

# Probleme der Verwaltung im Industriebezirk

mit besonderer Berücksichtigung

des rheinisch-westfälischen Kohlendistrikts.

Eine verwaltungspolitische Studie

von

**Alfred Wilke,**

Regierungsrat.



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH

1911.

# Probleme der Verwaltung im Industriebezirk

mit besonderer Berücksichtigung  
des rheinisch-westfälischen Kohlendistrikts.

Eine verwaltungspolitische Studie

von

**Alfred Wilke,**  
Regierungsrat.



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH 1911

ISBN 978-3-662-31913-0  
DOI 10.1007/978-3-662-32740-1

ISBN 978-3-662-32740-1 (eBook)

# Inhalt.

	Seite
1. Der Industriebezirk . . . . .	1
2. Die Großindustrie . . . . .	10
3. Gemeinden- und Zweckverband . . . . .	21
4. Staatsverwaltung und Städte . . . . .	32
5. Landessozialpolitik . . . . .	44

---

## 1. Der Industriebezirk.

Immer lebhafter wird heute das Großstadtproblem erörtert. Man versteht darunter die wichtige Frage, wie dem schädlichen Einflusse, den die Anhäufung der Bevölkerung in großen städtischen Sammelpunkten auf Volksgeist und Volksgesundheit mit sich bringt, zu begegnen sei, damit sie nicht bei dem heute schon erreichten zahlenmäßigen Übergewicht der städtischen über die ländliche Bevölkerung für die Entwicklung unseres Staates, die Zukunft unseres Volkes schwere Gefahren nach sich zieht.

Sieht man nun genauer hin, so ergibt sich, daß die Bezeichnung „Großstadtproblem“ nicht ganz zutreffend ist. Denn die große Stadt an sich, die Stadt von 100 000 Einwohnern und mehr, bietet in dem eben bezeichneten Sinne durchaus kein Problem. Ihr Bestehen, als die kulturelle und wirtschaftliche Ergänzung des „Landes“, ist vielmehr etwas durchaus Notwendiges und Gesundes. Die heutige Technik findet es auch nicht allzu schwierig, den besonderen Anforderungen, die im Interesse der Gesundheit, des Verkehrs und der Annehmlichkeit des Lebens in großen Städten gestellt werden müssen, zu genügen.

Das Problem beginnt erst auf einer weiteren Stufe der Entwicklung, da, wo große städtische Siedelungen heranwachsen, nicht als historische Mittelpunkte des Handels, des gewerblichen und intellektuellen Lebens einer bestimmten Landschaft, sondern lediglich als Folge des durch besondere wirtschaftliche Verhältnisse herbeigeführten Zusammendrängens der Bevölkerung an einzelnen Stellen; wo die Stadt kein organisch gewachsenes Glied eines Ganzen, sondern nichts weiter ist, als der diese Menschenmengen zusammenfassende Verwaltungskörper. Es ist die moderne Industrie, die die Bedingungen für das Entstehen derartiger Gebilde schafft, sie allein vermag eine Millionen-

Bevölkerung auf engen Raum zu sammeln und ihr Nahrung zu geben. Es ist also eigentlich das Industriestadtproblem, was gemeint ist; es betrifft aber auch keineswegs bloß Städte im Rechtssinne, sondern jede umfassende Siedelung dicht gedrängter Menschenmassen, die durch die industrielle Entwicklung herbeigeführt ist. Es ist sogar eine Eigentümlichkeit solcher Siedelungen, daß sie an die Stadt und das städtische Weichbild nicht gebunden sind, die Stadtgrenzen leicht überschreiten und ganze große Bezirke mit städtischem Anbau erfüllen.

Das Großstadtproblem enthüllt sich damit als Problem des Industriebezirks!

Zwar tritt der industrielle Ursprung der Massensiedelung nicht überall so rein zu Tage, wie im oberschlesischen Kohlen-distrikt. Denn meist wächst sie aus alten, größeren historischen Siedelungen heraus, schließt sich an Handelsplätze und Hauptstädte an und ändert dann mehr oder minder schnell deren Gesamtcharakter. Auch unsere Reichshauptstadt Berlin mit ihren Vororten, der ganze einheitliche Wirtschaftsbezirk Groß-Berlin ist heutzutage unverkennbar ein Industriebezirk. Erst mit dem Erstarken der „Industrie“, der nicht bloß für den Landesbedarf arbeitenden, auf der modernen Technik mit ihrem Maschinenbetrieb und auf großkapitalistischer Organisation beruhenden gewerblichen Tätigkeit, ist Berlin geworden, was es heute ist; für sein Wesen sind mehr seine nördlichen und östlichen, als die westlichen Stadtteile bestimmend!

Das schnelle Wachstum und der weite Umfang solcher Industriebezirke bringen nun die Schattenseiten städtischer Lebens- und Wohnweise besonders stark zur Entwicklung, erschweren technisch die Erfüllung fast aller Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, zugleich aber auch die Sammlung und Organisation der zu ihrer Erfüllung fähigen Kräfte! Mit dem wachsenden Umkreis städtisch bebauten Geländes verliert sich für die Bewohner dieses „steinernen Häusermeeres“ der Zusammenhang mit der Landschaft, der Natur und dessen günstiger und unentbehrlicher Einfluß auf Anschauungen und Empfindungen. Das starke Überwiegen einer Arbeiterbevölkerung ohne wirtschaftlichen Rückhalt, der Mangel einer alten, auch durch weite kleinbürgerliche Kreise verbreiteten bürgerlichen Kultur macht das Volksleben ärmlich und kümmerlich. Die atomisierte

Masse fühlt sich nicht heimisch an ihrer Wohnstätte und ohne innere Beziehung zu dem Gemeinwesen, dem sie angehört.

Aus diesen Grundzügen des Industriebezirkes ergeben sich danach zwei Richtungen des Problems: eine technisch-organisatorische und eine ethisch-soziale! Beide beeinflussen und bedingen sich gegenseitig. Für die Verwaltung — die mit Regelung der öffentlichen Angelegenheiten befaßte Tätigkeit — kommen sie beide in Betracht. Insbesondere gilt dieses, was nicht übersehen werden darf, auch von der letzteren, der ethisch-sozialen. Denn die Verwaltung vollbringt ihre Leistungen nicht als Selbstzweck und auch nicht allein aus sich heraus, sie richtet sich nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und bedarf der Unterstützung durch diese. Sie ist in hervorragendem Maße Kunst der Menschenbehandlung und kann ihre Aufgabe auf die Dauer nur dann mit Erfolg erfüllen, wenn sie auf einer breiten Grundlage von Autorität und Vertrauen arbeiten und ihr Werk errichten kann. Der Geist der Bevölkerung, für die sie tätig ist, darf ihr daher am allerwenigsten gleichgültig sein!

