

HANS PETERS

ZENTRALISATION UND
DEZENTRALISATION



VERLAG VON JULIUS SPRINGER · BERLIN 1928

ZENTRALISATION UND DEZENTRALISATION

ZUGLEICH EIN BEITRAG ZUR KOMMUNAL-
POLITIK IM RAHMEN DER STAATS- UND
VERWALTUNGSLEHRE

VON

DR. JUR. HANS PETERS

PRIVATDOZENT AN DER UNIVERSITÄT
BRESLAU



VERLAG VON JULIUS SPRINGER · BERLIN 1928

ISBN-13:978-3-642-98331-3 e-ISBN-13:978-3-642-99143-1
DOI: 10.1007/978-3-642-99143-1

**ALLE RECHTE, INSBESONDERE DAS DER ÜBERSETZUNG
IN FREMDE SPRACHEN, VORBEHALTEN.**

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einleitung	I
Erstes Kapitel.	
Begriff und Arten von Zentralisation und Dezentralisation.	
I. Begriffsbestimmung	4
II. Arten von Zentralisation und Dezentralisation	9
1. Einteilung nach den Staatsfunktionen	9
a) Gesetzgebung S. 9. — b) Verwaltung S. 12. — c) Rechtsprechung S. 13. — d) Regierung S. 14.	
2. Räumliche und sachliche Dezentralisation	14
3. Administrative und unabhängige Dezentralisation	17
4. Vollkommene und unvollkommene Dezentralisation	19
5. Einfache und potenzierte Dezentralisation	20
6. Ganze und teilweise Zentralisation und Dezentralisation	21
7. Statische und dynamische Zentralisation und Dezentralisation	21
8. Qualität und Quantität von Zentralisation und Dezentralisation	21
Zweites Kapitel.	
Verhältnis von Zentralisation und Dezentralisation zu anderen staatsrechtlichen Institutionen.	
I. Selbstverwaltung	22
II. Demokratie	26
III. Absolutismus, Diktatur	33
IV. Gewaltenteilung	35
V. Monarchie und Republik	37
VI. Unitarismus und Föderalismus	37
Drittes Kapitel.	
Vorzüge von Zentralisation und Dezentralisation.	
I. Vorbemerkung	41
II. Vorzüge der Zentralisation	42
III. Vorzüge der Dezentralisation	46
IV. Abwägung der Vorzüge gegeneinander	52
Viertes Kapitel.	
Zentralisation und Dezentralisation in Aufbau und Verwaltung der Staaten.	
I. Vorbemerkung	53
II. Völkerrechtsgemeinschaft	53

IV**Inhaltsverzeichnis.**

	Seite
III. Kolonien	55
IV. Das Britische Empire	58
V. Die Bundesstaaten	60
VI. Die Gliederung im Einheitsstaat	66
1. Verhältnis von Staat und Gemeinden	66
2. Räumliche Dezentralisation durch eigene Behörden	70
3. Sachliche Dezentralisation	72
4. Dezentralisation innerhalb der Gemeinde	74
5. Dezentralisation der Kommunalverbände untereinander	77

Fünftes Kapitel.**Zentralisation und Dezentralisation in der Verfassungs-
und Verwaltungsreform in Deutschland.**

I. Das Reich ein dezentralisierter Einheitsstaat?	79
II. Dekonzentration in Reich und Ländern?	84
III. Landkreis oder Großstadt?	85
Sachverzeichnis	91

Einleitung.

Je mehr man den in Schlagworte gekleideten Forderungen für Verfassungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland auf den Grund zu gehen sich bemüht, um so deutlicher zeigt sich, daß Sinn und Inhalt jener Schlagworte unklar und dehnbar ist. Das mag zwar den zweifelhaften Vorteil haben, daß ein in dieser Weise verkörperter Gedanke leichter Anhänger findet, indem jeder seine eigenen Ideen in solche unbestimmten Begriffe hineinlegen kann, hat aber den schweren Nachteil, daß infolge der Verschwommenheit der verwendeten Begriffe deren allseitig befriedigende Umsetzung in die Praxis auf Schwierigkeiten stößt. Die Praxis muß daher das größte Interesse daran haben, daß über ihre Forderungen und die sie enthaltenden Schlagworte völlige Klarheit nach allen Richtungen hin herrscht.

Der Wissenschaft fällt hier die vielleicht nicht immer dankbare, trotzdem aber unumgänglich notwendige Aufgabe zu, die in der politischen Praxis gebräuchlichen Begriffe zu klären und auf ihre Beziehungen zu verwandten Begriffen zu untersuchen. Gewiß hat die Staatsrechtslehre der letzten Jahrzehnte hier wertvolle Arbeit geleistet; sie hat sich aber nicht selten allzu sehr auf logisch-formale Konstruktionen beschränkt und dabei den Blick auf die Praxis, deretwegen schließlich die Rechtswissenschaft betrieben wird, verloren aus Furcht, in einen politischen Subjektivismus früherer Jahrzehnte zurückzuverfallen. So ist es gekommen, daß die Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft vielfach ihren Forschungsergebnissen nicht eine solche Form zu geben verstanden hat, daß die politische Praxis daraus unmittelbare Folgerungen ziehen und wenigstens ihre lediglich auf begrifflichen Unklarheiten beruhenden Meinungsverschiedenheiten vermeiden konnte. Hatte schon G. JELLINEK¹ gegenüber LABAND darauf hingewiesen, daß das politisch Unmögliche nicht Gegenstand ernsthafter juristischer Untersuchung sein könne, und damit zugegeben, daß auch die Staatsrechtslehre ihren Blick immer wieder der Realität des staatlichen Lebens zuwenden müsse, so hat erst jüngst dem gleichen Gedanken TREPPEL² einen deutlicheren

¹ Allgemeine Staatslehre 3. Aufl., Neudruck. 1922, S. 17.

² Staatsrecht und Politik. Berliner Rektoratsrede. 1926, S. 18.

Ausdruck verliehen, wenn er der nächsten Generation der Publizisten den dringenden Rat gibt, mit Energie daran zu gehen, „die Normen des Staatsrechts in innigste Beziehung zu setzen zu den politischen Kräften, die sie schaffen und ausgestalten, und die ihrerseits wieder vom staatlichen Rechte gemeistert werden“¹.

Die Richtung, die hier ein Meister des deutschen Staatsrechts weist, wird man am ehesten dann einhalten, wenn man sich gerade denjenigen Fragen zuwendet, die heute für die politische Praxis unmittelbare Bedeutung haben. Dabei darf man sich freilich nicht durch die Schwierigkeiten abschrecken lassen, die darin liegen, daß auf allen solchen Gebieten, die jeweils im Mittelpunkte des politischen Interesses stehen, infolge ständiger Wandlung der Probleme und infolge mannigfaltiger Verzerrung des Blickfeldes der Erfassung objektiver Wahrheiten weit mehr Hindernisse sich entgegenstellen als überall dort, wo infolge Zurücktretens politischer Aktualität fernab vom allgemeinen Interesse ein Ruhezustand eine geläuterte, objektive Erkenntnis wesentlich erleichtert. Mir scheint es, wie ich bereits früher² programmatisch ausgeführt habe, sowohl für die Wissenschaft als auch für die politische Praxis wichtiger — trotz zahlreicher möglicher Fehlerquellen —, daß gerade der Theoretiker an die Bearbeitung solcher Probleme herangeht, die für die schwebende Verfassungs- und Verwaltungsreform von Bedeutung sind, und dabei versucht — unbekümmert um den Streit der politischen Parteien und wirtschaftspolitischen Strömungen —, Grundlagen und Folgerungen der schlagwortartigen Forderungen, die in der Praxis auftreten, nach den verschiedensten Gesichtspunkten näher zu untersuchen. Dabei muß allerdings in erster Linie auf eine begriffliche, formaljuristische Klarheit entscheidender Wert gelegt und die zu untersuchende Institution von verwandten Einrichtungen scharf abgegrenzt werden. Daneben aber muß man sich ein Bild von den Zweckbeziehungen machen, muß die Vor- und Nachteile der betreffenden Institution einander gegenüberstellen, ihre Durchführung im Staatsrecht fremder Länder in die Untersuchung einbeziehen und schließlich ihre Bedeutung für die schwebenden gesetzgeberischen Probleme des eigenen Vaterlandes dartun. Auf diese Weise kann der Versuch unternommen werden, unter Ausnutzung der Vorteile der formaljuristischen Methode, die auch von TRIEPEL — nach seinen eigenen Werken zu urteilen — keineswegs abgelehnt wird, den politischen Gesichtspunkten den ihnen zukommenden Rang einzuräumen und zugleich eine Arbeit zu leisten, die auch die Praxis von ihrem Standpunkte aus nicht als ein überflüssiges Elaborat einer Gelehrtenstube von vornherein ablehnt. Diese Zielsetzung scheint mir endlich auch geeignet, den deutschen Universitäten in unserem geistigen

¹ Noch weitergehend SMEND, vgl. Anm. zu S. 41.

² Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926, S. 2.

Leben ihre historisch überlieferte, zur Zeit bedrohte führende Stellung im geistigen und politischen Leben zu erhalten und sie in engere Verbindung mit dem Volksganzen zu bringen, wo man heute vielfach der Arbeit der Universitäten gleichgültig, wenn nicht gar ablehnend gegenübersteht.

Ein Problem nun, das für die derzeit im Vordergrund des Interesses stehenden Verfassungs- und Verwaltungsreformprojekte von großer Bedeutung ist, ist das durch die Gegenüberstellung von Zentralisation und Dezentralisation gekennzeichnete. Immer wieder zeigt sich in der Praxis, daß weder über diese Begriffe noch ihre Bedeutung volle Klarheit herrscht und daß hier ein Musterbeispiel für zwei dehnbare Begriffe vorliegt, wie sie eingangs geschildert wurden¹. Die Wissenschaft hat die vorhandene Lücke² nicht geschlossen, sondern dort, wo sie sich mit diesen Dingen beschäftigt hat — und wo das der Fall ist, wird noch im Laufe dieser Untersuchung zu zeigen sein —, den praktischen Bedürfnissen nicht genügend Rechnung getragen; sie hat sich hauptsächlich in historische Ausführungen verloren, deren objektiver Wert nicht bezweifelt werden soll, die aber für unser geltendes Staats- und Verwaltungsrecht lediglich als Vor- und Teilarbeiten gewertet werden können.

So scheint es mir gerechtfertigt, in nachstehender Studie Zentralisation und Dezentralisation einer näheren Prüfung zu unterziehen. Entsprechend den vorstehenden Darlegungen wird dabei auszugehen sein von einer begrifflich-dogmatischen Untersuchung, bei der insbesondere der Abgrenzung von benachbarten Begriffen Aufmerksamkeit zuzuwenden sein wird. Eine Gegenüberstellung der Vorzüge und Nachteile von Zentralisation und Dezentralisation wird den Zweckbeziehungen Rechnung zu tragen haben. Alsdann wird die Verwirklichung der in den Begriffen Zentralisation und Dezentralisation liegenden Gedanken in der heutigen Staatenwelt an markanten Beispielen nachzuweisen sein und abschließend die Bedeutung des Problems für unsere Verfassungs- und Verwaltungsreform an drei Beispielen gezeigt werden.

¹ Wenn schon MARCÈRE (Lettre sur la décentralisation i. Revue politique et parlementaire 1895, Bd. 4, S. 1) darüber klagt, daß „décentraliser“ ein unbestimmter Begriff sei, in den jeder seine eigenen Wünsche hineinlege, so kann man feststellen, daß das bis heute kaum anders geworden ist.

² Diese Lücke habe ich selbst empfinden müssen anlässlich meines „Gutachtens zur Frage der Zweckmäßigkeit der Vereinigung der vier Städte Ohligs, Wald, Gräfrath und Höhscheid des oberen Landkreises Solingen mit dem Stadtkreis Solingen“. Wilh. Müller, Ohligs 1927.

Erstes Kapitel.

**Begriff und Arten von Zentralisation
und Dezentralisation.**

I. Voraussetzung jeder weiteren Untersuchung über Zentralisation und Dezentralisation ist, daß die gefühlsmäßige dunkle Vorstellung, die jeder mit diesen Worten verbindet, in eine klare und eindeutige Begriffsbestimmung verwandelt wird; eine feste Präzisierung ist um so schwieriger, als insbesondere der Begriff der Dezentralisation mehrere verschiedene Deutungen zuläßt¹. Zentralisation und Dezentralisation bezeichnen zwei entgegengesetzte politische Prinzipien² für die Organisation menschlicher Gemeinwesen. Man versteht unter **Zentralisation** die Summe aller derjenigen Bestrebungen innerhalb einer organisierten Gemeinschaft, die darauf gerichtet sind, einen größtmöglichen Teil der Tätigkeit dieser Gemeinschaft an einer Stelle, und zwar in ihrem Zentrum, sich äußern zu lassen. Demgegenüber bezeichnen wir als **Dezentralisation** die entgegengesetzten Tendenzen, die einen möglichst großen Teil der Funktionen der Gemeinschaft von ihrem eigentlichen Mittelpunkt möglichst weit weg anderen Stellen übertragen wollen, die mit dem übergeordneten Zentrum in einem nur loseren Zusammenhange stehen.

Zentralisation und Dezentralisation setzen also eine organisierte menschliche Gemeinschaft voraus, innerhalb der sie sich als organisatorische Prinzipien betätigen können. Die Art dieser Gemeinschaft ist an sich bedeutungslos; es kann eine solche des privaten oder des öffentlichen Rechts sein. Über die materiellen Aufgaben und Ziele der Gemeinschaft wird nichts ausgesagt. In der Privatwirtschaft, insbesondere bei der Frage der Rationalisierung der Betriebe, spielt seit den letzten Jahren die Zentralisation — oft unter dem Namen „Konzentration“ — eine sehr bedeutsame Rolle. Durch Fusionen sind bisher selbständige oder nur in geringer Abhängigkeit voneinander stehende Industrie- und Handelsunternehmungen zu einheitlichen Handelsgesellschaften zusammengeschlossen worden, deren gesamte Leitung nun mit mehr oder weniger großer Machtvollkommenheit von einer Stelle, dem Zentrum, aus erfolgt. Andererseits entspricht auch den Bedürfnissen großer Industriekonzerne sowie zahlreicher Handelsgesellschaften eine gewisse Dezentralisation, die in der Errichtung von örtlichen Verwal-

¹ Vgl. BEYER im Staatslexikon 5. Bd., 1912, Art. „Zentralisation“, S. 1258.

² Vgl. TRIEPEL: Föderalismus und Revision der Weimarer Verfassung. Ztschr. f. Politik 1925, S. 215.

tungsstellen, vielleicht sogar von Tochtergesellschaften, zum Ausdruck kommt. Die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, insbesondere die Gewerkschaften, haben sich schon seit Jahren mit diesen Organisationsprinzipien zu befassen gehabt mit dem Ergebnis, daß in der modernen deutschen Gewerkschaftsbewegung eine starke „Konzentration“ erfolgt ist.

Bei allen größeren öffentlichrechtlichen Körperschaften, mögen sie sich über ein weites Gebiet erstrecken oder durch eine hohe Mitgliederzahl auszeichnen, handelt es sich — natürlich neben anderen — um das gleiche Organisationsproblem. Am deutlichsten tritt dies hervor bei den Gebietskörperschaften, insbesondere beim Staat, und zwar nicht nur für dessen Aufbau, also für das Staatsrecht, sondern darüber hinaus mindestens mittelbar auch für dessen Funktionen, für die Durchführung seiner Aufgaben, also für das Verwaltungsrecht. Die folgende Untersuchung soll sich lediglich auf die öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften beschränken, wenngleich die allgemeinen Ausführungen darüber hinaus Geltung beanspruchen dürfen.

Wie aus den Worten „Bestrebungen“, „Tendenzen“ obiger Definitionen folgt, ist die Natur der Begriffe Zentralisation und Dezentralisation dynamisch, d. h. es werden dadurch zwei in entgegengesetzter Richtung wirkende Kräfte bezeichnet¹. Zentralisation bedeutet die innerhalb der Gemeinschaft wirkenden zentripetalen Kräfte, Dezentralisation die zentrifugalen. Das gleichzeitige Vorhandensein beider Kräfte innerhalb derselben Gemeinschaft ist die Regel und nicht etwa wider-

¹ Anderer Meinung ist hier eine ganze Anzahl von Schriftstellern. G. JELLINEK (Allgemeine Staatslehre 3. Aufl., Neudruck 1922, S. 627) nimmt Zentralisation dort als vorliegend an, wo alle in das Gebiet des öffentlichen Rechts fallenden Angelegenheiten von Organen erledigt werden, deren räumliche Kompetenz sich über das ganze Staatsgebiet erstreckt; Dezentralisation besteht dagegen dort, wo die Angelegenheiten in mehr oder minder selbständiger Weise durch Staatsorgane oder Verbände mit lokal beschränkterer Zuständigkeit erledigt werden. Da JELLINEK selbst zugeben muß, daß es danach in der politischen Realität nur dezentralisierte Staaten geben und lediglich Maß und Umfang der Dezentralisation verschieden sein könne, entwertet er diese ganze Unterscheidung. In der politischen Praxis ist aber sehr wohl von zentralisierten Staaten die Rede; man spricht nicht bloß in Frankreich, sondern auch bei unserer Verfassungs- und Verwaltungsreform von dem Problem, einen zentralisierten Staat zu beseitigen oder zu schaffen. JELLINEKS Irrtum beruht darauf, daß er in der Zentralisation nicht eine Kraft, sondern einen bestimmten Zustand erblickt. Bei genauerem Zusehen findet man freilich, daß er — offenbar unbewußt und daher nicht klar formuliert — für die Dezentralisation sich der von mir vertretenen Auffassung als einer organisatorischen Kraft im Ergebnis nähert. Das Spiel der Kräfte Zentralisation und Dezentralisation wird aber nicht erkannt.

JERUSALEM (Zentralisation und Dezentralisation. Handbuch der Politik I. Bd., 1. Aufl., 1912, S. 179ff.) sowie die Mehrzahl der ausländischen Autoren verzichten auf eine Definition der Begriffe Zentralisation und Dezentralisation.

spruchsvoll. Ebenso wie im Naturgeschehen, etwa auf einen Planeten, gleichzeitig zentripetale und zentrifugale Kräfte einwirken, aus deren Zusammenfassung schließlich die wahre Bewegung dieses Sternes resultiert, ebenso können — und müssen — auch in einer organisierten Gemeinschaft zentralistische und dezentralistische Tendenzen nebeneinander bestehen. Aus ihrem steten Kampfe mit dem Ziele, einander zu verdrängen, folgt die tatsächliche Organisation jener Gemeinschaft.

Jede Kraft strebt zu einem bestimmten Ziele hin: die Zentralisation auf eine Organisation, bei der alle Funktionen der Gemeinschaft nur vom Zentrum ausgeübt werden, die Dezentralisation auf eine Organisation, bei der dem Zentrum überhaupt keine Tätigkeit mehr bleibt. Der Enderfolg ist freilich — wenigstens beim Staate — in beiden Fällen weder erreichbar noch auch immer erwünscht; man versucht, sich ihm lediglich zu nähern.

Welcher Art das Zentrum ist, zu dem hin oder von dem fort die zentralistischen oder dezentralistischen Kräfte treiben, ist belanglos. Insbesondere ist es gleichgültig, ob jenes Zentrum wieder in bezug auf

In der richtigen Erkenntnis, daß bei ein- und derselben Institution des Staates Zentralisation und Dezentralisation nebeneinander stehen können, sieht JERUSALEM hier zwei Extreme, die nirgends voll verwirklicht seien. Trotz seines der Wirklichkeit gerecht werdenden Ausgangspunkts findet er aber nicht den Weg zur dynamischen Betrachtungsweise und überläßt es schließlich dem Leser, sich selbst ein Bild vom Wesen dieser Erscheinungen zu machen, auf deren Aufzeigung an den Beispielen Frankreichs und Englands er sich beschränkt.

Auch NEUKAMP (Arch. d. öff. Rechts Bd. 4, alte Folge, S. 401) erblickt in Zentralisation und Dezentralisation irrigerweise bestimmte Zustände.

Ausführlich setzt sich KELSEN (Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 163ff.) mit dem Problem der Zentralisation und Dezentralisation auseinander. Dem Einheitsstaat als zentralisierter Rechtsgemeinschaft wird der Typus der dezentralisierten Rechtsgemeinschaft gegenübergestellt. „Der Idee nach ist eine zentralisierte Rechtsgemeinschaft jene, deren Ordnung nur und ausschließlich aus Rechtsnormen besteht, die für das ganze Rechtsgebiet gelten, während eine dezentralisierte Rechtsgemeinschaft der Idee nach jene ist, deren Ordnung aus Normen besteht, die nur für Teilgebiete gelten. Daß sich eine Rechtsgemeinschaft in Teilgebiete gliedert, bedeutet, daß die Normen oder gewisse Normen dieser Ordnung nur für Teilgebiete gelten.“ Bei ganzer Dezentralisation kann es neben den für ein Teilgebiet geltenden Normen nicht auch irgendwelche für das Gesamtgebiet geltende gesetzte Normen, also nicht mehr eine Staatsordnung geben; es darf höchstens eine vorausgesetzte Grundnorm existieren. Obwohl kein positiver Rechtsinhalt für das ganze Gebiet gemeinsam gilt, ist doch mit Rücksicht auf diese Grundnorm immerhin eine einheitliche Rechtsordnung gegeben. „Dezentralisation kann aber nur vorliegen, soweit es sich um Gliederung einer und derselben Rechtsgemeinschaft eines und desselben Gebietes handelt.“

Wenn auch KELSEN unser Problem primär als ein solches des räumlichen Geltungsbereichs der die Rechtsordnung bildenden Normen auffaßt, so tritt für ihn zu diesem „statischen“ Moment noch ein von ihm sog. „dynamisches“, das sich auf die Art der Erzeugung dieser Normen verschiedenen Geltungsbereichs, auf den Akt der Normsetzung und demgemäß auf die die Norm setzenden Organe

eine andere Stelle seinerseits eine Auswirkung dezentralistischer Tendenzen ist. Auch die eigene innere Zusammensetzung einer Zentralstelle ist ohne Belang für die Frage nach der Art und Stärke der zu ihr hin oder von ihr fort wirkenden Kräfte. Vom Standpunkte der Zentralisation oder Dezentralisation aus interessiert es nicht, ob jene Zentralstelle im Staate aus einer Person besteht oder nicht; sie kann ebensogut ein Kollegium sein oder sich sogar aus mehreren Organen zusammensetzen, die ihrerseits — teils Einzelpersonen, teils Kollegien — zwar unabhängig voneinander sind, aber doch zur Herbeiführung einer zentralen Willensäußerung zusammenwirken müssen¹.

Wesentlich ist dagegen, daß zwischen dem Zentrum und denjenigen Stellen, die den Gedanken der Dezentralisation als Träger irgendwelcher Funktionen der Gemeinschaft außerhalb der Zentralstelle in sich verkörpern, ein Verhältnis der Übereinanderordnung besteht. Die Verteilung von Funktionen auf mehrere gleichgeordnete Organe hat mit Dezentralisation nichts zu tun. Begrifflich notwendig ist, daß alle dezentralisierten Funktionen — gleichviel wie stark sie vom Zentrum fortstreben — ihren Ausgangs- und, wenn man will, auch ihren Sammel-

bezieht. Im Begriff der Dezentralisation ist oft die Vorstellung enthalten von einer Vielheit nicht im Zentrum postierter, sondern über das ganze Rechtsgebiet zerstreuter Organe, die Normen nur mit Geltung für das Teilgebiet zu setzen kompetent sind.

KELSENS Auffassung von Zentralisation und Dezentralisation läßt gleichfalls die Erkenntnis vermissen, daß es sich hier um zwei entgegengesetzte Kräfte handelt. Im übrigen aber ist sie auch infolge der gegen seine Rechtstheorie überhaupt zu erhebenden Bedenken, insbesondere wegen der rein normologischen Betrachtungsweise, wegen der Identifizierung von Staat und Rechtsordnung und wegen der Zuordnung der Rechtsanwendung unter die Normsetzung unbefriedigend; sie ist zwar logisch einwandfrei, vermag aber nicht den praktischen Bedürfnissen voll Rechnung zu tragen. Es wird noch verschiedentlich in anderem Zusammenhange darauf zurückzukommen sein.

WALDECKER (Allgemeine Staatslehre, 1927, S. 726ff., 734f.) kommt der richtigen Erkenntnis näher. Er sieht in der Dezentralisation ein Organisationsprinzip (so auch die sonst unklaren Ausführungen von BEYER, Staatslexikon 5. Bd., 1912, Art. „Zentralisation“, S. 1258; O. LOENING in HERRE: Politisches Handwörterbuch, 1. Bd., 1923, Art. „Dezentralisation“ S. 444), das dem individuellen Leben mehr oder weniger Spielraum läßt, indem es die Verwaltungsgeschäfte nachgeordneten Behörden überträgt. Hier wird wenigstens dem Umstande Rechnung getragen, daß Zentralisation und Dezentralisation bei dem gleichen Gemeinwesen nebeneinander vorkommen können. Letzteres erkennt auch AUCOC (Les controverses sur la décentralisation administrative. *Revue politique et parlementaire* 1895, 4. Bd., S. 7).

¹ Die politischen Auswirkungen von Zentralisation und Dezentralisation sollen erst in den nächsten Kapiteln zur Sprache kommen. Zur Erläuterung obiger Darlegungen sei aber hier schon darauf hingewiesen, daß z. B. in der absoluten Monarchie das Zentrum aus der Person des Fürsten, in der konstitutionellen Monarchie die Gesetzgebungszentral aus dem Fürsten und Parlament gemeinsam besteht.

punkt wieder im Zentrum finden. Das ist aber bei der horizontalen, gleichgeordneten Gliederung nicht möglich. Wenn daher auch die Übereinanderordnung von Zentrum und Dezentralisationsträgern keine Überordnung im Sinne eines Vorgesetztenverhältnisses zu sein braucht, so muß doch eine vertikale Gliederung bestehen¹, die es der Zentralstelle ermöglicht, die obersten materiellen und ideellen Aufgaben des Gemeinwesens überhaupt mit bindender Wirkung zu bestimmen und auf die Erfüllung dieser Aufgaben durch die dezentralisierten Stellen in irgend-einer Weise zu achten.

Die weitere Folge des Verhältnisses der Übereinanderordnung von Zentrum und dezentralisierten Stellen ist, daß unser Problem für jede organisierte menschliche Gemeinschaft gesondert zu betrachten ist. Für verschiedene, untereinander nicht organisatorisch verbundene Gemeinschaften kann die Frage nach der Zentralisation und Dezentralisation vernünftigerweise gar nicht erhoben werden. Erst wenn diese Gemeinschaften sich untereinander organisieren, treten Organisationsprobleme und unter diesen das der Zentralisation und Dezentralisation hervor².

Die bildliche Vorstellung eines Kreises oder eines Raumes, worin Zentralisation und Dezentralisation als zentripetale und zentrifugale Kräfte wirken, hat die Meinung aufkommen lassen, daß die Dezentralisation notwendig in einer örtlichen Verschiebung der Tätigkeits-äußerungen des Gemeinwesens vom Zentrum zur Peripherie hin in Erscheinung treten müsse³. Wie noch unten bei Erörterung der Arten der Dezentralisation gezeigt werden wird, ist diese Auffassung irrig. Mag auch in den meisten Fällen die Dezentralisation sich darin äußern, daß die Funktionen der Gemeinschaft an vom Zentrum lokal verschiedenen Orten vorgenommen werden, so ist es doch auch möglich, daß die Behandlung einer Gesamtmaterie auf verschiedene Personen mit einem Wirkungskreis von gleichem Umfange am gleichen Orte sachlich unterverteilt, „dezentralisiert“ wird⁴.

¹ Richtig WALDECKER, a. a. O.

² So auch KELSEN, a. a. O.

³ G. JELLINEK (a. a. O.) fordert für die Dezentralisation unter allen Umständen lokale Gliederung. Für KELSEN (a. a. O.) setzt Dezentralisation insofern eine lokale Begrenzung begrifflich voraus, als entweder die Beschränkung der Geltung der Normen auf einen Teil des Gebiets der Gesamtrechtsordnung (des Staats) oder die Erzeugung der Normen durch örtliche Organe begriffsnotwendig ist. WALDECKER (a. a. O.) legt dagegen auf die territoriale Gliederung nur geringen Wert und verlangt lediglich, daß die Geschäfte nicht von der Zentralstelle selbst wahrgenommen werden.

⁴ Eine Beschränkung der Zentralisation oder Dezentralisation auf die Verwaltung, wie WALDECKER (a. a. O.), GIESE (Staatsverwaltung im Einheitsstaat. Handbuch der Politik, I. Bd., 1920, S. 260), NEUKAMP (a. a. O., S. 401) annehmen, ist abzulehnen. Vgl. unten II 1 S. 9. — Der von WALDECKER (a. a. O.) erwähnte Zweck der Dezentralisation, dem individuellen Leben mehr Spielraum zu lassen, erschöpft deren Wesen nicht.

Der moderne Staat ist monistisch, die Staatsgewalt ihrem Wesen nach einheitlich und unteilbar. Dem entspricht notwendig eine Neigung zur Zentralisation, die sich naturgemäß bei allen Arten von Staatsfunktionen wiederfindet. Jeder Akt der Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung geschieht grundsätzlich als Tätigkeit des einheitlichen Staats. Die Einheit ist aber am sichersten gewahrt, je mehr Handlungen des Staats von derjenigen Stelle vorgenommen werden, in der alle Fäden zusammenlaufen, d. h. von der Zentrale aus. Andererseits aber ist es schon technisch unmöglich, mit jedem Staatsakt die Zentrale zu befassen; diese muß sich daher notgedrungen in einer Anzahl von Fällen der Selbstentscheidung enthalten. Gewisse Prinzipien, die in den modernen Staaten eine wichtige Rolle spielen und von denen unten noch zu reden sein wird, bieten sich als geeignete Hemmungsfaktoren einer ungehinderten Zentralisation dar und werden damit notwendig zu Trägern dezentralistischer Tendenzen. So wirkt im Bundesstaat der Föderalismus in weitem Umfange als retardierendes Moment gegenüber starken zentralistischen Bestrebungen; im Einheitsstaat äußert sich die Dezentralisation besonders deutlich in der Selbstverwaltung im Rechtsinne, und endlich setzt die rechtsstaatliche Forderung von Verwaltungsgerichten die Existenz dezentralisierter unterer Verwaltungsinstanzen voraus, gegen deren Entscheidungen Verwaltungsgerichte angerufen werden können. Es wird noch Aufgabe der nachstehenden Ausführungen sein, die Arten von Zentralisation und Dezentralisation sowie ihr Verhältnis zu anderen Erscheinungen in Aufbau und Tätigkeit des Staats im einzelnen näher nachzuweisen.

II. Im folgenden soll zunächst gezeigt werden, in welchen verschiedenen Formen Zentralisation und Dezentralisation in Erscheinung treten können. Wenn dabei die Arten dieser beiden entgegengesetzten Kräfte behandelt werden, so geschieht dies nicht so sehr aus systematischen Gründen, als vielmehr in erster Linie deswegen, weil die praktisch-politische Bedeutung der einzelnen Arten verschieden ist und weil ihre gegenseitiges Überschneiden die rechtliche wie die politische Betrachtung der Dinge vielfach verdunkelt.

1. Bei den drei Staatsfunktionen, die im Anschluß an die Lehre MONTESQUIEBUS unterschieden werden, können sich sowohl zentralistische wie dezentralistische Tendenzen geltend machen. Man kann daher sowohl für die Zentralisation als auch für die Dezentralisation eine solche der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und Verwaltung unterscheiden.

a) Die Gesetzgebung, d. h. die Erzeugung objektiver genereller Rechtsnormen, ist um so stärker zentralisiert, in je größerem Maße die Zentrale zur Rechtsetzung berufen ist. In dem gleichen Verhältnis, in dem die Rechtsetzung lokalen Stellen übertragen wird, verstärkt sich die

Dezentralisation, wobei dann allerdings auch die Unabhängigkeit dieser rechtsetzenden Stellen von der Zentrale eine wichtige Rolle spielt. Abgeschwächt wird die Dezentralisation, also stärker die Zentralisation dort, wo die rechtserzeugenden lokalen Organe von dieser ihrer Fähigkeit auf konkrete Anordnung der Zentrale hin Gebrauch machen müssen oder wo gar von der Zentrale aus der Inhalt der lokal erzeugten Rechtsnormen bestimmt werden kann. So sind z. B. beim Polizeiverordnungsrecht preußischer Ortspolizeibehörden die dezentralistischen Kräfte erheblich geringer als bei der Autonomie der Gemeinden. Wie sich nach und nach die Dezentralisation bezüglich der Autonomie steigern kann, dafür bietet ein gutes Beispiel die Entwicklung des Verhältnisses von Elsaß-Lothringen zum Reich in der Zeit von 1877—1911.

Es wird deutlich, daß in der Staateneigenschaft der Länder im Bundesstaat sich auf dem Gebiet der Gesetzgebung eine stärkere Dezentralisation kundtut als in den Gemeinden im Verhältnis zu den Ländern, weil die Gliedstaaten infolge der Ursprünglichkeit ihrer Herrschaftsgewalt im Zweifel von der Einwirkung des Bundes auf die von ihnen zu erlassenden Gesetze frei sind, während die Autonomie den Gemeinden nur insoweit ein Rechtserzeugungsrecht gewährt, als es ihnen der Staat ausdrücklich übertragen hat. Andererseits ist die Entfernung vom Zentrum bei den Gemeinden größer.

Formelle Gesetze werden entweder von der Bundeszentrale oder selbständig von der Gliedstaatenzentrale erlassen; im ersten Falle haben wir es mit weitgehendster Zentralisation, im zweiten mit starken dezentralistischen Tendenzen zu tun. Letztere können wieder verschieden stark sein; so hat das Deutsche Reich von 1871—1914 seine Verstärkung der Zentralisation fast nur auf dem Gebiete der Gesetzgebung erfahren. — Dagegen werden materielle Gesetze, die nicht zugleich formelle sind, gewöhnlich nicht von der Zentrale aus ergehen und lassen daher auf dezentralistische Kräfte schließen¹. Der im Vergleich zum Gesetz-

¹ Hier zeigt sich, daß die Unterscheidung von formellen und materiellen Gesetzen tatsächlich zweckmäßig ist. Diese Differenzierung wird neuerdings von verschiedenen Seiten abgelehnt (vgl. HELLER: Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung. Heft 4 der Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 1928, S. 134; WENZEL: ebendort S. 166; KELSEN: zuletzt ebendort S. 176; dagegen besonders W. JELLINEK: ebendort S. 189; DYROFF: ebendort S. 194; TATARIN-TARNHEYDEN: ebendort S. 183). Gewiß ist es zutreffend, daß ein logisch zwingender, metajuristischer Grund zu der Unterscheidung nicht besteht. Daher ist es auch verständlich, daß diejenigen Autoren, die ihr System entweder auf rein logischen Schlußfolgerungen aus einigen bestimmten Prämissen aufbauen (KELSEN) oder in metajuristischen Grundsätzen verankern (z. B. HELLER), nichts davon wissen wollen. Für das positive Recht aber, mit dem sich schließlich auch der Rechtsgelehrte nicht in Widerspruch setzen darf, ist die Unterscheidung nun einmal von Bedeutung, wie z. B. W. JELLINEK (a. a. O., S. 189) nachweist; ihr Zweck ist, die Erkenntnis des Inhalts der Rechtsordnung

gebungsrecht der Länder schwächere Grad der Dezentralisation bei der Autonomie und dem delegierten Verordnungsrecht kann aber durch einen größeren Umfang der von der Zentrale den lokalen Stellen überlassenen Sachgebiete sowie durch die größere Entfernung vom Zentrum wenigstens teilweise ausgeglichen werden. Daher läßt sich nicht ohne weiteres sagen, daß eine Dezentralisation bei der formellen Gesetzgebung stets bedeutsamer ist als eine Dezentralisation, die sich in der Existenz zahlreicher, bloß materieller Gesetze offenbart. Wo die vom formellen Gesetz verschiedenen Rechtsquellen in erheblichem Umfange ausgebaut sind, dort sind jedenfalls in der Regel dezentralisierende Kräfte am Werke.

Für KELSEN¹ liegt der Kern aller Zentralisation und Dezentralisation, wie bereits oben (Anm. auf S. 6) dargetan, in der Rechtsetzung. Infolge der irrümlichen Auffassung der Zentralisation und Dezentralisation als zweier besondere Zustände bezeichnenden Begriffe kann KELSEN an die Möglichkeit voller Zentralisation glauben, die sich allerdings auch nach seiner Ansicht in Wirklichkeit niemals findet. Mit dem Satze, daß das Merkmal der Dezentralisation die Geltung von Normen nicht für das ganze Gebiet der Rechtsordnung sei, wird nun die Merkl'sche Stufentheorie in Verbindung gebracht: So kann nach KELSEN die Trennung von zentralistischen und dezentralistischen Normen mit der Trennung der Stufen der Rechtsordnung zusammenfallen, indem z. B. etwa lediglich die geschriebene Verfassung für das Gesamtgebiet gilt, die übrigen Gesetze aber nur für Teilgebiete.

Insoweit vermag ich KELSEN wieder nicht zu folgen. Die Stufentheorie trägt zur Klärung der hier erörterten Probleme nicht bei. Gewiß können einzelne Stufen der Rechtsordnung zentralistische Normen enthalten (z. B. die Verfassung als Grundnorm), andere dezentralistische (z. B. das Verordnungsrecht); aber für alle Stufen (z. B. die Einzelnormen, Verfügungen) deckt sich die Unterscheidung eben nicht. Im übrigen genügt die Tatsache, daß die Zentrale für einen einzelnen Landesteil Recht erzeugt, nach obiger (S. 4) Definition nicht für die Annahme von Dezentralisation. Nicht jedwede Sondervorschrift für einen einzelnen Landesteil ist an sich schon Dezentralisation, sondern von Dezentralisation der Rechtserzeugung kann man nur dort reden, wo eine andere Stelle als die Zentrale das Recht erzeugt. Das ist aber z. B. nicht der Fall, wenn etwa in Preußen das Jagdrecht durch ein Sondergesetz für die Provinz Hannover und die Insel Helgoland geändert wird (Gesetz zu erleichtern. Freilich setzt die Unterscheidung voraus, daß man aus dem Begriff des Gesetzes nicht das Kriterium der Allgemeinheit streicht, wie es KELSEN und sein Antipode HELLER wollen. Beide beweisen lediglich die Relativität der geltenden Rechtsordnung und haben in dieser Richtung ihre unleugbaren Verdienste; die Rechtswissenschaft aber, die das geltende Recht zum Gegenstande hat, wird durch ihre Ausführungen in diesem Falle nicht gefördert.

