eine Folge teils der Erziehung, teils der wirtschaftlichen Verhältnisse ist. Schon für den Mann, der Tag aus, Tag ein gezwungen ist, sich mühselig sein Brod zu verdienen, ist es schwer, daneben auch allgemeinen Interessen zu dienen, sich die physische Leistungsfähigkeit, sich die Schwungkraft des Geistes zu erhalten, die nötig sind, um in öffentliche Kämpfe wirksam eingreifen zu können. Für die Frauen aber scheint diese Aufgabe fast unerfüllbar: Denn den Rest an Kraft, den der Kampf ums Dasein ihnen übrig lässt, verzehren die Pflichten des Hauses, und