Trotzdem steht für sie in erster Linie die organisatorische Seite des Problems, die Sammlung und richtige Verwendung der vorhandenen Kräfte als Grundlage für alle weiteren Erfolge. Und hier bieten sich im Industriebezirk Aufgaben besonderer Natur, weil unverkennbar die Formen, in denen die Verwaltung sonst zu arbeiten gewohnt ist, hier nicht mehr ausreichen und neue gesucht werden müssen. — Es ist ein geschichtlich begründetes Gesetz, daß die Einrichtungen und das Gefüge des Staates, insbesondere aber die Lokalverwaltung, zum großen Teil abhängig sind von der herrschenden Wirtschaftsverfassung. In den neu auftauchenden Fragen, in deren Mittelpunkt die Organisation des Industriebezirkes steht, kündigt sich zum ersten Male die Einwirkung der modernen, großindustriellen Entwicklung in dieser Richtung an! — Sie berührt, das sei hier gleich hervorgehoben, sowohl die Kommunal- wie die Staatsverwaltung.

Bekanntlich haben wir in Deutschland eine ganze Anzahl solch ausgesprochener Industriebezirke, und andere sind noch in der Entwicklung begriffen. Indessen ist es nicht möglich, sie alle gleichmäßig zu behandeln, denn sie weisen, wenn auch die allgemeinen Merkmale überall zutreffen, weitgehende Ver-

schiedenheiten auf. Solange wir noch auf dem Wege tastender Versuche sind, wird bei der theoretischen Erörterung sowohl wie beim praktischen Vorgehen nur von den konkreten Verhältnissen des einzelnen Bezirkes für sich auszugehen sein.

Es dürfte daher gerechtfertigt sein, wenn den folgenden Ausführungen im wesentlichen nur die Verhältnisse im rheinisch-westfälischen Industriebezirk zugrunde gelegt sind und der Versuch gemacht wird, aus den dort beobachteten Erscheinungen das Gesetz der zukünftigen Entwicklung abzuleiten und die notwendige Rückwirkung, die die Ausbildung der eigenartigen Zustände in diesem Industriebezirk auf Staats- und Gemeindeverwaltung ausüben muß, festzustellen. Auch wird dieser Versuch, weil es sich um unseren größten, wichtigsten und am weitesten fortgeschrittenen Industriebezirk handelt, wegen dessen Bedeutung an sich und seiner Vorbildlichkeit für andere Verhältnisse wohl Anspruch auf allgemeines Interesse erheben dürfen.

Der Bezirk umfaßt den Bereich des niederrheinischen Kohlenbergbaues, der sich nördlich der Ruhr bis hin zur Lippe erstreckt, aber sich auch schon linksrheinisch auszudehnen beginnt, und hat eine Bevölkerung von fast vier Millionen. Seine besonderen Züge sind eben das Vorhandensein und die Vorherrschaft des Bergbaubetriebes, dann seine Weiträumigkeit und der Mangel an Geschlossenheit, so daß zwar überall städtische Bauweise vorhanden ist, daneben und dazwischen aber große Streifen noch rein ländlich genutzter Bodenfläche sich ausbreiten. Schließlich — im Gegensatz zu Oberschlesien — das Fehlen großer Grundherrschaften, der durchaus bürgerliche Charakter der großen Bergbau- und Industrieunternehmungen.

In welchem erheblichem Maße die industrielle Entwicklung schon bisher die öffentlichen Verhältnisse beeinflußt hat, zeigt der Umstand, daß hier innerhalb der letzten Jahrzehnte sich so gewaltige Änderungen in der kommunalen Organisation vollzogen haben wie sonst nirgendwo. Alle vorhandenen Städte haben sich bedeutend erweitert und haben umliegende Landgemeinden in sich aufgenommen, neue Großstädte sind plötzlich — oft direkt aus einer oder mehreren Landgemeinden — entstanden, alte Landkreise sind verschwunden, da nach Ausscheiden der großstädtischen Teile kein genügend großes Ver-

waltungsgebiet mehr übrigbleibt. Auch das Gefüge der noch bestehenden Landkreise ist überall gelockert und wird bei Fortschreiten des Prozesses auch zweifellos einmal gesprengt werden. Daneben zeigt sich das Bestreben nach einheitlicher Zusammenfassung des ganzen Gebietes in großen Organisationen. Es findet seine Erklärung in der Gleichartigkeit der wirtschaftlichen Verhältnisse des Bezirkes, in der umfassenden Natur der in ihm auftauchenden Verwaltungsaufgaben, die selbst dann, wenn sie ihrem Gegenstande nach durchaus kommunal sind, sogleich die ganze Reihe der Kommunen des Bezirkes ergreifen und „interkommunal“ werden.

An die sich hierin dokumentierende Tatsache der Einheit des Bezirkes, der sich zweifellos mit seinen eigenartigen Verhältnissen als ein besonderes Ganze von den ihn umgebenden Landesteilen immer schärfer abhebt, knüpft nun der weit verbreitete Gedanke an, das organisatorische Problem auf dem Wege zur Lösung zu bringen, daß dieser Einheit ein äußerer und formeller Ausdruck dadurch gegeben werden solle, daß aus dem Bezirk eine neue Provinz, eine „Industrieprovinz“ zu bilden sei. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, wie der Bezirk durch die Grenzen der Provinzen Rheinland und Westfalen geradezu in zwei Hälften zerschnitten werde, daß er sich über drei preußische Regierungsbezirke erstrecke, daß sowohl seine Unterstellung unter eine höhere Instanz der Staatsverwaltung notwendig sei, wie die Errichtung eines gemeinsamen kommunalen Oberbaues über der bunten Vielheit großer und kleinerer Stadtgemeinden und zerrissen zwischen ihnen liegender Landkreise, in die der Bezirk zerfalle. — Der Gedanke hat viel Verlockendes, denn mit der Errichtung einer Provinz wäre mit einem Schlage ein Organ zur Übernahme vieler interkommunaler Aufgaben geschaffen. Die Zusammenfassung der staatlichen Kompetenzen an einer leitenden Stelle würde dieser eine erhöhte Wirksamkeit verleihen. — Daneben aber stehen schwere Bedenken

Was die kommunale Verwaltung anbelangt, so sind es ja gar nicht die eigentlich provinziellen Aufgaben, d. h. die Aufgaben, die den Provinzen zugewiesen oder von ihnen allmählich aus sachlichen Gründen übernommen sind, welche hier im Industriebezirke notleiden! Auch ließe sich kaum nachweisen, daß irgendeine dieser Aufgaben von einer besonderen Industrie-