¹ Allgemeine Staatslehre, S. 165ff.

v. 31. Juli 1925, Ges.-S. S. 100). Nicht Dezentralisation, wie es nach KELSEN sein müßte, sondern gerade eine besondere zentralistische Tendenz zeigt sich auch in der Tatsache, daß zum Erlaß von Gesetzen für Elsaß-Lothringen Reichstag und Bundesrat von 1871 bis zum Erlaß des Gesetzes vom 2. Mai 1877, das dem Landesausschuß in Elsaß-Lothringen in gewissem Umfange die Stellung einer Volksvertretung zuwies, zuständig waren. Man sieht also, daß KELSENS Lehre zu unhaltbaren Ergebnissen führt und daß die von ihm sog. statische Dezentralisation¹, die mit der von mir oben gegenübergestellten statischen und dynamischen Auffassung der Begriffe Zentralisation und Dezentralisation nichts gemein hat, in Wahrheit gar keine Dezentralisation ist.

Wichtig ist dagegen das von KELSEN sog. dynamische Moment, bei dem die Art und Weise der Rechtserzeugung der Normen verschiedenen Geltungsbereichs das Unterscheidungsmerkmal von Zentralisation und Dezentralisation ausmacht. Der Normalfall ist der, daß für jedes Teilgebiet besondere Organe eigene Rechtsnormen erlassen. Eine etwaige Personalunion der rechtsetzenden Organe weist dabei schon wieder auf zentralistische Tendenzen hin. Freilich bedeutet die zufällige Vereinigung solcher Organe verschiedener Teilgebiete in einer Person noch nicht die Bildung eines wirklich zentralistischen Organs²; die zentralisierenden Kräfte kommen erst bei einer organisatorisch gewollten Verbindung zur Geltung, z. B. wenn in einem aus mehreren Staaten bestehenden Gemeinwesen das zentrale Parlament das Gesetzgebungsrecht hat, es aber nur für jeden Gebietsteil gesondert ausüben darf³.

b) Daß die Verwaltung verschieden stark zentralisiert oder dezentralisiert sein kann, ist unbestritten; für manche der oben zitierten Autoren erschöpft sich hier das ganze Problem⁴. Die Einzelanordnungen der Verwaltungsbehörden beziehen sich regelmäßig auf zeitlich, sachlich und örtlich bestimmte Fälle. Die zentralistischen Tendenzen kommen hier bei der Antwort auf die Frage nach der Stellung der den Gemeinwillen bildenden Organperson zur Zentrale zum Ausdruck. Wo die Anordnungen von der Zentralstelle selbst ausgehen, sind zentralistische Kräfte am Werke. Je größer die rechtlich-organisatorische Entfernung und je unabhängiger die den Verwaltungsakt vornehmende Stelle von der Zentrale ist, um so dezentralisierter ist die Verwaltung.

Was von den Einzelanordnungen gilt, kann auf diejenigen generellen Anordnungen übertragen werden, die nur innerhalb des Verwaltungs-

¹ Ebendort, S. 167.

² Vgl. KELSEN, a. a. O., S. 169.

³ Man denke etwa an den zwar sehr unwahrscheinlichen Fall, daß der Deutsche Reichstag zugleich als Volksvertretung für Preußen verfassungsmäßig anerkannt würde. Dann wäre die Gesetzgebung zentralisierter, als sie es heute ist.

⁴ Vgl. S. 8, Anm. 4.

organismus rechtliche Wirkungen zeitigen und die als „Verwaltungsverordnungen“ bezeichnet zu werden pflegen. In je größerem Umfange solche Verwaltungsverordnungen erlassen werden und Gehorsam der örtlichen Behörden erheischen, um so stärker ist die Zentralisation, weil schon an sich die unmittelbare Gehorsamspflicht der lokalen Stellen gegenüber den Verwaltungsverordnungen zentraler Verwaltungsbehörden zentralistische Tendenzen kennzeichnet; durch die häufige Inanspruchnahme dieses Ordnungsrechts seitens der Zentralbehörden wird die Unabhängigkeit der lokalen Behörden weiter eingeschränkt und somit die Zentralisation gestärkt.

c) Entsprechendes gilt für die Rechtsprechung. Die heute allgemein anerkannte Unabhängigkeit der Richter — mögen sie im Zentrum oder an der Peripherie tätig sein — variiert hier das Bild insofern, als dadurch die bereits vorhandenen dezentralisierenden Kräfte verstärkt werden. Die Rechtsprechung steht dann am stärksten unter dem Einfluß zentralistischer Tendenzen, wenn nur von einem zentralen Gerichte aus alle Entscheidungen in Zivil-, Straf- und Verwaltungsstreitsachen gefällt werden. Schon das Dasein eines Instanzenzuges deutet meistens¹ auf dezentralisierende Kräfte hin. Diese sind um so stärker, je mehr der Einfluß des zentralen Gerichts ausgeschlossen ist². Dieser Einfluß besteht nicht nur in der Möglichkeit, durch Befassung mit der Streitsache selbst die Entscheidung eines unteren Instanzgerichtes abzuändern, sondern auch darin, daß selbst bei rechtskräftigen Entscheidungen von Gerichten niederer Instanz in anderen ähnlichen Fällen erlassene Urteile des Zentralgerichts zum Vorbild genommen werden.

Die Existenz mehrerer zentraler Gerichte nebeneinander bedeutet keine Dezentralisation, weil hier lediglich eine horizontale Gliederung ohne gegenseitige Übereinanderordnung besteht.

¹ Ein untrügliches Zeichen für Dezentralisation ist der Instanzenzug nicht. Nach dem Preuß. Gesetz, betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, v. 21. Juli 1852 (§ 24, Abs. 1, Ziff. 1, § 41) ist im förmlichen Disziplinarverfahren gegen die vom Staatsministerium ernannten Beamten in 1. Instanz der Disziplinarhof, in 2. Instanz das Staatsministerium zuständig, also beide Male Stellen, bei denen weder räumlich noch sachlich irgendeine Dezentralisation in Betracht kommt.

² Im geltenden deutschen Gerichtsverfassungsrecht finden wir zentralistische und dezentralistische Kräfte nebeneinander wirksam. Die in § 134 GVG. erwähnten Fälle der erst- und letztinstanzlichen Zuständigkeit des Reichsgerichts sind rein zentralistisch. Die Verteilung der Streitsachen auf eine größere Anzahl von Amtsgerichten nach örtlichen Gesichtspunkten enthält dezentralistische Tendenzen. Die Berufungs- und Revisionsmöglichkeit, insbesondere bei einem zentralen Gericht, deuten wieder auf zentralistische, die Beschränkung der Rechtsmittel dagegen auf dezentralistische Kräfte hin. — Zentralistisch erweist sich auch die in § 126 des Preuß. LandesverwaltungsGes. v. 30. Juli 1883 vorgesehene Anfechtungsklage beim Oberverwaltungsgericht gegenüber rechtskräftigen Beschlüssen dezentralisierter Beschlußbehörden.

d) Gelegentlich wird neben den drei behandelten Staatsfunktionen als vierte noch die Regierung genannt. Ob und inwieweit die Gleichordnung der damit umschriebenen Staatstätigkeit mit den anderen Funktionen zulässig ist, braucht hier nicht untersucht zu werden. Versteht man unter Regierung die oberste richtunggebende Gewalt im Staate, so erhellt schon aus dieser Bestimmung, daß sie nach außen nur zentralistisch in Erscheinung treten kann, da es eine Überordnung über die Regierungsgewalt nicht gibt. Innerhalb der die Regierungstätigkeit ausübenden Organe sind aber damit gewisse dezentralistische Tendenzen nicht ausgeschlossen; doch werden sie kaum jemals eine wesentliche Rolle spielen.

2. Weiterhin kann man Zentralisation und Dezentralisation in eine räumliche und sachliche einteilen. Bei ersterer ist die Grundlage der Gliederung das Gebiet; die Staatstätigkeit wird territorial organisiert. Es wird vorausgesetzt, daß bei Gemeinschaften, die sich über ein großes Gebiet erstrecken, die Einsicht in alle Verhältnisse, in denen eine Maßnahme zu ergreifen ist, von der Zentrale aus, insbesondere bei eiligen Angelegenheiten, unmöglich ist. Aus diesem Grunde werden die Willensbildung und deren Äußerung in bestimmten Fällen in mehr oder weniger großem Umfange von der Zentrale weg auf andere, den Verhältnissen räumlich näher stehende Stellen verlegt. Ein solches Nachgeben gegenüber dezentralistischen Tendenzen findet sich bei Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz und erhält seinen Ausdruck in der Einteilung des Staats in Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden, aber auch in die verschiedensten anderen territorialen Bezirke, die je nach ihrem Zweck verschieden groß sein können, wie die Beispiele der Gerichtsbezirke, der Arbeits- und Landesarbeitsämter, der Finanz- und Landesfinanzämter, der Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und Landesversicherungsanstalten beweisen.

Versteht man demnach unter räumlicher Dezentralisation alle diejenigen Bestrebungen, die die Staatstätigkeit vom Zentrum des Gesamtgemeinwesens fort in lokal begrenzte kleinere Teilgebiete ziehen, so ist zu beachten, daß für die Stärke der Dezentralisation nicht etwa die räumliche Entfernung vom Zentrum als solche maßgebend ist. Die Dezentralisation des Reiches ist nicht schon dann eine stärkere, wenn eine Staatstätigkeit durch Reichs- oder kommunale Organe in München oder Königsberg ausgeübt wird, als wenn das Gleiche in Berlin geschieht. Das Ausschlaggebende ist vielmehr die Tatsache, ob ein Organ für das gesamte Gemeinwesen oder nur für einen räumlich beschränkten Teil desselben bestellt und nur für diesen zuständig ist. Räumliche Dezentralisation liegt also vor, wenn eine Maßnahme statt vom Reichsfinanzminister vom Landesfinanzamt vorgenommen wird, gleichviel ob dieses seinen Sitz in Berlin oder Breslau oder Stuttgart hat, und zwar deshalb,

weil der räumliche Zuständigkeitsbereich des Landesfinanzamts kleiner ist als der des Reichsfinanzministers. Mit anderen Worten: das Wesensmerkmal der räumlichen Dezentralisation ist der lokal beschränkte Wirkungskreis, der einem Organ zugewiesen ist; räumliche Zentralisation dagegen äußert sich darin, daß ein oder mehrere Organe mit der Zuständigkeit zu Willensbildungen und -äußerungen für das ganze Gebiet ausgerüstet sind, gleichviel ob sie in jedem einzelnen Falle von dieser Fähigkeit Gebrauch machen oder nicht¹.

Möglich ist aber auch, daß gewisse Materien aus dem gesamten Tätigkeitsbereich eines Gemeinwesens herausgehoben, zwar unter einer gewissen Überordnung der Zentrale, aber doch mehr oder weniger selbständig von einer von der Zentrale dazu ermächtigten Stelle vorgenommen werden, ohne daß die Zuständigkeit der letzteren räumlich beschränkter ist als die der Zentrale. Hier spricht man von sachlicher Dezentralisation. Eine solche liegt bereits vor, wenn der Chef einer Zentralbehörde die Arbeiten nicht nach räumlichen, sondern sachlichen Gesichtspunkten auf verschiedene Departements (Abteilungen) mit einer gewissen Selbständigkeit verteilt. Die große Mehrzahl der Abteilungen unserer Ministerien² sind das Ergebnis solcher — freilich sehr schwacher — Dezentralisierungsströmungen. Stärker sind sie schon dort, wo gewisse Aufgaben für den ganzen Staat einer besonderen Behörde zugewiesen sind. Das unter der Aufsicht des Reichswirtschaftsministeriums stehende Statistische Reichsamtsamt oder das dem preußischen Finanzminister unterstellte Fürsorgeamt für Beamte aus den Grenzgebieten sind solche Beispiele. Die sachliche Dezentralisation wird nicht dadurch zu einer räumlichen, daß derartige Behörden ihren Amtssitz an einem anderen Orte als dem Sitz der sonstigen Zentralbehörden im engeren Sinne haben. Wenn also auch eine der genannten Behörden etwa nach Potsdam oder Stuttgart übersiedelt wäre, könnte doch nur von sachlicher Dezentralisation die Rede sein, weil auch dann noch der Amtsbereich dieser Behörden sich seinem räumlichen Umfange nach mit dem der Zentralstelle selbst deckt.

Unter sachlicher Zentralisation versteht man die Tendenzen, die darauf gerichtet sind, alle Materien von den Zentralstellen selbst ohne Mitwirkung nachgeordneter Behörden bearbeiten zu lassen, mögen

¹ Hierin unterscheidet sich meine Auffassung also von KELSEN, der, wie oben dargelegt, (räumliche) Zentralisation schon dann annimmt, wenn die mit Zuständigkeit zur Willensbildung für ein ganzes Gebiet ausgerüsteten Organe davon lediglich für ein Teilgebiet bei der Rechtserzeugung Gebrauch machen.

² Vgl. z. B. die für den ganzen Staat zuständige Finanzabteilung im Preuß. Finanzministerium oder die Kommunalabteilung im Preuß. Ministerium des Innern.

letztere für das ganze Staatsgebiet oder nur einzelne Teile zuständig sein¹.

Räumliche und sachliche Zentralisation und Dezentralisation stehen nicht gegenseitig im Verhältnis von Entweder—Oder. Die sachliche Dezentralisation ist möglich ohne räumliche. Dagegen ist in jeder räumlichen Dezentralisation eine gewisse sachliche mit enthalten; denn eine Einteilung in lokale Bezirke ist sinnlos, wenn nicht gleichzeitig gewisse Materien zur Verwaltung, Rechtsprechung oder Rechtsetzung mit überwiesen werden, um nun abseits der Zentrale in einem räumlich begrenzteren Bezirke mehr oder weniger selbständig erledigt zu werden. Weil aber jede räumliche Dezentralisation das Wirken einer sachlichen Dezentralisierungskraft als selbstverständlich voraussetzt, reden wir von sachlicher Dezentralisation nur bei Fehlen der räumlichen.

Mit der in Rede stehenden Einteilung hat nichts zu tun der Gegensatz von Provinzial- und Realsystem, der vielfach in diesem Zusammenhang mit behandelt wird. Von Realsystem spricht man dort, wo in der Zentrale die einzelnen Verwaltungsangelegenheiten² unabhängig von den Landesteilen, die sie betreffen, lediglich nach materiellen Gesichtspunkten — nach Sachgebieten — auf die verschiedenen gleichgeordneten Zentralbehörden zur Bearbeitung übertragen werden. Wenn eine Angelegenheit der Landwirtschaft heute beim Reiche im Reichsernährungsministerium, in Preußen im Landwirtschaftsministerium usw. bearbeitet wird, so deutet diese Zuständigkeitsverteilung, die keine Rücksicht darauf nimmt, in welchem Teile des Reichs oder Staats diese Angelegenheit akut geworden ist, auf das Bestehen des Realsystems hin. Demgegenüber wird beim Provinzialsystem schon bei der Geschäftsverteilung unter den obersten Zentralbehörden auf die lokale Gliederung Rücksicht genommen, indem hier für die Zuteilung der einzelnen Angelegenheiten an die bestimmte Zentralbehörde nicht die Materie, sondern ihre Beziehung zu einem einzelnen Landesteil maßgebend ist. Das Reichsministerium für die besetzten Gebiete bildet ein Beispiel für dieses System, das in Preußen bis zur STEIN-HARDENBERG'schen Reform eine grundlegende Bedeutung hatte.

Weder die Durchführung des Real- noch des Provinzialsystems enthält unmittelbar dezentralistische oder zentralistische Tendenzen, schon weil sich diese Systeme lediglich auf die Zuständigkeitsabgrenzung der

¹ Daß die sachliche Dezentralisation als Dezentralisation nicht von allen Autoren anerkannt wird, wurde bereits unter I dieses Kapitels erwähnt. So übersieht sie z. B. G. JELLINEK (Allgemeine Staatslehre, S. 633ff.), wie schon seine Aufzählung von Beispielen der Dezentralisation beweist.

² Da es sich um die Verteilung von Befugnissen zwischen obersten Verwaltungsbehörden handelt, kann man hier nicht auch von Angelegenheiten der Rechtsprechung und Gesetzgebung reden (a. M. G. JELLINEK: Allgemeine Staatslehre, S. 636).

gleichgeordneten Zentralbehörden erstrecken. Die verwaltungsmäßige Verselbständigung einzelner Teile des Staatsgebiets¹, die das Provinzialsystem voraussetzt, weist jedoch mittelbar auf eine gewisse Selbständigkeit lokaler Stellen, also auf die Existenz räumlicher Dezentralisation hin. Aber wenn auch das Realsystem für die Zentralisation und Dezentralisation gar nichts erschließen läßt², braucht es keiner von beiden Tendenzen feindlich zu sein.

Etwas ganz anderes ist der Gegensatz von Territorialitätsprinzip und Personalitätsprinzip, den KELSEN³ aufstellt. Letzteres beruht darauf, daß Normen verschiedenen Inhalts für Menschen verschiedener Qualifikation, z. B. je nach ihrer Religion, Rasse, ihrem Geschlecht, Beruf (Handels-, Arbeitsrecht) usw. gelten. Während das Territorialitätsprinzip die Dezentralisation auf räumlicher Grundlage in sich schließt, wird ein notwendiger Zusammenhang von Personalitätsprinzip und Zentralisation oder Dezentralisation von KELSEN selbst — mit Recht — abgelehnt.

3. Praktisch sehr wichtig ist die Unterscheidung von administrativer und unabhängiger Dezentralisation. Jene liegt vor, wenn das Unterordnungsverhältnis zwischen Zentrale und dezentralisierter Stelle ein so enges ist, daß erstere der letzteren grundsätzlich bindende Anweisungen geben kann, freilich auch für die Handlungen der dezentralisierten Stelle die Verantwortung trägt. Da diese Art der Dezentralisation in der Verwaltung oder wenigstens für das Verhältnis der Verwaltungsbehörden untereinander die Hauptrolle spielt, hat man dafür den Namen „administrative Dezentralisation“ gewählt. In den zur Zeit in Preußen schwebenden Verwaltungsreformplänen sowie in Frankreich wird diese Form der Dezentralisation gewöhnlich mit der schon von AUCOC gebrauchten Bezeichnung „Dekonzentration“ charakterisiert⁴. Wir haben es bei der administrativen Dezentralisation entweder mit der Erfüllung von Aufgaben zu tun, die von der Zentrale auf die ihr unterstellten Behörden innerhalb desselben Behördenorganismus zur Ausführung nach Anweisung übertragen sind, oder mit sog. Auftragsangelegenheiten, d. h. Aufgaben, die von der Zentrale an und für sich selbständigen juristischen Personen oder deren Organen kraft Gesetzes zur Erfüllung nach Anweisung und unter Ver-

¹ Vgl. WALDECKER: Allgemeine Staatslehre. 1927, S. 730.

² Irreführend ist es daher, wenn G. JELLINEK (Allgemeine Staatslehre, S. 637) vom „Zentralsystem“ statt vom Realsystem spricht.

³ Allgemeine Staatslehre. 1925, S. 165.

⁴ Während in der preußischen Praxis der Begriff „Dekonzentration“ — eingeführt wohl von DREWS — bereits zum ständigen Inventar gehört, vermag sich die deutsche Rechtswissenschaft — im Gegensatz zur französischen — mit ihm erst allmählich anzufreunden.

antwortung jener Zentrale überwiesen sind¹. Wie JERUSALEM² richtig hervorhebt, ist Dekonzentration eine beschränktere Art der Dezentralisation.

Unabhängige Dezentralisation liegt dort vor, wo ein Anweisungsrecht der Zentrale fehlt und demgemäß eine Gehorsamspflicht der dezentralisierten Stelle nur insoweit besteht, als sie gesetzlich ausdrücklich begründet ist. Die dezentralisierten Stellen sind hier regelmäßig mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und handeln auf eigene Verantwortung. Der Fall der unabhängigen Dezentralisation auf dem Gebiete der Verwaltung ist die Selbstverwaltung im Rechtssinne, auf dem Gebiete der Rechtsetzung die Autonomie³; die Rechtsprechung kommt bei uns nur in der sonst seltenen Form der unabhängigen Dezentralisation durch eigene Staatsorgane — nicht durch besondere juristische Personen — vor.

Während die Unterscheidung in administrative und unabhängige Dezentralisation von der herrschenden Meinung⁴ in Theorie und Praxis anerkannt wird, wird sie von LABAND⁵ abgelehnt, indem dieser die administrative Dezentralisation überhaupt nicht unter die Dezentralisation faßt.

¹ Vgl. meine: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, 1926, S. 190. Ob man den Begriff der Dekonzentration auf die erste Art von Aufgaben, also auf die Verwaltung durch die eigenen Mittel- und Lokalbehörden des Staats mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen, beschränken, die Auftragsangelegenheiten also davon ausschließen will, ist Geschmacksache. Ich widerrate aber dringend einem solchen Verwirrung stiftenden Sprachgebrauch.

² Zentralisation und Dezentralisation. Handbuch der Politik 1. Bd., 1. Aufl., 1912, S. 196.

³ Gegen die immer wiederkehrende Unterordnung der Autonomie unter den Begriff der Selbstverwaltung, deren Fehlerhaftigkeit hier deutlich zutage tritt, habe ich mich ausführlicher in meinen: „Grenzen“ a. a. O., S. 37f. gewandt.

⁴ Vgl. z. B. KÆLSEN: Allgemeine Staatslehre. 1925, S. 181; JELLINEK: a. a. O., S. 636; JERUSALEM: a. a. O., S. 196; KOCH: Die Neugliederung des Reichs. Handbuch der Politik 5. Bd., 1922, S. 337; C. F. FERRARIS: La nozione scientifica del Dicentrimento. Venezia 1898; dem Sinne nach, aber nicht bis zur begrifflichen Scheidung vordringend WALDECKER: a. a. O., S. 626ff.

⁵ Arch. d. öff. Rechts Bd. 14 (alte Folge), S. 563. — LABAND meint, die Zentralisation brauche nicht in der Weise verwirklicht zu sein, daß alle Verwaltungstätigkeit bei einer Behörde konzentriert sei; andererseits bestehe das Wesen der Dezentralisation nicht bloß in der Verteilung der Geschäfte, sondern in der Freiheit der lokalen Behörden hinsichtlich der Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse und der Beschränkung des Instanzenzuges. Über das wirkliche Verhältnis von Dezentralisation und Selbstverwaltung wird noch zu reden sein; hier sei jedoch schon festgestellt, daß Selbstverwaltung im Rechtssinne zwar eine Form der Dezentralisation ist (vgl. GIESE, a. a. O., S. 260), daß aber der Begriff der letzteren erheblich weiter zu fassen ist. Nicht zuletzt beruht auch LABANDS Irrtum darauf, daß er die in Rede stehenden Begriffe nicht dynamisch auffaßt, sondern sich darunter einen bestimmten Zustand vorstellt. — Wie LABAND so auch v. DULTZIG (Karten: „Preußische Verwaltungsreform“, Verwaltungskartothek 1926). Noch deutlicher ist die LABANDSche Ansicht ausgesprochen von JÈZE (Das Verwaltungsrecht der französischen Republik 1913,

4. Nahe verwandt mit vorstehender Unterscheidung, jedoch nicht identisch mit ihr ist der von KELSEN¹ aufgestellte Gegensatz von vollkommener und unvollkommener Dezentralisation. Danach liegt erstere vor, wenn die Setzung der nur für ein Teilgebiet geltenden Norm endgültig, d. h. von einer zentralen Norm nicht aufhebbar oder ersetzbar, und unabhängig ist, d. h. wenn die lokale Norm ihrem Inhalt nach nicht bestimmbar ist durch eine zentrale Norm. Irrig ist es, wenn danach KELSEN² die Dezentralisation durch Selbstverwaltung als vollkommene Dezentralisation bezeichnet, da doch die Selbstverwaltungsakte durch Zentralnormen, nämlich durch formelle Gesetze und teilweise — um in KELSENS Sprache zu reden — sogar durch die von den Kommunalaufsichtsbehörden gesetzten Individualnormen bestimmt werden können. Aber auch eine Vorschrift wie Art. 13 Abs. 1 RV. macht die Unterscheidung in der von KELSEN vorgeschlagenen Form praktisch wertlos. Soll sie die Beibehaltung in der Wissenschaft verdienen, so bedarf sie meines Erachtens folgender Modifikation: Vollkommene Dezentralisation liegt dort vor, wo die Handlungen der dezentralisierten Stellen einer öffentlichrechtlichen Körperschaft nicht durch gleichartige Akte einer zentraleren Stelle inhaltlich bestimmt, aufgehoben oder ersetzt werden können. Aus dem Worte „gleichartig“ folgt, daß die vollkommene Dezentralisation lediglich verlangt, daß ein Rechtsetzungsakt der Zentrale einen solchen der dezentralisierten Stelle nicht abändern kann. Entsprechendes gilt je untereinander für Verwaltungs- und Rechtsprechungsakte. Danach wäre im Deutschen Reich bezüglich der Gesetzgebung die Dezentralisation durch Länder unvollkommen, bezüglich der Verwaltung vollkommen. Die sog. unabhängige Dezentralisation, die in der kommunalen Selbstverwaltung verwirklicht ist, ist in diesem Sinne, wenigstens im Prinzip, d. h. von der Kommunalaufsicht abgesehen, vollkommen, die Dekonzentration dagegen bleibt stets eine unvollkommene Form der Dezentralisation³. In der Rechtsprechung liegen die Dinge noch weniger einheitlich; soweit befristete Rechtsmittel gegeben sind, ist die Dezentralisation jedenfalls

S. 193), der das Wesen der Dezentralisation in der Unabhängigkeit der lokalen Verwaltungsbeamten gegenüber der Zentralregierung erblickt. Hierin liegt zwar eine der möglichen Äußerungen der Dezentralisation; aber warum soll das keine Dezentralisation sein, bei der die lokalen Verwaltungsbeamten von der Zentrale abhängig sind? Zu einer solchen Verengung des Begriffs der Dezentralisation über den natürlichen Wortsinn hinaus fehlt meines Erachtens jeglicher Anlaß. — Mißverstanden worden ist LABAND von HÖLDER (Amt, Selbstverwaltung und juristische Person. Arch. d. öff. Rechts Bd. 21, S. 316); ob Selbstverwaltung Staatsverwaltung oder ursprüngliche eigene Verwaltung ist, ist für LABANDS Begriff der Dezentralisation belanglos.

¹ Allgemeine Staatslehre. 1925, S. 178ff. ² Ebendort, S. 180.

³ Richtig KELSEN (S. 179): Die sog. administrative Dezentralisation ist eine unvollkommene Dezentralisation der Vollziehung.

unvollkommen. Während also unabhängige Dezentralisation lediglich das Bestehen einer Gehorsampflcht der dezentralisierten Stelle gegenüber der Zentrale ausschließt, erfordert die vollkommene Dezentralisation darüber hinaus noch die grundsätzliche Unzulässigkeit der Abänderung eines Aktes der dezentralisierten Stelle durch einen gleichartigen der Zentrale.

Innerhalb der unvollkommenen Dezentralisation gibt es dann verschiedene Grade je nach den Gründen, aus denen die Zentrale zur Abänderung eines Aktes der dezentralisierten Stelle befugt ist. Die Zentralisation ist stärker, die Dezentralisation also unvollkommener, wenn die Ersetzung eines Rechtssatzes, eines Verwaltungsakts oder eines Gerichtsurteils seitens der Zentrale sowohl bei Gesetzeswidrigkeit wie bei Zweckwidrigkeit erfolgen, als wenn dies lediglich wegen Gesetzesverletzung geschehen darf.

5. Praktisch bedeutsam ist auch die Unterscheidung von einfacher und potenziertes Dezentralisation bzw. Zentralisation¹. Sofern irgendwelche Befugnisse auf dem Gebiete der Verwaltung, Rechtsprechung oder Rechtsetzung von der Zentrale mittels administrativer oder unabhängiger Dezentralisation auf eine Anzahl unter sich gleichgeordneter, lediglich der Zentrale nachgeordneter Stellen übertragen werden, liegt einfache Dezentralisation vor, mögen die Zuständigkeitsbezirke dieser Stellen auch noch so verschieden groß und ineinander geschachtelt sein. Oft wird aber von diesen Stellen auf andere ihnen nachgeordnete weiter dezentralisiert. Auch letztere können dann wieder weiteren nachgeordneten Stellen gegenüber als Zentralstellen erscheinen, wenn sie auch selbst — objektiv oder von den ihnen vorgeordneten Stellen aus gesehen — selbst das Ergebnis einer Dezentralisation sind. So ist es theoretisch beliebig oft möglich, dezentralisierte Angelegenheiten weiter zu dezentralisieren, bzw. — von unten geschaut — zentralisierte Aufgaben weiter zu zentralisieren². Ein Beispiel für solche mehrfache, d. h. „potenzierte“ administrative Dezentralisation bietet der Instanzenzug der Polizeibehörden in Preußen: Minister des Innern — Regierungspräsident — Landrat — Amtsvorsteher. Denkbar wäre eine potenzierte Dezentralisation auch bei der unabhängigen Dezentralisation. Sie läge vor, wenn bei unseren Kommunalverbänden verschiedener Ordnung der eine mit Kompetenzkompetenz gegenüber den anderen ausgestattet wäre, wie es zwar in Preußen zur Zeit nicht der Fall³, aber in § 65 des

¹ Statt dessen von horizontaler und vertikaler Dezentralisation zu reden, scheint mir nach den obigen begrifflichen Ausführungen unter I (S. 8) irreführend und daher verfehlt.

² Für die Rechtsprechung ergibt sich die Potenz aus dem von VERDROSS (Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. 1926, S. 12) geprägten Satze: *Quot delegaciones tot gradus.*

³ In Selbstverwaltungsangelegenheiten ist daher in Preußen die Dezentralisation stets eine einfache, in Auftragsangelegenheiten (z. B. bei der städtischen Polizei) ist sie eine potenzierte.

Entwurfs einer Kreisordnung¹ vorgesehen ist. In diesem Falle ist die potenziert dezentralisierte Körperschaft in gewissem Umfange zwei übereinander geschichteten zentraleren Stellen gegenüber untergeordnet, von denen die eine wiederum eine dezentralisierte Stelle der anderen ist.

Nichts mit der hier in Rede stehenden Unterscheidung hat der Fall zu tun, daß in bloßer Verstärkung der Dezentralisation eine Entscheidungsbefugnis weiter weg von der Zentrale verlegt wird. Wenn gewisse Aufgaben vom Staate den Städten übertragen werden, so ist das eine stärkere Dezentralisation, als wenn der Staat die gleiche Angelegenheit den Provinzen überließe. Daß hierin keine Potenzierung liegen kann, folgt schon daraus, daß Städte und Provinzen mangels irgendeines Unterordnungsverhältnisses zwischen beiden in der gleichen Potenz stehen. Aus demselben Grunde stellt sich die Verwaltung durch Landkreise und kreisangehörige Gemeinden im Vergleich zu der durch Stadtkreise als stärkere, nicht aber als potenzierte Dezentralisation dar.

6. Unhaltbar ist eine Einteilung in ganze und teilweise Zentralisation und Dezentralisation², weil sie mit der dynamischen Auffassung dieser Begriffe unvereinbar ist. Es wirken hier, wie gezeigt, zwei Kräfte gegeneinander, und das Ergebnis kann nicht eine „teilweise Kraft“ sein.

7. Die bereits oben erwähnte Unterscheidung KELSENS in statische und dynamische Zentralisation und Dezentralisation³, die mit der hier verfochtenen dynamischen Betrachtungsweise dieser Begriffe nichts zu tun hat, ist nicht nur verwirrend, sondern auch unbrauchbar, weil, wie oben⁴ nachgewiesen, die von KELSEN sog. statische Dezentralisation überhaupt nicht unter den Begriff der Dezentralisation paßt. Damit entfällt diese Einteilung von selbst.

8. Um die wahre Stärke der zentralistischen und dezentralistischen Tendenzen zu ermessen, genügt es nicht, ihre Arten festzustellen. Gewiß könnte man auf den ersten Blick sagen, daß in der räumlichen Dezentralisation eine stärkere dezentralistische Kraft wirkt als in der sachlichen, oder in der Dezentralisation durch Selbstverwaltung eine mächtigere als in der administrativen Dezentralisation. Doch kann diese Auffassung zu Irrtümern führen. Neben der Qualität der Dezentralisation bzw. Zentralisation ist noch die Quantität innerhalb der einzelnen Art zu berücksichtigen. Erst durch diese beiden Koordinaten wird im konkreten Falle die wirklich vorhandene Dezentralisation eindeutig festgelegt. So kann z. B. eine sachliche Dezentralisation, auf Grund deren einer mit großer Selbständigkeit ausgerüsteten Behörde

¹ Drucksache des Staatsrats 1923, Nr. 311.

² Vgl. KELSEN: Allgemeine Staatslehre, S. 165ff.

³ Vgl. ebendort, S. 167ff.

⁴ Vgl. oben S. 12.

von der Zentrale ein umfangreicher Aufgabenkomplex zur Erledigung überwiesen wird, im Ergebnis stärker sein als eine räumliche Dezentralisation, die den lokalen Stellen nur eine ganz geringe Selbständigkeit und wenige Aufgaben überläßt. Ebenso ist eine ausgebaute administrative Dezentralisation unter Umständen weitgehender als eine Dezentralisation durch Selbstverwaltung, die unter scharfer Staatsaufsicht steht und nur ein kleines materielles Betätigungsfeld besitzt. Endlich ist die Dezentralisation um so stärker, je kleiner der räumliche Zuständigkeitsbereich der dezentralisierten Stelle im Verhältnis zum örtlichen Kompetenzbereich der Zentrale ist.

Zweites Kapitel

Verhältnis von Zentralisation und Dezentralisation zu anderen staatsrechtlichen Institutionen.

Nach der vorhergehenden begrifflichen Klarstellung kommt es insbesondere darauf an nachzuweisen, ob Zentralisation oder Dezentralisation notwendige Begleiterscheinung anderer Institutionen sind, ob sie mit ihnen zufällig zusammentreffen können oder ob sie damit etwa unvereinbar sind.

I. Bei der Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Dezentralisation und Selbstverwaltung ist streng zu scheiden zwischen politischer und rechtlicher Selbstverwaltung¹. Sieht man das Wesensmerkmal der politischen Selbstverwaltung in der Beteiligung von Laien an der öffentlichen Verwaltung zu dem Zweck, das Interesse der Bevölkerung an den Angelegenheiten der Allgemeinheit zu heben, so ergibt sich ohne weiteres, daß in dieser Art der Selbstverwaltung weder zentralistische noch dezentralistische Kräfte zum Ausdruck zu kommen brauchen noch daß letztere sich notwendig mit einer Verwaltung durch Laien verbinden. Es ist nicht recht verständlich, wie G. JELLINEK² zu folgendem Satze kommt: „Dieses System der (mit Laien) gemischten Staatsbehörden schließt in sich nicht nur Dezentralisation der Verwaltung durch Teilnahme der Interessenten, sondern auch Kontrolle der bürokratischen Verwaltung durch die Selbstverwaltung.“ Wenn bei den von G. JELLINEK in den vorhergehenden Sätzen erwähnten Laienbehörden dezentralistische Gedanken verwirklicht sind,

¹ Es zeigt sich auch hier wieder, daß die Unterscheidung von Selbstverwaltung im politischen und im Rechtssinne rechtlich bedeutsam ist und daß man denjenigen Schriftstellern, die diese Unterscheidung ablehnen (z. B. PREUSS: Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. Festgabe f. Laband Bd. 2, S. 205, 1908; vgl. dagegen meine: „Grenzen“ a. a. O., S. 18, Anm. 2) nicht folgen darf.

² Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Neudruck, 1922. S. 640.

so finden sie sich dort nur zufällig; im übrigen hat aber ihr Vorhandensein keine Gründe, die auf einen logischen Zusammenhang mit der politischen Selbstverwaltung schließen lassen.

Daß eine begrifflich notwendige Beziehung zwischen Ehrenamt und Lokalverwaltung, d. h. hier dezentralisierter Verwaltung besteht, muß energisch bestritten werden. Es gab und gibt lokale Verwaltungsstellen, z. B. die preußischen Kulturämter, in gewissem Umfange auch die Finanzämter, Zollämter usw., bei denen trotz aller Dezentralisation Laien nicht tätig sind, und denkbar wäre immerhin eine Verwaltung durch kommunale Selbstverwaltungskörper ohne jedwede Beteiligung von Laien. Gerade die letzte Möglichkeit ist bei zunehmender Bürokratisierung der kommunalen Verwaltung auch praktisch als Zukunftslösung, wenn auch unwahrscheinlich, so doch nicht ausgeschlossen.

Während also beliebig stark räumlich dezentralisierte Verwaltung ohne politische Selbstverwaltung sehr wohl vorkommen kann, besteht umgekehrt auch bei beliebig starker Zentralisation die Möglichkeit einer Beteiligung von Laien an der Verwaltung. Es gibt keinen logisch zwingenden Grund, daß z. B. bei den zentralen Verwaltungsbehörden nicht Ehrenbeamte vorhanden sein könnten. Es ist schon zweifelhaft, ob man in der von JELLINEK als Beispiel herangezogenen Zusammensetzung des Reichsversicherungsamts noch dezentralistische Kräfte erkennen kann; immerhin könnte man hier wenigstens eine Tendenz sachlicher Dezentralisation annehmen. Eine räumliche Dezentralisation deswegen zu behaupten, weil nach § 87 der Reichsversicherungsordnung von den 32 nichtständigen Mitgliedern 8 vom Reichsrat, und zwar mindestens 6 aus seiner Mitte, gewählt werden, ist meines Erachtens nicht angängig. Aber selbst wenn man auch das noch zugeben wollte, wäre logisch und politisch die Ernennung sämtlicher Laienmitglieder durch den Reichspräsidenten oder die Reichsregierung möglich, und damit würde auch der letzte Schein räumlicher Dezentralisation verschwinden und trotzdem politische Selbstverwaltung vorliegen. Wir haben sogar einen Fall, in welchem trotz Mitgliedschaft von Laien bei einer Zentralbehörde, also trotz politischer Selbstverwaltung, irgendwelche dezentralistischen Tendenzen nicht in Erscheinung treten. Das vom Staatsministerium unabhängige Preußische Oberverwaltungsgericht wird zweifellos in der Staatsorganisation als eine rein zentralistische Behörde anerkannt werden. Nichtsdestoweniger wirken in einem seiner Senate in Beschlusssachen Laienmitglieder mit. Diese¹ werden vom Staatsministerium auf 6 Jahre

¹ Vgl. Verordnung, betr. die Eingliederung des Landeswasseramts in das Oberverwaltungsgericht, v. 12. März 1924 (GS. S. 130) § 2.

ernannt; dabei ist für ihre Ernennung ausschließlich ihre Erfahrung in der Wasserwirtschaft gesetzliche Voraussetzung¹.

Natürlich soll mit vorstehenden Ausführungen nicht bestritten werden, daß sich die politische Selbstverwaltung mit den verschiedensten Dezentralisationstendenzen verbinden kann, ja, wie WALDECKER² mit Recht betont, sogar recht oft verbindet. Eine solche Verbindung ist um so häufiger gegeben, weil — ebenso wie die Dezentralisation — auch die politische Selbstverwaltung als ein Gegenmittel gegen den zentralistischen Polizeistaat aufgefaßt wurde. Eine begrifflich notwendige Zusammengehörigkeit von Dezentralisation und politischer Selbstverwaltung darf freilich aus dieser Gemeinsamkeit des Zieles nicht gefolgert werden.

Anders liegen die Verhältnisse bezüglich der Selbstverwaltung im Rechtssinne, d. h. bezüglich der Verwaltung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts unter eigener Verantwortung³. Diese Art der Selbstverwaltung ist ein technisches Mittel, um die Verwaltung — aber auch nur diese — von der Zentrale weg auf andere ihr eingeordnete Stellen zu verlegen⁴. In ihr äußern sich stets dezentralistische Tendenzen; denn das Wesen der rechtlichen Selbstverwaltung liegt gerade in der Verwaltung nicht durch die Zentralstelle, sondern durch nachgeordnete Verbände. Ja, da diese Verbände als besondere juristische Personen im Rechtsstaat regelmäßig ein erhebliches Maß von Unabhängigkeit genießen, sind die dezentralisierenden Kräfte bei der rechtlichen Selbstverwaltung jeweils recht stark. Man kann unter diesen Umständen feststellen, daß die rechtliche Selbstverwaltung eine Verwaltungsform zur Verwirklichung von Dezentralisation, und zwar der unabhängigen Dezentralisation ist⁵, und daß aus dem Vorhandensein einer rechtlichen Selbstverwaltung notwendig die Existenz von stärkeren dezentralistischen Kräften folgt. Andererseits liegt aber nicht umgekehrt in jeder Dezentralisation rechtliche Selbstverwaltung.

Diese Sachlage wird häufig verkannt. So behauptet HÖLDER⁶, das Streben nach (rechtlicher) Selbstverwaltung sei „weder ein bloßes Streben nach Dezentralisation noch überhaupt notwendig ein Streben

¹ Unrichtig ist es, wenn BEYER (a. a. O., S. 1257) den Unterschied von Dezentralisation und Selbstverwaltung darin findet, daß letztere in der Bildung von gewählten Repräsentanten lokaler Einheiten besteht, während Dezentralisation bei jeder örtlich abgegrenzten Zuständigkeit innerhalb des Gemeinwesens vorliege. Bei der Selbstverwaltung braucht es sich nämlich, wie im Texte gezeigt, nicht um lokale Einheiten zu handeln.

² Allgemeine Staatslehre. 1927, S. 733.

³ Vgl. meine: „Grenzen“, a. a. O., S. 36. ⁴ Vgl. WALDECKER: a. a. O., S. 735.

⁵ Vgl. JERUSALEM: a. a. O., S. 196: Selbstverwaltung ist eine Form der Dezentralisation. Das Gleiche will offenbar auch Kelsen (Allgemeine Staatslehre, S. 181) sagen, wenn er erklärt, Selbstverwaltung sei eine dezentralisierte Teilordnung.

⁶ Amt, Selbstverwaltung und juristische Person. Arch. d. öffentl. Rechts Bd. 21 (alte Folge), S. 315.

nach solcher“. Als Beispiel für die Richtigkeit dieses Satzes glaubt er darauf hinweisen zu können, daß eine Erweiterung der Befugnisse der preußischen Universitätskuratoren durch den Kultusminister zwar Dezentralisation, aber keine Erweiterung der Selbstverwaltung wäre; letztere läge vor, wenn die den Kuratoren zustehenden Befugnisse einer Rektorenkonferenz überwiesen würden. Auch die Übertragung von Befugnissen bei der Universitätsverwaltung auf die Studentenschaft wäre Vermehrung der Selbstverwaltung, gleichviel ob es sich dabei um einen zentralen Studentenausschuß für den ganzen Staat oder um verschiedene Ausschüsse an den einzelnen Universitäten handelt. — Diese Ausführungen HÖLDERS vermischen Richtiges und Falsches und zeigen so recht die Verwirrung des ganzen Problems. Ein logischer Fehlschluß liegt in der Annahme, jede Dezentralisation müsse sich in Erweiterung der Selbstverwaltung äußern, weil jede Selbstverwaltung Dezentralisation enthalte. Die Erweiterung der Befugnisse der Kuratoren würde sich als Verwirklichung von Tendenzen abhängiger Dezentralisation ohne Selbstverwaltung, also als Dekonzentration darstellen, die Übertragung von Befugnissen an Organe der dem Staate eingeordneten öffentlichen Anstalt Universität wäre Erweiterung der rechtlichen Selbstverwaltung der Universität und zugleich unabhängige Dezentralisation. Würde eine Übertragung nicht auf die Organe jeder einzelnen Universität, sondern nur auf die Gesamtheit gewisser Organe (z. B. der Rektoren, der früheren „Studentenschaften“) aller preußischen Universitäten erfolgen, so würde das nichts ändern; auch darin läge sowohl eine Erweiterung der Selbstverwaltung als auch Dezentralisation, freilich nun nicht mehr räumliche, sondern nur sachliche¹.

Wenn G. JELLINEK² sowohl in der aktiven wie in der passiven Selbstverwaltung dezentralistische Merkmale erkennt, so ist das zutreffend. Freilich scheint mir diese von JELLINEK begründete³, von HATSCHKE⁴ fortgeführte Unterscheidung in aktive und passive Selbstverwaltung unhaltbar⁵, was aber für ihre Beziehungen zur Dezentralisation ohne Bedeutung ist.

Wenn auch eine Selbstverwaltung im Rechtssinne durch Einzelpersonen abzulehnen ist⁶, so ist damit, wie sich aus den früheren

¹ Vgl. hierzu auch die von WALDECKER (a. a. O., S. 732f.) erwähnte Selbstverwaltung durch nicht territorial radizierte Verbände.

² Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Neudruck 1922. S. 647,

³ G. JELLINEK: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl., S. 263ff., 291 ff.

⁴ Die Selbstverwaltung in politischer und rechtlicher Bedeutung. 1901, S. 87 und an anderen Stellen, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 5./6. Aufl., 1927, S. 67ff.

⁵ Vgl. meine: „Grenzen“, S. 10, 21.

⁶ A. M. JELLINEK: Allgemeine Staatslehre, S. 647.

Darlegungen ergibt, nicht behauptet, daß Dezentralisation nur durch Verbandsverwaltung, nicht auch durch individuelle Verwaltung möglich sei. Die Verwaltung der jetzt zur Auflösung gelangenden preußischen Gutsbezirke enthält zwar keine Selbstverwaltung im Rechtssinne, läßt aber starke dezentralistische Kräfte in Erscheinung treten.

Andererseits schließt das Vorhandensein von rechtlicher Selbstverwaltung nicht jedes Wirken der Zentralisation aus. Aus der dynamischen Auffassung von Zentralisation und Dezentralisation erklärt es sich, daß auch dort, wo Selbstverwaltung mit ihrer notwendig dezentralistischen Tendenz besteht, als Gegenwirkung Zentralisation daneben Platz hat, wenn auch natürlich diese Zentralisation nicht eine Folge der Selbstverwaltung ist¹. So werden wir unten noch sehen, wie in dem auf der Selbstverwaltung beruhenden Stadtkreis dezentralistische und zentralistische Tendenzen gemischt sind.

Wenn auch nach richtiger Ansicht die Autonomie als Selbstgesetzgebungsrecht kein Bestandteil der Selbstverwaltung ist, so ist jedoch auch sie ein Ergebnis starker dezentralistischer Tendenzen aus ähnlichen Gründen wie die Selbstverwaltung.

II. Von großer praktischer Bedeutung ist die Feststellung etwaiger Beziehungen zwischen Demokratie einerseits und Zentralisation oder Dezentralisation andererseits. Hier stehen sich die Meinungen schroff gegenüber. Während von den einen Dezentralisation als logische Folgerung aus der Demokratie geradezu gefordert wird, sehen andere hierin einen inneren Widerspruch. Starke zentralistische Neigungen unserer Gesetzgebung und Verwaltung in den letzten Jahren sprechen für die Richtigkeit der letzteren Auffassung.

Innere Beziehungen zwischen Demokratie und unseren beiden Begriffen scheinen gänzlich zu fehlen, wenn man sich mit einem oberflächlichen Blick in die Geschichte begnügt. In Frankreich fand bis 1789 die Dezentralisation ihre Stütze in der bevorzugten Stellung von Adel und Geistlichkeit², während der den Staat repräsentierende König zentralistisch wirkte. Namens der Demokratie bekämpfte die Revolution mit den Standesvorrechten die Dezentralisation, zerstörte die Privilegien der alten Provinzen und schuf eine neue Gebietseinteilung, die allen Landesteilen gleiche Rechte verlieh³. Freilich unterlag man

¹ In welche Schwierigkeiten man mit der statischen Auffassung der Dezentralisation und Zentralisation hier kommt, beweisen die Ausführungen von NEUKAMP (a. a. O., S. 401).

² Schon das Königtum suchte beide gleichzeitig zu vernichten; sein Sieg über die autonomen Gewalten war zugleich ein Sieg des Prinzips der Zentralisation; vgl. J. BRYCE: *Modern Democracies*. London 1923; Bd. 1, S. 237, besonders aber AUCOC: *Les controverses sur la décentralisation administrative*. *Revue politique et parlementaire* 1895, Bd. 4, S. 15ff.

³ Vgl. BEYER: a. a. O., S. 1257; AUCOC: a. a. O.

neuen dezentralistischen Tendenzen, indem man die zentrale Exekutive, die der König handhabte, zur Machtlosigkeit verurteilte. Erst Napoleon I. schuf in der Einfügung der neuen Hierarchie starke zentralistische Kräfte, die dann in den letzten 130 Jahren in Frankreich gewirkt haben, unbekümmert darum, ob das Land konstitutionalistisch, diktatorisch oder demokratisch regiert wurde.

Und auch England, jenes Musterbeispiel eines stark dezentralisierten Staates, war bis ins 19. Jahrhundert hinein sicher kein demokratisch regierter Staat — trotz aller dezentralistischen Tendenzen. Im konstitutionellen England des 18. Jahrhunderts erließ das Parlament die local bills, deren Ausführung allein der Lokalverwaltung oblag. Soweit es überhaupt eine Zentralverwaltung gab¹, war sie in der Hand des Parlaments. Erst später erfolgte die Demokratisierung des Staates wie auch der Lokalverwaltung, welche letztere nun von dem nach allgemeinem, gleichem, direktem Wahlrecht gebildeten County Council geführt wurde. Während bisher die einzige Stütze zentralistischer Tendenzen innerhalb der Verwaltung die Einrichtung der private bills gewesen war, traten jetzt auch hier stärkere zentralistische Kräfte hervor, ausgehend von der Organisation der Armenverwaltung. 1872 entstand als besonderes Zentralorgan das local government board, das in der Folgezeit zahlreiche, das freie Ermessen der nachgeordneten Stellen einschränkende Vorschriften erließ. Die zentralistische Einrichtung des Auditor ermöglichte eine Kontrolle der lokalen Finanzgebarung. Wenn auch auf dem Gebiete der Polizeiverwaltung keine unmittelbare Befehlsgewalt der Zentrale begründet wurde, so konnte doch auch hier ein zentralistischer Einfluß durch die Kontrolle des Home Office und durch die Art der Durchführung der finanziellen Dotierung der Grafschaft oder Munizipalstadt geltend gemacht werden. So zeigt sich, daß in England mit der Einführung der Demokratie die zentralistischen Tendenzen erheblich zugenommen haben², und es kann nur zweifelhaft sein, ob hierfür die Demokratie oder die Komplizierung der Verwaltung durch das in allen Kulturstaaten zu beobachtende Anwachsen der Staatsaufgaben verantwortlich zu machen ist. Wie dem aber auch sei, das eine läßt sich schon hier feststellen: In der Praxis wirkt die Demokratie nicht ohne weiteres dezentralistisch.

Meines Erachtens kommt man einer Lösung des Problems nur näher, wenn man sich vergegenwärtigt, daß im Begriff der Demokratie zwei Merkmale enthalten sind, die regelmäßig auseinander abgeleitet

¹ JERUSALEM (a. a. O., S. 181ff.), auf dessen Darstellung sich die folgenden Ausführungen weitgehend stützen, bestreitet die Existenz einer solchen. — Vgl. zum folgenden auch REDLICH: Englische Lokalverwaltung. 1901, besonders S. 611 bis 681.

² So G. JELLINEK: Allgemeine Staatslehre, a. a. O., S. 631.

werden, obwohl sie gar nicht unbedingt zusammengehören. Aus der Tatsache, daß Demokratie die Herrschaft des Volkes, d. h. „aller Volksklassen und der Masse“¹ bedeutet, erklärt man als das Wesen der Demokratie einmal die Herrschaft der Volksgesamtheit und betrachtet so die Volkssouveränität als die Grundlage eines demokratischen Staates². Dann aber sieht man für die Demokratie gleichfalls als wesentlich an die „Identität der Regierer und Regierten“³, in der Meinung, daß man in beiden Fällen genau das gleiche von dem Begriffe Demokratie aussage.

Geht man von der Volkssouveränität als Grundlage der Demokratie aus, so wäre derjenige Staat der idealste, in dem die Volksgesamtheit selbst alle Staatsfunktionen ausübt. Da das in größeren Staaten eine Unmöglichkeit ist, muß die Staatstätigkeit in der Regel durch besondere Organe erfolgen, d. h. durch Einzelpersonen oder Personenmehrheiten, die die Fähigkeit besitzen, innerhalb gewisser Grenzen einen Willen zu bilden und zu äußern, der rechtlich als ein solcher des Staates gewertet wird. Je stärker der Einfluß der Gesamtheit auf diese Organe ist, um so sicherer ist die Durchführung des demokratischen Prinzips gewährleistet, weil dann anzunehmen ist, der von den Organen gebildete Staatswille werde mit dem der Volksgesamtheit in Einklang stehen. Der Einfluß des Gesamtvolkes wird nun naturgemäß am stärksten an der Zentrale sein, wo die gesamten Kräfte des Volkes primär zusammenlaufen. Je mehr dagegen dezentralistische Gedanken in der Staatsorganisation verwirklicht sind, um so mehr Zwischeninstanzen schieben sich zwischen das Gesamtvolk als den Träger der Volkssouveränität und das letzten Endes den Staatswillen kundtuende Organ. Sind nun gar noch als Folge unabhängiger Dezentralisation die örtlichen Stellen in ihrer Willensbildung sowie ihrer sonstigen Stellung mehr oder weniger frei, so ist in der Tat der Einfluß des Gesamtvolkes auf die Führung der öffentlichen Angelegenheiten weitgehend ausgeschaltet. So zeigt sich, daß unter diesem Gesichtspunkte durch Dezentralisation die Demokratie beschränkt wird, während die Zentralisation ihr förderlich ist⁴.

¹ Vgl. die Definition von BRYCE: a. a. O., Bd. 1, S. 23.

² Vgl. Art. 1, Abs. 2 Reichsverfassung. — ANSCHÜTZ (Die Verfassung des Deutschen Reichs, 7. Aufl., 1928, S. 37), bezeichnet das Prinzip der Volkssouveränität als den Fundamentalsatz aller Demokratie.

³ Vgl. etwa KELSEN: Allgemeine Staatslehre, S. 326; HELLER: Die politischen Ideenkreise der Gegenwart. 1926, S. 68, wo er sagt: „Die Demokratie als solche, die unser Denken beherrschende Vorstellung, daß alle politische und gesellschaftliche Macht nur gerechtfertigt werden kann durch den Willen der Machtunterworfenen, ist so wenig in ihrer Herrschaft erschüttert, daß unbedenklich behauptet werden kann, es gibt überhaupt keine andere Herrschaftslegitimation als die demokratische.“

⁴ Vgl. hierzu meine: „Grenzen“, a. a. O. S. 43.

Aus diesen Erwägungen heraus habe ich bereits früher¹ auf einen gewissen Gegensatz von Demokratie und rechtlicher Selbstverwaltung hingewiesen; er besteht in gleichem Umfange zwischen Demokratie und Dezentralisation. In der französischen Literatur wird auch gelegentlich hierauf hingewiesen². Freilich wird damit nicht behauptet, daß Dezentralisation und Demokratie unvereinbar sind, sondern nur, daß die Demokratie die zentralistischen Kräfte stärkt. Wenn auch in der Demokratie grundsätzlich das Mehrheitsprinzip gilt, so hat man trotzdem einen Minderheitenschutz damit sehr wohl für vereinbar gehalten³. In diesem Sinne ist auch das Wirken der unabhängigen Dezentralisation⁴ in demokratischen Staaten sehr wohl vertretbar; sie wirkt sich dann zugleich als Minderheitenschutz, also als Dämpfung des demokratischen Prinzips aus⁵.

Anders ist das Ergebnis, wenn man die Identität der Regierer und Regierten als Wesen der Demokratie auffaßt⁶. Dabei tritt die Forderung, daß die Regierer die Volksgesamtheit sind, zurück, und es genügt bereits, daß dort, wo ein Volksteil regiert wird, dieser Volksteil sich

¹ Vgl. meine: „Grenzen“, a. a. O., S. 43f.

² So meint z. B. L. DUGUIT (Traité de droit constitutionnel, 2. Bd., 1923, S. 79), daß die Annahme einer Rechtspersönlichkeit der lokalen Verbände wegen der Rechtspersönlichkeit und unteilbaren Souveränität des Staats begriffliche Schwierigkeiten bereite. Auch HAVRIOU (Précis de droit administratif, 1. Bd., 1927, S. 58) glaubt offenbar gleichfalls nur die administrative Dezentralisation, die der Zentrale ein ständiges Eingriffsrecht vorbehält, rechtfertigen zu können. Anders dagegen HAVRIOU im Précis de droit constitutionnel 1923, S. 246: „La démocratie et la souveraineté nationale vont à la décentralisation.“

³ Vgl. z. B. Art. 34, 72 Reichsverfassung.

⁴ Zwischen administrativer Dezentralisation und Demokratie besteht kein solcher Gegensatz, weil hier die Durchsetzung des Willens der Zentrale in jedem Falle sichergestellt ist.

⁵ Diese Tatsache wird deutlich an einem Beispiele aus jüngster Zeit, dem freilich die preußische Gesetzgebung kürzlich ein Ende gemacht hat. Die Stadt Potsdam mit einer politischen Rechtsmehrheit lehnte das Beflaggen ihrer Gebäude in den dem Willen der Volksgesamtheit entsprechenden Reichsfarben ab und konnte vor ausdrücklicher gesetzlicher Regelung wegen der Auswirkung der unabhängigen Dezentralisation hierzu nicht gezwungen werden. Die Minderheit, die bloß lokal eine Mehrheit war, war der Mehrheit der Volksgesamtheit gegenüber durch die dezentralistische Organisation geschützt. Bei stärkerer Zentralisation des Staates wäre ein solcher Widerstand gegen die mit der Volkssouveränität begabte Volksgesamtheit ausgeschlossen. — Man sieht also, daß es sich bei Aufzeigung der Beziehungen von Selbstverwaltung oder Dezentralisation zur Demokratie keineswegs bloß um „wunderliche Gedankengänge“ handelt, wie ein theoretischen Erwägungen anscheinend fremd gegenüberstehender Schriftsteller wie Ministerialrat MARCULE (Verwaltungsarchiv, Bd. 32, S. 140f.) annehmen zu sollen glaubt.

⁶ Vgl. hierzu auch THOMA: Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff (Erinnerungsgabe für Max Weber, 2. Bd., 1923, S. 46f.).

selbst regiere. Da in jedem größeren Staate mehr oder weniger starke dezentralistische Kräfte am Werke sind, so daß gewisse Hoheitshandlungen für Teilbezirke von örtlichen Organen vorgenommen werden müssen, so wird vielfach unter Berufung auf die Demokratie gefordert, daß jene örtlichen Organe, die jetzt als die „Regierer“ erscheinen, identisch seien mit dem betreffenden regierten Volksteile, daß also diesem das Recht der Selbstverwaltung und Autonomie verliehen werde.

In diesem Sinne behauptet KELSEN¹ zwar nicht allgemein eine Zusammengehörigkeit von Dezentralisation und Demokratie, wohl aber eine solche bezüglich derjenigen Form der Dezentralisation, die wir Selbstverwaltung nennen, weil in letzterer eine dezentralisierende Teilordnung liege, deren Normen demokratisch erzeugt werden. Da der Demokratie das Prinzip der Selbstbestimmung und der Grundsatz, die Normunterworfenen die Normen selbst erzeugen zu lassen, eigentümlich seien, so liege in der Demokratie die mit der Dezentralisation übereinstimmende Tendenz, die inhaltliche Bestimmung der lokalen Norm von jeder zentralistischen Instanz unabhängig zu machen. Unterstellt man den Satz von der Identität der Regierer und Regierten als das wahre Prinzip der Demokratie, so ist gegen KELSENS Schlußfolgerung nichts zu sagen.

In anderer Weise sucht JERUSALEM² die begriffliche Zusammengehörigkeit von Demokratie und Dezentralisation nachzuweisen. Da im demokratischen Staate jedes einzelne Glied des über sich selbst herrschenden Volkes in möglichst weitgehendem Maße an der Verwaltung teilnehmen will, eine solche Anteilnahme größerer Volkskreise an der Staatsverwaltung aber nur im Rahmen der Lokalverwaltung möglich ist, komme man dazu, die Dezentralisation vom Standpunkte der Demokratie aus zu fordern. An diesem Gedankengang ist meines Erachtens Verschiedenes unrichtig. Zunächst scheinen nicht genügend scharf geschieden Dezentralisation und politische Selbstverwaltung, von deren gegenseitiger Wesensfremdheit bereits oben die Rede war. Dann aber ist schon die erste Prämisse in JERUSALEMS Behauptung unbewiesen: Folgt wirklich aus dem Wesen der Demokratie, daß jedes einzelne Glied an der Verwaltung — bejahendenfalls, warum bloß an dieser — zu beteiligen ist? Genügt es nicht, daß die Volksgesamtheit zu ihrem Rechte kommt? Außerdem gibt JERUSALEM selbst zu, daß ein solches Bestreben der einzelnen Volksgenossen, sofern man es als der Demokratie wesentlich anerkennen würde, auch in der Aristokratie lebt. Auch dort sucht eine größere Anzahl von Personen, wenn auch nicht die Volksmehrheit, an der Herrschaft beteiligt zu werden; das müßte dann in gleicher Weise zur Dezentralisation führen. Es läuft

¹ Allgemeine Staatslehre 1925, S. 181f.

² A. a. O., S. 181, 194. — Vgl. auch O. LOENING in HERRE: Politisches Handwörterbuch 1923, Bd. 1, S. 444.

damit der von JERUSALEM erwähnte Gegensatz von Demokratie und Zentralisation hinaus auf einen Gegensatz von Absolutismus und Dezentralisation, dessen Bestehen noch unten zu prüfen sein wird.

Wie aber ist die Tatsache zu erklären, daß beide — Zentralisation wie Dezentralisation — unter Berufung auf die Demokratie als deren Wesen allein entsprechend sowohl von der Theorie als auch von der Praxis in Anspruch genommen werden? Hat sie keine tiefere Ursache als jene, in der Regel nicht einmal klar zum Ausdrucke gebrachte Verschiedenheit der Definitionen der Demokratie? Ein von KELSEN erwähnter Grund für die Behauptung der Zusammengehörigkeit von Demokratie und Dezentralisation wird hier sicher eine Rolle spielen: Auf dem Kontinent ist der Kampf um die Selbstverwaltung in erster Linie ein Kampf um die Demokratisierung der Lokalverwaltung gewesen. Hinzu kommt noch ein weiteres: Anerkannte Ausflüsse der Demokratie sind die Grundsätze von Freiheit und Gleichheit. Beide aber lassen sich gemeinsam nebeneinander nicht unbegrenzt verwirklichen. Je stärker die individuelle Freiheit durchgeführt wird, um so mehr führt das zu einer Einschränkung des Gleichheitsgrundsatzes. Da die Menschen ihren natürlichen wie späterhin erworbenen Anlagen und Gütern nach verschieden sind, führt die volle Auswirkung der individuellen Freiheit zu Ungleichheiten, die eben nur beseitigt werden können, in der Beschränkung der Freiheit. Es stehen also zwei Prinzipien der Demokratie in einem gewissen inneren Widerspruche¹. Ihn auszugleichen ist die Aufgabe der verschiedenen politischen Richtungen, die in der Demokratie ihre Grundlage suchen, insbesondere des Liberalismus und Sozialismus². Ersterer stellt die Freiheit des Einzelnen in den Vordergrund und fordert demgemäß die Beteiligung möglichst zahlreicher Einzelindividuen an den öffentlichen Geschäften. Damit muß diese liberale Individualdemokratie die Dezentralisation³ in ihr Programm aufnehmen. Die sozialistische Fortbildung des demokratischen Gleichheitsprinzips braucht

¹ Daß dieser Widerspruch nicht stärker hervortritt, hat seinen Hauptgrund darin, daß der Begriff der Gleichheit sowohl seinem Umfange als auch seinem Inhalte nach recht unbestimmt ist. HELLER (Die politischen Ideenkreise der Gegenwart. 1926, S. 64ff.) gibt ein recht gutes Bild vom Wechsel der Bedeutung des Gleichheitsgedankens in der Demokratie. — Wenn THOMA („Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff“ in der Erinnerungsgabe für Max Weber, 1923, S. 39ff.) es als Grundtendenz der radikalen Demokratie bezeichnet, daß sie egalitär sei, während die des liberalen Demokratismus antiegalitär sei, so charakterisiert er damit die im Text erörterte Erscheinung, wenn auch unter einem anderen Gesichtspunkte. Er betont insbesondere (S. 42), daß „Demokratie jeder Staat ist, dessen Staatsrechtsnormen dem ganzen Volke politische Freiheit und Gleichheit verleihen“.

² Vgl. HELLER: a. a. O., S. 20.

³ Im 3. Kapitel (S. 49) wird die Bedeutung der Dezentralisation für den Individualismus noch näher dargelegt werden.

ihrer Grundtendenz nach auf die Freiheit des Individuums nur geringere Rücksicht zu nehmen. Sie kann daher den Gedanken der Gleichheit aller konsequenter durchführen und damit ohne Schwierigkeiten den Begriff der Volkssouveränität, der *volonté générale* usw. mit ihrem System vereinigen. Dann aber bleibt für die Dezentralisation nur wenig Raum. Die sozialistische Ausgestaltung des demokratischen Prinzips führt daher logisch zur Bevorzugung der Zentralisation¹.

Die Beziehungen von Demokratie und Dezentralisation finden des öfteren in der Literatur beiläufig Erwähnung. Häufig entstehen dann

¹ Wenn die sozialdemokratische Partei im Deutschen Reiche vielfach in der Praxis doch stärkere dezentralistische Bestrebungen aufweist, z. B. den Ausbau und die Erhaltung der rechtlichen Selbstverwaltung fordert, so darf man sich dadurch nicht irremachen lassen. Hier wirken zum Teil noch längst überholte Forderungen aus dem nichtdemokratischen Obrigkeitsstaat nach. So konnte und mußte in Preußen bis 1918 jede demokratische Partei die rechtliche Selbstverwaltung fordern, weil dort wenigstens im Kleinen eine demokratische Verwaltung leichter erreichbar war als in der Zentrale des Staats. Es ist eine häufige Erscheinung im Staatsleben, daß politische Forderungen von einzelnen Parteien oder Parteiangehörigen weiter erhoben werden, wenn die Voraussetzungen hierfür längst andere geworden sind. In der Praxis ist aber die deutsche Sozialdemokratie in den letzten Jahren trotzdem zentralistisch gewesen. Gerade von ihr gehen meist die Bestrebungen aus, die solche Gemeinden, welche dem Willen der Volksgesamtheit zuwiderhandeln, von der Zentrale aus dem Gesamtwillen gefügig machen wollen. Auch die übrigen zentralistischen Tendenzen, die unsere Gesetzgebung und Verwaltung im Reiche wie in Preußen erkennen läßt, sind zweifellos auf das Wirken der Sozialdemokratie und der antiliberal eingestellten Zentrumskreise zurückzuführen, worin — wie ausdrücklich betont sei — kein Werturteil über das Ergebnis dieser Bestrebungen abgegeben sein soll. — G. JELLINEK (*Allgemeine Staatslehre*, S. 626) weist darauf hin, daß das an sich individualistisch eingestellte Naturrecht von der Idee des zentralistischen Staates beherrscht gewesen ist. In Wirklichkeit ist die naturrechtliche Staatsauffassung, als deren Auswirkung ja schließlich sogar das Grundrecht der Gemeinden auf Selbstverwaltung erscheint, im Laufe der Zeit auch zu dezentralistischen Forderungen gelangt. Die anfänglich ablehnende Haltung des Naturrechts gegenüber der Dezentralisation erklärt sich meines Erachtens daraus, daß der naturrechtlichen rationalistischen Auffassung die Erklärung der durch dezentralistische Ideen stark komplizierten Organisation des Staates Schwierigkeiten bereitete und die aus der „Vernunft“ abgeleiteten, vielfach dilettantisch anmutenden Forderungen des Naturrechts bei der weit übersichtlicheren zentralistischen Organisation leichter zu „beweisen“ und zu verwirklichen schienen. Erst im Kampfe mit dem Absolutismus, also als sich ein praktisches Bedürfnis für die Nachprüfung seiner Grundsätze ergab, fand das Naturrecht den Weg zu dezentralistischen Forderungen.

Hier wird man ohne die von SMEND („Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform“ in Festgabe der Berl. Jur. Fakultät für Wilh. Kahl, 1923) empfohlene Integration, d. h. Auffassung der gesamten Lebensvorgänge des Staats als eines in ständiger Bewegung befindlichen Ganzen, nicht auskommen. Ein Hineinstellen der Begriffe „Demokratie“ und „Selbstverwaltung“ in ihren jeweiligen geistigen Zusammenhang fördert die Klärung. —

Über die Dezentralisation als wichtiges Erziehungsmittel zur Demokratie vgl. unten S. 50.

Mißverständnisse dadurch, daß der Inhalt der Begriffe mehr oder weniger willkürlich verändert wird. Ein Musterbeispiel hierfür bildet eine vielbeachtete Arbeit von HORNEFFER¹. Dieser vertritt die — willkürliche — Auffassung², daß das Wesen der Selbstverwaltung in der Wahl des Führers liege; dessen freie Wahl aber sei der tiefste Gehalt des demokratischen Staatsgedankens. Nun läßt sich mit HORNEFFER nicht rechten, wenn er unter Selbstverwaltung und Demokratie etwas anderes verstehen will als die übrigen Mitglieder der deutschen Sprachgemeinschaft. Im Sinne der üblichen Terminologie liegt in seiner Behauptung nur eine der möglichen Auswirkungen beider Ideen, die aber nicht einfach mit der Idee selbst identifiziert werden darf. Auf dem von ihm eingeschlagenen Wege kann es HORNEFFER dann nicht schwer fallen, seine weitere, objektiv irrige Behauptung³ zu rechtfertigen, daß Demokratie und Selbstverwaltung in Preußen zugrunde gehen, wenn der preußische Landrat als Staatsbeamter nicht verschwinde. Die Frage, wie der Landrat bestellt wird, mag für die Selbstverwaltung von Bedeutung sein; mit Demokratie aber hat sie jedenfalls dann nichts zu tun, wenn in einem auf demokratischer Basis aufgebauten Staate wie Preußen der Landrat von dem vom Vertrauen des Landtags abhängigen Staatsministerium ernannt wird⁴. Es ist hier nicht der Ort, gegen einzelne weitere zwar geistreiche, aber unhaltbare Darlegungen HORNEFFERS zu polemisieren; es genügt zu zeigen, daß derartige Äußerungen nicht geeignet sind, in das Verhältnis von Dezentralisation und Demokratie Licht zu bringen.

Als Ergebnis ist somit festzustellen, daß sowohl zentralistische wie demokratische Tendenzen in beliebiger Stärke in demokratischen Staaten vorkommen können. Ob die Demokratie zentralisierend oder dezentralisierend wirkt, hängt davon ab, ob sie mehr im Sinne des Sozialismus und Solidarismus oder mehr im Sinne des individualistischen Liberalismus ausgestaltet ist. Umgekehrt brauchen auch weder Zentralisation noch Dezentralisation der Demokratie hindernd im Wege zu stehen.

III. Eine gewisse Bevorzugung der Dezentralisation durch die Demokratie wird deshalb verständlich, weil man einen Widerspruch von unab-

¹ Demokratie und Selbstverwaltung. 1927.

² Ebendort S. 98.

³ Ebendort S. 71.

⁴ HORNEFFER (vgl. a. a. O., S. 63ff.) ignoriert gänzlich den bedeutungsvollen Wandel der Stellung des Landrats seit Einführung der demokratisch-parlamentarischen Republik in Preußen. Wie hätte er sonst die gänzlich abwegige Behauptung (S. 71) aufstellen können, daß „im Namen der Demokratie die westliche Freiheit und Selbstverwaltung dem autokratischen Wesen des Ostens untergeordnet“ werde! Als ob ein lokaler Staatsbeamter dem Wesen des demokratischen Staates widerspräche! Es handelt sich hier auch gar nicht um die Antithese: „Selbstverwaltung oder staatliche Bureaukratie“; man könnte hier ebensogut — oder besser — von den Antithesen: „staatliche oder kommunale Bureaukratie“ oder von „Selbstverwaltung oder Volkssouveränität“ sprechen.

hängiger Dezentralisation und Autokratie, Absolutismus usw., jenen Gegensätzen zur Demokratie, feststellen kann. Das Wesen des absoluten Staates liegt darin, daß der oberste Staatswille grundsätzlich vom Fürsten allein gebildet wird. Die Unabhängigkeit von Organen, die dem Fürsten untergeordnet sind, ist an sich mit dem Absolutismus nicht unvereinbar, wie die weitgehende Unabhängigkeit der Gerichte in Preußen zur Zeit des absoluten Königs Friedrichs des Großen beweist. Historisch aber aus dem Kampfe mit den dem Fürsten vorher gleichgeordneten Ständen hervorgegangen, hat die absolute Monarchie gegen alle von ihr unabhängigen Gewalten im Staate gekämpft und dazu geführt, daß wir von absoluter Monarchie nur dort sprechen, wo mindestens Rechtsetzung und Verwaltung in ständiger strengster Abhängigkeit vom Fürsten stehen, während nur für die Rechtsprechung eine gewisse, meist mehr faktische als rechtliche Unabhängigkeit zugelassen wird. Für Rechtsetzung und Verwaltung existiert lediglich insoweit eine (abhängige) Dezentralisation, als der Fürst infolge der Größe seines Territoriums außerstande ist, allein oder durch seine Zentralbehörden die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. So kommt es, daß die zentralistischen Elemente in der absoluten Monarchie erheblich im Vordergrunde stehen vor der nur schwachen Dezentralisation. Auch in der mächtigsten der heute bestehenden Autokratien¹ der Kulturwelt, in der katholischen Kirche, zeigt sich in der in allen wichtigeren Angelegenheiten einheitlichen Gesetzgebung (vgl. den Codex iuris canonici), in der zentralen Stellung des Papstes, der auf Grund seines obersten Hirten- und Lehramts und infolge seiner Unfehlbarkeit aus dem Gebiete der Glaubens- und Sittenlehre bei Aussprüchen *ex cathedra* für die gesamte katholische Kirche bindende Anordnungen treffen kann, eine Zentralisation, die im Vergleich zu dem die ganze Erde umfassenden Herrschaftsbereich der Kirche als außerordentlich stark zu bezeichnen ist.

Während KELSEN² — wenn auch mit abweichender Begründung infolge seiner anderen Begriffsbestimmung der Dezentralisation³ — zutreffend erkennt, daß an sich mit der Autokratie nicht jede Art der Dezentralisation unvereinbar ist, sondern nur die in der Form der rechtlichen Selbstverwaltung erscheinende, nimmt JERUSALEM⁴ einen unbedingten Gegensatz von Absolutismus und Dezentralisation an; er

¹ Daß daneben die katholische Kirche sehr bedeutsame demokratische Elemente in ihrer Organisation enthält (z. B. hinsichtlich der Durchführung des Gleichheitsprinzips unter den Laien, des Aufstiegs in den Stand der Kleriker bis zur höchsten Stufe), ändert an dieser Eigenschaft nichts.

² Allgemeine Staatslehre S. 181f.

³ Die Erzeugung der endgültigen und inhaltlich unabhängigen Norm in ihrer räumlich beschränkten Geltung für ein Teilgebiet kann ebenso auf demokratischem wie autokratischem Wege erfolgen (KELSEN: a. a. O., S. 181f.).

⁴ A. a. O., S. 181, 194.

übersieht dabei die dezentralistischen Kräfte, die in der Gestalt einer meist notwendigen, freilich vom absoluten Monarchen abhängigen lokalen Verwaltung liegen.

In diesem Zusammenhange ist auch die Diktatur zu erwähnen. Man wird den überzeugenden Ausführungen CARL SCHMITTS¹ zustimmen können, daß die Diktatur nicht notwendig mit Demokratie in Widerspruch zu stehen braucht, wenn auch der Sprachgebrauch den Cäsarismus und die Diktatur häufig identifiziert. Aber insofern ist jedenfalls die Diktatur mit dem Absolutismus verwandt, als beide eine unabhängige Dezentralisation nicht neben sich dulden. Dabei liegt im Wesen der Diktatur noch eine schärfere Zentralisation². Mag es sich um einen sog. kommissarischen Diktator handeln, bei der die Allmacht des Diktators auf gesetzlicher Ermächtigung beruht³, oder mag der Fall der souveränen Diktatur vorliegen, bei der der Diktator sich auf den *pouvoir constituant* stützt, der durch keine Verfassung beseitigt werden kann⁴ und unverzichtbar ist: in jedem Falle liegt es im Wesen der Diktatur, daß ein einziger zentraler Wille das ganze Staatswesen leitet⁵. Dezentralisation kann daher bei einer echten Diktatur nur in ihren schwächeren Formen vorkommen. Die Diktatur ist ihrem inneren Kern nach notwendig zentralistisch, und zwar gleichviel, ob der Diktator in einer Einzelperson oder einem Kollegium oder gar einer ganzen Volksklasse, dem Proletariat, besteht.