Provinzialverwaltung besser und in einer den Bedürfnissen des Bezirkes mehr entsprechenden Weise zu erfüllen wäre. Höchstens aus der Gründung einer besonderen Landesversicherungsanstalt, der Zentralisierung ihrer sozialen Leistungen und der für diese zur Verfügung stehenden Mittel für den ganzen Bezirk ließe sich eine Steigerung der segensreichen Wirkungen der Institution in erheblichem Maße erwarten. — Im übrigen aber betrifft das Bedürfnis nach einheitlicher Erledigung im Bezirk hauptsächlich Aufgaben, die entweder zum üblichen Wirkungskreis der Gemeinden gehören oder überhaupt nicht rein kommunaler Natur sind. Von letzteren, von denen noch zu sprechen sein wird, abgesehen: so ist die provinzielle Organisation an sich zwar wohl in der Lage, auch Aufgaben der Gemeinden, der Städte wahrzunehmen, und zwar über das Maß bloß ergänzender Tätigkeit hinaus, das sie im Armen- und im Wegewesen heute prästiert. Es stände nichts im Wege, wenn im Industriebezirk eine neu geschaffene Provinzialverwaltung den Betrieb zentraler Elektrizitätswerke und von Kleinbahnen übernehme, den Kleinwohnungsbau förderte und Arbeiten leistete, wie etwa die jetzt von der Emschergenossenschaft unternommene Abführung und Reinigung der Abwässer des Bezirkes, oder die Anlage der nötigen Talsperren zur Erhaltung des Wasserstandes der Ruhr. Jedoch werden diese Aufgaben zum Teil schon von Körperschaften anderer Art erfüllt, und es stehen dafür nach Erlaß des Zweckverbandsgesetzes Organisationsformen zu Gebote, die sich in ihrer Verfassung, in der Begrenzung ihres Wirkungskreises und insbesondere in der Verteilung der finanziellen Lasten enger dem Verhältnis der verschiedenen Interessenbeteiligung anpassen können als etwa eine Provinz mit ihrer feststehenden Verfassung. Es ist überhaupt zweifelhaft, ob diese für die so verwickelten Verhältnisse eines fast ganz städtischen Bezirkes sich beweglich genug erweisen würde!

Über all dem aber steht die Erwägung, daß den Provinzen im allgemeinen System unserer Landesverwaltung eine ganz andere Rolle zufällt als die, das einende Band für einen Bezirk von so gleichartigem und industriellem Charakter abzugeben. Ihre Bedeutung beruht vielmehr gerade in dem Ausgleich und der Zusammenfassung der verschiedenartigen Interessen von Stadt und Land, von industriellen und landwirtschaftlichen Bezirken

innerhalb eines historisch oder geographisch zusammengehörigen Landesteiles, der groß und umfassend genug sein muß, um diesen Ausgleich mit Erfolg bewirken zu können und doch nicht so groß, daß die unmittelbare Fühlung zwischen den einzelnen Landschaften, die Übersicht über die Gesamtheit ihrer Interessen unmöglich wäre. So wird bei gemeinsamer Arbeit das gegenseitige Verständnis gefördert und ein landsmannschaftlicher Geist ausgebildet, der die Unterstützung der schwachentwickelten durch die wirtschaftlich begünstigten Bezirke ermöglicht, dafür aber dem Bewohner des ruß- und qualmerfüllten Industriebezirkes das Gefühl des Mitbesitzes am Glanze der vom sagenumrauschten Strome durchfluteten Rheinlande, oder aller lieblichen Schönheiten des kernigen Westfalenlandes vermittelt. Hierin ruhen imponderable Werte, die auch zugunsten größerer praktischer Vorteile, als sie die Abtrennung einer reinen Industrieprovinz bieten könnte, zu zerstören bedenklich wäre und auch Widerspruch der Betroffenen hervorrufen würde.

Die gleichen Gesichtspunkte kommen in Betracht, wenn man die Provinz in ihrer Eigenschaft als staatlicher Verwaltungsbezirk bewertet. Auch hier scheinbar erhebliche Gründe für Schaffung einer Industrieprovinz, die aber in Wirklichkeit doch nicht ins Gewicht fallen. So wird häufig auf den Umfang und die Einwohnerzahlen der beiden beteiligten Provinzialbezirke der Rheinprovinz und der Provinz Westfalen hingewiesen, und es wird für unmöglich erklärt, daß eine Bevölkerung von über 6 Millionen dem Amtsbereiche eines Oberpräsidenten unterstehen könne, was bei der Elastizität der Amtsbefugnisse in Wahrheit ganz unbedenklich ist. Würde man die Frage dennoch verneinen, so ergäbe dies doch keinen Anlaß zur Schaffung gerade einer Industrieprovinz in der oben gekennzeichneten Umgrenzung. Denn für die Organisation der staatlichen Amtsverwaltung sind ganz andere Momente entscheidend als die Bedürfnisse der lokalen Bezirksverwaltung.

Zudem kommt es hier gar nicht so sehr auf die einheitliche und besonders kraftvolle Geltendmachung des staatlichen Einflusses an. Ein so blühender, von so rührigen wirtschaftlichen Kräften belebter Bezirk ist der fruchtbare Boden für die Entfaltung einer großartigen Selbsthilfe. Für den Staat entfällt sowohl die Notwendigkeit, für öffentliche Zwecke erhebliche

finanzielle Mittel aufzuwenden, deren Aufbringung er dem reichen Bezirk selbst überlassen kann, als auch meist der Anlaß, in die Tätigkeit der lokalen Faktoren fordernd und zwingend einzugreifen. Das hat die eigentümliche Folge, daß hier die regulierende Wirksamkeit der staatlichen Behörden, der „Regierung“, im öffentlichen Leben keineswegs so machtvoll hervortritt wie in anderen Landesteilen, und daß sie, wenn sie ihre Tätigkeit über die bloße pflichtmäßige Ausübung der Amtsbefugnisse ausdehnen will, fast überall auf die Unterstützung und den guten Willen der Kommunen und anderer interessierter Faktoren, namentlich zur Beschaffung des für alle Verwaltungszwecke unentbehrlichen Geldbedarfs angewiesen ist. Darum kommt es hier auch über das gewöhnliche Maß hinaus auf eine besondere Art der Wirksamkeit an: auf die verständnisvolle Förderung kommunaler und sonstiger lokaler Bestrebungen, das aufmerksame Erfassen neu auftauchender Bedürfnisse, die erfolgreiche Aufrufung und Organisierung der beteiligten Kräfte.

Das gilt insbesondere von den als höhere Verwaltungsbehörden fungierenden Regierungspräsidenten, die hier mit lokalen Angelegenheiten besonders nahe und häufig befaßt sind, da ungewöhnlich große Teile ihrer Verwaltungsbezirke als Stadtbezirke ihnen ohne Zwischeninstanz unterstellt sind. Wer das Verhältnis der großen Kommunen des Westens zur staatlichen Aufsichtsbehörde näher kennen lernt, nimmt oft mit Erstaunen wahr, daß dieses Verhältnis frei ist von jedem Mißtrauen und ängstlicher Eifersucht wegen Behütung der kommunalen Freiheit, die der Staatsbehörde anderswo so häufig auch eine wohlwollende Einwirkung versagen; daß vielmehr gerade das Bewußtsein der Stärke und Selbständigkeit und der offene Blick für die Größe der sachlichen Aufgaben immer die Geneigtheit für ein fruchtbares Zusammenwirken erzeugen. Welche Auffassung auf seiten der staatlichen Verwaltung dieser gesunden Empfindung entgegenkommt, das mögen die Worte bezeugen, die jüngst der Regierungspräsident von Düsseldorf, Dr. Kruse, in einer bedeutungsvollen Programmrede am 19. Oktober 1911 bei Einweihung des neuen Regierungsgebäudes gesprochen hat. Nach Hervorhebung des wachsenden Zuges zur Verstädtlichung des Bezirkes äußerte er: „Übrigens läßt sich nach den hiesigen Erfahrungen von Regierung wegen mit Stadtkreisen ebensogut