IV. Wie stehen Zentralisation und Dezentralisation zum Prinzip der Gewaltenteilung, wie insbesondere zur parlamentarischen Regierungsform? Die von der späteren Doktrin korrigierte Lehre MONTESQUIEUS nimmt Gewaltenteilung dort als vorliegend an, wo die drei Staatsfunktionen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollziehung von drei verschiedenen voneinander unabhängigen Organen ausgeübt werden. Beachtet man die eingangs gegebene Definition von Zentralisation und Dezentralisation, so ergibt sich zunächst ohne weiteres, daß in der Gewaltenteilung selbst noch keine Dezentralisation liegt, weil sie keine vertikale, sondern eine horizontale Gliederung der Staatsfunktionen darstellt. Die die einzelnen Gewalten ausübenden Organe sind einander grundsätzlich nebengeordnet, während Zentralisation und Dezentralisation lediglich etwas über das Verhältnis einander ein- oder übergeordneter Verbände und Organe aussagen. Man kann sich

¹ Die Diktatur 1921, z. B. S. VI, 124ff. (im System Rousseaus), 130.

² Ebendort S. IV, VIIIff.

³ Ebendort S. 130.

⁴ Ebendort S. 139.

⁵ Die Befugnisse der Landesregierungen nach Art. 48, Abs. 4 der Reichsverfassung stellen sich nicht als dezentralisierte Befugnisse des Reichspräsidenten aus Art. 48, Abs. 2 dar; sondern es handelt sich hier um zwei verschiedene Diktaturmöglichkeiten, die beide selbständig nebeneinander stehen.

jede der drei Staatsfunktionen bildlich als eine Säule vorstellen, deren Fundament die diese Staatsfunktion ausübende Zentralstelle sein soll; Zentralisation und Dezentralisation äußern sich dann in der Höhe und dem Aufbau der einzelnen Säulen, das Prinzip der Gewaltenteilung dagegen in der Art ihres gegenseitigen Verhältnisses, ihrer Berührungspunkte usw. Eine einfache Überlegung ergibt, daß in einem Staate, in dem das Prinzip der Gewaltenteilung durchgeführt ist, z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika, innerhalb des Bereichs jeder Gewalt zentralistische oder dezentralistische Kräfte in beliebigem Umfange herrschen können. Dasselbe ist bei Gewaltenvereinigung möglich¹.

Parlamentarisch regierte Staaten sind nach richtiger Ansicht solche², in denen das Parlament der ausschlaggebende Faktor in Gesetzgebung und Vollziehung, in denen also das Prinzip der Gewaltenteilung durchbrochen ist. Das Wesen des Parlamentarismus berührt in keiner Weise — weder mittelbar noch unmittelbar — die vertikale Gliederung der Staatsorganisation und ermöglicht daher zentralistischen und dezentralistischen Kräften in beliebiger Stärke ihr Dasein. Inwieweit das Parlament in den lokalen Stellen andere Herrschaftsfaktoren neben sich duldet oder überhaupt auf seinen örtlichen Einfluß verzichtet, ist Tatfrage, die mit unserem Prinzip nichts zu tun hat. Wo das Parlament sich in weiser Selbstbeschränkung mit seinen ureigenen leitenden und kontrollierenden Aufgaben begnügt, dort ist weitgehendste Dezentralisation möglich; wo es sich dagegen möglichst die Rechtsprechung und dazu einen Teil des Vollziehung selbst vorbehält — wie z. B. der Preußische Landtag in gewissem Umfange —, dort verstärken sich die zentralistischen Kräfte. Кооп³ meint, daß parlamentarisch regierte Länder dazu neigen, die Grundsätze ihrer Parlamentsmehrheit ohne nachbarliche und vernunftgemäße Rücksichten durchzusetzen, und folgert daraus die Notwendigkeit einer starken Zentralisation im heutigen Deutschen Reich. Das Beispiel Englands beweist, daß dies nicht so zu sein braucht. Der Übereifer unserer Parlamente ist meines Erachtens nicht so sehr aus dem Wesen des Parlamentarismus zu erklären, als vielmehr aus der Jugend dieser Einrichtung bei uns, die — wie alle neu entstehenden Richtungen — infolge der

¹ Zu teilweise anderem Ergebnis muß man vom Standpunkte KELSSENS (vgl. Allgemeine Staatslehre, S. 168) kommen. Wenn Rechtsprechung und Vollziehung in ihren Akten gleichfalls Normen setzen und diese Individualnormen auf einer tieferen Stufe stehen als die Gesetzesnormen der Legislative, so würde sich allerdings die Gewaltenteilung in ein Dezentralisationsverhältnis auflösen.

² Vgl. mein: „Notverordnungsrecht nach Art. 55 Preuß. Verf.“, Verwaltungsarchiv Bd. 31, S. 381; anderer Meinung REDSLOB: Die parlamentarische Regierung 1918. Einen guten Überblick über die verworrene Terminologie gibt STIER-SOMLO: Reichs- und Landesstaatsrecht 1. Bd., 1924, S. 365ff., besonders S. 366.

³ Neugliederung des Reichs. Handbuch der Politik 1922, Bd. 5, S. 336.

ihr innewohnenden frischen Kräfte das Bestreben hat, sich von allen Gegenwirkungen, auch den gesunden, zu befreien und allein ihren eigenen Willen durchzusetzen. Was also bei uns eine Krankheitserscheinung des Parlamentarismus ist, darf man nicht als dessen Wesensmerkmal ansprechen.

Wohl aber ist KOCHS¹ Behauptung richtig, daß konstitutionelle Staaten in der Regel der Dezentralisation freundlich gegenüberstehen. Der Grund hierfür liegt hauptsächlich darin, daß Monarch und Parlament sich ständig gegenseitig zu beschränken suchen. Infolge dieses Spannungsverhältnisses haben beide ein Interesse an dem Vorhandensein anderer unabhängiger Kräfte, also auch solcher, wie sie die Dezentralisation enthält.

Nicht recht verständlich sind WALDECKERS² Ausführungen zum Verhältnis von Gewaltenteilung und Dezentralisation. Anscheinend mißt er der ersteren im Verhältnis zur letzteren eine ausschlaggebende Bedeutung bei. Seine teils sehr allgemein gehaltenen, teils an historische Erörterungen geknüpften Darlegungen lassen jedoch einen wirklichen Zusammenhang von Gewaltenteilung und Zentralisation oder Dezentralisation nicht erkennen³ und sind nicht geeignet, die vorstehenden Ausführungen zu entkräften.

V. Daß die monarchische oder republikanische Staatsform für deren Verhältnis zur Zentralisation und Dezentralisation ohne Bedeutung ist, bedarf nach den bisherigen Ausführungen keiner weiteren Erörterung. Ob an der Spitze des Staates eine Person mit den Vorrechten eines Monarchen oder ein nur auf Zeit gewählter Präsident oder eine Mehrheit von Personen steht, berührt nicht die weitere örtliche oder sachliche Gliederung oder die Unselbständigkeit oder Selbständigkeit ein- und nachgeordneter Stellen.

VI. Von großer Bedeutung ist die Klarstellung der Beziehungen von Dezentralisation und Zentralisation einerseits und Föderalismus und Unitarismus andererseits. Auch Föderalismus und Unitarismus bezeichnen Kräfte, keinen Zustand, innerhalb des

¹ Ebendort.

² Allgemeine Staatslehre 1927, S. 734ff.

³ Der Satz WALDECKER (a. a. O., S. 739): „Nach wie vor findet Zentralisation statt und hat die durch die sog. parlamentarische Regierung auf den Parteibetrieb gestützte Bürokratie das Übergewicht.“ Scheint allerdings zu zeigen, daß auch WALDECKER in der Praxis nicht recht an einen Zusammenhang zwischen Zentralisation und Dezentralisation einerseits und Gewaltenteilung andererseits glaubt.

Was im übrigen die Bürokratie angeht, so ist auch die Dezentralisation kein unbedingtes Mittel gegen ihre Übertreibung. Immerhin wird noch unten (vgl. 3. Kap.) gezeigt werden, daß je stärker der Zentralismus, um so größer die Gefahren der Bürokratie sind.

Staates, und zwar nur innerhalb des Bundesstaates. Unter Unitarismus versteht man diejenigen Bestrebungen in einem Bundesstaate, die darauf gerichtet sind, die wichtigsten staatlichen Befugnisse dem Bunde zu übertragen, während der Föderalismus auf eine möglichst große Selbständigkeit der Gliedstaaten hinzielt¹. Sobald also in einem Bundesstaate die Befugnisse des Bundes erweitert werden, sind dort unitarische Tendenzen am Werke. Sie können gleichzeitig zentralistisch sein und sind es, wenn jene Zuständigkeitsvermehrung der Bundeszentrale anwächst; sie sind aber dann dezentralistisch, wenn etwa Befugnisse der Gliedstaatenzentralen auf lokale Stellen des Bundes delegiert werden². Da trotz der weitgehenden Unabhängigkeit der Glieder das Verhältnis von Bund und Gliedstaaten auf vertikaler, nicht horizontaler Gliederung beruht³, handelt es sich hier stets um zentralistische und dezentralistische Kräfte.

Sieht man von allen lokalen Stellen in Bund und Gliedstaaten ab und berücksichtigt lediglich das Verhältnis von Bundeszentrale zu Gliedstaatenzentrale, so bedeutet allerdings jede Machterweiterung der ersteren auf Kosten der letzteren Zentralisation und zugleich Unitarismus. Insofern ist es gerechtfertigt, zu sagen, daß die Bundesstaatsorganisation eine Art Dezentralisation gegenüber der Einheitsstaatsorganisation darstellt, und insoweit ist eine Gegenüberstellung von Zentralismus und Föderalismus, wie wir sie insbesondere bei Schweizer Autoren⁴ finden, zulässig.

¹ Vgl. STIER-SOMLO: Reichs- und Landesstaatsrecht Bd. 1, 1924, S. 372ff.; ANSCHÜTZ: Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer Heft 1, 1924, S. 11ff.; BILFINGER: ebendort; ders.: Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, 1923. TRIEPEL (Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, 1907, S. 9ff.) sieht hier zwar auch Tendenzen, jedoch im Föderalismus eine solche, die das Staatliche im Bundesstaat beseitigen will, im Unitarismus eine solche, die die Natur des zusammengesetzten Staats verleugnet.

² Ein an sich seltener Fall; er kann z. B. eintreten, wenn gemäß § 19 der Reichs-abgabenordnung die Finanzämter mit der Verwaltung von Landesabgaben betraut werden. Es ist daher kein Widerspruch in sich, wenn THOMA (Die Forderung des Einheitsstaates, 1928, S. 8) meint, daß der jetzige Föderalismus der Reichsverfassung zu einem erstickenden Zentralismus führe.

³ Wenn auch BRIE (Theorie der Staatenverbindungen, 1886) den Bundesstaat unter die „auf dem Prinzip der Nebenordnung beruhenden Staatenverbindungen“ rechnet, so erkennt er doch eine Unterordnung der Einzelstaaten unter die Bundesgewalt ausdrücklich an (S. 90ff.); diese äußert sich in den einzelnen Bundesstaaten in verschiedenen Formen, z. B. in der Kompetenzkompetenz des Bundes, der Bundesaufsicht, in der Prävalenz des Bundesrechts, der Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten durch Bundesorgane usw. Jedenfalls genügt das zur Anerkennung der für den Begriff der Dezentralisation notwendigen vertikalen Gliederung.

⁴ So spricht RUCK (Verfassungsrecht und Verfassungsleben in der Schweiz. Ztschr. f. Politik Bd. 14, S. 299) von einem fortlaufenden Ringen zwischen Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz. FLENER hat einen eigenen Vortrag benannt: „Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz“ (Zürich 1918).

Auf diesen Umständen beruht es, daß, äußerlich betrachtet, eine starke Ähnlichkeit zwischen Gliedstaaten im Bundesstaate und Selbstverwaltungskörpern im Einheitsstaate besteht, indem hier wie dort eine unabhängige Dezentralisation in Erscheinung tritt. So weist auch NAWIASKY¹ darauf hin, daß dort, wo die Organe der Glieder Bundesherrschaft ausüben, sie nach Art von Selbstverwaltungskörpern, wenngleich nicht als Selbstverwaltungskörper handeln. Aber auch wo die Gliedstaaten eigene Herrschaft ausüben, sind sie, noch unter einer Bundesaufsicht, tätig auf Gebieten, die der Bund — vielleicht sogar trotz seiner Kompetenzkompetenz — nicht an sich gezogen, nicht unitarisiert und — eventuell — nicht zentralisiert hat. Man kann daher auch insoweit noch von Föderalismus und — mit obiger Einschränkung — von Dezentralisation sprechen.

Am deutlichsten wird die Verwandtschaft der hier in Rede stehenden Begriffe dann, wenn man beobachtet, wie aus einem Einheitsstaat ein Bundesstaat im Wege der Dezentralisation entsteht oder wie eine Anzahl bisher souveräner Staaten einen Teil ihrer Kompetenzen auf eine neugebildete Staatsgewalt mit einer Herrschaftsmacht über das Gesamtgebiet aller dieser Staaten überträgt, indem sie eine neue Zentralgewalt schafft. Auf die sich dabei abspielenden Rechtsvorgänge ist hier nicht einzugehen²; es genügt der Hinweis, daß mit dem Augenblick der Entstehung des Bundesstaats je nachdem föderalistische und dezentralistische oder unitarische und zentralistische Kräfte zu wirken beginnen, die untereinander vielfach, aber nicht immer, zusammenfallen werden.

Im Verhältnis zur Dezentralisation durch Selbstverwaltungskörper im Einheitsstaat enthält die Dezentralisation durch Gliedstaaten im Bundesstaat einen stärkeren Qualitätsgrad, größere Unabhängigkeit, nicht aber notwendig auch ein Mehr an Quantität. Dieser stärkere Qualitätsgrad der Dezentralisation beruht auf dem Wesensunterschied von Gliedstaat und Selbstverwaltungskörper, der seinen Grund hat in der Staateneigenschaft der Glieder³ oder, wie man auch sagen kann, in der Ursprünglichkeit der gliedstaatlichen Herrschaftsgewalt, die nur insoweit beschränkt ist, als die Zuständigkeit der Bundesstaatsgewalt reicht⁴. Trotzdem kann ein Selbstverwaltungskörper materiell mehr unabhängige Befugnisse besitzen als ein Gliedstaat im Bundesstaat, und so kann es kommen, daß in einem Einheitsstaat im Ergebnis mehr dezentralistische Kräfte wirken als im Bundesstaat. Die Erkenntnis dieser Tatsache würde manchen Zweifel in der Frage, ob die deutschen Länder „noch“ Staaten seien, beseitigen; denn es erhellt daraus, daß für

¹ Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. 1920, S. 63f.

² Näheres hierüber vgl. bei NAWIASKY: a. a. O., S. 147, 137ff.

³ Vgl. NAWIASKY: a. a. O., S. 65f.

⁴ Vgl. KORMANN in Annalen des Deutschen Reichs 1911, S. 858 sowie meine „Grenzen“, a. a. O., S. 56—60.

das Bestehen eines Bundesstaates die Quantität der Dezentralisation im Verhältnis von Bundes- und Gliedstaatenzentrale nebensächlich ist¹

Ein Beispiel möge die Richtigkeit vorstehender Darlegungen dartun: Im jetzigen Deutschen Reich ist das Finanzwesen beim Bunde, und zwar in dessen Zentrale zusammengefaßt, also gleichzeitig unitarisiert und zentralisiert. Denkbar ist es, daß in einem zum Einheitsstaat gewordenen Reiche die in Reichsprovinzen, also Selbstverwaltungskörper, verwandelten Länder, denen ihre ursprüngliche Herrschaftsgewalt etwa durch freiwilligen Verzicht verlorengegangen wäre, in der Bestimmung von Art und Maß der von ihnen zu erhebenden Steuern völlig frei wären und nur an den Bund jährlich eine von diesem festzusetzende Umlage zu zahlen hätten. Die Finanzgebarung der Selbstverwaltungskörper in einem solchen Einheitsstaate wäre selbständiger und stärker dezentralisiert, als sie es im heutigen Bundesstaate ist. Für andere Verwaltungszweige könnte Entsprechendes gelten; ja sogar die Rechtsetzung könnte durch Verleihung weitgehender Autonomie stark dezentralisiert sein.

Zusammenfassend ist demnach folgendes zu sagen: Unitarismus und Föderalismus sind nicht etwa bloße Unterarten von Zentralisation und Dezentralisation, obwohl beide Gruppen von Begriffen organisatorische Kräfte bezeichnen. Unitarismus und Föderalismus setzen — anders als Zentralisation und Dezentralisation — für ihr Wirken einen Bundesstaat voraus und beziehen sich auf die Gestaltung des Verhältnisses von Bund zu Gliedstaaten. Da die Lebensäußerungen sowohl des ersteren wie der letzteren zentralisiert und dezentralisiert erfolgen können, liegt im Unitarismus nicht notwendig ein Zentralismus. In der Praxis wird jedoch bei Übertragung von Befugnissen der Gliedstaaten auf den Bund und umgekehrt häufig eine Übernahme der Aufgaben von der Gliedstaatenzentrale auf die Bundeszentrale und umgekehrt erfolgen; in diesem Falle enthält die unitarische Tendenz zugleich eine Zentralisation, die föderalistische eine Dezentralisation. Bei der Betrachtung des Deutschen Reichs in seiner heutigen Form liegt ferner in den meisten unitarischen Maßnahmen eine Zentralisation und umgekehrt in den föderalistischen eine Dezentralisation, weil das Reich nur verhältnismäßig wenige eigene Lokal- und Mittelbehörden hat. So muß hier fast jede Unitarisierung auf dem Gebiete der Verwaltung in der Praxis zugleich Zentralisation bedeuten; ebenso ist die Übernahme von Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Gesetzgebung als Übergang von Befugnissen der Gliedstaatenzentrale auf die Bundeszentrale gleichfalls als Unitarismus, verbunden mit Zentralisation, zu werten².

¹ Damit erklärt sich auch die Möglichkeit der Forderung eines „dezentralisierten Einheitsstaats“, die in unserer Verfassungsreformliteratur eine große Rolle spielt.

² Ein Überblick über die verschiedenen Arten von Dezentralisationsmöglichkeiten im Bundesstaat, die z. T. unabhängig vom Föderalismus sind, kann erst S. 65 gegeben werden.

Drittes Kapitel.

Vorzüge von Zentralisation und Dezentralisation.

I. Bei Zentralisation und Dezentralisation handelt es sich um entgegengesetzte politische Organisationsprinzipien. Jede Organisation ist nur Mittel zum Zweck. Entsprechend den verschiedenen Staatszwecken wird die eine Organisation besser für diesen, die andere mehr für jenen Fall passen. Da es Aufgabe des Politikers, nicht des Juristen ist, sich für einen bestimmten Staatszweck zu entscheiden, könnte die Berechtigung einer juristischen Untersuchung über die mit einer bestimmten Organisationsform erreichbaren Zwecke verneint werden. Nach den in der Einleitung gemachten Ausführungen bedarf es aber keines Beweises mehr, daß zu einer begrifflichen Untersuchung staatsrechtlicher Einrichtungen eine Prüfung der Zwecke gehört, denen diese Institution im Leben der Staaten dient. In der Aufzählung und Herausarbeitung dieser Zwecke würde noch kein Werturteil, also noch keine Überschreitung der Grenzen juristischer Zuständigkeit liegen. Aber man wird noch weitergehen dürfen. Diejenigen Wertmaßstäbe, die so gut wie allgemeine Anerkennung genießen und die in Sinn und Wesen des Staats ihre Grundlage finden, dürfen auch in juristischen Arbeiten an die Zwecke einer Rechtsinstitution angelegt werden. Gewiß wird damit ein Übergriff in das Gebiet der Politik vorgenommen; aber ein allzu hermetischer Abschluß der Rechtswissenschaft gegen die Politik dient, wie oben dargelegt, der juristischen Erkenntnis wenig. Solange daher von Einrichtungen nur ausgesagt wird, sie seien staaterhaltend, kulturfördernd usw., darf unterstellt werden, daß sie vorteilhaft seien. Erst dort, wo das Abwägen der guten und schlechten Folgen einer Institution gegeneinander vorgenommen wird und wo auf Maßstäbe zurückgegriffen werden muß, deren allgemeine Anerkennung nicht erwartet werden kann, liegen die Schranken juristischer Arbeiten. Diese Grenzen werden in diesem Kapitel nicht überschritten. Es handelt sich nur um die Feststellung der Zwecke, die durch Zentralisation oder Dezentralisation erreicht werden; bei Beurteilung dessen, was ein Vorzug oder Nachteil ist, sollen hier bloß allgemein anerkannte Maßstäbe Verwendung finden. Eine Abwägung des Für und Wider kann im übrigen auch erst bei Beurteilung einzelner Fälle erfolgen, in denen die eine oder andere Organisationsform angewandt werden soll, bleibt also dem 5. Kapitel vorbehalten.

Endlich ist aber auch zu berücksichtigen, daß ein volles Verständnis einer Einrichtung nur aus dem Zusammenhang der Lebensvorgänge, nur durch Integration zu erreichen ist¹. Hierbei spielt die Erkenntnis des

¹ Ich stimme also SMEND (Verfassung und Verfassungsrecht 1928, z. B. S. 18 ff., S. 128 ff.) weitgehend zu. SMEND hat meines Erachtens recht, wenn er darauf hinweist, daß eine bloß begriffliche, rechtslogische Erläuterung und Klärung von

Zweckes, den sie im Staatsleben zu erfüllen hat, eine wesentliche Rolle. Es gilt daher, diese Zwecke aus dem realen Ablauf des staatlichen Lebens zu erfassen. Das Ergebnis dieser aus der Erfahrung stammenden Auswirkungen von Zentralisation und Dezentralisation ist im folgenden zusammengestellt.

Da Zentralisation und Dezentralisation einander entgegenwirken, werden die Vorzüge der Zentralisation in der Regel Nachteile der Dezentralisation darstellen und umgekehrt. Es ist daher ausreichend, wenn bloß die Vorteile jeder der beiden Einrichtungen einander gegenübergestellt werden.

II. Der grundlegende Vorteil aller Zentralisation ist, daß sie die wirkliche politische Einheit des Gemeinwesens fest und sicher begründet¹, indem sie durch den Kitt der Zentrale die einzelnen Teile zusammenhält. Unter den verschiedenen Möglichkeiten, die Zahl der den Willen des Gemeinwesens selbständig bildenden Organe zu vermindern und damit widersprechende Willensäußerungen hintanzuhalten, ist eines die Zentralisation. Je stärker sie ist, um so größer ist selbst dort, wo dezentralistische Tendenzen nicht ganz unterdrückt werden, die Abhängigkeit der verschiedenen Organe von der Zentrale, und um so fester ist dann das Gemeinwesen als Einheit zusammengefügt. Damit wird das Streben jeder Staatsgewalt zur Zentralisation verständlich.

Rechtsbegriffen zwar das Staatsrecht — und nicht bloß dieses — zum Schaden unserer politischen Entwicklung entpolitisiert, sondern ihm damit zugleich ein wichtiges Mittel zur Erforschung und Erkenntnis der objektiven Wahrheit geraubt hat. Trotz der Notwendigkeit der Erkenntnis, daß der Staat nicht ein ruhendes Ganzes ist, sondern in einer Aufeinanderfolge zahlreicher Lebensäußerungen in Erscheinung tritt, scheint es mir aber doch richtig, wie hier geschehen, zunächst im Sinne der naturwissenschaftlichen Arbeitsmethode die zu betrachtende staatsrechtliche Institution isoliert, differenziert zu untersuchen und sie dann erst in Beziehung zu setzen zu anderen, gleichfalls empirisch gewonnenen, isolierten Einrichtungen. Erst nachdem dies geschehen ist — und an dieser Stelle befindet sich jetzt die vorliegende Untersuchung —, wird nunmehr zu erstreben sein, die wahre Bedeutung der in Rede stehenden Einrichtung dadurch voll zu erfassen, daß man sie in ihren Äußerungen und Auswirkungen im lebendigen Staatsgeschehen betrachtet. Dabei zeigen sich dann die Zwecke, die sie in der Staatswirklichkeit erfüllt und die nach Maßgabe der oben angeführten Wertung geordnet werden können. Das 4. Kap. wird dann darüber hinausgehend die Zentralisation und Dezentralisation als reale Kräfte in den Lebensäußerungen einzelner Staaten nachzuweisen suchen. Die Notwendigkeit eines Verzichts auf die im Staatsrecht herrschende Methode scheint mir auch durch SMEND noch nicht voll erwiesen zu sein; SMENDS besonderes Verdienst liegt aber darin, daß er — meines Erachtens zutreffend und überzeugend — nachweist, daß die LABANDSche Methode nicht der Weisheit letzter Schluß ist, ja daß sie in vielen Fällen allein zur Erkenntnis der Wahrheit nicht zu führen vermag.

¹ Vgl. MOMMSEN: Unitarismus und Föderalismus in Deutschland. Zeitschr. f. Politik. 1925, S. 414.

Unter normalen Verhältnissen werden durch die Zentralisation auch auseinanderstrebende Kräfte, die zunächst nur zwangsweise zusammengehalten werden, nach und nach zur freiwilligen Anerkennung der Zusammengehörigkeit geführt. So kann die Zentralisation ein Mittel sein, Absplittierungstendenzen wirksam zu begegnen. In der praktischen Politik spielt in vielen konkreten Fällen die Frage eine Rolle, ob eroberte oder kolonisierte Gebiete zentralistisch verwaltet werden sollen oder nicht. Frankreich, das monarchische Preußen und andere Staaten bevorzugten meist den Zentralismus, andere — besonders England — lehnten ihn ebenso oft ab. Da in der politischen Wirklichkeit die verschiedensten Kräfte wirken, läßt sich ein allgemeines Urteil über die Wirkung der Zentralisation gegenüber Absplittierungsbestrebungen nicht fällen.

In gleicher Weise kann die Zentralisation der Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls dienen. Dies äußert sich bei Staaten auf nationaler Grundlage in einer Hebung des Nationalgefühls. Es ist im historischen Geschehen oft schwierig zu unterscheiden, was Ursache und was Wirkung ist. Ohne Irrtum wird man aber die starke Ausprägung des Nationalgefühls der Franzosen zu einem Teile der Zentralisation ihres Staatswesens zuschreiben können. Die bis zur Zersplitterung gehende jahrhundertelange Dezentralisation in Deutschland hat dagegen nur ein sehr viel schwächeres deutsches Nationalgefühl zur Entwicklung gebracht¹.

In Verwaltung, Rechtsprechung und Rechtsetzung wirkt die Zentralisation Ungleichheiten und damit oft Ungerechtigkeiten entgegen, die die Vielheit der Staatsorgane mit ihren weitgehenden Entscheidungsbefugnissen leicht nach sich zieht. Sie drängt auf Rechtseinheit und auf die Innehaltung einer einheitlichen Linie². Welch einen Erfolg die Rechtseinheit bedeutet, läßt sich an der Stellung des Reichsgerichts sowie an der Existenz eines einheitlichen bürgerlichen und Strafrechts im Deutschen Reiche einigermaßen ermessen. Die Zentralisation wirkt allen Tendenzen entgegen, die die partikularistischen Sonderwünsche der Territorien wieder aufleben lassen und die örtlichen Interessen den Belangen der Allgemeinheit voranstellen wollen; sie ver-

¹ Natürlich kann hier — wie an andern Stellen — nicht auf andere Gründe eingegangen werden, die in derselben Richtung wirkten. Vielfach hängen sie aber mittelbar gleichfalls mit dem Mangel von Zentralisation in Deutschland zusammen. So mußte z. B. in der absoluten Monarchie die Existenz „souveräner Fürsten“ mit ihren Erbfolgekriegen untereinander der Entwicklung eines Nationalgefühls hindernd im Wege stehen; aber derartige innerdeutsche Kriege waren auch wieder nur Folgen einer fehlenden Zentralisation.

² Vgl. JERUSALEM: a. a. O., S. 193; LÖWE: Reichsverwaltung und Rechtskontrolle. Zeitschr. f. Politik. 1925, Bd. 14, S. 72.

hindert, daß die Beamten von Organen der Allgemeinheit zu solchen der einzelnen Landesteile werden^{1 2}.

Unter diesen Umständen ist es verständlich, wenn die Zentralisation ihre Hauptvorteile gerade dort äußert, wo wichtige, den ganzen Staat berührende Prinzipienfragen in Betracht kommen³. Daher findet man fast überall in der sog. „großen Politik“, insbesondere in der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten Zentralisation in stärkstem Maße. Da ferner überall dort, wo nicht bloß lokale Kräfte in Bewegung zu setzen sind, die Zentralisation die Schlagfertigkeit steigert⁴, erscheint sie regelmäßig bei der Wehrmacht und teilweise auch bei der Polizei. Einer der Hauptgründe für die zentralistische Tendenz bei der Neuordnung der Polizei in Preußen in den letzten Jahren liegt in der Tatsache, daß eine Polizei, auf der allein nach Verminderung unserer Heeresstärke die Aufgabe der Aufrechterhaltung der Sicherheit im Innern auch gegenüber örtlich nicht begrenzten Aufständen ruht, nur bei zentralistischer Organisation die erforderliche Schlagfertigkeit besitzt.

Eine dezentralisierte Organisation des Staates sichert, wie unter III dargelegt werden wird, eine engere Verbindung von Staatsorganen und Bevölkerung. Wo aber die Einsicht der Bewohner infolge ihrer niedrigen Kultur und Zivilisation noch nicht so weit fortgeschritten ist, daß sie den Vorteilen der Dezentralisation das nötige Verständnis entgegenbringen, dort ist die Zentralisation stets vorzuziehen⁵. Die verschiedene Verwaltung der einzelnen Kolonien Englands und Frankreichs, die nach diesem Gesichtspunkte Unterschiede macht, stellt ein Beispiel hierfür dar.

Wertvolle Kräfte innerhalb eines Gemeinwesens sind manchmal nicht in der Lage, sich selbst die ihnen zukommende Geltung zu verschaffen, weil sie allein zu schwach sind oder weil im kleinen Kreise der nötige Resonanzboden für sie fehlt. Die zentralistischen Tendenzen vereinigen die zahlreichen Schwachen zu einer starken Kraft und ermöglichen damit bedeutsame materielle und ideelle Leistungen. Welche Bedeutung die Schaffung eines einheitlichen Staates aus zahlreichen Mittel- und Zwergstaaten für die Gesamtheit hat, insbesondere wie wertvolle Ergebnisse dadurch erreicht werden können, hat die deutsche Geschichte des öfteren gezeigt. Auch die Erfolge der Großstädte beruhen vielfach auf diesem Gesichtspunkte (vgl. unten S. 87).

¹ Vgl. HAURIUO: Précis de droit constitutionnel. 1923, S. 245.

² Gegen „Klüngel“ und örtliche „Vetternwirtschaft“ ist die Zentralisation auf diese Weise ein wichtiges Gegenmittel.

³ Vgl. NEUKAMP im Archiv d. öffentl. Rechts 1899, S. 401.

⁴ Vgl. JERUSALEM: a. a. O., S. 193.

⁵ So hebt BEYER (a. a. O., S. 1257) hervor, daß die Provinzen des römischen Weltreichs stark zentralistisch regiert werden mußten, während bei einzelnen Städten, deren Bevölkerung als fortgeschritten galt, weitgehend dezentralistische Tendenzen nachgegeben wurde.

Aber nicht nur der Raum für die Auswirkung großer Ideen wird durch die Zentralisation erweitert; die straffe Einheit des größeren — räumlichen wie sachlichen — Gebiets, verbunden vielleicht noch mit finanziell verstärkter Leistungsfähigkeit, schafft bedeutsamen Gedanken eine ganz andere Stoßkraft. Es wird damit die immer wieder zu beobachtende Erscheinung erklärlich, daß in der Geschichte Staatsmänner mit überragender Energie und Tatkraft, die ihre eigenen Ideen durchsetzen wollten, sich meist für Zentralisation eingesetzt haben. Jedoch schlagen zentralistische Tendenzen in solchen Fällen nur dann zum Vorteil der Allgemeinheit aus, wenn jene Ideen auch in Wahrheit der Umsetzung in die Praxis wert sind; sonst wird die Kraft eines großen Staatsapparats für ein Nichts verpufft und schafft nur neue Widerstände. Je stärker die Zentralisation, um so kraftvoller muß die in der Zentrale stehende Persönlichkeit sein, die ein so großes Maß zusammenströmender Kräfte meistern und in ergiebige Kanäle leiten will. Die zentralistische absolute Monarchie wurde denjenigen Ländern zum Segen, deren Geschicke von tatkräftigen oder genialen Persönlichkeiten — wie Friedrich Wilhelm I., Friedrich dem Großen von Preußen — geleitet wurden; anderen Ländern wurde die gleiche Staatsform zum Verderb. Bei uns waren in der Nachkriegszeit die führenden Persönlichkeiten vielfach den ihnen von der Zentralisation dargebotenen organisatorischen Möglichkeiten nicht gewachsen¹. — Zusammenfassend kann man meines Erachtens sagen: Überall dort, wo an der Spitze eines Gemeinwesens² eine geniale Führerpersönlichkeit steht, bietet die Zentralisation besondere Vorteile, weil sie die Mittel zur Beseitigung der Hemmnisse schafft, die von weniger wertvollen Personen und Kräften entgegengestellt werden.

Daß Zentralisation stets eine Vereinfachung und Verbilligung der Organisation des Gemeinwesens herbeiführt, läßt sich nicht allgemein sagen. Soweit die Organisation unübersichtlich geworden ist, wird vielleicht oft eine größere Klarheit von der Zentralisation zu erwarten sein. Bezüglich der Kosten aber muß man jeden Fall besonders

¹ Es soll nicht verkannt werden, daß in unseren modernen Staatswesen infolge der allgemeinen Komplizierung der Verhältnisse die Voraussetzungen für die Tätigkeit führender Persönlichkeiten mit weitgehenden zentralistischen Befugnissen nicht mehr so einfach liegen wie vor anderthalb Jahrhunderten. Das ändert aber an den im Texte aufgestellten Grundsätzen nichts, zumal die technischen Hilfsmittel zur Überwindung zahlreicher Schwierigkeiten sich seit jener Zeit unglaublich verbessert haben. Daß überragende Persönlichkeiten auch heute noch durch den Zentralismus mit ihren eigenen Ideen den Gesamtstaat erfüllen können, beweist in Italien MUSSOLINI. — Daß insbesondere in parlamentarisch regierten Staaten dem Durchdringen wahrer Führerpersönlichkeiten noch weitere Hemmnisse außer der Dezentralisation im Wege stehen, soll nicht geleugnet werden, gehört aber nicht in diese Erörterung.

² Das gilt keineswegs bloß für den Staat.

betrachten. Es leuchtet ohne weiteres ein, daß eine Vereinigung etwa von Waldeck oder Schaumburg-Lippe mit Preußen sich gänzlich anders — auch in finanzieller Hinsicht — auswirken muß wie etwa die Zusammenfassung zahlreicher Einzelgemeinden zu einer zentralistischen Großstadt — etwa wie Berlin, Groß-Dortmund usw. Soweit in diese außerordentlich verwickelt liegenden Verhältnisse ein Einblick zu gewinnen ist, muß man jedenfalls feststellen, daß die Zentralisation bald verbilligend, bald verteuern wirkt.

Alle objektiven Vorteile der Zentralisation treten aber nur dann voll in Erscheinung, wenn die zentralistischen Tendenzen in der von ihnen betroffenen Bevölkerung einen genügenden Rückhalt finden. Kein Staatsmann darf die Imponderabilien des Volkes zu niedrig einschätzen, und auch der Jurist muß von ihnen Notiz nehmen, soweit sie für die rechtlichen Institutionen Bedeutung erlangen. Starke Zentralisation ist nur dann durchführbar oder trägt wenigstens nur dann die erhofften Früchte, wenn sie nicht mit dem Volkscharakter in Widerspruch steht¹. Wie der Schweizer der Zentralisation abhold², so entspricht gerade dieses Organisationsprinzip umgekehrt dem Volkscharakter der Franzosen. Trotz jahrzehntelanger Forderungen verstärkter Dezentralisation haben sogar deren eifrigste Vorkämpfer, selbst zur Macht gelangt, ihre Durchführung nicht gewagt; trotz der jüngsten Reform von 1926, die einigen dezentralistischen Tendenzen nachgibt, ist Frankreich noch bis heute ein recht stark zentralisierter Staat geblieben³. Dabei ist für die Beurteilung des französischen Volkscharakters interessant, daß die vernichtenden Urteile über die Dezentralisation — wenigstens über die unabhängige Dezentralisation — nicht etwa halt machen vor dem Forum der Wissenschaft⁴.

III. Aber auch die Dezentralisation hat ihre Vorteile. Legen die Fürsprecher der Zentralisation den Hauptwert auf den Gedanken der Rechts- und Verwaltungseinheit, so behaupten die Vorkämpfer der Dezentralisation, daß die Verhältnisse in den einzelnen Landesteilen vielfach so verschieden gelagert seien, daß man ihnen Gewalt antut, wenn man sie in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung einheitlich behandelt. Küstengegenden erfordern andere Maß-

¹ Vgl. JERUSALEM: a. a. O., S. 195.

² Vgl. BRYCE: *Modern Democracies*. Bd. 1, 1923, S. 409.

³ Über die seitherigen Bestrebungen vgl. HAURIOU: *Précis de droit administratif* Bd. 1, 1927, S. 57—63; v. HIPPEL im *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* Bd. XV, 1927, S. 203ff., wo eine sehr klare Darstellung der Reform von 1926 gegeben wird.

⁴ Im Anschluß an DUPONT-WHITE (*La centralisation*) schreibt HAURIOU (*Précis de droit constitutionnel* 1923, S. 247): *Quand . . . on demandera une bonne gestion des affaires locales, on se souviendra qu'il n'y a pas de bonne gestion sans centralisation.*“

nahmen als gebirgige Landesteile. Ströme, Fauna und Flora können sehr erhebliche Verschiedenheiten bedingen. Noch deutlicher treten aber die Besonderheiten bei rassenmäßigen, konfessionellen oder historisch entwickelten Charaktereigentümlichkeiten der Bevölkerung verschiedener Landesteile hervor. Die kulturelle Sonderstellung der Bevölkerung eines Landesteiles, der Heimatsinn der Bewohner sind Werte, deren Zerstörung auch der Allgemeinheit Schaden bringt, weil hier die Wurzel zahlreicher ideeller, besonders ethischer Kräfte liegt.

Auch wirtschaftliche Eigentümlichkeiten fordern Dezentralisation. Industriebezirke müssen anders behandelt werden als landwirtschaftliche Gegenden. Die Anhäufung zahlreicher Menschen und ihrer Siedlungen auf engem Raume — dazu oft noch unter Auseinanderfallen von kommunalen und wirtschaftlichen Grenzen — erfordert besondere Maßnahmen. Ebenso erheischen die Verkehrsverhältnisse Berücksichtigung. Je schlechter sie sind, um so größere Selbständigkeit muß den örtlichen Stellen gewährt werden, weil die Entscheidung der Zentrale oft nicht schnell genug eintreffen wird¹. Selbst der stark zentralistische preußische Staat der Vorkriegszeit konnte an derartigen Verschiedenheiten nicht vorübergehen. Teils trug man zwar schon von der Zentrale aus den territorialen Eigentümlichkeiten Rechnung², teils gewährte man im Wege der administrativen Dezentralisation neben weitgehenden Entscheidungsbefugnissen in Einzelfällen den der Zentrale untergeordneten Behörden ein Verordnungsrecht³, teils schuf man in Erweiterung der STEIN-HARDENBERG'schen Reformen die Autonomie für die verschiedenen Gemeindeverbände⁴.

Soweit nicht örtliche Verschiedenheiten, sondern sachliche Besonderheiten in Betracht kommen, z. B. solche eines einzelnen Wirtschaftszweigs, kann dem gleichfalls durch Dezentralisation — freilich jetzt sachliche — Rechnung getragen werden. Aus diesen Gründen sind

¹ Telegraph und Fernsprecher sind daher der Dezentralisation nicht günstig.

² Hier ist z. B. zu erwähnen die Sonderregelung bezüglich des Karfreitags in Preußen für katholische Landesteile wie die Rheinprovinz.

³ Das Verordnungsrecht der Ortspolizeibehörden seit 1850 ist ein Beispiel hierfür.

⁴ Gemeinden, Kreise und Provinzen besitzen in Preußen ein solches Gesetzgebungsrecht auf Grund der Gemeindeverfassungs- wie einzelner Sondergesetze.

Überall handelt es sich um die Auswirkung der Tatsache, daß die staatliche und sonstige öffentliche Tätigkeit sich in Einzelercheinungen äußern muß und daß dort, wo in großen Gemeinwesen generelle Normen auf konkrete Fälle anzuwenden sind, der Nutzen der Dezentralisation sich bis zu ihrer Notwendigkeit steigert (vgl. JERUSALEM: a. a. O., S. 180). KELSEN (Allgemeine Staatslehre 1925, S. 179) drückt diesen Gedanken darin aus, daß er es als Zweck der Dezentralisation bezeichnet, die individuelle Normsetzung des Verwaltungsakts oder richterlichen Urteils in möglichst räumliche Nähe des solcher Normsetzung bedürftigen Subjekts und der zu regelnden Tatbestände zu bringen. Aus diesem Zwecke ergeben sich dann die im Texte geschilderten Vorteile.

die dem Reichsarbeitsminister unterstellte Reichsarbeitsverwaltung und der zum Ressort des Reichswirtschaftsministers gehörende Reichskohlenrat errichtet worden.

Aber nicht nur örtliche und sachliche Eigentümlichkeiten einzelner Landesteile oder Materien lassen die Dezentralisation wünschenswert erscheinen, sondern fast noch mehr die Unkenntnis der örtlichen Verhältnisse bei der Zentrale. Mögen sich die preußischen Könige des 18. Jahrhunderts unter jenen einfacheren Bedingungen noch durch Reisen die erforderlichen Informationen verschafft haben; heute ist diese Regierungsmethode nur selten möglich. Sie führt zu den „Erlassen vom grünen Tisch“, die in der Praxis entweder überhaupt nicht beachtet oder umgangen werden und damit die Staatsautorität erheblich schädigen. Nur mit Hilfe der Dezentralisation ist es möglich, diese Mängel auszumerzen.

Die Dezentralisation ist ferner eine der treffsichersten Waffen gegen die Bureaukratie¹. Der Fehler der Bureaukratie liegt darin, daß die Behörden über dem Buchstaben des Gesetzes den Menschen und die Auswirkung des toten Wortes für ihn vergessen. Die Bureaukratie macht Vernunft zum Unsinn und zur Plage, sie sucht ihre Position zu rechtfertigen mit Berufung auf Vorschriften und Erlasse. Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß ein solches System dadurch gefördert, ja sogar erst hervorgerufen wird, daß die tätig werdenden Organe den örtlichen Verhältnissen zu fern stehen, daß sie in einem gewissen Übereifer, der Fleiß und Erfolg eines Beamten an der Zahl und Länge der von ihm veranlaßten Anordnungen mißt, ihren eigenen Willen zum Gesamtwillen machen wollen und daß sie damit die Opposition der Bevölkerung gegen das Gemeinwesen selbst wecken. Was Frhr. VOM STEIN in der Nassauer Denkschrift als Auswüchse der Bureaukratie tadelte und was er selbst mit Hilfe der Dezentralisation bekämpfen wollte, das findet sich in gleichem oder anderem Gewande fast überall, wo die Zentralisation zu ungehindert waltet.

Die Dezentralisation geht dem Übel Bureaukratie an die Wurzeln. Sie sucht das tätig werdende Organ des Gemeinwesens und den Bürger einander näherzubringen — sowohl räumlich wie sachlich. Daher erstrebt sie auf beiden Seiten gegenseitiges Verständnis und sucht zu verhindern, daß der Bürger sich als bloßes Objekt der Herrschaftsgewalt fühlt. Um dieses Ziel freilich ganz zu erreichen, ist ein sehr starkes Maß von Dezentralisation erforderlich, wie es z. B. in unseren modernen Großstädten schon durchweg nicht mehr vorhanden², dagegen weitgehend durch die Organisationsform des Landkreises verwirklicht wird.

¹ Vgl. auch G. JELLINEK: Allgemeine Staatslehre, a. a. O., S. 628.

² So betont GLUM (Die Organisation der Riesenstadt. 1920, S. 4), daß die Menschen der Großstadt nur Objekte der Verwaltung seien. Trotz der Selbstverwaltung der Großstadt liegen in ihr sehr erhebliche zentralistische Tendenzen.

Eine weitere Quelle der Fehler der Bureaucratie, die die Dezentralisation zum Versiegen bringen kann, ist die notorische Überlastung der Zentralbehörden. Jede Arbeitsüberhäufung des einzelnen Beamten¹ wie ganzer Behörden entpersönlicht die Arbeit und führt dazu, daß die Lage des einzelnen Falles, daß der den „Fall“ bildende Mensch nicht mehr genügend berücksichtigt, sondern nur noch auf eine formal richtige Entscheidung Wert gelegt wird. Das hat zur Folge jene dem Publikum unverständlichen, sog. weltfremden behördlichen Maßnahmen, die eine innere Abkehr oft nicht der Schlechtesten vom Staat und seinen verfassungsmäßigen Organen zur Folge haben. Hier kann Dezentralisation manches bessern.

Eine Begleiterscheinung der zentralistischen Bureaucratie ist die Verlangsamung des Geschäftsverkehrs, über die gerade auch in Frankreich geklagt wird. In je geringerem Umfange die örtlichen Stellen selbständige Entscheidungsbefugnisse besitzen, um so häufiger ist ein Herantreten an die Zentralbehörden erforderlich. Diese müssen sich wenigstens durch Einfordern von Berichten der nachgeordneten Stellen u. dgl. m. die notwendigen Informationen verschaffen, und so vergeht viel dem Bürger kostbare Zeit. Hinzu kommt, daß mit dem Fehlen des persönlichen Interesses an der mit den lokalen Verhältnissen nicht vertrauten Zentrale jeglicher Antrieb zur Beschleunigung der Sache fortfällt, sofern nicht ein Vorgesetzter, ein einflußreicher Abgeordneter usw. sich zufällig der Angelegenheit annimmt. Dezentralisation läßt Beschleunigung des behördlichen Geschäftsverkehrs erwarten.

Wohl der bedeutendste Vorteil der Dezentralisation ist das stärkere Hervortreten des Einzelnen. Auf die individualistische Grundtendenz der Dezentralisation wurde schon oben (S. 33) hingewiesen. Je größer und umfassender ein demokratisch organisiertes Gemeinwesen ist, um so geringer ist die Rolle des Individuums, sofern dieses nicht zufällig eine von den wenigen zu einem Amte berufenen Personen ist. Der Einzelne verschwindet in der großen Zahl seiner Mitbürger. Die Dezentralisation strebt danach, durch Aufteilung der Gesamtorganisation in möglichst viele, mehr oder weniger unabhängige Teile diesen letzteren eine erhöhte Bedeutung zu verschaffen. Je mehr Teile eine selbständige Stellung erhalten, um so kleiner sind sie und um so stärker kann sich in ihnen der Einfluß der einzelnen Individuen geltend machen². Es ist klar, daß eine Stimme unter 1000 ein weit höheres Gewicht besitzt als

¹ Eine Arbeitsüberlastung kann natürlich auch an den lokalen Stellen eintreten; aber sie wird dort leichter überwunden, wie die Praxis lehrt, und besteht nur selten hauptsächlich in Schreibearbeit.

² Vgl. HAURIOU (Précis de droit constitutionnel 1923, S. 245): „Si les démocraties se décentralisent, c'est pour donner plus d'efficacité à l'action du corps électoral.“

unter 10000000 und daß eine Einzelperson ihre eigene Auffassung leichter gegenüber 1000 Menschen als gegenüber 10000000 durchsetzen kann, und zwar letzteres nicht bloß wegen der geringeren Zahl von Subjekten, die umzustimmen sind, sondern auch weil die Verbreitung einer Meinung in räumlich kleinerem Bezirke und bei Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen und mit dem Charakter der Bewohner erheblich erleichtert ist. Wo es sich also nicht gerade um Ideen hervorragender Persönlichkeiten handelt¹, deren Wirkung für das ganze Gemeinwesen von Bedeutung ist, dort ist die Dezentralisation vorzuziehen. Die beschränkte Durchführung zahlreicher mittelmäßiger Einzelgedanken in kleineren Bezirken hat ihre Vorteile, wenn die Zentrale gleichfalls keine besseren Gedanken produziert.

Die Erhöhung des Wertes der Einzelpersönlichkeit für das Gemeinwesen, wie sie durch Dezentralisation erreicht wird, wird zur Wurzel zahlreicher weiterer Früchte. So hebt sie das Verantwortungsbewußtsein des Einzelnen² oder kann sich wenigstens bei entsprechender Volkserziehung in dieser Richtung auswirken. Wenn dem Bürger zum Bewußtsein kommt, daß seine Stimme nicht gänzlich nutzlos im Geschrei der Vielzuvielen verhallt, ja daß das Durchdringen mit der eigenen Meinung nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dann wird das Interesse und mit diesem das Gefühl der Mitverantwortlichkeit für die Gesamtheit geweckt. Hier liegt das Motiv zur Einführung der Selbstverwaltung in Preußen durch die Stein-Hardenbergsche Reform. Die Dezentralisation wird damit eines der wichtigsten Mittel zur staatsbürgerlichen Erziehung, das insbesondere in Demokratien fast unentbehrlich ist. So sagt BRYCE³: „Es ist der Grundsatz gerechtfertigt, daß die beste Schule der Demokratie und die beste Garantie für ihren Erfolg die Praxis des lokalen self-government ist“. Gerade in dem europäischen Musterlande der Demokratie, in der Schweiz, wird heute wie ehemals auf die Dezentralisation als Mittel zur Erziehung der Bürger zur Tätigkeit für das Gemeinwohl großer Wert gelegt⁴ und hierin nicht ein Moment der Schwäche, sondern des Reichtums gesehen, indem das Staatsgefühl sich zuerst an der Heimat und an der Gemeinde über den Kanton zum weiteren Vaterland emporrankt⁵.

Auch eine Förderung des Heimatsinnes kann, wie schon aus dem letzten Zitat sich ergibt, von der Dezentralisation erwartet werden.

¹ Darüber vgl. unter II (S. 45).

² Vgl. G. JELLINEK: Allgemeine Staatslehre, S. 628.

³ So in „Modern Democracies“ 1923, Bd. 1, S. 150,

⁴ Vgl. BRYCE: ebendort Bd. 1, S. 375.

⁵ Vgl. FLEINER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 1923, S. 762; ähnliche Gedanken finden sich auch bei FLEINER: Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz 1918.

Seine Bedeutung in ethischer und politischer Beziehung braucht hier nicht näher begründet zu werden, nachdem in den letzten Jahren unter Billigung fast aller Parteien und pädagogischen Richtungen die Weckung des Heimatsinns durch heimatkundlichen Unterricht, entsprechende Schriften, Heimatspiele usw. amtlicherseits in einer Anzahl größerer deutscher Länder als ein Erziehungsziel anerkannt ist. Je mehr den lokalen Stellen Gelegenheit und Freiheit in der eigenen Betätigung im politischen Leben gegeben ist, um so häufiger werden die einzelnen mit öffentlichen Aufgaben befaßten Personen zum Nachdenken über die Sonderstellung ihrer engeren Heimat, über deren Sinn und Berechtigung angeregt. Sie müssen und werden bei ihrer Amtstätigkeit auf die Besonderheiten von Land und Leuten gern Rücksicht nehmen und treiben so ständig praktischen Heimatdienst. Bei der engen Verbundenheit der im öffentlichen Dienste unmittelbar tätigen Personen mit ihren Mitbürgern ist die Verbreitung der von den politischen Führern gewonnenen Erkenntnis als Folge der Dezentralisation zu erhoffen.

Es ist unmöglich, alle Früchte aufzuzählen, die die Dezentralisation in der Form der rechtlichen Selbstverwaltung bei uns bereits getragen hat. Es sei nur hingewiesen auf die Leistungen der verschiedenen Arten von Gemeinden, von deren Bedeutung sich jeder alltäglich durch eigenen Augenschein oder durch einen Blick in die Verwaltungsberichte oder sonstige Literatur¹ überzeugen kann. Unsere heutige Staatsform ist undenkbar ohne die Kleinarbeit staatsbürgerlicher Erziehung, die auf der Auswirkung der Dezentralisation beruht. Daß das Deutsche Reich die Periode der Räterepublik nach dem Umsturz von 1918 anders als Rußland so schnell überwand, ist nicht zuletzt dem durch die dezentralistischen Tendenzen in der seitherigen Entwicklung geförderten gesunden politischen Sinne weitester Volkskreise zuzuschreiben.

Ist die Dezentralisation bis zu einem solchen Grade durchgeführt, daß die unmittelbar Beteiligten auch die Kosten der ihnen zugute kommenden Maßnahmen ganz oder zum Teil zu bestreiten haben, so kann auch hierin ein Vorteil erblickt werden. Wer für seine Handlungen finanziell selbst einstehen muß, wird nicht nur sparsamer wirtschaften, sondern auch mit größerer Überlegung handeln². Durch Fehler der lokalen Leitung, die manchmal größere Teile der Bevölkerung am eigenen Geldbeutel spüren müssen, werden wieder andere

¹ Vgl. z. B. CONSTANTIN-STEIN: Die Landkreise. 2 Bde., 1926; LUTHER-MITZLAFF-STEIN: Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte 1922; STEIN: Monographien deutscher Städte (zahlreiche Bände).

² Freilich wird infolge des jetzigen Wahlsystems vielfach dieses Ergebnis nicht erreicht, weil oft Kostenträger und die über die Ausgaben beschließenden Personen aus verschiedenen Bevölkerungsklassen stammen.

zur Beschäftigung mit öffentlichen Angelegenheiten angeregt¹. Daneben ist in kleineren Verhältnissen dem Bürger noch eine persönliche Kontrolle über die Ausgabewirtschaft des dezentralisierten Teiles möglich, wodurch eine Mißwirtschaft der unmittelbar handelnden Organe wesentlich erschwert wird. Aber auch sonst kann die Dezentralisation zu einer Verbilligung der Verwaltung führen. In den kleineren Gemeinwesen können die öffentlichen Angelegenheiten weitgehend von unbesoldeten Ehrenbeamten geführt werden, während bei stärkerer Zentralisation besoldete Berufsbeamte angestellt werden müßten. Im übrigen sei aber auch hier — wie schon oben S. 45 f. — betont, daß sich kein allgemeiner Grundsatz aufstellen läßt, daß Dezentralisation die Unkosten der Organisation eines Gemeinwesens vermindert, sondern daß von Fall zu Fall geprüft werden muß, wie mit den geringsten Mitteln der größte Erfolg erreicht wird².

Wenn auch zuletzt hauptsächlich an die in der Selbstverwaltung verwirklichte unabhängige Dezentralisation angeknüpft wurde, so sei doch ausdrücklich hervorgehoben, daß auch die administrative Dezentralisation erhebliche Vorteile hat, indem das meiste oben Gesagte auch auf sie zutrifft. Indem z. B. das preußische Gesetz über die Landeskulturbehörden vom 3. Juni 1919 die Stellung der örtlichen Kulturamtsvorsteher im Vergleich zu den früheren Spezialkommissaren verselbständigte, hat es mit dieser Dezentralisation eine wesentliche Förderung der dem Kulturamtsvorsteher zugewiesenen Tätigkeitsgebiete erreicht.

IV. Ob und in welchem Umfange man im konkreten Falle der Zentralisation oder Dezentralisation den Vorzug geben soll, dafür gibt es keine allgemeinen Regeln. Insofern sind die erwähnten Vorteile beider relativ. Wo man die individualistischen Ergebnisse braucht, wird man auf die Dezentralisation zurückgreifen; wo dagegen der Individualismus bereits die Überhand gewonnen hat, wird man die

¹ Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei hervorgehoben, daß selbst eine so starke Dezentralisation, wie sie in der rechtlichen Selbstverwaltung liegt, nicht notwendig die Verantwortlichkeit für die Einnahmewirtschaft nach sich zieht. Steuerüberweisungen und Garantien durch andere Verbände wirken dem entgegen. Umgekehrt kann bereits bei administrativer Dezentralisation (Dekonzentration), wenn sie sich mit unabhängiger Dezentralisation verbindet, die Verantwortung für die finanziellen Angelegenheiten der dezentralisierten Stelle überlassen sein. Die Tragung der Polizeikosten in Preußen durch die Gemeinden bildet ein Beispiel hierfür.

² Es wird von vermeintlichen Vorkämpfern einer Verwaltungsreform häufig übersehen, daß nicht einfach möglichste Billigkeit, sondern möglichste Güte der Verwaltung das Ziel sein muß, d. h. daß mit den geringsten Mitteln ein möglichst großer Erfolg erreicht wird (vgl. meinen Vortrag beim Schlesischen Städtetag über „Kommunale Verwaltungsreform“, Schlesische Zeitung v. 16. Febr. 1927, Nr. 84; Breslauer Zeitung v. 16. Febr. 1927, Nr. 77).

Zentralisation vorziehen. Aber auch insoweit bedarf es noch einer Einschränkung: So kommen neben den objektiven Bedürfnissen Volkscharakter, Weltanschauung, politische Auffassung u. a. m. für die Bewertung der Vor- und Nachteile von Zentralisation und Dezentralisation in Betracht. Der Individualist wird beispielsweise die Vorzüge der Dezentralisation höher einschätzen als der Sozialist. So kommt es, daß allgemein niemals, in konkreten Fällen nur selten die Meinungsverschiedenheiten darüber verschwinden werden, welche Kräfte — die zentralistischen oder dezentralistischen — den Vorzug verdienen. Bei uns sollte man sich im Augenblick vor Überschätzung der Zentralisation und Mißachtung der Vorzüge der Dezentralisation hüten. Im übrigen muß man jeweils die vorhandenen zentralistischen und dezentralistischen Kräfte aus dem Zusammenhang heraus, in dem sie im Einzelfalle in Erscheinung treten, beurteilen.

Viertes Kapitel.

Zentralisation und Dezentralisation in Aufbau und Verwaltung der Staaten.

I. Schon in den vorhergehenden Kapiteln wurden vereinzelt Beispiele aus dem Staatsrecht herangezogen, an denen gewisse Erscheinungen der Zentralisation oder Dezentralisation aufgezeigt wurden. Trotzdem aber erscheint es zweckmäßig, in einem besonderen Kapitel zusammenhängend das Wirken von Zentralisation und Dezentralisation in der Praxis vorzuführen, um die große praktische Bedeutung jener in den vorigen Kapiteln theoretisch behandelten Kräfte nachzuweisen und ihr Wirken im Zusammenhang der Lebensäußerung der einzelnen Staaten und damit ihr innerstes Wesen verständlich zu machen. Wollte man hierbei Vollständigkeit erreichen, d. h. überall in der Welt den zentralistischen und dezentralistischen Tendenzen nachgehen, so würde eine solche Darstellung außerordentlich umfangreich werden, aber auch infolge ihrer notwendigen Unübersichtlichkeit ihren Zweck verfehlen, zumal kaum in zwei Fällen der Wirklichkeit Zentralisation und Dezentralisation in der gleichen Abstufung und im gleichen Gegeneinanderwirken vorkommen. Es sollen daher im folgenden an einigen markanten Beispielen verschiedene Stufen von Zentralisation und Dezentralisation dargestellt und zugleich etwaige bestehende Zweifel geklärt werden. Von einer Stellungnahme zu allen dabei nebenher auftauchenden Streitfragen sowie erschöpfender Erörterung aller Ansichten ist bewußt abgesehen, um Ziel und Rahmen dieser Arbeit nicht zu überspannen.

II. Wirken in der Völkerrechtsgemeinschaft zentralistische und dezentralistische Kräfte? Im Gegensatz zu G. JELLINEK¹, der die

¹ Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Neudruck, 1922, S. 379.

Staatengemeinschaft für rein anarchisch hält, glaubt KELSEN¹ hier von einer Einheit des Gesamtgebietes reden zu können, das durch positiv gesetzte Normen und nicht bloß durch die hypothetische Grundnorm konstituiert ist, und sieht in der Völkerrechtsgemeinschaft den äußersten Grenzfall der Dezentralisation. Als Folge der Identifizierung von Rechtsordnung und Staat verfällt KELSEN dem von HELLER² mit Erfolg bekämpften Irrtum, daß die Völkerrechtsgemeinschaft selbst Staat sei und daß daher eine Dezentralisation in ihr wirken könne. Selbst die Existenz einer für ein bestimmtes Gebiet gemeinsamen Grundnorm würde aber noch nicht zur Annahme einer Organisation, der ersten Voraussetzung von Zentralisation und Dezentralisation, genügen.

Ohne eine Zentrale, von der aus die von ihr vorzunehmenden Willensakte auf andere Stellen übertragen werden, gibt es weder Zentralisation noch Dezentralisation. Bei der Völkerrechtsgemeinschaft mangelt es aber an jeder Zentrale³, deren Stelle die der Gemeinschaft angehörenden Staaten auf Grund von Dezentralisation ersetzen könnten. Wie HEILBORN⁴ zutreffend hervorhebt, fehlt im Völkerrecht jede Überordnung. Jene civitas maxima, von der schon vor Jahrhunderten der Philosoph WOLFF träumte, existiert nicht. Selbst wenn eine Kodifikation des materiellen Völkerrechts zustande käme⁵, würde damit noch nicht ein der Zentralisation und Dezentralisation fähiges Gemeinwesen geschaffen sein; denn auch dann würde die Geltung dieses Codex nicht auf einem höheren Willen, sondern allein auf dem Willen der ihm unterworfenen Staaten beruhen⁶.

Wenn aber auch bei der Völkerrechtsgemeinschaft als solcher die Frage nach der Zentralisation und Dezentralisation mangels einer den ihr angehörenden Staaten übergeordneten Zentrale nicht entstehen kann, so scheiden diese Organisationsprinzipien doch nicht ganz für das Völkerrecht aus. Sobald sich innerhalb der Staaten Organisationen bilden und nun ein Zentralorgan für bestimmte Zwecke geschaffen wird, taucht für diese Organisation das Problem der Zentralisation und Dezentralisation auf. Eine solche Organisation ist z. B. der Völkerbund. Seine zentralen

¹ Allgemeine Staatslehre. 1925, S. 165. — Dagegen auch VERDROSS: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926, S. 18f.

² Die Souveränität 1927, S. 134, 155 u. an anderen Stellen.

³ Es kann nicht TRIEPEL (Völkerrecht und Landesrecht 1899, S. 27 ff., 45, 79) zugestimmt werden, der — wie zahlreiche andere Autoren, z. B. BINDING; GIERKE und besonders italienische Schriftsteller — die bindende Kraft des Völkerrechts auf einen höheren Willen zurückführen.

⁴ Les sources du droit international. Paris 1927, S. 11, 15ff.

⁵ Über den Stand der Angelegenheit vgl. HEILBORN: a. a. O., S. 57ff.

⁶ So G. JELLINEK: Allgemeine Staatslehre, S. 378f. — Weitere Literatur ist bei G. JELLINEK: a. a. O., Neudruck 1922, S. IX, nachgewiesen; vgl. ferner v. LISZT-FLEISCHMANN: Das Völkerrecht, 12. Aufl., 1925, S. 9. Interessant die Konstruktion von VERDROSS, a. a. O. S. 33 ff.

Organe sind nach Artikel 2 der Satzung Bundesversammlung und Rat. Die Mitglieder des Bundes selbst sind ebensowenig dezentralisierte Stellen des Bundes wie die Staatsangehörigen dezentralisierte Stellen eines Staates oder wie Vereinsmitglieder dezentralisierte Stellen des Vereins sind, weil sie nicht Organschaftshandlungen vornehmen, die sonst die Zentrale ausüben müßte¹. Dagegen könnte sich der Völkerbund, der heute noch stark zentralisiert ist, seinerseits sachlich wie räumlich dezentralisieren. So hätte z. B. — anders als es nach Art. 387ff. des Friedensvertrags von Versailles geschehen ist — das Internationale Arbeitsamt als eine Unterbehörde des Völkerbunds unter Anwendung der Form sachlicher Dezentralisation errichtet werden können. Oder es könnten in den wichtigsten Großstaaten Zweigstellen des Völkerbundes mit gewissen von der Völkerbundszentrale verliehenen selbständigen Befugnissen gegründet werden — räumliche Dezentralisation.

In ähnlicher Weise ist innerhalb der verschiedensten völkerrechtlichen Staatenverbindungen Zentralisation und Dezentralisation möglich. Letztere liegt stets dann vor, wenn zwischen die Zentrale der Staatenverbindung und ihre Mitglieder Zwischenstellen mit Organbefugnissen für die Staatenverbindung eingeschoben werden².

III. Besonders deutlich lassen sich Zentralisation und Dezentralisation in der Stellung der Kolonien zum Mutterlande verfolgen. Auf der einen Seite sollte man annehmen, daß die Kolonien mit ihren durchaus andersgearteten Verhältnissen und ihrer meist großen Entfernung vom Mutterland unter Anwendung weitgehendster Dezentralisation verwaltet würden, auf der anderen Seite erschwert oft die geringe Zivilisation der Einwohner die Durchführung dieses Prinzips. Andere Gesichtspunkte treten von Fall zu Fall hinzu. Vielfach ist dem Mutterlande ein politisches Eigenleben der Kolonie, insbesondere unter Beteiligung von Eingeborenen, unerwünscht; denn die höher zivilisierten Staaten sahen besonders früher oft genug in den Kolonien bloße der Befriedigung ihrer imperialistischen Wünsche dienende Ausbeutungsobjekte, aus denen ein möglichst großer wirtschaftlicher Nutzen gezogen werden sollte, sei es durch unmittelbare Nutzbarmachung der

¹ Auf die Streitfrage, ob etwa der Wähler eine Organhandlung im Staate vornimmt, ist hier nicht einzugehen; jedenfalls liegt in dem Wahlrecht keine Dezentralisation.

² Die Vorstellung, daß die völkerrechtlichen Staatenverbindungen an sich schon eine Form loser Dezentralisation darstellen, beruht auf der irrigen Auffassung KELSSENS (vgl. Allgemeine Staatslehre, S. 122), daß Subjekt des Völkerrechts die Einzelpersonen, nicht die Staaten seien; dagegen die herrschende Meinung, z. B. v. LISZT-FLEISCHMANN: a. a. O., S. 13; HELLER: Die Souveränität 1927, S. 155.

Um die etwa vorhandene Dezentralisation richtig zu erkennen, empfiehlt es sich, sich auf den Standpunkt der Zentrale zu stellen; von der Peripherie aus verzerrt sich das Bild leicht.

Produkte des Koloniallandes für die Zwecke des Mutterlandes, sei es als Aufnahmegebiet für die überzählige Bevölkerung des Mutterlandes oder als Absatzgebiet für die Erzeugnisse des Mutterlandes. Kulturelle und ideelle Gesichtspunkte pflegten trotz entgegengesetzter amtlicher Erklärungen der unmittelbar Beteiligten beim Erwerbe von Kolonien nur eine untergeordnete Rolle zu spielen und nur dort stärker in Erscheinung zu treten, wo die Bevölkerung entweder bereits stark mit weißen Einwanderern durchsetzt oder auf andere Weise nicht mehr in staatsrechtlicher und wirtschaftspolitischer Abhängigkeit vom Mutterlande zu halten war. Daß Kolonien Zubehör, nicht Bestandteile des Mutterlandes sind, ist ohne Belang; denn in jedem Falle liegt die Stelle, von der aus die gesamte Regierung ausgeht, in der Zentrale des Mutterlandes. Fast überall beginnt die Verwaltung der Kolonien mit starker Zentralisation, um nach und nach immer mehr einer Dezentralisation Platz zu machen.

ANSCHÜTZ¹ konnte mit Recht von den deutschen Schutzgebieten behaupten, daß sie weder Staaten noch überhaupt Gemeinwesen waren, sondern Territorien, in denen allein das Reich unter Wahrung scharfer Zentralisation herrschte. Die Schutzgebiete wurden zentral vom Kaiser unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers durch das Reichskolonialamt² gemäß § 1 des Schutzgebietgesetzes in der Fassung vom 10. September 1900 im Namen des Reichs „regiert“. Die unbedingt notwendigen örtlichen Beamten, insbesondere der Gouverneur, standen in engster Abhängigkeit von der Zentrale, wenn auch die sachliche Zuständigkeit des Gouverneurs sehr umfassend war. Auch die weitere Dezentralisation in Amtsbezirke war eine sehr unvollkommene.

Von dem Britischen Empire wird noch unter IV die Rede sein. In ihm finden wir alle Stufen von strenger Zentralisation bis zu stärkster Dezentralisation. An dieser Stelle soll nur erwähnt werden, daß sich innerhalb der englischen Kolonien dezentralistische Bestrebungen mehr und mehr geltend machen³. Northern Rhodesia und St. Helena sind noch Beispiele für eine Zentralisation ähnlich der der früheren deutschen Schutzgebiete.

In der Stellung einzelner französischer Kolonien nimmt man eine — an den Verhältnissen des Mutterlandes gemessen — verhältnismäßig starke Dezentralisation wahr. Die allmähliche Verstärkung der dezentralistischen Tendenzen ist am deutlichsten bei Algier zu beobachten, das bis zum heutigen Tage noch eine gewisse Sonderstellung unter den französischen Kolonien einnimmt. Algier wurde — ähnlich wie Frank-

¹ Deutsches Staatsrecht. HOLTZENDORFF-KOHLER: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7. Aufl., 1914, Bd. 4, S. 119.

² Nur Kiautschou unterstand dem Reichsmarineamt.

³ Vgl. LÖWENSTEIN im Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1925, Bd. 13, S. 469ff.

reich selbst — schon im vorigen Jahrhundert in Departements eingeteilt, an deren Spitze ein von der Zentrale in jeder Weise abhängiger Präfekt stand. Über die Präfekten wurde ein Generalgouverneur gesetzt, der gleichsam als örtlicher Kommissar des zentralen Ministeriums fungierte und seine gesamten Befugnisse ausschließlich von letzterem ableitete. Eine gewählte Volksvertretung gab es in Algier nicht. Im Jahre 1898 trat eine stärkere Dezentralisation ein. Der Generalgouverneur wurde zum verantwortlichen Chef der Verwaltung von Algier gemacht und die Präfekten ihm unmittelbar unterstellt. Zugleich wurde eine Vertretung der Bevölkerung geschaffen. Durch Gesetz vom 19. Dezember 1900 wurde die Rechtspersönlichkeit des Landes formell anerkannt und damit einer weiteren Dezentralisation Raum gegeben.

In den übrigen französischen Kolonien ist die Rechtslage verschieden. Zwar zeigen sich vereinzelt starke dezentralistische Tendenzen, so in Französisch-Indien in der Existenz eines gewählten Conseil général, in dem auch Eingeborene vertreten sind und dessen rechtliche Stellung der des Conseil général des französischen Departement angenähert ist¹. Im allgemeinen aber herrschen die zentralistische Elemente vor. Der Gouverneur, der die Exekutive leitet, wird von der Zentrale auf 5 Jahre ernannt; er hat ein jederzeit in einfachen Formen² auszuübendes Rechtsetzungsrecht³.

Auch in den dänischen Kolonien⁴ liegen die Verhältnisse verschieden. Das Verhältnis Grönlands zum Mutterland ist noch stark zentralistisch. Eine reine administrative Dezentralisation tut sich kund in der Stellung des Direktors und der ihm unterstellten Inspektoren der einzelnen Landesteile. Wegen ihrer Bedeutung für die Dezentralisation der Rechtsprechung sind die Kommunalräte bemerkenswert.

Auf den Westindischen Inseln handhabt die Regierungsgewalt ein vom König ernannter Gouverneur und unter seiner Verantwortung der Gouvernementssekretär oder der Expeditionssekretär. Jeder der beiden „Obrigkeitsdistrikte“, in die das Kolonialgebiet eingeteilt ist, bildet eine eigene Kommune mit einem Kolonialrat. Die Gesetzgebung ist zwar zentralisiert, indem hierfür die gesetzgebenden Organe des Mutterlandes zuständig sind; doch hat der Kolonialrat ein Recht, vor Erlaß von

¹ Einen Conseil général hat keineswegs jede Kolonie. In St. Pierre, wo 1885 ein solcher Conseil eingeführt worden war, wurde er 1897 wieder abgeschafft und durch einen weniger dezentralistischen Conseil d'administration ersetzt, der nicht gewählt, sondern ernannt wird. Der dem Gouverneur zur Seite stehende Conseil privé hat nur beratende Stimme, ist also kein Beschlußorgan der Kolonie.

² Vgl. DUGUIT: *Traité de droit constitutionnel*, 1924. Bd. 4, S. 694f.

³ Näheres vgl. bei HAURIOT: *Précis de droit administratif*, 1927, Bd. 1, S. 229 bis 235.

⁴ Vgl. GOOS-HANSEN: *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*, 1913, S. 254ff.

Gesetzen für den Distrikt angehört zu werden, und außerdem besteht die Möglichkeit, daß Anordnungen, die nur die Inseln betreffen, auf Grund einer Delegation vom König und dem Kolonialrat gemeinsam erlassen werden. Daneben besitzen Gouverneur und Kolonialrat eine Art Notverordnungsrecht. Die Rechtspflege weist insofern zentralistische Merkmale auf, als die Berufung an die Gerichte des Mutterlandes zulässig ist.

Bei Island, das bis zum Gesetz vom 30. November 1918 eine Kolonie mit sehr starker Dezentralisation im Verhältnis zum Mutterland war, hat sich inzwischen der Übergang zu einem souveränen Staat vollzogen, der mit dem bisherigen Mutterland nur noch in Realunion steht und für den daher das Problem der Zentralisation oder Dezentralisation Dänemark gegenüber nicht mehr besteht¹.

Endlich finden wir auch in den Kolonien der Vereinigten Staaten von Amerika² verschiedene Stufen von Dezentralisation. Bei Porto Rico ist die Zentralisation am stärksten, indem dort alle Regierungsgewalt von Organen ausgeht, die der Präsident ernennt. Alsdann freilich sind diese Organe relativ selbständig. Stärker ist die Dezentralisation vom Mutterland auf den Philippinen, wo die zweite Kammer eine echte Wahlkammer ist. Die von nichtchristlichen Stämmen bewohnten Teile der Inseln werden aber rein zentralistisch von einer Kommission regiert, die vom Präsidenten ernannt wird und aus dem Generalgouverneur und 8 Mitgliedern besteht.

Diese Beispiele mögen genügen, um zu zeigen, daß gerade bei den Kolonien sich die verschiedensten Stufen von Zentralisation und Dezentralisation finden und daß der Grad der Dezentralisation nicht auf Zufall beruht, sondern den Sonderbedürfnissen jedes Falles angepaßt sein und der Entwicklung des Staats und seiner Teile folgen muß.

IV. Vom Standpunkte des Problems der Dezentralisation bietet auch das British Empire erhebliches Interesse. Wie schon unter III. erwähnt, finden sich hier die verschiedensten Stufen, die LOEWENSTEIN³ unter Berücksichtigung der hier interessierenden Fragen folgendermaßen staffelt: Neben Großbritannien und Nordirland stehen am selbständigsten die überseeischen Dominions und der Freistaat Irland; es folgen die Selbstverwaltungsländer ohne Dominionstatus (Malta, Southern Rhodesia), alsdann Indien; am geringsten sind die dezentralistischen Kräfte bei den Kronkolonien, unter denen freilich auch wieder mehrere verschiedene Selbstständigkeitsgrade⁴ vorkommen und von denen die von der Mutterlandszentrale abhängigsten bereits oben S. 56 erwähnt sind.

¹ Vgl. KOELLREUTTER-GMELIN: *Ausländisches Staatsrecht*. 1923, II, S. 16.

² Vgl. E. FREUND: *Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika*. 1911, S. 16ff.

³ *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. 1925, Bd. 13, S. 429ff.

⁴ Vgl. LOEWENSTEIN: a. a. O., S. 471.

Im folgenden soll nur die Rede sein von den fünf Dominions Canada¹, Südafrika, Australien, Neuseeland und Neufundland, weil sich hier die Frage erhebt, ob man überhaupt noch von einer Dezentralisation sprechen kann, ob es sich hier nicht vielmehr um selbständige Staaten mit nur völkerrechtlicher Verbindung — etwa Realunion — zum früheren Mutterlande handelt, — eine Frage, die das innerste Gefüge des britischen Weltreichs angeht².

Meines Erachtens sind die Dominions zwar dem bisherigen Mutterlande Großbritannien gleichberechtigt; das hindert aber nicht, daß Mutterland und Dominions heute im Empire zu einer höheren staatlichen Einheit verbunden sind. Durch die weitgehende Identität der Organe des Empire und Großbritanniens wird die Erkenntnis der wahren Rechtslage erschwert, um so mehr als diese Entwicklung sich unbewußt vollzogen hat. Folgende Stelle des Balfour-Berichts (II, Abs. 2) ergibt dies einwandfrei: Great Britain and the Dominions „are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance of the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations“.