wirtschaften als mit Landkreisen. Erst wer tiefer hineinsehen darf in das Getriebe der ländlichen und städtischen Verwaltungen, gewinnt das volle Bild von der Unsumme von Mühe und Arbeit, von **Tatkraft** und **Wagemut**, von **Umsicht** und **Opferfreudigkeit**, deren **Zusammenwirken** die äußeren Erfolge zustande gebracht hat. Hunderte und Tausende von Bürgern, gewählt durch das Vertrauen ihrer Mitbürger, stehen Tag für Tag im Dienste des öffentlichen Wohles und suchen den schönsten Lohn ihrer Tätigkeit in dem Bewußtsein treu erfüllter Pflicht. Wahrlich, es ist eine Lust, in solcher Umgebung zu leben und am sausenden Webstuhl der Zeit mitwirken zu dürfen!“

Für eine in solchem Geiste durchgeführte Tätigkeit der staatlichen Verwaltungsbehörden ist aber eine Zentralisierung am wenigsten am Platze. Im Gegenteil ist es durchaus förderlich, wenn von verschiedenen miteinander wetteifernden Stellen aus diese so sehr auf persönliche Initiative gestellte Tätigkeit wirksam wird. Von diesem Gesichtspunkte aus ist die Teilung des Industriebezirkes unter mehrere Provinzen und Regierungsbezirke durchaus kein Nachteil. Sie sichert übrigens seinen besonderen Interessen auch eine mehrfache und wirkungsvollere Vertretung bei der Zentrale der Staatsverwaltung.

So wird denn der organische Ausdruck für die Einheit des Bezirkes nicht in seiner Umgestaltung zu einer besonderen Provinz, vielmehr in der Ausbildung gemeinsamer Institutionen zur Erfüllung der ihm eigentümlichen Bedürfnisse zu suchen sein. Und es gilt daher, die vorhandenen Ansätze und die Möglichkeiten dieser Entwicklung darzulegen.

Es wird sich dann vor allem zeigen, daß auch jene vermittelnde und anregende Tätigkeit der Staatsbehörden, die auch gegenüber den ihnen unterstellten Kommunen nicht als Ausfluß der Aufsichtspflicht angesehen werden kann und sich übrigens ebenso auf die Heranziehung anderer als kommunaler Kräfte erstreckt, ein wesentliches und unentbehrliches Element der Entwicklung des Industriebezirks darstellt, daß aber dieses freie, zurzeit höchst persönliche Wirken auf bestimmten Gebieten zu dauernder organisierter Mitarbeit in geeigneten Formen ausgestaltet werden muß.

Vorerst werden die hierbei in Betracht kommenden Kräfte und Faktoren in ihrem Bereiche und in ihrem Verhältnis zu einander zu betrachten sein.

---

## 2. Die Großindustrie.

Wer sich über die Möglichkeiten der Entwicklung des rheinisch-westfälischen Industriebezirks klar werden will, darf an einer Tatsache nicht vorübergehen, die allmählich immer schärfer hervortritt: das ist die besondere Bedeutung, die die hier zahlreich vorhandenen großindustriellen Betriebe für das öffentliche Leben und die Verwaltung des Bezirkes gewonnen haben! Es ist nicht zu erwarten, daß die Zukunft etwas daran ändern wird.

Im wesentlichen sind es ja große Bergwerksbetriebe. Im Gegensatz zu fast allen anderen gewerblichen Unternehmungen, deren Bestand und Gedeihen lediglich an die persönliche Tätigkeit und Tüchtigkeit der Unternehmer gebunden ist und gewöhnlich nicht über ein bis zwei Generationen hinausgeht, haftet dem Bergbau schon durch seinen Gegenstand etwas ungemein Bodenständiges, Dauerhaftes an; er hat kraft dieses konservativen Charakters ein besonderes Interesse an der Gestaltung der lokalen Verhältnisse und einen natürlichen Einfluß auf sie.

Unverkennbar gilt Ähnliches aber auch von den festgegründeten Werken der schweren Eisenindustrie, die im Bezirk so häufig in Verbindung mit dem Bergbau betrieben werden. Ge-steigert wird die hier gekennzeichnete Bedeutung durch die moderne großkapitalistische Entwicklung, die zu ständiger Vergrößerung der Werke bis zur gewaltigen Ausdehnung des heutigen Standes und zu der beliebten Vereinigung vieler Betriebe in einer Hand geführt hat, wodurch sich der Einflußbereich solchen Unternehmens weit über den Bezirk erstreckt.

Die Bedeutung des großindustriellen Betriebes als Faktor der öffentlichen Entwicklung zeigt sich am augenfälligsten in dem Verhältnis zur kommunalen Verwaltung. In erster Linie tritt hervor, was ich „Emanzipation vom Gemeindeverbande“ nennen möchte. Dieser, als die öffentlich-rechtliche Organisation

der Gemeindegossen, setzt ein gewisses Gleichgewicht der in ihm vereinigten wirtschaftlichen Kräfte voraus. Für die modernen industriellen Riesenbetriebe fehlt ihm meist die Kapazität. Schon rein äußerlich ist z. B. gerade das Bergwerksunternehmen unabhängig von der Gemeindegesselung. Der Standort seiner Anlagen ist bestimmt von bergtechnischen Bedingungen unterhalb der Erdoberfläche; mit dem äußeren Wachstum überschreiten die Anlagen dann beinahe regelmäßig die Gemeindegrenzen. Aber auch in das innere Gefüge selbst einer großen Gemeinde paßt trotz formeller Einordnung nicht ein großer Betrieb, der etwa 2—3000 Arbeiter beschäftigt, was mit Familienangehörigen doch gegen 10 000 Menschen ausmacht. Mit der Gebundenheit der wirtschaftlichen Existenz einer so großen Bevölkerungsmasse an das eine Werk hängt auch Wohl und Wehe der Gemeinde von dessen Gedeihen ab, zumal wenn, wie häufig, auch die Gemeindefinanzen wesentlich auf dessen Steuerleistung beruhen. Selbst sehr große Städte sind von dieser Abhängigkeit nicht frei — beschäftigt doch zum Beispiel Krupp auf seinem Hauptwerk in Essen fast 37 000 Arbeiter! — und es ist das ein wesentlicher Grund dafür, daß sie bestrebt sind, sich immer weiter auszudehnen und durch Eingemeindungen ihre Existenz auf eine breitere Basis zu stellen.