Zunächst ist durch den Balfour-Bericht die zwar schon bisher von der herrschenden Meinung³ angenommene Staateneigenschaft der Dominions anerkannt.⁴ Diese stehen aber untereinander und mit dem bisherigen Mutterlande nicht bloß in einer völkerrechtlichen, sondern einer staatsrechtlichen Verbindung *sui generis*. Dafür spricht einmal

¹ Für den Irischen Freistaat gilt nach dem Vertr. v. 6. Dezember 1921 das gleiche wie für Canada.

² Für eine sachgemäße Beurteilung kann hier nur allerneustes Material herangezogen werden, insbesondere der von BALFOUR unterzeichnete Report of Inter-Imperial Relations Committee v. 18. November 1926, der u. a. abgedruckt ist bei MÜCKENBERGER: Die britische Reichskonferenz und das Verfassungsproblem. 1927, S. 139. Er wird im folgenden kurz bezeichnet als „Balfour-Bericht“. — Vgl. ferner GRABOWSKY: Englands Grundprobleme. Zeitschr. f. Politik 1927, Heft 5.

³ Vgl. z. B. KOELLREUTTER in KOELLREUTTER-GMELIN: Ausländisches Staatsrecht. 1923, I, S. 14; LÖWENSTEIN: a. a. O., S. 429; anderer Meinung CARRÉ DE MALBERG: Contribution de la théorie générale de l'Etat. 1920, Bd. 1, S. 163.

⁴ Zur Erlangung genügt freilich nicht ein bestimmter Grad von Selbständigkeit, sondern es muß die Ursprünglichkeit der Herrschaftsgewalt anerkannt sein. Hierzu ist nicht erforderlich, daß historisch die Herrschaftsgewalt ursprünglich ist, sie muß vielmehr nur zur Zeit nicht aus der Herrschaftsgewalt eines andern Staates abgeleitet sein. Diese Ursprünglichkeit ist zwar noch nicht damit anerkannt, daß die Gemeinwesen als „autonomous“ bezeichnet werden — das sind Selbstverwaltungskörper auch —, wohl aber liegt die Anerkennung in einem Satze (II, Abs. 4) wie: „Every self-governing member of the Empire is now the master of its destiny“, oder in der unter IVa vorgesehenen Änderung des Titels des Königs.

die geschichtliche Entwicklung, dann aber die vorstehende ausdrückliche Erklärung, daß es sich um Staaten in dem Empire handle, ferner daß von einer „Verfassung“ des Empire ausdrücklich gesprochen wird¹, die nicht schriftlich niedergelegt werden soll — aber nach dem Sinne des Satzes nicht, weil das Empire kein Staat ist, sondern weil die Schwierigkeiten der Festlegung zu groß seien. Besonders deutlich aber zeigt sich, daß das Empire ein dem Mutterland und den Dominions gemeinsam übergeordneter Staat ist, in der Reichsaufsicht, deren Bestehen nicht bestritten, ja sogar vom Balfour-Bericht vorausgesetzt wird; lediglich über ihren Umfang bestehen Zweifel². Endlich existieren heute anerkanntermaßen noch staatsrechtliche Schranken der Dominions bei ihrer Gesetzgebung, ganz zu schweigen von ihrer Beschränkung auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten, bei Kriegserklärung und Friedensschluß³. Alles das zusammen dürfte genügen, um darzutun, daß das Empire ein staatsrechtliches Band um Großbritannien, Irland und die Dominions schlingt und daß sie alle in ihm zu einer höheren staatlichen Einheit vereinigt sind.

Nimmt man aber eine solche Einheit an, so besteht nun im Verhältnis vom Empire zu den Dominions ein so starker Grad von unabhängiger Dezentralisation der Qualität wie der Quantität nach, wie wir ihn sonst nirgends in der Praxis wiederfinden, insbesondere bei keinem der unten zu besprechenden Bundesstaaten. Die zentralistischen Tendenzen, die das Empire als Staat zusammenhalten, sind juristisch sehr schwach; den Kitt bildet die gemeinsame Vergangenheit und der Blick für die praktischen Bedürfnisse. Vielleicht wird sich neben der Krone die Reichskonferenz zu einem ständigen Organ des Empire entwickeln, das dann dessen Staatsqualität deutlicher in Erscheinung treten läßt⁴.

V. Für den Aufbau des Bundesstaats sind Zentralisation und Dezentralisation geradezu charakteristisch. Bezeichnen die Begriffe Unitarismus und Föderalismus, wie oben (S. 37 ff.) dargelegt, Bestrebungen, die sich auf das Verhältnis von Bund und Gliedstaaten allgemein beziehen, so interessiert vom Standpunkt der Zentralisation und Dezentralisation aus nur das Verhältnis von Bundeszentrale zu Gliedstaatenzentrale und die zentralistischen oder dezentralistischen Momente im Aufbau entweder des Bundes oder der Gliedstaaten. Bezüglich

¹ Balfour-Bericht II, Abs. 1: „. . . Nothing would be gained by attempting to lay down a Constitution for the British Empire.“

² Vgl. MÜCKENBERGER: Die britische Reichskonferenz und das Verfassungsproblem, 1927, S. 112, und IVc des Balfour-Berichts.

³ MÜCKENBERGER: ebendort S. 119.

⁴ Vgl. hierzu MÜCKENBERGER: ebendort S. 1—66, 121—138; LEJEUNE: Kolonial- und Reichskonferenzen 1917; R. JEBB: The Imperial Conference. 2 Bde. London 1911.

des ersteren Verhältnisses überschneiden sich Unitarismus und Zentralisation bzw. Föderalismus und Dezentralisation, die untereinander, wie ausgeführt, wesensverschieden sind.

Betrachtet man das heutige Deutsche Reich als Bundesstaat unter Abstrahierung von den Ländern und Landesbehörden — diese werden erst unten berücksichtigt —, so zeigt es sich stark zentralistisch. Eigene Behörden, mittels deren eine administrative Dezentralisation möglich wäre, gibt es hier nur in geringem Umfange.

In Art. 14 der Reichsverfassung ist der Grundsatz aufgestellt, daß die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt werden, „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen“. Die Reichsverfassung selbst erwähnt schon im 6. Abschnitt des 1. Hauptteils Gebiete, auf denen ihre eigene Verwaltung allein zuständig ist. Für eine Dezentralisation kommen davon insbesondere in Betracht Wehrmacht, Zollwesen, Eisenbahn, Post und Telegraphie sowie die in den letzten Jahren zwischen Reich und Ländern hart umstrittenen Wasserstraßen in dem in Art. 97 vorgesehenen Umfange. Am bedeutsamsten aber ist die in den Art. 83, 84 bereits vorgesehene, aber erst durch Gesetz vom 10. September 1919 und die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 mit der sog. Erzbergerschen Finanzreform endgültig eingerichtete Reichfinanzverwaltung. Nachdem das Reich auf diese Weise neben den mehr technischen Verwaltungen von Post, Wehrmacht usw. einen eigenen Verwaltungsbehördenorganismus sich geschaffen hatte, der eine in der Form der Dekonzentration dezentralisierte Verwaltung ermöglichte, hätte es nun die Zuständigkeit der dezentrierten Reichsverwaltung durch Bepackung der Reichsfinanzbehörden mit anderen Aufgaben erweitern können. Diesen Weg hat es jedoch nicht beschritten, wahrscheinlich auch deswegen, weil die lokalen Finanzbehörden in den letzten sieben Jahren kaum ihre ureigensten Aufgaben zu bewältigen vermochten. Die administrative Dezentralisation des Reichs ist also von geringer Bedeutung geblieben¹.

Aber auch die unabhängige Dezentralisation durch Selbstverwaltungskörper, etwa gar noch mit Autonomie, spielt beim Reiche eine unwesentliche Rolle. Zwar bestehen in der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in einzelnen Trägern der Sozialversicherung juristische Personen, die auf Grund unmittelbarer Übertragung durch das Reich Reichsverwaltung ausüben, aber sie alle besitzen nur eine sehr beschränkte Zuständigkeit. In allen anderen

¹ Daß neben dieser administrativen Dezentralisation der Verwaltung noch eine solche der Rechtsprechung besteht (Finanzgerichte!), sei nur nebenher erwähnt. Die räumliche Dezentralisation der Rechtsetzung ist im Gebiet des Reichssteuerrechts sehr gering.

Fällen¹ kann das Reich sich örtlicher Stellen nur auf dem Umwege über die Länder bedienen. Die in der Tat starke Dezentralisation im Deutschen Reiche äußert sich also nicht in der Organisation des Oberstaats selbst, sondern hauptsächlich in der Tätigkeit der Länder für das Reich oder für sich selbst innerhalb ihres eigenen staatlichen Zuständigkeitsbereichs. Dezentralisation oder Zentralisation treten damit praktisch in unmittelbare Beziehung zu den föderalistischen und unitarischen Tendenzen.

Entsprechende Überlegungen lassen sich für andere Bundesstaaten anstellen. Überall bestehen eigene Bundesbehörden, die teils stärker, teils schwächer dezentralisiert Aufgaben des Bundes erledigen. Daneben aber findet sich in allen Bundesstaaten eine Dezentralisation von Bundesaufgaben auf die Länder als Staaten, wird ja doch nur dadurch der Lebenszweck des Bundesstaats überhaupt erfüllt².

Geht man — nunmehr unter Berücksichtigung der Länder und Landesbehörden — den zentralisierenden und dezentralisierenden Tendenzen innerhalb des Bundesstaats nach, so zeigt sich nach Ausschaltung der eigenen dezentralisierten Bundesorgane, von denen eben die Rede war, daß sich in der Praxis fast jede Zuständigkeit der Glieder dezentralistisch, fast jede des Bundes zentralistisch auswirkt.

Am deutlichsten wird das bei der Gesetzgebung. Wie verschieden hier die Zuständigkeit zwischen Bund und Gliedern verteilt sein kann, dafür bietet ein gutes Beispiel ein Vergleich der Art. 2—4 der Reichsverfassung vom 16. April 1871 mit den Art. 6—12 der geltenden Reichsverfassung. Eine starke Zentralisation der Gesetzgebung durch die neue

¹ Freilich sucht das Reich trotzdem die Benutzung der Länder gern zu umgehen. Das geschieht manchmal dadurch, daß es eine Angelegenheit weiter zentralistisch regelt und lediglich durch Laienbeteiligung dem Publikum diese Regelung schmackhafter zu machen sucht. Daher rührt denn auch zum Teil die von LASSAR (Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1926, Bd. 14, S. 46ff.) erwähnte auffallende Vermehrung der politischen Selbstverwaltung im Reichsrecht. Gelegentlich bedient sich das Reich auch statt der Länder oder eigener Behörden privater Organisationen (z. B. Wohlfahrtsorganisationen) mit eigenem dezentralisiertem Apparat, sofern gerade die Interessen des Reichs und dieser Verbände zusammenlaufen.

² So besteht in Österreich nach Art. 77 der Verfassung eine Bundesverwaltung, die von den Bundesministerien und ihren unterstellten Ämtern geführt wird. Daneben haben wir noch die mittelbare Bundesverwaltung durch Landesbehörden und die eigene Landesverwaltung. — In der Schweiz werden die Gesetze des Bundes entweder von eigenen Bundesbehörden oder durch die Kantone ausgeführt. Gelegentlich besteht auch hier eine unabhängige Selbstverwaltung durch juristische Personen innerhalb der Bundesverwaltung (vgl. FLEINER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 1923, S. 461, 209). — In den Vereinigten Staaten von Amerika wird auf den vom Bunde gesetzlich geregelten Gebieten die Bundesverwaltung durch eigene Behörden ausgeführt; Ausführung der Bundesgesetze durch die Einzelstaaten gehört zu den Ausnahmen. — Überall aber ist wenigstens die Gesetzgebung zum Teil auf die Einzelstaaten dezentralisiert.

Reichsverfassung ist unverkennbar. In den Vereinigten Staaten von Amerika ist die Gesetzgebung sehr viel stärker dezentralisiert; sogar das bürgerliche Recht und Handelsrecht sind dort Sache der Einzelstaaten. In der Mitte zwischen dem Deutschen Reich und den Vereinigten Staaten steht bezüglich der Dezentralisation der Gesetzgebung die Schweiz. In Österreich läuft die Entwicklung ähnlich wie bei uns in zentralistischer Richtung¹. Unter den bundesstaatlich organisierten Dominions ist am stärksten dezentralisiert Australien, eine Tatsache, die auf die geschichtliche Entstehung dieses Bundes zurückzuführen ist; die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes sind gering; es besteht nicht einmal ein Vorrang der Bundesgesetzgebung, jedoch machen sich seit dem Weltkriege stärkere Zentralisierungsbestrebungen bemerkbar². Ganz im Gegensatz dazu ist Südafrika streng zentralisiert, während Canada in der Mitte steht.

Ein starkes zentralistisches Moment besteht in der Gesetzgebung, wenn der Bund den Gliedstaaten die freie Verfügung über ihre Verfassung beschränkt und eine zentrale gleichmäßige Regelung trifft, wie dies nach Art. 17 der Reichsverfassung der Fall ist. Andererseits können dezentralistische Tendenzen darin erkannt werden, daß einzelne Landes- teile in zentrale Bundesorgane Vertreter entsenden. Die Entsendung von Vertretern der Länder in den Reichsrat der deutschen Reichsverfassung (Art. 60), in den Bundesrat in Österreich (Art. 34 österr. Verf.), in den Ständerat in der Schweiz (Art. 80 schw. Verf.), in den Senat in den Vereinigten Staaten (Art. 1 Sect. 3 amerik. Verf.) und in die Oberhäuser der Dominions durch die Gliedstaaten sind Beispiele hierfür³. Da die so gebildeten Organe mit dem Augenblick ihres Zusammentritts Organe der Zentrale des Bundes werden, so ist zwar nicht unmittelbar rechtlich, wohl aber tatsächlich in ihrer politischen Auswirkung ihre Funktion dezentralistisch⁴. Freilich ist bei der Beurteilung im Einzelfalle zu be-

¹ KELSEN (Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1927, Bd. 15, S. 53) betont gerade auch den zentralistischen Charakter der Bundesverfassungsnovelle vom 30. Juli 1925.

² Vgl. hierzu und zum folgenden LÖWENSTEIN: Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1925, Bd. 13, S. 452ff.

³ Jedoch werden die dezentralistischen Tendenzen von vornherein verschieden stark sein, je nach dem, wer den Vertreter bestellt. Eigentliche Dezentralisation kann überhaupt nur dort vorliegen, wo — wie es die Regel ist — die Vertreter von den Gliedstaaten frei bestellt werden. Wo dagegen — wie in Kanada und zum Teil in Südafrika — die Mitglieder des Oberhauses von der Krone oder einer andern zentralen Stelle, wenn auch aus dem Gebiete eines bestimmten Landes, ernannt werden, dort kann eigentlich von Dezentralisation keine Rede mehr sein. Denn das Wesentliche liegt — und das ist der Unterschied vom Föderalismus — darin, daß ein bestimmter Akt — hier die Bestellung des Vertreters — nicht von der Zentrale, sondern gerade von lokalen Stellen vorgenommen wird.

⁴ In einem ähnlich liegenden Falle, wo es sich allerdings nicht um einen Bundesstaat handelt, hat ein auf Bestellung lokaler Stellen beruhendes parlamentsähn-

rücksichtigen, eine wie einflußreiche Stellung die Verfassung selbst diesen so geschaffenen Organen verleiht¹.

Die Rechtsprechung ist im Deutschen Reich nach der Reichsverfassung von 1919, wie es schon nach der von 1871 der Fall war, weitgehend dezentralisiert, indem die Justizhoheit grundsätzlich von den Ländern ausgeübt wird. Das der Rechtseinheit dienende Reichsgericht², der Staatsgerichtshof, das geplante Reichsverwaltungsgericht und einzelne Reichssondergerichte (Reichsfinanzhof, Finanzgerichte, Reichswirtschaftsgericht u. a.) sind Ausnahmen, die aber doch wichtige zentralistische Tendenzen in Erscheinung treten lassen. Weitgehender als bei uns ist die Dezentralisation der Rechtsprechung in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo die Gerichtsbarkeit der Gliedstaaten vom Bunde erheblich unabhängiger ist, weshalb dort in der Praxis die Entscheidungen der höchsten Gerichte der Einzelstaaten eine größere Rolle spielen als bei uns. Umgekehrt ist in Österreich alle Rechtsprechung Bundessache; damit entfällt hier jegliche Dezentralisation durch die Länder³.

Soweit die Verwaltung eine eigene Bundesverwaltung mit Dezentralisation durch Dekonzentration oder Selbstverwaltung ist, war davon schon oben (S. 61) die Rede. Hier ist lediglich noch festzustellen, daß vielfach die Länder zur Bundesverwaltung herangezogen werden und daß darin eine stärkere Dezentralisation liegt, als wenn die Bundeszentrale selbst tätig sein würde. Insoweit kann man in Art. 14 der Reichsverfassung eine dezentralistische Tendenz erkennen. An dem Beispiel des Reichsministeriums des Innern zeigt LASSAR⁴, wie der Art. 14 eine Entleerung der Zentrale für die allgemeine innere Reichsverwaltung zur Folge hat; die auf dieser Rechtsgrundlage beruhende Dezentralisation hat dieses Ministerium in seiner Tätigkeit auf andere Bahnen gelenkt, als sie sonst Verwaltungszentralbehörden mit ihren Hauptfunktionen zu beschreiten pflegen.

liches Gebilde seine dezentralistische Entstehung ganz vergessen: Die preußischen Staatsratsvertreter, gewählt von den Provinzialvertretungen, haben sich nach parteipolitischen Fraktionen, nicht auf territorialer Basis zusammengeschlossen. Damit ist das Wirken dezentralistischer Kräfte im Staatsrat verhindert, freilich die territoriale Einheit des Preußischen Staats durch ihn nicht mehr gefährdet.

¹ So sind z. B. die Befugnisse des Reichsrats bei der Gesetzgebung nach der RV. geringer als die des Ständerats nach der Schweizer Verf. (Art. 89).

² Freilich beschränkt sich die Zuständigkeit des Reichsgerichts nicht auf diese Aufgabe. In § 134 des Gerichtsverfassungsgesetzes erscheint es als rein zentralistisches Gericht.

³ Da aber innerhalb des Bundes eine Dezentralisation der Justiz besteht, kann man nicht eigentlich sagen, daß die Rechtsprechung in Österreich überhaupt zentralistisch sei; sie ist zunächst nur unitarischer als in den erwähnten andern Bundesstaaten und nicht dezentralisiert durch die Länder.

⁴ Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1926, Bd. 14, S. 97.

Wenn das Reich die Ausführung der Reichsgesetze den Ländern überläßt, so hat das in der Regel eine Unabhängigkeit der Länder zur Folge, wie sie nicht einmal bei Selbstverwaltungskörperschaften des Reichs besteht. Denn Gliedstaaten sind gewöhnlich gegenüber dem Bunde selbständiger als Selbstverwaltungskörper gegenüber dem Staate, da die Bundesaufsicht eben wegen der Staatlichkeit der Glieder wesentlich schwächer zu sein pflegt als die Staatsaufsicht gegenüber Selbstverwaltungskörpern. Infolge dieser besonders ausgeprägten Unabhängigkeit hat man hier eine qualitativ starke Dezentralisation zu erkennen.

Es ist aber auch möglich, daß der Bund die Bundesgesetze zwar auch durch Landesbehörden durchführen läßt, letztere aber dabei als seine eigenen Organe betrachtet, die nun unter Bindung an Weisungen des Bundes unter dessen Verantwortung tätig werden. Man spricht in solchen Fällen von Bundesauftragsangelegenheiten, weil hier Behörden der Glieder als Beauftragte, als Organe des Bundes auftreten. Infolge der starken Abhängigkeit der Gliedstaatsbehörden, die in anderen Fällen nur der lockeren Bundesaufsicht unterworfen sind, liegt in dieser Art der Ausführung von Reichsgesetzen eine sehr viel schwächere Dezentralisation, die insbesondere auch schwächer ist als eine Dezentralisation durch Selbstverwaltungskörper. Im Deutschen Reich ist die Form der Dezentralisation durch Schaffung von Reichsauftragsangelegenheiten für die Länder ziemlich selten; die Reichswasserstraßenverwaltung, die von Landesbehörden als Reichsverwaltung geführt wird, ist hier ein Beispiel. Dagegen spielt sie in Österreich in der Gestalt der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 102, 103 österr. Verf.) eine große Rolle¹.

Es bestehen also im Bundesstaat folgendermaßen abgestufte Dezentralisationsmöglichkeiten: 1. Für die Rechtsetzung: a) Am schwächsten ist die Dezentralisation, wenn der Bund seiner eigenen Zentrale alle wichtigen Materien, insbesondere den Einfluß auf die Verfassung der Gliedstaaten, selbst vorbehält und allein die Kompetenzkompetenz besitzt; b) die Dezentralisation steigert sich, je größer der Umfang der den Ländern überlassenen Materien ist und je stärker sich Landesgesetze den Bundesgesetzen gegenüber behaupten können; c) eine weitere Dezentralisation liegt in der Möglichkeit, das Rechtsetzungsrecht der Länder auf Selbstverwaltungskörper zu übertragen; d) im Falle a) ist eine Verstärkung der Dezentralisation dadurch möglich, daß statt der Bundeszentrale lokale Bundesbehörden, im Falle b) daß statt der Gliedstaatenzentrale lokale Landesbehörden mit der Erledigung

¹ Vgl. HERRNITZ: Österreichisches Verwaltungsrecht. 1925, S. 71 ff.; KELSEN im Jahrbuch d. öffentl. Rechts 1927, Bd. 15, S. 54 ff.; WITTMAYER: Österreichisches Verfassungsrecht. 1923, S. 19.

von gesetzgeberischen Aufgaben betraut werden. 2. Für die Rechtsprechung: a) Am schwächsten ist die Dezentralisation, wenn nur ein zentrales Bundesgericht oder — schon stärker — mehrere, zentrale wie örtliche, Recht sprechen; b) mit der Übertragung der Rechtspflege auf lokale Landesgerichte erhöht sich die Dezentralisation, die c) am stärksten dann ist, wenn nur Landesgerichte sowohl in Reichs- wie Landesangelegenheiten Recht sprechen oder d) wenn gar innerhalb des Gliedstaates eine weitere Dezentralisation auf Gerichte der dem Gliedstaate eingegliederten juristischen Personen erfolgt. 3. Für die Verwaltung: a) Am schwächsten ist die Dezentralisation, wenn der Bund eigene Behörden mit der Ausführung der Gesetze betraut; b) stärker ist sie bei Übertragung auf die Länder, oder erst recht auf lokale Landesbehörden als Bundesauftragsangelegenheit, also unter Vorbehalt des Anweisungsrechts des Bundes; c) noch stärker — wenigstens in der Regel — bei Übertragung auf vom Bunde geschaffene Selbstverwaltungskörper; d) abermals gesteigert bei Betrauung der Länder zur Erledigung unter eigener Verantwortung, entweder durch eigene Landesbehörden, oder e) noch weitergehend durch Weiterübertragung auf die den Ländern eingegliederten Selbstverwaltungskörper.

VI. Auch im Einheitsstaat tritt uns das Problem der Zentralisation und Dezentralisation entgegen. In der bisherigen Literatur ist es üblich, das Wirken von Zentralisation und Dezentralisation im Verhältnis von Staat zu Gemeinden zu untersuchen; die erforderliche volle Klarheit ist aber nur zu erreichen, wenn man fünf verschiedene Fälle unterscheidet: 1. Die Dezentralisation im Verhältnis von Staat und Gemeinden, 2. räumliche Dezentralisation innerhalb des eigenen staatlichen Behördenorganismus, 3. sachliche Dezentralisation innerhalb des staatlichen Behördenorganismus, 4. Dezentralisation innerhalb der Gemeinde, 5. Dezentralisation zwischen Kommunalverbänden.

1. Um die zentralistischen und dezentralistischen Tendenzen im Verhältnis von Staat und Gemeinden darzulegen, wurde seither gewöhnlich der Hauptwert auf eine Darstellung der Lage in Frankreich und England gelegt¹, wo angeblich die beiden Extreme vertreten sind, zwischen denen die übrigen Kulturstaaten liegen. Frankreich pflegt als das Urbild eines besonders stark zentralistischen Staates hingestellt zu werden, indem dort die unabhängige Dezentralisation nur sehr schwach vertreten ist. Präfekt, Unterpräfekt und Maire sind an zentrale Anweisungen weitgehend gebunden. Bei der häufigen Behandlung, die diese Verhältnisse erfahren haben, soll aber Bekanntes hier nicht wieder-

¹ So insbesondere JERUSALEM: Zentralisation und Dezentralisation. Handbuch der Politik, a. a. O. 1912; ferner AUCOC: a. a. O.

holt und lediglich auf das bereits oben¹ wiedergegebene Ergebnis dieser Entwicklung verwiesen werden. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß trotz der zentralistischen Organisation Frankreichs Bestrebungen nach stärkerer Dezentralisation immer wieder hervortreten. So wurde in den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts unter dem Einfluß dieser Tendenzen durch Einführung des Wahlsystems für die Conseils généraux und municipaux wenigstens eine gewisse Unabhängigkeit der lokalen Stellen gesichert. Reformvorschläge in den 90er Jahren² förderten zwar eine Reihe wertvoller theoretischer Erörterungen über das Problem der Dezentralisation zutage, brachten aber keinen praktischen Fortschritt. Erst³ die Verwaltungsreform vom Herbst 1926⁴ schuf hier einigen Wandel. Sie brachte einmal eine in diesem Zusammenhange nicht weiter interessierende Dekonzentration der Staatsverwaltung, indem eine Anzahl von Befugnissen der Zentrale auf die Präfekten und von den Präfekten auf die Unterpräfekten übertragen wurde, dann aber führte sie in der Verordnung vom 5. November 1926 zu einer beachtlichen Ausdehnung der Selbstverwaltung der Departements und Gemeinden⁵. Trotzdem überwiegen auch heute noch die zentralistischen Tendenzen in Frankreich.

Ähnlich wie Frankreich pflegte auch Spanien als ein Muster eines zentralistischen Staates bezeichnet zu werden. Doch auch dort ist eine stärkere Schwenkung zur Dezentralisation zu beobachten. POSADA⁶

¹ Vgl. oben S. 26 f. — Ziemlich belanglos scheint mir die Frage zu sein, ob die Quelle des Zentralismus im römischen Reich in einem Beschluß des Senats aus dem Jahre 27 v. Chr. zu suchen ist, wie FUSTEL DE COULANGES-CAMILLE JULIAN (*Histoire des institutions politiques de l'ancienne France* 1891, S. 200 f.) annehmen. Damals erhielt Augustus die eigene prokonsulare Gewalt über einen Teil der Provinzen. Das Problem als solches ist aber viel älter und hat schon Jahrhunderte vorher den verschiedensten Völkern Kopfzerbrechen verursacht. So hat nach dem Bankerott der mit starker Dezentralisation arbeitenden Tschou-Dynastie in China die Tsin-Dynastie den Riesenstaat zentralistisch regieren wollen. Als um 205 v. Chr. die Han-Dynastie nach dem Sturze der Tsin-Dynastie zur Regierung kam, stand sie vor der Frage: Zentralisation oder Dezentralisation, die sie, um die Werte der Ethik des Konfutsionismus sich dienstbar zu machen, im Sinne einer wenn auch abgeschwächten Dezentralisation entschied.

² Über die damaligen Reformpläne vgl. a. u. SALLES: *Les conseils généraux et la décentralisation*. *Revue politique et parlementaire*. 1895, Bd. 5, S. 101 ff.

³ Über weitere Zwischenstufen und Literatur hierzu vgl. HAURIOU: *Précis de droit administratif*. 1927, Bd. 1, S. 59 ff.

⁴ Hierüber vgl. die klare Darstellung von v. HIPPEL im *Jahrbuch d. öffentl. Rechts* 1927, Bd. 15, S. 203 ff. Dort sind auch die einschlägigen Gesetzestexte im Wortlaute mitgeteilt.

⁵ Vgl. z. B. die Änderung, die die Art. 46, 57 des Gesetzes vom 10. August 1871 durch die im Texte erwähnte Verordnung erfahren haben (vgl. Text bei v. HIPPEL: a. a. O., S. 260).

⁶ *Spanisches Staatsrecht* 1914, S. 172.

konnte das spanische Verwaltungssystem noch als ein wesentlich zentralisiertes Regime charakterisieren, das sich kennzeichnet durch seine Gleichartigkeit im ganzen Staate, „durch das Merkmal der Unterordnung aller Funktionen unter die Staatsgewalt, . . . durch den Mangel der Autonomie bei den lokalen Zentren und der korporativen Verwaltung“. In dieser Hinsicht bedeuten der Estatuto Municipal vom 8. März 1924 und der Estatuto Provincial vom 21. März 1925 einen wesentlichen Schritt in dezentralistischer Richtung¹.

Den Gegenpol zur Zentralisation in Frankreich bildet die Dezentralisation in England. Auch die englischen Verhältnisse sind bereits so häufig und so ausführlich dargestellt worden, daß ein Hinweis auf die Zusammenstellung des Ergebnisses oben² genügen mag. Es muß aber ausdrücklich betont werden, daß England in neuester Zeit erheblich zentralistischer verwaltet wird als noch vor 60 Jahren und daß von jeher in den sog. private bills immerhin starke zentralistische Tendenzen zum Durchbruch gelangten³.

Zwischen diesen Extremen in Frankreich und England pendelt das Verhältnis der Gemeinden zum Staate in der Mehrzahl der übrigen Staaten. In Deutschland, insbesondere in Preußen, sind nach der scharfen Zentralisation, die die Grundtendenz des Polizeistaates in den Territorien⁴ war, durch die auf den Gedanken der alten Kommunalfreiheit zurückgreifende⁵ Reform des Frhrn. v. STEIN dezentralistische Bestrebungen in Fluß gebracht worden. Sie haben zur Gliederung des Staates in Gemeinden und Gemeindeverbände mit juristischer Persönlichkeit und weitgehenden Befugnissen geführt, unter denen besonders bemerkenswert der Grundsatz der Universalität des Wirkungskreises ist. Dieser bedeutet, daß jeder Gemeindeverband alles in seinen Wirkungskreis einbeziehen kann, was keiner anderen Stelle gesetzlich übertragen ist⁶.

¹ Einzelheiten vgl. ANDERSEN: Die neue spanische Kommunalverfassung. Verwaltungsarchiv Bd. 32, S. 183ff. — Ein unrichtiges Bild gibt es, wenn ANDERSEN Estatuto Municipal mit „Kreisordnung“ übersetzt. Ein Widerspruch liegt auch darin, wenn S. 192 gesagt wird, daß zu einem Kreise durchschnittlich 37 Gemeinden gehören, während S. 186, 192 die Zahl der Kreise in ganz Spanien auf 12346, die der Gemeinden mit 33736 angegeben ist.

² Vgl. oben S. 27.

³ Näheres über die Entwicklung der private bill vgl. bei HATSCHKE: Englischs Staatsrecht 1905, Bd. 1, S. 503ff.

⁴ Während in den Territorien der Zentralismus blühte, zerfiel das Reich mit der Durchführung der Dezentralisation in Territorien. Art. 8 § 1 des Westfälischen Friedens gab den Fürsten die Gebietshoheit und überließ dem Kaiser nur die iura reservata. — Als Beispiel einer zentralistischen Erscheinung des frühen Mittelalters im Deutschen bzw. Fränkischen Reich seien die Missi dominici erwähnt.

⁵ Vgl. G. JELLINEK: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Neudruck 1922, S. 630.

⁶ Hier liegt ein grundlegender Unterschied zu den Gemeinden in den Vereinigten Staaten von Amerika. So sagt W. B. MUNRO (The government of

Die straffere Staatsaufsicht sowie die Möglichkeit einer vielfachen Heranziehung der Gemeinden zur Erfüllung rein staatlicher Aufgaben außerhalb der eigentlichen Selbstverwaltung durch Dekonzentration unterscheidet die Stellung der deutschen Gemeinde zum Staate — außer anderem — sehr wesentlich von der der englischen Gemeinde.

In weitem Umfange ähnlich, jedoch dezentralisierter als im Deutschen Reiche ist die Gliederung des österreichischen Staates¹. Da die österreichischen Gemeindeverfassungsgesetze ihren geistigen Ursprung in der Bewegung des Jahres 1848 haben, also in einer Zeit, in der man sogar an ein Grundrecht der Gemeinden auf Selbstverwaltung als natürliches Recht glaubte², ist dieser Unterschied nicht weiter verwunderlich³.

European Cities. New York 1909, S. 119f.): „One might almost say that, where as in the United States a City may do only what it is expressly or tacitly empowered to do by common law or by statute, in Prussia on the other hand a city may do anything which it is not prohibited from doing either by law or veto of the higher powers. There is thus an important difference between the two countries . . . a difference in favour of the Prussian cities.“ Trotzdem ist der Kreis der Geschäfte des mit juristischer Persönlichkeit ausgestatteten County wie der Town kein geringer; es handelt sich in Amerika nur scheinbar um eine stärkere Zentralisation. Während aber in Preußen durch die Staatsaufsicht ein zentralistisches Moment in Erscheinung tritt, fehlt diese als ständige Einrichtung in Amerika (vgl. FREUND: Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. 1911, S. 175). Ausnahmen, wie die Möglichkeit der Absetzung des Mayor in New York, Ohio und Michigan, ändern hieran nichts. Die Kontrolle über die Innehaltung der gesetzlichen Schranken durch die Gemeinden liegt in Amerika in den Händen der Gerichte. Da diese im Streitfalle erst angerufen werden müssen, also die Gemeinden nicht ständig überwachen, ist deren Stellung in dieser Beziehung selbständiger als bei uns.

Im übrigen weist die Kommunalverfassung in den Vereinigten Staaten unter sich zahlreiche Verschiedenheiten auf; das Recht auf local selfgovernment besteht aber — teilweise sogar in den einzelstaatlichen Verfassungen festgelegt — überall, außer in der Stadt Washington, die ganz im Sinne des Zentralismus verwaltet wird (Näheres hierüber vgl. bei FREUND: a. a. O., S. 180).

¹ Vgl. HERRNITT: Österreichisches Verwaltungsrecht 1925, S. 86ff.

² Diese Auffassung habe ich als irrig darzutun versucht in meinen „Grenzen“: a. a. O., S. 21ff.

³ Hier sei einer terminologischen Verwirrung entgegengetreten, die sich bei Frhrn. v. BENG (Autonomie und Zentralismus in der Gemeinde 1895) findet. S. 1 heißt es: „Gemeindeautonomie ist das Recht der Gemeinde zur eigenen Regelung der Verwaltung ihrer Angelegenheiten.“ In Wirklichkeit gilt das für die Selbstverwaltung, die von der Autonomie verschieden ist. Weiter wird gesagt: „Dagegen ist eine zentralistisch organisierte Gemeinde jene, bei welcher ausschließlich oder hauptsächlich die Staatsbehörde die Normen für die Gemeindeangelegenheiten erteilt.“ In diesem Falle liegt nicht eine zentralisierte Gemeinde, sondern allenfalls ein zentralisierter Staat vor. Aber auch abgesehen von solchen logischen Fehlern ist die Ausbeute der Schrift des Frhrn. v. BENG gering; die vielfach scharfe Kritik ist heute meist überholt.

Merkwürdiger schon erscheint auf den ersten Blick, daß in Belgien in der Gliederung des Staates eine verhältnismäßig starke Dezentralisation herrscht und daß auf diesem Gebiete der französische Einfluß sich nicht geltend gemacht hat. Diese Tatsache erklärt sich einmal durch den ehemaligen politischen Zusammenhang mit Holland, dann aber auch dadurch, daß die Selbständigkeit Belgiens zu einer Zeit begann — in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts —, als auch in der französischen herrschenden liberalen Theorie das Losungswort „Dezentralisation“ war. Die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 behandelt im 4. Kapitel ausschließlich die Provinzial- und Kommunaleinrichtungen und legt im Artikel 108 selbst deren Grundlagen fest. Bei dieser Gelegenheit wird auch eine weitgehende unabhängige Dezentralisation bei der Gliederung des Staates vorgesehen¹.

Diese Beispiele genügen, um zu beweisen, daß Zentralisation und Dezentralisation als Organisationsprinzipien bei der Gliederung der Staaten in Gemeinden und Gemeindeverbände eine zwar verschiedene, aber immer wiederkehrende Bedeutung besitzen. Es sei aber wenigstens anhangsweise noch bemerkt, daß nicht bloß die Gemeinden hier als Träger dezentralistischer Tendenzen in Betracht kommen, sondern auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, wie z. B. Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammern, die Träger der Sozialversicherung usw.². Vom Standpunkte der Dezentralisation aus liegt der Unterschied allein in der sachlichen Beschränkung des Wirkungskreises dieser Körperschaften³.

2. Oft ist die Zentralisation stärker und die Dezentralisation nicht bis zur Bildung selbständiger Verbände durchgeführt, sondern es bestehen bloße örtliche Verwaltungsstellen des betreffenden Ge-

¹ Art. 108 sagt: „Les lois consacrent l'application des principes suivants: . . . Nr. 2: l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce, qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode, que la loi détermine; . . . Nr. 5: l'intervention du roi et du pouvoir législatif, pour empêcher, que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.“ Außerdem bestimmt Art. 110, Abs. 2, 3, daß keine Provinzial- oder Gemeinderats ohne Zustimmung des Provinzial- bzw. Gemeinderats eingeführt werden kann.

Die nähere Ausführung findet sich im Provinzialgesetz und im Gemeindegesetz. Es handelt sich bei den belgischen Gemeinden um echte Selbstverwaltung mit weitgehender materieller Zuständigkeit (vgl. ERRERA: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1909, S. 220).

² Kaum der Erwähnung bedarf, daß alle diese Verbände hier nur als Träger der Selbstverwaltung im Rechtssinne, nicht der politischen Selbstverwaltung interessieren.