Hierzu kommt, daß die großen industriellen Werke gewaltige Wirtschaftskörper von einer den Gemeinden in ihrem eigensten Tätigkeitsbereich häufig überlegenen Leistungsfähigkeit darstellen. Sie können als größte Grundbesitzer im Gemeindebezirk, als Erbauer von Kolonien, als Inhaber eigener Wasser- und Elektrizitätswerke und von Konsumanstalten die Entwicklung der Gemeinden immer stark beeinflussen, deren Bestrebungen unendlich fördern oder stark durchkreuzen, können freilich ihrerseits aber auch wieder sehr empfindlich durch die Gestaltung der Gemeindeverhältnisse betroffen werden.

Die Gemeinden sind im allgemeinen bei diesem Verhältnis nicht schlecht gefahren, im Gegenteil, sie haben den Werksverwaltungen meist viel zu verdanken. Bekannt ist, was in dieser Beziehung Krupp für die Stadt Essen bedeutet — sein Beispiel steht keineswegs allein. Weniger bekannt aber nicht minder wichtig sind die Dienste, die die doch so viel beschäftigten Leiter und Beamten der großindustriellen Werke durch treue und in-

telligente Mitarbeit in der Selbstverwaltung den jungen Industriegemeinden geleistet haben. Häufiger hat sich gezeigt, daß innerhalb der Gemeindevertretung Verständnislosigkeit für wichtige Interessen der Werke und mangelndes Entgegenkommen bestand und seitens der grundbesitzenden Mehrheit der Versuch zu unbilliger Ausnutzung kommunaler Machtbefugnisse gemacht wurde.

Diese Inkommensurabilität der Großbetriebe mit dem Gemeindeverband ist einer organischen Lösung nicht fähig, wie sie etwa für das Gebiet der Landgemeindeordnung der östlichen Provinzen Preußens hinsichtlich der großen ländlichen Grundherrschaften durch die Einrichtung des in kommunaler Hinsicht selbständigen „Gutsbezirks“ gefunden ist. Denn um derartig selbständig neben die Gemeindeorganisation zu treten, fehlt dem industriellen Großbetrieb vor allem die territoriale Geschlossenheit. So muß man sich gegenseitig innerhalb des Gemeindeverbandes einrichten und die Anpassung der Entwicklung überlassen. Schwierig ist dies besonders in den rheinischen Landgemeinden, weil gerade die Verfassung dieser Gemeinden ursprünglich ganz auf bäuerliche Verhältnisse zugeschnitten ist. Der in der letzten Landtagssession unternommene Versuch, durch eine Novelle zur Rheinischen Gemeindeordnung wenigstens die offensichtlichsten hierdurch herbeigeführten Unbilligkeiten zu beseitigen, hat bekanntlich zu einem Ergebnis noch nicht geführt.

Bedeutet die Größe und Wirtschaftsmacht der industriellen Betriebe so einerseits eine Unregelmäßigkeit im Aufbau der Gemeinde, die ein dauerndes Ausdehnungsstreben der Gemeinden zur Folge haben muß, so bringt sie doch andererseits ein außerordentlich wertvolles positives Element für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit sich. So wenig die Betriebe als hypertrophisch entwickelte Glieder am Gemeindeorganismus fähig sind, sich selbständig zu gemeindeähnlichen Gebilden zu entwickeln, so ist doch unverkennbar, daß sie eine Anzahl Aufgaben mit den Gemeinden gemein haben und eine ganze Reihe parallel laufender Interessen besitzen und meist besser imstande sind, diese zu verwirklichen als die Gemeinden. Das führt dann im einzelnen zu einem fruchtbaren Zusammenwirken mit der Gemeinde; so, wenn ihr ein industrielles Wasserwerk zur Verfügung gestellt wird, oder wenn, wie in Essen, sich Stadt und industrielles Werk in

gemeinnütziger Weise zur Erwerbung von Gelände für Parkanlagen und Kleinwohnungen zusammenzutun. Einen ganz außerordentlich wichtigen organischen Ausdruck hat dieses Verhältnis aber erhalten in solchen Fällen, wo es sich um die Erreichung von Zwecken handelte, die außerhalb des Rahmens der einzelnen Gemeinde zu verwirklichen waren, um Lösung einiger den ganzen Bezirk umfassender Aufgaben.

Das wichtigste Beispiel hierfür ist die durch das Gesetz vom 14. Juli 1904 gebildete Emscher-Genossenschaft. Sie bezweckt die Regelung der Vorfut und die Abwässerreinigung im Emschergebiet, d. h. dem Hauptteil des Industriebezirks. Sie dient nicht landwirtschaftlichen Zwecken, ihr Werk bedeutet für den ganzen großen Bezirk dasselbe, was für die einzelne städtische Gemeinde ein geregeltes Kanalisationssystem. Eine derartige Aufgabe sollte wohl eigentlich einer größeren kommunalen Organisation zufallen; in formeller Hinsicht ist diese im Gesetz auch geschaffen, in Wirklichkeit aber handelt es sich — wie ich in dem Aufsatz: „Die Wasserwirtschaft im Rheinisch-Westfälischen Industriebezirk“ (Grenzboten 1910 Heft 31) nachgewiesen, um eine Vereinigung von Kommunen und großindustriellen Unternehmungen, welche letztere  $\frac{2}{3}$  der Genossenschaftslasten tragen, innerhalb der Genossenschaft freilich nur indirekt vertreten sind.

Ebenso eine Vereinigung wesentlich von Gemeinden und industriellen Werken ist der Ruhrtalsperrenverein, der sich im Jahre 1899 gebildet hat und die für den größten Teil des Bezirkes wichtige Aufgabe erfüllt, den Wasserstand der Ruhr, die eine große Anzahl von Wasserwerken des Bezirkes speist, durch Erbauung von Talsperren ständig in ausreichender Höhe zu halten. Auch hier trägt die Industrie mehr als  $\frac{2}{3}$  der Lasten.

Als weiteres Beispiel ist der in Gelsenkirchen unter dem Vorsitz des dortigen Landrats bestehende Verein zur Bekämpfung der Volkskrankheiten im Ruhrkohlengebiet zu nennen, der weniger durch die Großartigkeit der aufgewandten Mittel als die zweifelsfreie Gemeinnützigkeit seiner Bestrebungen hervorsteht und außer von Gemeinden und Behörden wesentlich durch Beiträge der Großindustrie erhalten wird.

Namentlich in den beiden ersteren Unternehmungen handelt es sich um Kulturwerke großen Stils zur Behebung öffentlicher Notstände. Die Durchführung solcher Werke liegt im allgemeinen

dem Staat oder den größeren Kommunalkörpern ob, die, wenn private Interessenten neben der Allgemeinheit besondere Vorteile von solchen Anlagen haben, diese mit Hilfe ihres Besteuerungsrechts mittelbar zur Kostendeckung heranziehen können. Das ist hier nicht geschehen. Die großindustriellen Werke sind unmittelbar und in derselben Art wie die Kommunen beteiligt. Auf anderem Wege wären jene Unternehmungen überhaupt nicht zustande gekommen. Darin zeigt sich die ungeheure Bedeutung jener exzeptionellen Stellung der großindustriellen Werke. In der Geschichte der Bildung jener Unternehmungen erkennt man zugleich, wie ein lebhaftes Bewußtsein der mit dieser Stellung gegebenen Verpflichtungen die Beteiligten beherrscht und die Entstehung jener Kulturwerke gefördert hat.

Es mag Wunder nehmen, wenn ich in einer Reihe mit diesen beiden großen wasserwirtschaftlichen Unternehmungen, in denen Gemeinden und Industrie einträchtig zusammenwirken, noch dasjenige Unternehmen nenne, das sich die zentralisierte Elektrizitätsversorgung des Bezirks zum Ziele gestellt hat, das Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk, das in einer Zeit, wo der Gedanke der Kommunalisierung dieses wichtigen Bedarfes sonst überall siegreich vordringt, durch seine überraschenden Erfolge weit bekannt geworden ist. Es ist freilich eine private Gründung und seiner Form nach, als Aktiengesellschaft, ein Erwerbsunternehmen, aber es ist zugleich mehr. Es bemüht sich mit Verständnis und Erfolg, die Aufgaben einer kommunalen Anstalt nach Möglichkeit mit zu erfüllen; es hat die Kommunen systematisch am Aktienbesitz und seiner Verwaltung beteiligt, hat auch versucht, den Staat als einen Vertreter der Allgemeinheit mit zuzuziehen. Es führt seinen Betrieb möglichst im Einverständnis mit den Gemeinden derart, daß die private kaufmännische Leitung mehr als eine glückliche Ergänzung eines öffentlichen Betriebes erscheint. So wirkungsvoll diese Kombination sich hier nun auch erwiesen hat, so hat dieser Fall für die allgemeine Frage nach den Vorteilen und Vorzügen des privaten und des öffentlichen Betriebes von städtischen Beleuchtungs-, Verkehrsanstalten usw. doch keine entscheidende Bedeutung. Denn es ist kein beliebiges Privatunternehmen, das diese Bedeutung erringen konnte, und nicht bloß der natürliche Vorsprung, den kaufmännischer Unternehmungsgeist besitzt, hat es einem Privatunternehmen er-

möglichst, mit diesem großen Werke den eigentlich einer kommunalen Veranstaltung gebührenden Platz zu besetzen. Denn das Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk ist durchaus ein Unternehmen der großen Bergwerksindustrie, und es bestätigt nur die oben erwähnte Tatsache, daß diese fähig ist, unter Umständen kommunale Funktionen mit größerem Erfolge wahrzunehmen, als die Kommunen selbst. Hier hat sie, indem sie eine fast den ganzen Bezirk umfassende Organisation ins Leben rief, diesem Dienste geleistet, die sonst nur durch einen gewaltigen Verband sämtlicher Gemeinden hätten geleistet werden können. Man sieht auch deutlich, welche Elemente hier zum Erfolge beigetragen haben: ein großes eigenes wirtschaftliches Interesse des Bergbaues an der Gründung eines solchen Zentralwerkes, die gewaltige Kapitalmacht, das im Großgewerbe entwickelte Organisationstalent, die vielfachen wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der Bergwerksindustrie, zugleich aber auch das freundschaftliche Verhältnis zu den Industriegemeinden und die Einsicht und die Besonnenheit, die das Werk zu einem mit Freuden begrüßten Träger einer nützlichen wirtschaftlichen Funktion sich entwickeln ließen. Darum ist die Betätigung der Industrie in dieser Rolle auch nicht etwas Vorübergehendes, ohne sie hätte an dieser Stelle ein ähnliches Werk gar nicht entstehen können, wie schon der Vergleich mit dem konkurrierenden Elektrizitätswerk Westfalen und dem sogenannten Verbands-elektrizitätswerk lehrt, wo die Herrschaft über den Betrieb zwar ganz die Kommunen besitzen, aber die Industrie als Erzeugerin billigen elektrischen Stromes unentbehrlich ist. Vielleicht ist zu erwarten, daß auch beim Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerk einmal der kommunale Einfluß das Übergewicht erlangt, da das Werk bei seinem fortschreitenden Ausbau, insbesondere, nachdem es auch die Vermittelung der Gasfernversorgung und den Betrieb elektrischer Kleinbahnen übernommen hat, eine zu große Wichtigkeit für die Entwicklung des Bezirkes besitzt, und ein so großartiges, zur Förderung allgemeiner Verwaltungszwecke dienliches Instrument nicht unbenutzt bleiben kann. — Es ist nur noch nicht der Organismus vorhanden, der sich dieses Instrumentes bedienen könnte, d. h. es fehlt noch eine Instanz, die berufen wäre, die Interessen des beteiligten Bezirkes als Ganzes wahrzunehmen und die Elektrizitätsverteilung und Benutzung unter ihrer Kontrolle zu halten. Das eine aber ist sicher: daß die

hier vorliegende Arbeits- und Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Industrie und Gemeinden auch dann nicht verschwinden wird; denn sie ist eine notwendige, und das reiht das Werk solchen Bildungen an, wie Emschergenossenschaft und Ruhrtalsperrenverein. Es entspringt wie diese, einem gemeinsamen Bedürfnis beider Faktoren, beide finden, wenn auch diesmal in verschiedener Richtung, ihren dauernden Vorteil dabei. Daß die fortschreitende Verschlingung öffentlicher und privater Interessen noch in anderer Beziehung bedeutsam und folgenreich sein muß, daß sie verwaltungspolitisch bei der Entwicklung des Bezirks hoch in Rechnung gesetzt werden muß, sei hier nur angedeutet!

Wenn in den eben besprochenen Fällen das Zusammenwirken von Großindustrie und öffentlichen Körperschaften sich naturgemäß ergeben, und als so fruchtbar erwiesen hat, so liegt der Gedanke nahe, ob nicht auch sonst davon günstige Erfolge für den Fortschritt des öffentlichen Wohles zu erwarten sind. Es hängt das davon ab, in welchem Umfange gemeinsame Interessen vorhanden sind. Da gibt es nun ein großes Gebiet, auf dem zwischen den Aufgaben der Gemeinden und den Bestrebungen der industriellen Betriebe unleugbar viele Berührungspunkte vorhanden sind: das ist das Gebiet der Arbeiterfürsorge.

Im Milieu der modernen Großstadt ist der Zusammenhang des Arbeiters mit dem Betriebe, in dem er beschäftigt wird, ein immer loserer geworden. Wenn er nicht, wie bei größeren Betrieben infolge der besonderen Kasseneinrichtungen, sich wenigstens in Krankheitsfällen an sein Werk halten kann, bestehen außerhalb der Beschäftigung selbst keine irgendwelchen Beziehungen.