³ Diese Erscheinung ist keine Eigentümlichkeit des deutschen Rechts. Juristische Personen dieser Art finden sich in Gestalt der Handwerks- und Landwirtschaftskammern in Österreich (vgl. Gesetze v. 25. Februar 1920, v. 22. Februar 1922), in Frankreich (vgl. Gesetze v. 9. April 1898, 26. Juli 1925, 3. Januar 1924), mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Krankenkassen in Norwegen (Gesetz vom 18. September 1909) usw.

meinwesens. Man spricht hier von eigenen örtlichen Behörden. Ihrer kann kein größerer Staat entraten, sofern er nicht überhaupt eine der stärkeren Formen der Dezentralisation wählt. Bei dieser sog. administrativen Dezentralisation oder Dekonzentration besteht ein Unterordnungsverhältnis der lokalen Stelle mit einem Anweisungsrecht der zentralen Behörden. Freilich braucht auch dieses Anweisungsrecht nicht unbeschränkt zu sein; so ist es z. B. gegenüber Beschlußbehörden und Kollegialbehörden wesentlich geringer als gegenüber bürokratischen Behörden. Aber auch wenn diesen letzteren gegenüber die Zentralbehörde ein unbeschränktes Anweisungsrecht besitzt, so kann sie doch durch Selbstbeschränkung in gewissen Fällen darauf verzichten, indem sie die untergeordneten Behörden zu selbständigen Entscheidungen in bestimmtem Umfange ermächtigt. Insofern sind auch hier wieder mehrere Grade von Zentralisation und Dezentralisation möglich. Welche dieser Stufen gewählt wird, das hängt davon ab, wie die Zentralstelle ihre eigenen und der nachgeordneten Behörden Fähigkeiten einschätzt. Je größer die Tüchtigkeit der unteren Instanzen, um so stärkere Dezentralisation ist gerechtfertigt, um so mehr sollte Gebrauch von der Dekonzentration gemacht werden! Es ist unter diesen Umständen erklärlich, daß bei allen denjenigen lokalen Stellen, die sich selbst noch den Geist der Initiative und Verantwortungsfreudigkeit bewahrt haben, auf möglichst weitgehende Dekonzentration gedrungen wird, während minderwertigere Behörden und Beamten die eigene Verantwortung scheuen und die zentrale Anweisung vorziehen, ja sie vielleicht sogar dort, wo sie gar nicht vorgesehen ist, durch Berichte nach oben geradezu herausfordern und damit bei den Zentralstellen die irrige Meinung erwecken, eine noch weitergehende Zentralisation sei erforderlich.

In der hier in Rede stehenden Richtung hat in der Nachkriegszeit eine starke Zentralisation im Reich und in den Ländern Platz gegriffen. Während selbst in Frankreich durch die Verwaltungsreformen von 1926 die Dekonzentration, jene vom Franzosen bevorzugteste, weil schwächste Art der Dezentralisation, erheblich an Boden gewonnen hat, verlief die Entwicklung bei uns in den letzten 10 Jahren in umgekehrter Richtung, wenn auch zur Zeit wohl ein Stillstand zu verzeichnen ist. Solche Beispiele sich selbst verstärkender Zentralisation sind nicht nur aus der Polizei- und Domänenverwaltung in Preußen in ziemlicher Anzahl bekanntgeworden; sie lassen den zentralistischen Übereifer mancher Behörden klar erkennen. Mehr und mehr hat sich aber bei den Zentralbehörden die Gewohnheit entwickelt, Kleinigkeiten selbst zu regeln und in Einzelfällen zu entscheiden; als ob derartige Aufgaben in der Provinz nicht ebensogut gelöst werden könnten. Auch LASSAR¹ erkennt für das Reich

¹ Vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1926, Bd. 14, S. 43. — THOMA (Die Forderung des Einheitsstaats. 1928) sagt S. 7: Zentralisierender Ressortparti-

— mindestens bis 1923 — die Berechtigung jenes oft getadelten Hanges der Ministerien zur Zentralisation an, der es nicht zugelassen habe, minder bedeutende Aufgaben auf lokale Stellen zu übertragen. Es soll nicht verkannt werden, daß die schwierigen Nachkriegsverhältnisse diese Erscheinung verständlich machen; es kann auch nicht untersucht werden, ob die verstärkte Besetzung der Ministerien mit Personal¹ Ursache oder Folge dieser starken Zentralisation geworden ist. Man weiß gleichfalls nicht recht, welche Schuld an diesem Zustande Abgeordnete und Bürger haben, die in Überschätzung ihrer eigenen Bedeutung oft glauben, jede Beschwerde, jeden Wunsch mindestens sogleich an die Zentrale geben zu müssen, oder wie weit die Zentralbehörden wegen ihrer Nachgiebigkeit oder gar die Lokalbehörden wegen ihrer ungeeigneten Besetzung oder mangelhaften Organisation dafür verantwortlich zu machen sind. Hier genügt die Feststellung, daß bei uns trotz bestehender Dekonzentrationsmöglichkeiten² eine sehr weitgehende Zentralisation herrscht.

Endlich ist noch zu bemerken, daß die Dekonzentration durch eigene Behörden eine nur wenig stärkere Zentralisation ist gegenüber dem bereits oben gestreiften Falle, daß juristische Personen im Wege der Dekonzentration neben ihren Selbstverwaltungsaufgaben zu einer mittelbaren Reichs- oder Landesverwaltung herangezogen werden. Immerhin werden in der Praxis trotz des insoweit bestehenden Anweisungsrechts der Zentrale die Behörden der Selbstverwaltungskörper eine etwas größere Unabhängigkeit von der Zentrale besitzen als die eigenen Staatsbehörden³.

3. In der politischen Wirklichkeit kennen wir, wie schon im 1. Kapitel angedeutet, außer der räumlichen Dezentralisation eine bloß sachliche, die dem Dezentralisationsgrade nach regelmäßig ziemlich schwach ist. Für Aufgaben besonderen Umfanges oder besonderer Art wird nicht

kularismus ist die Berufskrankheit aller Ministerialbureaukratie.

¹ Damit soll nicht etwa behauptet werden, daß in den Ministerien zu wenig Arbeit geleistet würde. Die große Arbeitsüberlastung der Mehrzahl der Ministerialbeamten — wenigstens im Reich und in Preußen — ist allgemein bekannt. In Zweifel gezogen wird lediglich, ob die von diesen Personen geleistete Arbeit ihrer Art nach stets eine solche ist, wie sie einer leitenden Zentralbehörde zukommt.

² Daß solche Möglichkeiten in weitestem Umfange bestehen, ist von den erfahrensten Verwaltungsbeamten immer wieder anerkannt worden. Statt vieler nur eine Stimme aus jüngster Zeit: HAUSMANN (Preuß. Verwaltungsblatt, Bd. 49, S. 98) stellt fest, daß die Ministerien Wasserköpfe geworden seien, die viel zu viel Aufgaben an sich gerissen hätten, die ebensogut, wenn nicht viel besser, von untergeordneten Organen erledigt werden könnten.

³ Die Unabhängigkeit der von eigenen Landesbehörden ausgeübten Rechtsprechung stellt ebenfalls eine besondere Art von Dezentralisation dar, die in der Stufenfolge am ehesten zwischen 1. und 2. einzugliedern wäre, aber wegen der Eigenart der Rechtspflege hier nur beschränkte Bedeutung hat.

selten von der Zentrale, aber unter dieser für das gleiche Gebiet, für das die Zentrale zuständig ist, eine besondere Behörde, ja vielleicht sogar ein besonderer rechtsfähiger Verband abgezweigt. Außer dem schon erwähnten Statistischen Reichsamte seien noch genannt das Reichsmonopolamt für Branntwein, das Reichskommissariat für die öffentliche Ordnung, die Leitung des Reichswasserschutzes und die Reichsanstalt für die Angestelltenversicherung. Auch diese Übertragung von Zuständigkeiten von der Zentrale weg ist echte Dezentralisation. Eine Abtrennung von Sonderbehörden mit dem räumlich gleichen Geschäftsbereich wie die Zentrale bedeutet regelmäßig eine gewisse Selbständigkeit der sachlich dezentralisierten Stelle.

Aber auch innerhalb ein und derselben Behörde können sich Tendenzen dezentralistischer Art geltend machen. Zwar werden sie in der Regel schwächer sein als bei formeller Ablösung eines Sachgebietes aus der unmittelbaren Bearbeitung durch diese Behörde, weil der die Verantwortung tragende Behördenchef hier häufiger mit eigenen Anordnungen eingreifen wird als gegenüber besonderen Behörden. Es gibt nur wenige Behörden, in denen der amtlich bestellte, verantwortliche Leiter die gesamte hoheitliche Tätigkeit seiner Behörde selbst wahrnimmt. Schon die Beamtenhierarchie setzt in gewissem Umfange eine solche interne Dezentralisation voraus. Dem Minister ist ein Staatssekretär, sind als Vorstände der in der Regel nach sachlichen, nicht nach örtlichen Gesichtspunkten¹ organisierten einzelnen Abteilungen Ministerialdirektoren und Ministerialdirigenten beigegeben. Alle diese Beamten sind aber mehr als bloße Maschinen mit der Aufgabe, die Wünsche des Ministers in die Wirklichkeit umzusetzen; sie besitzen eine geschäftsordnungsmäßig umgrenzte Selbständigkeit. Innerhalb ihres Sachbereichs können sie daher — vorbehaltlich einer jederzeit möglichen anderweitigen Weisung ihres Vorgesetzten — selbständige Entscheidungen treffen und besitzen also somit ein gewisses Maß eigener Verantwortung, freilich zunächst nur gegenüber ihrer Zentralstelle, dem Minister. Aber schon die Tatsache, daß auch die obersten, dem Minister untergeordneten Beamten zu den sog. „politischen“ mit vereinfachter Amtsentsetzungsmöglichkeit gehören, läßt erkennen, daß sich der Gesetzgeber ihrer Selbständigkeit sehr wohl bewußt ist. Und was von der dezentralisierten inneren Organisation der Ministerien gilt, läßt sich auf andere größere Mittel- und Unterbehörden übertragen. Man pflegt mit Recht zu sagen, daß nicht derjenige Behördenchef der beste sei, der alles selbst bearbeitet, sondern der, der es versteht, seinen Untergebenen die für die Weckung ihrer Verantwortungsfreudigkeit nötige Freiheit zu lassen, mit anderen Worten, zu „dezentralisieren“.

¹ Ausnahmen: Die Westabteilung im Preußischen Ministerium des Innern, z. T. die Abteilungen des Auswärtigen Amtes.

Eine solche Dezentralisation besteht praktisch in jedem Gemeinwesen mit ausgebildeter Beamtenhierarchie. Selbst bei Kollegialbehörden kann sie im Laufe der Zeit innerhalb des Kollegiums Boden gewinnen. Ein Beispiel hierfür bildet der Bundesrat in der Schweiz. Seit 1849 wurden die Geschäfte des Bundesrates mehr und mehr den einzelnen Departementsvorstehern überwiesen. Die Verfassungsrevision von 1914 hat in Artikel 103 diesem Zustande Rechnung getragen. Die Dezentralisation liegt hier darin, daß das Kollegium jetzt den Departementsvorstehern übergeordnet ist, indem gegen ihre Entscheidungen Beschwerde beim Bundesrat erhoben werden kann. Solange eine solche Überordnung nicht bestand, sondern die Kollegialmitglieder bloß die Geschäfte untereinander verteilten, konnte von Dezentralisation nicht die Rede sein¹.

4. Wenn die Gemeinden — aus der Vogelperspektive gesehen — in ihrem Verhältnis zum Staate starke dezentralistische Tendenzen aufweisen, so können sie in sich wieder nach wesentlich zentralistischen oder mehr dezentralistischen Gesichtspunkten aufgebaut sein. Eine sachliche Dezentralisation innerhalb der Gemeindebehörden wird sich naturgemäß häufig finden; eine räumliche Dezentralisation kommt jedoch — abgesehen von Gemeindeverbänden wie Provinzen und gelegentlich Landkreisen² — bei Gemeinden nur selten vor. Bei Ortsgemeinden kennen wir sie hauptsächlich bei Großstädten, und zwar in zwei Formen.

Dem Publikum, das auf einen regelmäßigen Verkehr mit den örtlichen städtischen Behörden angewiesen ist, kann bei Städten mit großem Flächeninhalt nicht zugemutet werden, daß es wegen jeder Kleinigkeit sich zu dem zentralen Rathaus begibt, das vielleicht nur unter Benutzung einer Fahrgelegenheit und unter großem Zeitverlust zu erreichen ist. Es

¹ Daraus ergibt sich also, was schon oben festgestellt wurde, daß die bloße Tatsache des Bestehens einer Kollegialbehörde gegenüber einer bürokratischen Behörde keine Dezentralisation darstellt; sie kann aber für eine Dezentralisation von Bedeutung werden: a) wenn, wie in obigem Falle, die Entwicklung zu einer besonderen Zuständigkeit der einzelnen Kollegiumsmitglieder führt und diese nach und nach eine eigene Stufe in der Hierarchie unter dem Kollegium bilden; b) wenn das Kollegium schon an sich eine dezentralisierte Behörde unter einer Zentralstelle darstellt; dann pflegt die Kollegialbehörde, bei der die Verantwortlichkeit des einzelnen stärker zurücktritt als bei bürokratischen Behörden, in ihrer eigenen und des Publikums Meinung unabhängiger der Zentrale gegenüberzustehen, so daß die schon vorher vorhandene Dezentralisation dadurch verstärkt werden kann — erst recht übrigens dann, wenn einige der Mitglieder des Kollegiums sich unabhängig fühlende Laienbeamte sind. So kann also gelegentlich zufällig sogar die politische Selbstverwaltung unmittelbar dezentralisationsfördernd wirken.

² Vgl. z. B. die Verwaltung von Borkum als dezentralisierte Abzweigung vom Landkreis Emden.

werden daher für diejenigen Geschäfte, die mit einem starken Publikumsverkehr zu rechnen haben — man denke an die Lebensmittelversorgung im Kriege, an einzelne Zweige der Wohlfahrtspflege, an Sparkassen usw. — örtliche Verwaltungsstellen errichtet, die in gewissen Beziehungen die Zentrale von dem Publikumsverkehr innerhalb eines bestimmten Ortsbezirks entlasten. Diese Verwaltungsstellen mit regelmäßig geringem Zuständigkeitsbereich sind lediglich ausführende Organe der Zentrale und unterstehen ihrer jederzeitigen Anweisung. Man kann sagen, daß die Stellung solcher Verwaltungsstellen eine ähnliche ist wie die eines Dezernats innerhalb der Zentrale. Schon § 60 der Städteordnung für die östlichen Provinzen sieht für Städte von größerem Umfange oder von zahlreicherer Bevölkerung die Einrichtung von Ortsbezirken vor mit gewählten Bezirksvorstehern an der Spitze, die aber lediglich völlig abhängige Organe des Magistrats mit einer Gehorsamspflicht diesem gegenüber darstellen. § 54 des Regierungsentwurfs zur Städteordnung¹ und § 57 des Urantrags HEROLD (Städteordnungsentwurf)² übernehmen diese Einrichtung, ohne die man in ganz großen Gemeinwesen praktisch nicht auskommen würde.

Statt dieser unselbständigen Ortsbezirke können aber besondere Bezirksverwaltungen eingerichtet sein. Diese Bezirksverwaltungen sind zwar auch Organe des Gemeindevorstands und haben seinen Anweisungen Folge zu leisten, können aber vermöge ihrer Zusammensetzung in ganz anderem Umfange die örtliche Verwaltung übernehmen und ermöglichen so eine vertikale Arbeitsteilung³. Im § 55 des Regierungsentwurfs der Städteordnung¹ — § 58 des Urantrags HEROLD² — ist für Städte von größerem Umfange und größerer Einwohnerzahl die Möglichkeit der Einteilung in Verwaltungsbezirke vorgesehen, deren Zuständigkeit sich nach dem sie schaffenden Ortsgesetz richtet. Nach geltendem deutschen Rechte bestehen dagegen, soweit ich sehe, derartige Verwaltungsbezirke nur in Berlin auf Grund des preußischen Gesetzes vom 27. April 1920, dort freilich mit noch stärkerer Dezentralisation als nach § 55 des Regierungsentwurfs der Städteordnung. Danach ist das Stadtgebiet von Berlin in 20 Verwaltungsbezirke mit je einem kollegialen Bezirksamt und je einer Bezirksversammlung⁴ eingeteilt. Die Bezirke haben einen hohen Grad von Selbständigkeit bezüglich solcher städtischer Einrichtungen und Anstalten, die vorwiegend dem Interesse des betreffenden Verwaltungsbezirks zu dienen bestimmt sind. Bei Streitig-

¹ Drucksache des Preuß. Landtags, 1. Wahlperiode, Nr. 4040.

² Drucksache des Preuß. Landtags, 2. Wahlperiode, Nr. 1978 C.

³ Vgl. Drucksache d. Landtags, 1. Wahlperiode, Nr. 4040, S. 65.

⁴ Ihr Verhältnis zueinander beruht auf einer Art Einkammersystem. — Der Entwurf der Städteordnung sieht überhaupt nur ein Organ für die Bezirksverwaltungen vor.

keiten zwischen Magistrat und Bezirksverwaltung entscheidet nicht ohne weiteres in allen Fällen der Wille des Magistrats, sondern ein besonderes Schiedsgericht.

Wie schon in Berlin und anderen deutschen Großstädten ohne eine gewisse räumliche Dezentralisation der Verwaltung nicht auszukommen ist und wie gerade das sog. Problem Großberlin weitgehend ein solches der Zentralisation oder Dezentralisation ist, so liegt es auch bezüglich der übrigen Weltstädte¹. Am nächsten kommt dem Berliner Vorbild die Verwaltung von Wien. Diese Stadt gehört zu den sog. Statutargemeinden, d. h. jenen 10 Städten Österreichs, für die neben den landesgesetzlichen Gemeindeordnungen besondere Gemeindestatuten bestehen². In Wien finden sich dezentralistische Tendenzen in doppelter Form. Einmal gibt es magistratische Bezirksämter, vergleichbar den Ortsbezirksvorstehern der preußischen Städte, die lediglich nach der Geschäftsordnung und Anweisung des Magistrats die örtlichen Angelegenheiten zu erledigen haben und sogar an der Ausführung der Auftragsangelegenheiten im staatlichen Wirkungsbereich beteiligt sind; alsdann bestehen in den Stadtbezirken als Beschlußorgane Bezirksvertretungen und als Exekutivorgane Bezirksvorsteher, denen vom Gemeinderat gewisse Bezirksangelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen werden können und die — trotz wesentlicher Unterschiede — auf eine Stufe mit den Berliner Bezirksbehörden gestellt werden können.

Am stärksten zentralisiert unter den großen Hauptstädten ist Paris³. Hier ist die Exekutivgewalt auf der Grundlage eines Erlasses vom 10. Oktober 1859 aufgeteilt zwischen dem préfet de la Seine und dem préfet de police, die die Rolle des Maire übernehmen und gleichzeitig Exekutivorgan des département de la Seine sind. Als Beschlußorgan besteht der Gemeinderat, der durch Hinzutritt einiger Mitglieder aus dem Département zugleich der Conseil général des Seinedepartement ist. Die Stadt zerfällt in 20 Arrondissements, an deren Spitze zwar Maires stehen, aber ohne wesentliche kommunale Befugnisse. Die Präfekten, Maires und ihre Beigeordneten werden vom Präsidenten der Republik ernannt. Innerhalb des Seinedepartements bestehen — dezentralistischer als in Berlin — die Vororte als selbständige Gemeinden, in denen lediglich in polizeilicher Hinsicht der Präfekt von Paris wichtige Zuständigkeiten ausübt.

¹ Zum folgenden vgl. GLUM: Die Organisation der Riesenstadt 1920; POENSGEN: Paris, London und Großberlin in ihren Verwaltungsorganisationen. Preuß. Jahrbücher, 1904, S. 396 ff.

² Vgl. Gesetz v. 10. November 1920, 27. Juni 1923; im übrigen vgl. zum folgenden HERRNRITT: a. a. O., S. 94 ff.

³ Vgl. außer GLUM (a. a. O., S. 6 ff.) HAURIUO: Précis de droit administratif, 1927, Bd. 1, S. 224 ff.

Am stärksten dezentralisiert unter den Weltstädten ist — nicht gerade verwunderlich — London, das bis heute eine einheitliche Stadtgemeinde noch nicht geworden ist. Hier besteht neben dem Polizeibezirk London die Grafschaft London, die die City und 28 Boroughs mit eigener Verwaltung, eigener Rechnungsführung und eigenen Steuern umfaßt. Für die Erfüllung gemeinsamer Zwecke besteht ein Netz von Zweckverbänden. Der Londoner Grafschaftsrat hat nur ganz bestimmte Kompetenzen; daneben stehen unabhängig von ihm eine Reihe zentraler Authorities wie das Metropolitan Water Board, der Central Unemployed body (Arbeitslosenamt) u. a. Von der einen Seite, insbesondere von den Konservativen und den Vorkämpfern der Dezentralisation, wird die Londoner Verwaltung als zweckmäßig geschildert, während von anderer Seite die Schaffung einer Stadt Großlondon erstrebt wird¹.

Eine Mittelstellung bezüglich der Dezentralisation nimmt New York ein, das eine einheitliche Stadtgemeinde mit innerer Dezentralisation darstellt. Die Stadt zerfällt in 5 Boroughs, von denen jeder wieder in 25 local improvement districts eingeteilt ist. In allen Bezirken ist ein beschränktes kommunales Eigenleben möglich.

Wie man sieht, kommt man also ganz ohne Dezentralisation in den Weltstädten nirgends aus. Man versucht überall, in irgendeiner Weise der Vorteile der Dezentralisation teilhaftig zu werden. Umgekehrt besteht bei kleinen Gemeinden der Drang, der Vorzüge der Zentralisation nicht ganz verlustig zu gehen. Auf diesem Streben beruht der Zusammenschluß zu Kommunalverbänden, besonders zu Landkreisen und Landbürgermeistereien (Ämtern). Die Versuche, die rheinisch-westfälische Landgemeindeverfassung auf ganz Preußen auszuweiten, sind ein Beispiel hierfür. Am deutlichsten werden die auf französische Einflüsse zurückgehenden zentralistischen Tendenzen in der Stellung, die die rheinische Landgemeindeordnung vom 23. Juli 1845 in §§ 44, 63, 85, 90, 102 usw. dem Landbürgermeister beimißt und deren teilweise dezentralistische Abänderung die allerneueste Gesetzgebung erstrebt².

5. Daß im Verhältnis der Kommunalverbände untereinander und zum Staat potenzierte Dezentralisation vorkommen kann, wurde bereits im I. Kapitel (S. 20f.) erwähnt. Aber auch wenn sie nicht

¹ Vgl. GLUM: a. a. O., S. 31.

² Gänzlich anderen Gesichtspunkten entspringt der Fortbestand der Ortschaften innerhalb der Gemeinden, wie ihn z. B. Art. 62 der bayrischen Gemeindeordnung vorsieht. Hier handelt es sich nur sekundär um dezentralistische Tendenzen, während primär die Erhaltung des Sondervermögens einer Siedlung Zweck der Erhaltung der Rechtspersönlichkeit dieser Ortschaften ist. Die einfache Möglichkeit der Beseitigung solcher Ortschaften (Art. 62, Abs. 3 a. a. O.) läßt den geringen Wert erkennen, den der Gesetzgeber dieser Einrichtung beimißt.

vorliegt — wie in Preußen —, kann doch ein Vergleich der einzelnen Arten von Kommunalverbänden eine stärkere oder schwächere Dezentralisation erkennen lassen. Je weiter ein Kommunalverband von der Zentrale entfernt ist, d. h. je mehr Verbände zwischen ihm und der Zentrale mit räumlich oder sachlich umfassenderem Wirkungskreis liegen, um so stärker ist die Zentralisation. So ist die Stufenfolge nach der Stärke der räumlichen Dezentralisation in Preußen bei den Kommunalverbänden: Provinz — Land- und Stadtkreis — kreisangehörige Stadt und Landbürgermeisterei — Landgemeinde und Gutsbezirk. Wegen der bereits mehrfach erwähnten Universalität des Wirkungskreises aller Kommunalverbände in Preußen besteht eine entsprechende Abstufung im Sinne einer sachlichen Dezentralisation grundsätzlich nicht.

Aus Vorstehendem ergibt sich, daß eine Angelegenheit stärker dezentralisiert ist, wenn sie einer Landgemeinde, als wenn sie einem Stadt- oder Landkreis übertragen ist¹. Wenn daher eine Landgemeinde in einen Stadtkreis eingemeindet wird, so werden die bisher von ersterer geführten Aufgaben von einem Verbands durchgeföhrt, der der Zentrale näher steht, mit anderen Worten: es treten mit der Eingemeindung kreisangehöriger Gemeinden in eine einen Stadtkreis bildende Stadt zentralistische Tendenzen hervor. Freilich gehen mit einer solchen Eingemeindung auch solche Aufgaben auf den Stadtkreis über, die bisher vom Landkreis erledigt wurden. Da Stadt- und Landkreis aber auf der gleichen Stufe stehen, ist dieser Übergang vom Standpunkte der Zentralisation oder Dezentralisation ohne Bedeutung. Damit zeigt sich schon, daß das in der heutigen Kommunalpolitik eine so hochbedeutsame Rolle spielende Eingemeindungsproblem in weitem Umfange mit Fragen der Zentralisation und Dezentralisation zusammenhängt. Die Schaffung von Berlin durch das Gesetz von 1920, die großen Eingemeindungen im rheinisch-westfälischen Industriebezirk und zahlreiche andere Fälle sind hier gute Beispiele für das Wirken zentralistischer Kräfte. Ja man kann sogar diesen letzteren bei der Bildung und Weiterbildung der modernen Großstädte einen ganz besonderen Wert gerade heute beimessen, weil bis auf wenige Ausnahmen die sprunghafte Entwicklung und das Wachstum der Großstädte aus sich heraus ziemlich zum Stillstand gekommen ist und die wichtigste Möglichkeit der Vergrößerung der Großstädte die Eingemeindung, also Zentralisation, geworden ist.

¹ Dies ist um so wichtiger dann, wenn — wie es die Regel sein sollte — der Landkreis weitgehendste Freiheit den kreisangehörigen Gemeinden dort läßt, wo diese allein in der Lage sind, die notwendigen Bedürfnisse zu erfüllen, und nur dann eingreift, wenn es seine Aufgabe als Lastenausgleichsfaktor erwünscht erscheinen läßt oder das Gesetz es gebietet. Aber auch dann kann noch weitgehend eine Mitwirkung der kreisangehörigen Gemeinden im Sinne einer Dezentralisation vorgesehen werden.

Fünftes Kapitel.

Zentralisation und Dezentralisation in der Verfassungs- und Verwaltungsreform in Deutschland.

Nicht nur im geltenden Recht, auch in den wichtigsten Fragen der verschiedenen Verfassungs- und Verwaltungsreformprojekte spielen Zentralisation und Dezentralisation eine recht erhebliche Rolle. Welches das Ergebnis der jetzigen Reformbestrebungen sein wird, ist noch gänzlich ungewiß. Es ist schwer zu erkennen, wieviel von den von den großen politischen Parteien aufgestellten Reformplänen mehr dem Gesichtspunkt der Wahltaktik als einem wirklichen Besserungsbestreben entspricht. Jedenfalls wird man nach den bisherigen Erfahrungen die Erwartungen nicht allzu hoch schrauben dürfen. Geht man den in der Praxis hervorgetretenen Kritiken der derzeitigen Zustände der Verfassungs- und Verwaltungsorganisation auf den Grund, so beschränken sie sich im allgemeinen auf die Feststellung, daß vieles verbesserungsbedürftig sei. Soweit positive Vorschläge gemacht werden, reichen sie in der Regel über einige grundsätzliche Bemerkungen nicht hinaus. Es finden sich kaum Vorschläge, die genau präzisieren, was im einzelnen zu geschehen habe und welches die voraussichtlichen Wirkungen solcher Maßnahmen im einzelnen sein werden. Aber immer wieder läßt sich auch in den unbestimmteren Projekten erkennen, welche große Bedeutung der Zentralisation oder Dezentralisation für den ganzen Fragenkomplex zukommt.

I. Im Verhältnis von Reich und Ländern ist der bedeutsamste Vorschlag die Schaffung eines Einheitsstaates. Nun würde es den Rahmen dieser Arbeit erheblich überschreiten, alle Reformpläne, die dieses Ziel erstreben, hier zu behandeln¹ oder auch nur die zentralistischen und dezentralistischen Momente in ihnen nachzuweisen. Nach obigen

¹ Aus der Fülle der Literatur der letzten Zeit seien hier folgende Autoren genannt: ADAMETZ (Reichslandbund 1927, Nr. 5, S. 573 ff.), der insbesondere auf Grund der hohen Unkosten des jetzigen Bundesstaats den Einheitsstaat fordert; ANACKER (Neubau des Reichs auf der Grundlage der Selbstverwaltung. Ztschr. f. Kommunalwirtschaft 1927, S. 1665 ff.), der die Gedanken von KOCH — Dezentralisation statt Föderalismus — ausbaut; APELT (Vom Bundesstaat zum Regionalstaat 1927), der die Entwicklung des Reichswirtschaftsrats zu einem Staatenhause an Stelle des Reichsrats fordert und den zentralistischen Aufbau des Reichswirtschaftsrats ablehnt; BECKER (Kulturpolitik im Einheitsstaat. Dtsch. Gemeinde-Ztg. 1927, S. 369), der sich für den Einheitsstaat ausspricht, aber verhindern will, daß die stammhafte Verschiedenheit und Mannigfaltigkeit der deutschen Kultur in das Prokrustesbett der Zentralisation gezwängt wird, wenn man überflüssige Verwaltungsspesen beseitigt; BRAUN (Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem 1927), der gleichfalls auf unitarischem Standpunkte steht; BREDT (Die Frage des Einheitsstaats. Dtsch. Gemeinde-Ztg. 1927, S. 348), der ohne positive Vorschläge der Ausgestaltung den Einheitsstaat fordert; nach Vereinigung der

Ausführungen (S. 61ff.) ist nicht zweifelhaft, daß im Deutschen Reich fast jede durch Zuständigkeitsübertragung von den Ländern auf das Reich erfolgende Unitarisierung zunächst zentralistisch wirkt, weil das Reich zu wenig eigene Mittel- und Lokalbehörden hat und weil daher praktisch die Unitarisierung regelmäßig zu einer Verstärkung der Bedeutung der Reichszentrale auf Kosten der Gliedstaatenzentrale oder sonstiger Gliedstaatenbehörden führt. Würde also die Zuständigkeit der Gliedstaaten mehr und mehr beschränkt und würde deren ursprüngliche Herrschaftsgewalt beseitigt, so bedeutete das in der Tat eine wesentliche Verstärkung der Zentralisation. Will man diese verhindern — und ein großer Teil der Vorkämpfer des Einheitsstaates steht auf dem Standpunkte, daß das, was durch die Vereinheitlichung an Dezentralisation verlorenggeht, auf andere Weise wiedergewonnen werden muß —, so muß man nun dezentralisieren. Geschieht dies einfach dadurch, daß man die bisherigen Gliedstaatenzentralen zu Provinzialzentralstellen macht und ihnen ihre frühere Zuständigkeit bloß in anderer Form wiedergibt, so bleibt von den angeblichen Vorteilen der Unitarisierung nicht viel übrig, und die ganze Verfassungsänderung lohnt sich nicht. Es muß also auf anderem Wege eine Dezentralisation versucht werden; gerade hier beginnen eigentlich erst die Schwierigkeiten des ganzen Problems.

Auf dem Gebiete der Gesetzgebung würde nach Einführung des Einheitsstaates das Reich allein die Rechtsetzung haben. Es könnte aber den Reichsprovinzen, deren Grenzen keineswegs überall mit denen der heutigen Länder zusammenzufallen brauchen, weitgehende Autonomie gewährt werden. Das geschähe dann in der Weise, daß das Reich sich

norddeutschen Klein- und Mittelstaaten mit Preußen sei sonst im Reichsrat der weit größere nördliche Teil Deutschlands in der Minderheit gegenüber dem Süden; FICK (Reichseinheit und Föderalismus 1925), der die Entwicklung zum Einheitsstaat nachweist; HÖPKER-ASCHOFF: (Deutscher Einheitsstaat 1928), dessen Forderungen auf den Einheitsstaat hinzielen; KRITZ (Reichsland Preußen 1926), der den Art. 2, Satz 2 RV. in die Fassung bringen möchte: „Das Reich besteht aus dem Reichsland Preußen und den Gebieten der deutschen Länder“ (S. 16) und dadurch zunächst Preußens Selbständigkeit beseitigen und im Reiche aufgehen lassen möchte; wegen des starken Einflusses, den Preußen dadurch im Reich gewänne, würden die andern Länder seinem Beispiele bald folgen; KOCH (Die Neugliederung des Reichs. Hdb. d. Politik, Bd. 5, 1922, S. 336 ff.), der den dezentralisierten Einheitsstaat fordert; LOHMEYER (Zentralismus oder Selbstverwaltung, 1928), der ein Bild eines durch Selbstverwaltung stark dezentralisierten Einheitsstaats aufzeichnet, welch letzterer freilich ebensogut ein Bundesstaat sein oder bleiben könnte; POETZSCH (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1925, Bd. 13, besonders S. 99, 33), der mehr eine Kritik des jetzigen Zustandes gibt; PEUS (Sozialistische Monatshefte 1927, S. 873 ff.), der alle republikanischen Kräfte konzentrieren möchte, nicht die Einrichtung von Reichsprovinzen mit dem ihnen eigenen staatlichen Zentralismus, sondern eine Einteilung in „Regionen“ mit großer Selbständigkeit nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten für richtig hält; RITTER (Freie Reichsländer 1927), der — stark antipreußisch eingestellt — den Einheits-

prinzipiell die Grundsatzgesetzgebung vorbehalte, den Erlaß von Ausführungsgesetzen aber den kommunalen Körperschaften übertrüge. Alle Gruppen von Kommunalverbänden würden eine sehr erhebliche Ausdehnung ihrer Autonomie vertragen können. Dabei ist wesentlich, daß diese Autonomie sich auch auf Gebiete erstrecken könnte, auf denen heute bereits das Reich allein ein Gesetzgebungsrecht hat.

Der Einheitsstaat würde in der Rechtsprechung dazu führen, daß künftig nur noch Reichsgerichte beständen. Den kommunalen Verbänden eine eigene Justiz zu gewähren, würde aller bisherigen Entwicklung widersprechen. Praktisch würde also hier eine Dezentralisation der Justiz kaum in Frage kommen. Sie spielt aber auch keine so bedeutsame Rolle, weil die Gerichte infolge ihrer Bindung an die Gesetze und ihrer Unabhängigkeit in der Sache nicht anders urteilen würden, wenn sie Reichs- als wenn sie kommunale Gerichte wären. Der einzige allenfalls in Betracht kommende, m. E. aber nicht zweckmäßige Weg der Dezentralisation wäre, auf die Auswahl der Richter den kommunalen Verbänden einen Einfluß zu gewähren.

In der Verwaltung müßte der Einheitsstaat notwendig eine Beseitigung zahlreicher mittlerer und örtlicher Verwaltungsbehörden zur Folge haben, weil ein Nebeneinanderbestehen so vieler Reichsbehörden noch unzuweckmäßiger wäre wie das Nebeneinanderbestehen der heutigen allgemeinen und speziellen Mittel- und Ortsbehörden in Preußen. Wenn diese Vereinigung sich nicht zentralistisch auswirken soll, müssen zahl-

staat durch Schaffung von Reichsländern erstrebt und dabei verdienstlicherweise die notwendigen Gesetzesvorschläge formuliert; R. SCHMIDT (Der preußische Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat. Ztschr. f. Politik, 1927, Bd. 16, S. 229ff.), der den Weg zur Umwandlung der bisherigen Gliedstaaten in Glieder eines preußisch-deutschen Einheitsstaates mit autonomen Provinzen beschreibt, welche letztere auch bei ihrer Abstimmung im Reichsrat von Preußen unabhängig bleiben müßten; A. SCHULZE (Das neue Deutsche Reich 1927), der föderalistisch eingestellt ist; SCHWANN (Einheitsstaat oder Föderativsystem 1927), ein Dialog eines Unitaristen mit einem Föderalisten; STIER-SOMLO (Zur Frage des Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich. Ztschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft, 1925, Bd. 79, S. 709ff.), der die parlamentarische Lage zu unserem Problem nach dem Stande vom Juni 1925 wiedergibt; STÖLZEL (Die Gesetzgebungsgewalt des Reichs und der Länder. Reich und Länder, 1927, Bd. 1, S. 145ff.), der den Einheitsstaat ablehnt und die Festigung der geltenden Reichsverfassung fordert; THOMA (Die Forderung des Einheitsstaats 1928), dessen Schrift bereits im Text dieser Abhandlung mehrfach zitiert wurde und der die Zerschlagung Preußens fort; TRIEPEL (Der Föderalismus und die Revision der Weimarer RV. Ztschr. f. Politik 1924, S. 193ff.), der die Entwicklung in der Richtung des Unitarismus seit 1871 nachweist, aber einen gewalttätigen Eingriff in diese Entwicklung zugunsten des Einheitsstaats ablehnt. Die deutschnationale Volkspartei fordert unter Beibehaltung des Bundesstaats eine engere Verbindung zwischen dem Reich und Preußen; das Zentrum ist in seiner Mehrheit ebenso wie die bayrische Volkspartei föderalistisch; die demokratische, sozialdemo-

reiche Aufgaben, die bisher von Staatsbehörden ausgeführt wurden, entweder den Reichsmittel- und Reichslokalbehörden überlassen oder, wenn man wirklich stark dezentralisieren will, den Kommunalbehörden übertragen werden. So führt eine konsequent verfolgte Dezentralisation dahin, daß in der Lokalinstantz nur noch kommunale Verbände die Verwaltung führen und daß in der Mittelinstanz ein großer Teil der Befugnisse der heutigen Landesbehörden den Provinzial- oder Kreisverbänden übertragen würde. Inwieweit man dabei die einzelnen Angelegenheiten als Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheiten führen lassen will, hängt davon ab, bis zu welchem Grade die Dezentralisation endgültig erfolgen soll¹. Ob endlich ein solcher dezentralisierter Einheitsstaat mit geringeren Verwaltungskosten arbeiten würde als der Bundesstaat in seiner jetzigen Form, ist keineswegs eine ausgemachte Sache. Genauere rechnerische Unterlagen für die verschiedenen möglichen Fälle fehlen noch ganz. Ohne sie beruht die Behauptung der Verbilligung auf Vermutung, deren Richtigkeit stark in Zweifel zu ziehen ist.