Bei den Riesenbetrieben der Bergbaues und der Eisenindustrie, die mit den zufällig auf dem allgemeinen Arbeitsmarkte vorhandenen Kräften nicht auskommen und mit ihren Arbeiterscharen überhaupt erst die Ortschaften bevölkern, ist das anders. Sie sind mehr wie andere Betriebe darauf angewiesen, aber auch in der Lage, Arbeiter selbsttätig heranzuziehen und sich einen möglichst großen Stamm davon zu erhalten. Auf Grund dieses Bedürfnisses und vielfach im Zusammenhang mit sozialpolitischen Bestrebungen hat sich bei der Mehrzahl der Betriebe eine Arbeiterfürsorge herausgebildet, die, mit großen Mitteln arbeitend, alles

übertrifft, was bisher in gleicher Richtung von den Kommunen geleistet ist. Zuweilen schlagen hier die Werke Wege ein, die für die Kommunen nicht gangbar sind, wie bei der Förderung der Konsumanstalten, Aber z. B. die Sorge für Beschaffung billiger Fleischnahrung, die u. a. bei der Harpener Bergbaugesellschaft zum Betriebe einer ausgedehnten Schweinezüchterei geführt hat, liegt unter den heutigen Verhältnissen unseren Gemeinden nicht mehr so fern. In mancher Richtung bedienen sich die Werke gern der Vermittelung der von den Kommunen unterhaltenen Anstalten und unterstützen diese, indem sie von der grundsätzlichen Beschränkung, daß die Wohltat nur den eigenen Arbeitern zugute komme, absehen. Dies ist der gewiesene Weg, wenn dieselben Bedürfnisse für mehrere gewerbliche Betriebe vorliegen und erst durch das Zusammenwirken mit der Gemeinde etwas Gutes erreicht werden kann. Auf diesem Wege können aber bei der Gleichartigkeit der Verhältnisse im ganzen Industriebezirk durch zielbewußte Organisation Institutionen entstehen, deren Bedeutung weit über die einzelne Gemeinde, den einzelnen Betrieb hinausgeht!

Es sei hier nur an die Arbeiterwohnungsfrage erinnert. Überall im Bergbaubezirke begegnet man weitläufigen Arbeiterkolonien, meist errichtet, um den schnell zugezogenen Arbeitermassen eine billige Wohnung zu gewähren, daher nüchtern und einförmig, immer aber in ziemlicher Weiträumigkeit aus Einzelwohnhäusern bestehend, häufig mit sichtlichem Bestreben zur Förderung von Gesundheit und Behaglichkeit, und jedenfalls ein Damm gegen den immer mehr um sich greifenden Mietskasernenbau. Andererseits besteht ein dringendes öffentliches Interesse, der unerfreulichen Entwicklung der Wohnungsverhältnisse in Bezirke endlich systematisch entgegenzuwirken, eine sozialpolitische Notwendigkeit, weiteren Kreisen der Arbeiterbevölkerung den Besitz eines eigenen kleinen Hauses oder Hausanteils zu ermöglichen. Gegebene Träger dieser Tendenzen sind neben anderen die Gemeinden. Welcher gewaltige Fortschritt könnte erzielt werden, wenn sich hier die Kräfte vereinigen ließen, wenn durch die in die Arbeiterkolonien gesteckten Mittel einerseits und durch Ausnutzung der vielfachen Handhaben einer großzügigen kommunalen Bodenpolitik andererseits wirkliche Eigenhauskolonien in großem Umfange geschaffen würden. Das Interesse der Werke würde sich leicht dem Allgemeininteresse verbünden — ist doch neuerdings

schon die Kruppsche Verwaltung zu der wichtigen Neuerung übergegangen, Arbeiterhäuser nicht als Eigentum des Werkes, sondern einer Arbeitergenossenschaft zu errichten. Die Beteiligung der Gemeinden würde die Bildung und Organisation solcher Genossenschaften aber gewaltig fördern! Es erübrigt nur, die Errichtung solcher Kolonien von einer Zentralstelle aus zu betreiben, um die durch örtliche Zufälligkeiten gegebenen Hemmnisse leichter zu überwinden, sowie die Gesamtheit der industriellen Betriebe dabei in eindrucksvoller Geschlossenheit zu vereinigen. Es könnte dann ein die Physiognomie des Bezirkes umprägendes Kulturwerk entstehen, ein machtvolles Zeugnis, daß dieselben wirtschaftlichen Kräfte, die sich in den großindustriellen Betrieben offenbaren, und die gewaltige, fast überstürzte Entwicklung des Bezirkes herbeigeführt haben, auch imstande sind, die damit gegebenen Mißstände zu beseitigen.

An dieser Stelle kam es vor allem darauf an, auf das wichtige Gesetz praktischen Fortschritts hinzuweisen, das den besprochenen Erscheinungen und Möglichkeiten zugrunde liegt. Mit der Wirtschaftsmacht der großindustriellen Betriebe und dem Umfang der von ihnen repräsentierten Interessen fallen ihnen auch besondere, zugleich die Allgemeinheit interessierende Aufgaben zu, wie sie sonst von gewerblichen Betrieben nicht zu übernehmen sind. Indem sie hierbei ihrem eigenen dauernden Vorteil verständlich nachgehen, begegnen sie häufig öffentlichen Korporationen, die gleichgerichtete oder ergänzende Interessen wahrzunehmen haben. Ein Zusammenschluß bietet dann leicht die Möglichkeit, dem allgemeinen Bedürfnis in großartigerer Weise zu genügen, als es die vereinzelter Kräfte erreichen könnten. Damit erwächst aber auch allen Beteiligten ein höheres Maß von Verantwortlichkeit, eine Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Verständigung. Wenn irgendwo, so haben hier die Worte unmittelbare Bedeutung, die der Reichskanzler am 13. Mai d. J. auf dem Handelstage in Heidelberg gesprochen hat: „Kein privates Geschäft ist heute noch reines Geschäft, es ist in gewissem Sinne zugleich Amt.“ — Wer ein privates Gut verwaltet, soll es heutzutage tun in Prokura der Allgemeinheit! Und nirgend wie hier trifft auch seine Bemerkung zu, daß solch ein Handeln schließlich doch nur Betätigung eines „weitsichtigen Egoismus“ sei!

Man muß die Situation der Großindustrie mit Beziehung auf die öffentlichen Verhältnisse ihrer Umgebung einmal ganz scharf ins Auge fassen, um zu ermessen, wie groß hier das Bedürfnis nach einem einträchtigen und fruchtbaren Zusammenwirken der in ihr verkörperten Energie mit allen positiven und schaffenden Kräften des öffentlichen Lebens, nach gegenseitiger Verständigung und Unterstützung sich geltend macht.

Die Zukunft des Bezirkes ist durchaus abhängig von der Entwicklung innerhalb der Großindustrie. Wenn es zweifelhaft bleiben kann, ob z. B. die Nichterneuerung der großen wirtschaftlichen Verbände für die Kohlen- und Eisenindustrie für unseren nationalen Wohlstand im allgemeinen erträglich wäre oder nicht, so ist sicher, daß die damit verbundenen Wirtschaftskämpfe für große Teile des Industriebezirkes eine Katastrophe herbeiführen müßten. Das gleiche gilt im Falle eines großen Arbeitskampfes, der ja immer wieder auszubrechen droht. Mit der Übernahme der Elektrizitätslieferung und Gasfernversorgung durch die Industrie ist diese Abhängigkeit nur noch größer und deutlicher geworden. — Den industriellen Unternehmern fällt damit bei ihren Maßnahmen, die jene beiden Fragen betreffen, eine schwere Verantwortung zu, die sie ändern zu teilen in ihrem eigensten Interesse liegt.