Erwägt man diese Möglichkeiten, so kann in der Tat zweifelhaft sein, ob vom Standpunkte der Reichseinheit rein sachlich mit einem stark dezentralisierten Einheitsstaat viel gewonnen wäre und ob nicht einer Eigenbrödelei zahlreicher Kommunalverbände Tür und Tor noch weiter geöffnet wäre als einer solchen der heutigen Bundesstaaten. Da Preußen als eine eigene Reichsprovintz nicht bestehen bleiben, sondern in eine Anzahl Provinzen zerlegt würde, wäre eine wichtige vereinheitlichende Kraft in dem Bau des Reichsgebäudes ohne vollwertigen Ersatz beseitigt, während auf der anderen Seite die zentrifugalen Kräfte sehr gestärkt wären. Die deutsche Geschichte zeigt allzu deutlich den Hang der Deutschen nach Zersplitterung selbst in aller kleinste Landesteile. Man sollte sich sehr wohl überlegen, ob es ratsam ist, durch starke Dezentralisation des Einheitsstaates jenen partikularistischen Anlagen allzu weitgehend Rechnung zu tragen. Die erkämpfte Reichseinheit scheint mir in einem dezentralisierten Einheitsstaat gefährdeter

kratische und deutsche Volkspartei sind, wie insbesondere Reden ihrer Führer beweisen (KOOH, BRAUN u. a.) unitarisch. — Zwei ganz neue Vorschläge werden demnächst veröffentlicht von ABECC und MULERT; ersterer erstrebt einen Weg, der Preußen die Führung zum Einheitsstaat überträgt durch stärkere Verbindung der preußischen Behördenorganisation mit dem Reich. MULERT sieht das Heil in einer völligen Änderung der Struktur des Reichsrats, wodurch die von BREDT geschilderten Gefahren vermieden werden sollen; bei beiden Vorschlägen ist das stark Positive — im Gegensatz zu einer vielfach üblichen, bloß negativen Kritik — bemerkenswert.

¹ Am ehesten ist ein Ersatz des Föderalismus durch unabhängige Dezentralisation und Dekonzentration in der von ANACKER (vgl. S. 79 Anm. 1) vorgeschlagenen Form durchführbar; für Preußen würde damit Landesregierung, Provinzialverband, Provinzial- und Bezirksbehörde durch einen autonomen Selbstverwaltungskörper ersetzt.

als in einem Bundesstaat heutiger Zusammensetzung. Der Gedanke des dezentralisierten Einheitsstaates ist meines Erachtens von seinen Verfechtern noch nicht in allen Konsequenzen zu Ende durchdacht. Nach meiner Ansicht wird man ihn ablehnen und die Frage beschränken müssen auf die Alternative: „Bundesstaat oder zentralisierter Einheitsstaat“.

Die Entwicklung führt zum zentralistischen Einheitsstaat, in dem dezentralistische Tendenzen nicht ausgeschlossen sind, aber nicht so stark sein können, daß die Dezentralisation im gleichen oder gar einem stärkeren Grade sich findet als im heutigen Bundesstaat. Wenn die Zeit für einen zentralistischen Einheitsstaat noch nicht reif ist — und ich glaube, daß die Entwicklung noch nicht so weit vorgeschritten ist —, dann besteht nur die Möglichkeit, daß Reich und Länder unter Beibehaltung der bundesstaatlichen Organisation allmählich dem zentralistischen Einheitsstaat zustreben. Dafür gibt es meines Erachtens insbesondere drei Wege: Der erste, auf bundesstaatlicher Grundlage erreichbare und auch wohl schon heute durchführbare Punkt ist die Beseitigung der lebensunfähigen Kleinstaaten durch Anschluß an die Nachbarländer. Durch Beseitigung der Bevorzugung der kleineren Länder beim Finanzausgleich hat das Reich hier ein wichtiges Machtmittel in der Hand. Daß damit gewisse Umbildungen des Reichsrats unausbleiblich sind, wird besonders dann nicht bestritten werden können, wenn der Anschluß mehrerer Länder an Preußen erfolgt¹. Ob hierfür freilich die Vorschläge von MULERT, der die Kommunalverbände in den Reichsrat einbauen will, oder von RICH. SCHMIDT, der die selbständige Stimmenabgabe preußischer Provinzen auf die angeschlossenen Länder ausdehnen will, besonders zweckmäßig sind, erscheint mir zweifelhaft; immerhin besteht hier bereits eine Verhandlungsbasis. — Der zweite Weg, auf dem ein Fortschreiten in unitarischer Richtung ohne weitere Dezentralisation, aber auch vorläufig ohne Zentralisation möglich ist, liegt in einer bewußten Rechtsvereinheitlichung. Was hat schließlich ein Einheitsstaat für einen Sinn, wenn in jedem Gebietsteil entsprechend den willkürlichen, historisch gewordenen Grenzen ein verschiedenes Recht gilt! Freiwillig sollten die deutschen Länder nach und nach ihr Recht aneinander angleichen, wie dies zur Zeit im Strafrecht zwischen Österreich und dem Deutschen Reiche erstrebt wird. Gerade das einzelstaatliche Verwaltungsrecht (Polizeirecht, Kommunalrecht², Landwirtschaftsrecht usw.) bietet hier ein sehr ergiebiges Betätigungsfeld. Ist es ein Fortschritt in dem vielgepriesenen Einheitsstaatsgedanken, wenn im

¹ Es ist nicht angängig, daß die Reichsratsstimmen dieser sich etwa an Preußen anschließenden Länder gänzlich verschwinden.

² Vgl. meinen Vortrag in München: „Reichskreisordnung?“. Ztschr. f. Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik 1927, S. 76 ff.

gleichen Jahre 1927 Preußen und Bayern gänzlich unabhängig voneinander kommunale Verfassungsreformgesetze annehmen, die von einer solchen Angleichung nicht das geringste erkennen lassen? — Der dritte Weg endlich liegt darin, daß dem Reiche die Möglichkeit geschaffen wird, Landesbehörden zur Erledigung von Reichsauftragsangelegenheiten zu benutzen. Davon wird noch unter II zu reden sein. Jedenfalls wird damit dem weiteren Ausbau besonderer Reichsbehörden ein Riegel vorgeschoben.

Hier genügt es zu zeigen, daß an sich in der Schaffung des Einheitsstaates ein stark zentralistisches Element liegt. Dieses völlig durch neue Dezentralisation zu ersetzen, erscheint sehr bedenklich. Immerhin ist die den Einheitsstaat erstrebende Verfassungsreform eng mit dem Problem Zentralisation oder Dezentralisation verknüpft.

II. Für jede Verwaltungsreform spielt die Frage „unabhängige Dezentralisation oder Dekonzentration“ eine große Rolle. Schon unter I wurde betont, daß das Reich an Stelle der weiteren Schaffung eigener Behörden oder an Stelle der Führung der Verwaltung durch die Länder seine eigenen Angelegenheiten unter eigener Reichsverantwortung auf Landesbehörden übertragen kann. Es würde sich dann das wiederholen, was im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden bereits gang und gäbe ist. Das Reich würde etwa die höheren Verwaltungsbehörden der Länder, deren namentliche Bestimmung meines Erachtens letzteren zu überlassen wäre, mit einzelnen Reichsaufgaben betrauen und sich mit seiner Verantwortlichkeit ein eigenes Anweisungsrecht vorbehalten. Die z. B. von HÖPKER-ASCHOFF¹ befürchteten Schwierigkeiten wären aus diesem Verfahren, das ABEGG in etwas anderer Form empfiehlt, ebenso wenig zu befürchten wie aus dem heutigen Verhältnis von Ländern und Gemeinden in den entsprechenden Fällen — unter der Voraussetzung, daß das Reich sich dabei auf diejenigen Gebiete beschränken würde, auf denen es die alleinige Gesetzgebung nach Artikel 6, 7 der Reichsverfassung in Anspruch nimmt². Erst wenn das Reich in dieser Weise die Landesbehörden zum größeren Teil für seine eigenen Aufgaben herangezogen hat, kann die Frage der Übernahme dieser Behörden durch das Reich erörtert werden.

Aber nicht nur das Reich sollte von einer Dekonzentration von Aufgaben auf Landesbehörden Gebrauch machen; auch in den Ländern besteht, wie dargetan, weitgehend die Möglichkeit und ein Bedürfnis nach Dekonzentration. In ihr vereinigen sich am meisten die Vorteile

¹ A. a. O., S. 15.

² Solange das Kommunalrecht seine formelle gesetzliche Regelung durch die Länder erfährt, kommt eine Zentralisation durch Einrichtung einer Kommunalabteilung im Reichsministerium des Innern, wie MULERT und der Deutsche Städtetag vorschlagen, meines Erachtens nicht in Frage.

von Dezentralisation und Zentralisation, indem trotz einer gewissen Selbständigkeit der örtlichen Stellen den Zentralbehörden ein weitgehendes Eingriffsrecht vorbehalten bleibt. Der Notwendigkeit der Steigerung des Verantwortlichkeitsgefühls der unteren Behörden, der Verschiedenartigkeit der Bedürfnisse der einzelnen Landesteile, dem Erfordernis der Entlastung der Zentralbehörden usw. — alldem wird hier Rechnung getragen. Die Dekonzentration innerhalb der Länder wird von Beamtenschaft wie Publikum in weitestem Umfange erstrebt; sie zieht ausschließlich eine Verbilligung nach sich und ist seither lediglich an dem im 4. Kapitel (S. 71) geschilderten Reglementierungsstreben der Zentralbehörden, also an den dort vorhandenen zentralistischen Tendenzen gescheitert. Die Überwindung dieser Kräfte ist eine der Hauptaufgaben jeder Verwaltungsreform, die demnach auch in diesem Falle zu einem Teile des Problems Zentralisation oder Dezentralisation geworden ist.

III. Endlich ist noch zu zeigen, daß für eine der wichtigsten Fragen der modernen Kommunalpolitik, für die Frage nach dem Verhältnis von Großstadt und Landkreis, die gerade in unseren Industriebezirken seit den letzten Jahren im Vordergrund des Interesses steht, die Stellungnahme zum Problem der Zentralisation und Dezentralisation mit den Kernpunkt bildet. Schon oben (S. 21, 78) wurde gezeigt, daß die Großstadt eine stärker zentralisierte Organisationsform darstellt als die kreisangehörige Gemeinde. In jeder Eingemeindung einer kreisangehörigen Gemeinde in einem Stadtkreis liegen zentralistische Momente. Die Vorzüge, aber auch die Nachteile der Zentralisation treten daher bei derartigen Eingemeindungen regelmäßig in Erscheinung.

Vor einer solchen Eingemeindung bestehen eine größere Stadt- und eine zweite — kreisangehörige — Gemeinde von geringerer Einwohnerzahl. Besitzt letztere eine genügende Leistungsfähigkeit, um mit Unterstützung des Landkreises den hervortretenden örtlichen Bedürfnissen Rechnung tragen zu können und erscheint sie nicht etwa als bloßer Appendix der benachbarten Großstadt, so blüht in ihr ein eigenes kommunales Leben. Das bedeutet, daß die öffentlichen Angelegenheiten der kreisangehörigen, also kleineren Gemeinde unter Anteilnahme der Gemeindebürger, nicht bloß der einmal gewählten Gemeindevertreter, geführt werden. Da außerdem zwischen Wähler und Gewählten meist ein persönlicher Zusammenhang bestehen wird, bietet sich für erstere Gelegenheit, ihre Wünsche und ihre Kritik im persönlichen Verkehr mit Gemeindevertretern oder gar mit dem Gemeindevorstand vorzubringen. Umgekehrt fühlt sich der Gemeindevertreter nicht bloß seinen Wählern als einer amorphen Masse, sondern als ganz bestimmten Personen verantwortlich. Gerade weil sich nicht die gesamte Verwaltungstätigkeit in juristische und verwaltungspolitische

Fragen verliert, sondern weil sich mit allen Erörterungen die genaueste Kenntnis der persönlichen und örtlichen Verhältnisse verbindet, besteht ein menschliches Interesse auf seiten der Gemeindeverwaltung, wie es in diesem Maße unter großstädtischen Verhältnissen beim besten Willen aller Beteiligten ausgeschlossen ist.

Den kleinstädtischen Bürger interessieren etwaige Mißstände in seiner Stadt nicht unter dem Gesichtspunkte der Sensation, wie sie ihn vielleicht in fremden Städten oder Großstädten als „Skandal“ interessieren, sondern weil es sich um seine Stadt handelt, mit der er sich verbunden fühlt wie mit der Familie oder der Heimat. Insbesondere verabscheut er finanzielle Mißwirtschaft und übertriebenen Luxus, weil er bei der geringeren Zahl der Steuerzahler viel deutlicher fühlt, daß diese Lasten gerade ihn mitreffen. Freilich kann dies auch bis zur knickrigsten Sparsamkeit führen.

Zahlreiche kulturelle Aufgaben lassen sich zwar nicht in den großzügigen Formen der Großstadt, dafür aber infolge der möglichen persönlichen Einwirkung von Mensch zu Mensch vielleicht in einfacherer, schlichter Weise mit größerem Nutzen für den einzelnen verwirklichen als in einer Großstadt trotz aller hervorragenden kulturellen Einrichtungen. Eine kleine, jedermann erreichbare Volksbibliothek beispielsweise stiftet oft größeren Nutzen als eine riesige zentrale Großstadtbibliothek, die infolge ihrer Entfernung von den entfernter wohnenden Bewohnern nur wenig benutzt wird. Mehrere kleinere Heimatmuseen, an denen alle Kreise der Bevölkerung ein reges Interesse nehmen, tragen vielfach, kulturell gesehen, reichere Früchte als ein zentrales großes Museum, das, nur in wohlhabenden Großstädten möglich, von den wirklich innerlich interessierten Personen der entfernteren Gebietsteile aber nicht besucht werden kann. In gleicher Weise sind soziale Ziele infolge der Möglichkeit tiefergehender Kleinarbeit und besserer Berücksichtigung der örtlichen Sonderverhältnisse ökonomischer und sachlich besser zu erreichen als in Großstädten.

In allen diesen Beispielen kann die kreisangehörige Gemeinde die Vorteile der Dezentralisation verwirklichen, zu denen dann durch die Zentralisation mehrerer Gemeinden im Landkreise und durch dessen Eigenschaft als Lastenausgleichsfaktor die Vorteile der Zentralisation zum großen Teile hinzugefügt werden. Denn es bleibt zu beachten, daß der Großstadt natürlich nicht die kleine kreisangehörige Gemeinde allein gegenübergestellt werden kann, sondern immer nur kreisangehörige Gemeinde und Landkreis, die zusammen dasselbe leisten sollen wie die Großstadt.

Nach erfolgter Eingemeindung ist die örtliche Verwaltung und Rechtsetzung zentralisiert im Zentrum der Großstadt, in der die ehemals selbständige Gemeinde nur einen oft unbedeutenden Teil bildet. An Stelle der eigenen Gemeindevertretung entfallen nun auf jene Gemeinde vielleicht 2—3 von 50 und mehr Stadtverordneten. Möglicherweise

stammt kein einziger aus dem dereinstigen Bezirke des eingemeindeten Gebietsteils. Die persönliche Verbindung zwischen Stadtverwaltung und Gemeindegewählten fehlt. Die Einzelpersönlichkeit und das Interesse an ihr und ihren Wünschen tritt in den Hintergrund. Das Stimmgewicht des Einzelnen bei Wahlen usw. ist wesentlich geringer. Nicht selten wird die an der Peripherie liegende Gemeinde gegenüber den zentral gelegenen Ortsteilen in der Schaffung städtischer Einrichtungen (Verkehr, Straßen, Straßenbeleuchtung, Kanalisation usw.) noch benachteiligt, weil es sich nicht lohnt, für die wenigen Bewohner der Außenbezirke entsprechende Einrichtungen wie für das Stadttinnere zu schaffen, wo diese Vorteile einer größeren Menschenzahl zugute kommen. Auf der anderen Seite ist die Großstadtverwaltung straffer; damit tritt freilich an die Stelle persönlicher Behandlung der Dinge zugleich eine objektivere, aber auch bürokratischere Führung. Mit äußerlicher in die Augen springendem Erfolge werden soziale und kulturelle Aufgaben in glänzender Weise gelöst. Man darf keinesfalls übersehen, welche ungeheure Bedeutung die Großstädte für unser kulturelles Leben gezeitigt haben; man braucht sich nur die hochbedeutsamen Leistungen zu vergegenwärtigen, die Städte wie Berlin, München, Köln, Frankfurt a. M., Düsseldorf und viele andere vollbracht haben und die eben nur in dieser zentralistischeren Organisationsform möglich waren. Aber solche Spitzenleistungen sind nur in organisch aus sich heraus entwickelten Großstädten möglich und verdanken ihre Existenz nicht Eingemeindungen von solchen Gemeinden, die innerlich nicht zur Großstadt gehörten. Und schließlich wer mag entscheiden, wo sich der Durchschnitt der Menschen wohler fühlt!

Die Verwaltungsreform steht vor der Frage, ob sie die Entwicklung der Großstadt oder des Landkreises stärker fördern soll, indem sie — worauf es in diesem Zusammenhange ankommt — die Eingemeindungsbestrebungen fördert oder ihnen hindernd entgegentritt.

In Preußen, wo die Frage am akutesten ist, ist in der Theorie zwar von den verschiedensten amtlichen Stellen die Notwendigkeit der Erhaltung der Landkreise auch in Industriegebieten ausdrücklich anerkannt worden, insbesondere legt hiervon Zeugnis ab der Entwurf der Kreisordnung von 1923¹. In der Praxis freilich beweisen die Eingemeindungen der letzten Jahre sowie einzelne in Arbeit befindliche Projekte besonders aus den Industriebezirken (Groß-Dortmund!), daß man unter Verkennung der Werte der Dezentralisation den Landkreis als eine Art

¹ Wie diese gerade den industriellen Großkreis stützt, darüber vgl. STORCK: Großkreise. 1925. — Auch einzelne der vom Verbandsdirektor des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk, SCHMIDT, geäußerten Gedanken laufen auf eine Erhaltung industrieller Landkreise hinaus. SCHMIDT ist aber inkonsequent, wie sein 1927 erschienenenes Gutachten zur Städtevereinigung im oberen Landkreise Solingen beweist.

Vorstufe der Großstadt betrachtet, indem die Wesensbestimmung des ersteren praktisch oft darin gesehen wird, das Aufgehen in der Großstadt vorzubereiten.

Die Verwaltungsreform muß sich zunächst grundsätzlich darüber klarwerden, ob sie der Zentralisation oder der Dezentralisation den Vorzug geben will. Ohne schwere Schädigung der Allgemeinheit wird sie meines Erachtens nicht an der Auffassung vorbeikommen, daß Großstadt und Landkreis völlige gleichwertige Gebilde mit eigener Existenzberechtigung sind und daß es nicht angängig ist, den Bestand eines Landkreises zu bedrohen, bloß weil eine Großstadt davon Vorteil hat. Die bestehenden Großstädte sollen und müssen erhalten bleiben; nicht „Auflockerung der bestehenden Großstadt“, sondern Verhinderung künstlicher Großstadtbildung oder -Erweiterung sollte das Ziel sein. Wo eine Großstadt durch die natürliche Entwicklung geschaffen ist, dort muß die zentralistische Organisationsform als die angemessenste unversehrt bleiben; Eingemeindungen von Nachbargemeinden sind dort am Platze, wo eine Gemeinde wirtschaftlich und funktionell mit der benachbarten Großstadt zusammenwächst und sozusagen zum bloßen Vorort ohne kommunales Eigenleben wird. Wenn aber etwa ein wirtschaftliches und Siedlungszentrum noch gar nicht besteht oder wenn der Zusammenhang mit außerhalb des Kerns liegenden Gebieten kein organischer ist, dann liegt ein zwingender Grund zur zentralistischen Verwaltung in der Regel nicht vor. Man bedenke, daß fast jede durch Eingemeindung erfolgende Stärkung der Großstadt eine entsprechende Schwächung des Landkreises bedeutet. Vom Standpunkte der Gleichwertigkeit beider Organisationsformen aus ist aber eine Schwächung des Landkreises nicht etwa nur dann zu vermeiden, wenn der Landkreis leistungsunfähig¹ wird, sondern es muß in jedem Falle abgewogen werden, in welchem Verhältnis Vor- und Nachteile für jeden Verwaltungskörper stehen. Dabei wird man regelmäßig die Vorteile der Zentralisation und der Dezentralisation für den umzugemeinenden Gebietsteil sowie für die übrigen Beteiligten im einzelnen einander gegenüberzustellen haben. Im übrigen wird den Großstädten, wo es nötig ist, auf andere Weise vom Staate zu helfen sein. Ich stehe allerdings auf dem Standpunkte, daß der Staat auch ein Interesse daran hat, daß die hervorragenden kulturellen Einrichtungen der Großstädte erhalten bleiben und vermehrt werden. Zur Erreichung dieses Zieles aber bieten sich in der Praxis zahlreiche Mittel, von denen gerade die die gleichwertigen Landkreise schwächende, zu unnötiger Zentralisation führende Eingemeindung meist nicht das richtige ist.

¹ Wie unbestimmt übrigens der Begriff der Leistungsunfähigkeit ist, darüber vgl. mein Gutachten zur Frage der Städtevereinigung im oberen Landkreise Solingen, a. a. O., S. 21.

Mit einer solchen Auffassung werden den bestehenden Großstädten keine Schwierigkeiten für ihre wirklich notwendige Entwicklung bereitet; man wird aber aufhören, Neubildungen von Großstädten künstlich zu fördern oder gar solche Gebietsteile mit Großstädten zu vereinigen, die ihrer ganzen Struktur nach gar nicht für die zentralistische Verwaltung der Großstadt passen. Es obliegt also bei der kommenden Verwaltungsreform dem Parlament, der Staatsregierung und den sonstigen mit der Kommunalverwaltung befaßten Stellen, der bisher meist allzu großstadtfreundlichen Politik Einhalt zu gebieten¹ und jede Umgemeindung auch vom Standpunkte des Landkreises aus zu behandeln, vom Standpunkte der dezentralistischen Organisationsform mit ihren Vorzügen und Nachteilen.

Gerade im jetzigen Augenblicke bietet sich wieder Gelegenheit zu zeigen, ob es wirklich Ernst ist mit der so oft aufgestellten Behauptung, daß man die Landkreise in ihrer Existenz schützen und ihnen die Voraussetzungen für eine weitere stete Entwicklung sichern wolle. Erst kürzlich ist der Regierungspräsident in Düsseldorf mit einem neuen Projekt vor die Öffentlichkeit getreten, worin offensichtlich eine starke Zentralisation vorgesehen ist. Aus 15 Landkreisen des Bezirks sollen durch Eingemeindung in Großstädte oder Zusammenlegung 8, aus 15 Stadtkreisen durch Vereinigung 13 gemacht werden. Die Einzelheiten des Planes und seine Begründung sind noch nicht bekannt. Aber schon jetzt steht zu befürchten, daß im rheinisch-westfälischen Industriebezirk — auch in den Bezirken Arnsberg (vgl. Groß-Dortmund) und Münster — durch Stärkung der zentralistischeren Organisationsformen und Schwächung der Dezentralisation die mannigfachen Vorzüge der letzteren ohne einen entsprechenden Ersatz vermindert werden. Denn es kann nicht oft genug betont werden, daß — unter Anerkennung der Notwendigkeit verschiedener zeitgemäßer Grenzveränderungen — ein wichtiges Gegenwartsziel die Erhaltung gerade des industriellen Großlandkreises ist, der — wie keine andere Organisationsform — die Vorteile der Zentralisation und Dezentralisation weitgehend in sich vereinigt und auch infolge seiner Mischung von Industrie und Landwirtschaft, infolge zahlreicher siedlungstechnischer Vorzüge usw. die Förderung jeder wirklich modernen Verwaltungsreform verdient. Im industriellen Landkreise hat man bereits die heute erst andeutungsweise verschiedentlich geforderte dezentralisierte Gemeinde, insbesondere dann, wenn man

¹ Ob zur weiteren Stärkung der Landkreise die Dezentralisation in den kreisangehörigen Gemeinden zu einer teilweise potenzierten gemacht, mit andern Worten, ob dem Landkreis die Kompetenzkompetenz verliehen werden soll, ist gleichfalls eine wichtige, mit unserem Problem zusammenhängende Frage. — Vgl. oben S. 20, 78.

den Landkreis mehr als bisher zum Gemeindeverband erster Ordnung entwickelt.

Die Verwaltungsreform muß sich darüber im klaren sein, daß mit jeder Vernichtung oder Lahmlegung eines Landkreises zugunsten großstädtischer Verwaltung die Vorteile der Dezentralisation zum großen Teile aufgegeben werden und daß man damit gerade diejenigen Gedankengänge verläßt und die Erreichung derjenigen Ziele erschwert, die die Grundlage der kommunalen Reform des Fhrn. vom STEIN gewesen sind und deren Verwirklichung von Theoretikern wie Praktikern so gut wie allgemein auch heute noch als erwünscht bezeichnet werden.

Sachverzeichnis.

(Die Zahlen bedeuten die Seiten)

- Abhängige Dezentralisation 17ff., 29, 52, 61, 84ff.
Absolutismus 34, 43.
Adel 26.
Administrative Dezentralisation 17ff., 29, 52, 61, 71f.
Algier 56f.
Ämter 77.
Anfechtungsklage 13.
Angestelltenversicherung 73.
Arbeitsämter 14.
Auditor 27.
Auftragsangelegenheiten 17, 65, 82, 84f.
Australien 59, 63.
Autokratie 34.
Autonomie 10, 26, 61, 69.
- Balfour 59ff.
Beamte, politische 73.
Beamtenhierarchie 74.
Belgien 70.
Berlin 75f., 78, 87.
Berufung 13.
Bezirksverwaltung 75.
Borkum 74.
Boroughs 77.
Britische Reichskonferenz 59.
British Empire 58.
Bundesaufsicht 65.
Bundesbehörden 64ff.
Bundesstaat, vgl. Föderalismus, Unitarismus.
Bureaukratie 33, 37, 48f.
- China 67.
Codex iuris canonici 34.
Conseil général 57, 67.
County Council 27.
- Dänemark 57.
Dekonzentration 17ff., 25, 67, 71f., 84f.
Demokratie 26ff.
Departement 57.
Deutsches Reich 40, 61ff., 79ff.
- Dezentralisation, Begriff 4ff.
Dienstvergehen 13.
Diktator 27, 35.
Disziplinarhof 13.
Dominion 58ff.
Dynamische Betrachtung 6, 21.
— Dezentralisation 6, 21.
- Ehrenbeamte 23.
Einfache Dezentralisation 20.
Einheitsstaat 38, 66ff., 79ff.
Elsaß-Lothringen 10, 12.
Empire, vgl. British Empire.
England 27, 68.
- Finanzabteilung 15.
Finanzämter 38.
Finanzministerium 15.
Föderalismus 9, 37ff., 60ff., 79ff.
Frankreich 26, 66.
Französisch-Indien 57.
Freiheit 31.
Fürsorgeamt 15.
- Geistlichkeit 26.
Gemeinden 17, 66ff., 74ff., 77 ff.
Generalgouverneur 57.
Gesetze, formelle 10.
— materielle 10.
Gesetzgebung 9, 11, 62, 80.
Gewaltenteilung 9, 35ff.
Gewerkschaftsbewegung 5.
Gleichheit 31, 43.
Gliedstaaten, vgl. Föderalismus.
Grafschaft 27.
Grönland 57.
Großstadt 46, 74ff., 78, 85ff.
Grundrecht 32.
Gutsbezirke 26.
- Handelskammern 70.
Handwerkskammern 70.
Hannover 11.
Heimatsinn 50.

- Helgoland 11.
 Home Office 27.

 Indien 58.
 Individualismus 31f., 49ff.
 Integration 32, 42.
 Internationales Arbeitsamt 55.
 Irland 57ff.

 Jagdrecht 11.

 Kanada 59, 63.
 Katholische Kirche 34.
 Kiautschou 56.
 Kodifikation des Völkerrechts 54.
 Kollegium 7, 71.
 Kolonien 43, 44, 55ff.
 Kommunalabteilung im Ministerium 15, 84.
 Kommunalräte (Grönland) 57.
 Kommune vgl. Gemeinde, Landkreis, Großstadt, Stadtkreis:
 König 26, 34.
 Konstitutionalismus 7, 27.
 Konzentration 4.

 Laien vgl. Selbstverwaltung, politische.
 Landbürgermeisterei 77.
 Landesbehörden 65ff.
 Landesregierung 35.
 Landesversicherungsanstalt 14.
 Landeswasseramt 23.
 Landkreis 20, 26, 78, 85ff.
 Landrat 33.
 Landtag 36.
 Landwirtschaftskammern 70.
 Liberalismus 31ff.
 Local government 27.
 Lokalverwaltung 27.
 London 77.

 Maire 66.
 Methode 2f., 41.
 Missi dominici 68.
 Monarchie 34, 37, 43.
 Munizipalstadt 27.
 Mussolini 45.

 Nationalgefühl 43.
 Naturrecht 32.
 Neufundland 59.
 Neuseeland 59.
 New York 77.
 Northern Rhodesia 56.

 Oberversicherungsamt 14.
 Oberverwaltungsgericht 13, 23.
 Obrigkeitsstaat 32.
 Organisation 4, 41, 54.

 Örtliche Dezentralisation 9, 14ff.
 Ortsbezirke 75.
 Ortschaft 77.
 Österreich 62, 63, 65, 69.

 Papst 34.
 Paris 76.
 Parlament 12, 36.
 Parlamentarismus 35ff.
 Personalitätsprinzip 17.
 Politik 1ff., 41f., 44.
 Polizei 20, 27, 47.
 Präfekt 67.
 Praxis 1.
 Private bill 27, 68.
 Privatwirtschaft 4.
 Proletariat 35.
 Provinzialsystem 16.
 Provinzialverband 68, 78, 81.

 Räumliche Dezentralisation 9, 14ff., 61.
 Realsystem 16.
 Rechtsanwendung 7.
 Rechtsetzung, vgl. Gesetzgebung.
 Rechtsprechung 13, 64, 81.
 Rechtsstaat 24.
 Rechtswissenschaft 1.
 Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung 61.
 Reichsarbeitsverwaltung 47.
 Reichsfinanzreform 61, 64.
 Reichsgericht 13, 64.
 Reichsland 79ff., vgl. Elsaß-Lothringen.
 Reichsministerium des Innern 64.
 Reichspräsident 23, 35.
 Reichsrat 23.
 Reichstag 12.
 Reichsversicherungsamt 23.
 Rektoren der Universitäten 25.
 Republik 37.
 Revision 13.

 Sachliche Dezentralisation 8, 15f., 72ff.
 Schaumburg-Lippe 46.
 Schutzgebiete 56.
 Schweiz 38, 62, 63, 74.
 Selbstbestimmung 30.
 Selbstverwaltung, aktive 25.
 — durch Laien, vgl. — politische.
 — durch Verbände, vgl. — im Rechtssinne.
 — im Rechtssinne 9, 18, 22ff., 29, 66ff., 85 ff.
 — passive 25.
 — politische 22ff., 62.
 Selbstverwaltungskörper und Gliedstaaten 65ff., 82.
 Sozialismus 32, 33.
 Spanien 67.

- Sparsamkeit 45, 51.
 Staatenverbindungen 38, 55.
 Staatsgewalt 9, 35ff.
 Staatsministerium 33.
 Staatsrecht 1.
 Staatssekretär 73.
 Städteverfassung 68ff.
 Stadtkreis 26, 78, 85ff.
 Ständerat 64.
 Standesvorrechte 26.
 Statische Betrachtung 6.
 — Dezentralisation 6, 21.
 Statistisches Reichsamt 15, 73.
 Stein-Hardenbergsche Reform 16, 47,
 50.
 St. Helena 56, 90.
 Strafsachen 13.
 Studentenschaft 25.
 Stufentheorie 11.
 Südafrika 59, 63.

 Territorialsystem 16, 17.

 Übereinanderordnung 7.
 Überlastung 49.
 Unabhängige Dezentralisation 17ff., 29,
 66, 84f.
 Unitarismus 37ff., 60ff., 79ff.
 Universitätskurator 25.
 Unvollkommene Dezentralisation 19.

 Verantwortungsbewußtsein 50.
 Vereinfachung der Verwaltung 45, 51.
 Vereinigte Staaten von Amerika 58, 62f.
 Verfassungsreform 1, 40, 79ff.
 Versicherungsämter 14.
 Vertikalgliederung 7.
 Verwaltung 9, 12ff., 64ff., 81.
 Verwaltungsakt 20.
 Verwaltungsgerichte 9.
 Verwaltungsrecht 1.
 Verwaltungsreform 3, 52, 71, 79ff.
 Verwaltungsstreitsachen 9, 13.
 Völkerbund 54f.
 Völkerrecht 53ff.
 Volkssouveränität 28, 29, 32, 33.
 Volksvertretung vgl. Parlament.
 Vollkommene Dezentralisation 19.
 Volonté générale 32.

 Wahlsystem 51.
 Waldeck 46.
 Wasserstraßen 61.
 Westabteilung 73.
 Westindische Inseln 57.
 Wien 76.
 Wissenschaft 1.

 Zentralisation, Zentralismus, Begriff 4ff.
 Zentralsystem 17.
 Zentrifugale Kräfte 8.

Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in

Preußen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich. Von Dr. jur. **Hans Peters**, Regierungsassessor, Privatdozent in Breslau. X, 272 Seiten. 1926. RM 12.—

Der bekannte Präsident des Oberverwaltungsgerichts, Professor Dr. Drews, Berlin, schreibt in der „Juristischen Wochenschrift“:

. . . Die viel umstrittene Grenzlinie zwischen kommunaler Handlungsfreiheit und zwischen staatlichem Recht zum Eingreifen in diese behandelt das vorliegende Werk in mustergültiger Weise. Es gehört zu den besten Leistungen, die unser Schrifttum nicht nur auf dem Gebiete des Kommunalrechts, sondern des Verwaltungsrechts überhaupt aufzuweisen hat. Man kann selbstverständlich über einzelne Fragen anderer Ansicht sein, so z. B. über die Zweckmäßigkeit der allgemeinen Einführung des Landbürgermeistereisystems oder über den rechtlichen Charakter und die Zulässigkeit einer „Mißbilligung“ seitens der Kommunalaufsichtsbehörde. An einzelnen Stellen hätte man auch noch eingehendere Darlegungen gewünscht, so z. B. bezüglich der „Auseinandersetzung“ bei Umgemeindungen. Alles das beeinträchtigt aber den hohen Wert der Abhandlung, die fortan für jeden mit kommunalen Angelegenheiten Befassten ein unentbehrliches Hilfsmittel sein wird, in keiner Weise. Von dem noch jugendlichen Verfasser ist in Zukunft zweifellos noch viel für die Entwicklung der Verwaltungsrechtswissenschaft zu erwarten.

Die Regiebetriebe der Gemeinden. Eine Kritik der gleichnamigen Broschüre des Verbandes der Gemeinde- und Staatsarbeiter als Beitrag zur Frage der Betätigung der öffentlichen Hand auf wirtschaftlichem Gebiet. Von Dipl.-Ing. **Hans Ludewig**, Berlin. 1927. 60 Seiten. RM 2.40

Die Überführung kommunaler Betriebe in die Form der gemischt wirtschaftlichen Unternehmung.

Ein Beitrag zur Lösung der Frage nach der Zweckmäßigkeit gemischt wirtschaftlicher Unternehmungen. Von Dipl.-Ing. Dr. **Edmund Harms**. IV, 68 Seiten. 1915. RM 2.—

Zur Reform der Industriekartelle. Kritische Studien. Von Dr. **S. Tschierschky**, Berlin. VI, 96 Seiten. 1921. RM 2.50

Kartelle als Produktionsförderer unter besonderer Berücksichtigung der modernen Zusammenschlußtendenzen in der deutschen Maschinenbau-Industrie. Von Dr. **H. Müllensiefen**. 104 Seiten. 1926. Gebunden RM 5.—

Neuere monopolistische Tendenzen in Industrie und Handel.

Eine Untersuchung über die Natur und die Ursachen der Armut der Nationen. Von **Gustav Cassel**, Professor der Nationalökonomie an der Universität Stockholm. V, 78 Seiten. 1927. RM 3.90

Allgemeines Verwaltungsrecht. Von Dr. **Adolf Merkl**, a. ö.

Professor an der Universität Wien. XVI, 400 Seiten. 1927.

RM 27.—; gebunden RM 28.70

(Verlag von Julius Springer in Wien I)

Inhaltsübersicht:

I. Allgemeiner Teil: **Die Grundbegriffe der Verwaltungsrechtslehre:** Der Begriff der Verwaltung. Verwaltung und Gesetzgebung. Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Verwaltung und metarechtlicher Staat. Die geschichtlichen Haupttypen der Verwaltung. Das Verwaltungsrecht. Die Verwaltungsrechtslehre. — **Die Rechtsordnung der Verwaltung:** Die Rechtsquellen des Verwaltungsrechtes. Das subjektive öffentliche Recht. Das Verwaltungsermessen. Die Stellung der Verwaltung im Stufenbau der Rechtsordnung. — II. Besonderer Teil: **Die Tätigkeitsformen der Verwaltung:** Die Verwaltungsakte. Der fehlerhafte Verwaltungsakt. Die Rechtskraft der Verwaltungsakte. Das Verwaltungsverfahren. — **Die Tätigkeitsinhalte der Verwaltung:** Die Verwaltungszweige. Die Polizei. Das Verwaltungsstrafwesen. Die Verwaltungsvollstreckung. — **Die Verwaltungsorganisation:** Die Verwaltungsorgane. Die Systeme der Verwaltungsorganisation. Verwaltung und Staatsform. Die Selbstverwaltung. — **Die Verwaltungskontrolle:** Die Wege der Verwaltungskontrolle. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Allgemeine Staatslehre. Von Prof. Dr. **Georg Jellinek**. Dritte

Auflage unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Dr. Walter Jellinek, Professor der Rechte an der Universität Kiel. Viertes, um ein durchgesehenes Verzeichnis der Neuerscheinungen vermehrter, unveränderter Neudruck der Ausgabe von 1914. XLII, 837 Seiten. 1922. RM 20.—

Allgemeine Staatslehre. Von Dr. **Hans Kelsen**, Professor an der

Universität Wien. („Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft“, Band XXIII.) XVII, 433 Seiten. 1925. RM 21.—; gebunden RM 26.—

Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. Von Dr. sc. pol. et jur.

Friedrich Glum, Privatdozent an der Universität Berlin. 61 Seiten. 1925. RM 3.—

Grundzüge der technischen Wirtschafts-, Verwaltungs- und Verkehrslehre. Von Oberregierungs- und Baurat

Professor **E. Maffern**, Berlin. Mit 35 Abbildungen im Text. VIII, 350 Seiten. 1925. RM 18.—; gebunden RM 19.50

Die Ordnung des Wirtschaftslebens. Von Geh. Reg.-Rat

Professor Dr. **Werner Sombart**, Berlin. („Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft“, Band XXXV.) Zweite, verbesserte Auflage. V, 65 Seiten. 1927. RM 3.60

Druck von C. G. Röder G. m. b. H., Leipzig.