Unser großindustrielles Unternehmertum, das so hart für wirtschaftliche Ziele arbeitet und im Industriebezirk unter sich die Männer zählt, die unsere Montan-Industrie zur ersten der Welt gemacht und unseren nationalen Wohlstand wesentlich gegründet haben, sieht in einer inner-politisch bewegten Zeit die Grundbedingungen seiner Erfolge, den Schutz seiner Arbeit und die nötige Freiheit für seine Wirksamkeit bedroht. Es steht isoliert genug, um nicht die Aufbürdung einer weiteren Verantwortlichkeit für soziale und wirtschaftliche Erschütterungen mit Recht zu scheuen.

Sie kann ihm aber erleichtert werden, wenn es in weiteren Kreisen sowohl Verständnis für die großen ihm anvertrauten Interessen wie auch Vertrauen zu seiner Einsicht und Besonnenheit vorfindet. Es ist wichtig, daß diese Gefühle gerade in der Bevölkerung und den urteilsfähigen, nicht voreingenommenen Kreisen des Industriebezirks gestärkt werden, in dem die Großindustrie arbeitet, und dessen Wohl und Wehe untrennbar mit ihr verknüpft ist, der aber auch erwarten darf, daß sie auf diese Sachlage

Rücksicht nimmt. Auf dieser Grundlage führen gleiche und gemeinsame Sorgen naturgemäß zu gegenseitiger Unterstützung. — Wie eng diese Gemeinschaft tatsächlich schon empfunden wird, mag der Umstand dartun, daß einer der führenden Männer der Bergwerksindustrie, Geheimrat E. Kirdorf, auf der letztjährigen Versammlung des Zechenverbandes an den Oberbürgermeister der größten Industriegemeinde, Essen, die Bitte richtete, auch mit seinem Einfluß die folgenschweren Bemühungen zur Erneuerung des Kohlensyndikats zu unterstützen! Um dieser Gemeinschaft willen wird aber, wie bisher, auch stets auf tätige Mitwirkung der Großindustrie bei Förderung aller öffentlichen Interessen im Bezirk zu rechnen sein!

---

### 3. Gemeinden und Zweckverband.

Auf dem 6. Preußischen Städtetage, der aus Anlaß des 100-jährigen Bestehens der Steinschen Städteordnung am 5. und 6. Oktober 1908 in Königsberg tagte, handelten die beiden Hauptvorträge über zwei Gegenstände als die zur Zeit wichtigsten Fragen des kommunalen Lebens, nämlich: über die städtische Polizeigewalt und die Stadterweiterungen, und beantworteten beide Fragen im Sinne möglicher Reinhaltung und Erweiterung der städtischen „Autonomie“ in sachlicher und örtlicher Beziehung. Seitdem sind zwei bedeutsame Vorgänge auf dem Gebiete der preußischen inneren Verwaltung erfolgt, die dieser Tendenz zu widersprechen scheinen. Mit dem 1. Juli 1909 sind neue Königliche Polizeidirektionen in den Städten Essen, Bochum und Gelsenkirchen eingerichtet, in einem großen volkreichen Gebiet ist damit ein erheblicher Teil der Polizeiverwaltung den kommunalen Behörden entzogen — es kommen dabei eine ganze Reihe von größeren, jetzt, nach dem Gesetze vom 19. Juli 1911 auch von kleineren Gemeinden in Betracht —, und auf rein staatliche Organe übergegangen. Und weiter ist durch das Zweckverbandsgesetz von Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 die Erfüllung wichtiger kommunaler Aufgaben innerhalb der Reichshauptstadt und ihrer Nachbargemeinden einer über ihnen errichteten gemeinsamen Organisation übertragen, der sich in diesen Beziehungen die einzelnen Gemeinden fügen müssen, während ihren eigenen verfassungsmäßigen Organen nur ein beschränkter mittelbarer Einfluß verblieben ist.

Durch das am selben Tage erlassene Allgemeine Zweckverbandsgesetz ist die Möglichkeit ähnlicher Bildungen für die ganze Monarchie geschaffen worden.

Es wäre nun aber sicher verfehlt, wenn man in diesen Vorgängen eine prinzipielle Abkehr von dem wichtigen Grundsatz der möglichen Freiheit und Unbeschränktheit der Selbstver-

waltung im städtischen Leben erblicken wollte. Diese bleibt und soll bleiben die segensreiche Grundlage der kommunalen Entwicklung. Offenbar liegen vielmehr in beiden Fällen Ausnahmeverhältnisse vor, die dazu zwangen, besondere Einrichtungen zu schaffen, die sich dem üblichen idealen Bilde der geschlossenen kommunalen Selbstverwaltung nicht einfügen wollen. Beidemale handelte es sich nämlich um große Bezirke mit dichtgedrängter Massenbevölkerung, um Industriezentren, wie sie sich in Deutschland immer schärfer herausbilden. Hier läßt die schnelle Anhäufung der Bevölkerung gleichzeitig in vielen benachbarten Gemeinden eine Fülle drängender lokaler Verwaltungsaufgaben entstehen, die am zweckmäßigsten einheitlich zu lösen sind, teils wegen des gegebenen engen wirtschaftlichen und geographischen Zusammenhanges des Bezirks, teils weil die Verwaltungen in vielen Gemeindebezirken weder finanziell noch technisch zur Lösung der neuen Aufgaben gerüstet sind. Es muß also — entsprechend dem Bedürfnis einheitlicher Leistung für ein großes Gebiet — die vorhandene Verwaltungsorganisation umgestaltet werden.

Soweit es sich dabei um den rein kommunalen Aufgabenkreis handelt, und solange sich die industrielle Entwicklung und Bevölkerungsvermehrung noch im näheren Umkreise eines leistungsfähigen städtischen Gemeinwesens vollzieht, führt naturgemäß die schnellempfundene Vielseitigkeit und gegenseitige Bedingtheit wirtschaftlicher und kommunaler Beziehungen zur Verschmelzung der mehreren Gemeinden, die anschwellende Woge der natürlichen Interessengemeinschaft schwemmt die trennenden historischen Grenzen hinweg, und es entsteht ein neues großes kommunales Verwaltungsgebiet, dessen Ausdehnung durch die Ausbildung der modernen Verkehrsmittel wesentlich begünstigt wird. Es ist nun klar, daß diese Ausdehnung irgendwie eine Grenze haben muß. Aber es ist wichtig festzustellen, daß diese Grenze meist nicht so sehr mit der äußeren räumlichen Entfernung gegeben ist, sondern unabhängig davon, sich von selbst aus dem Begriffen und den Daseinsbedingungen des städtischen Gemeinwesens ergibt.

Der Anblick der Blüte des deutschen Städtewesens hat einem bewundernden Engländer den Ausruf entrissen: die Deutschen schienen das Geheimnis der Organisation entdeckt zu haben! In der Tat: wenn sowohl in England wie in Deutschland gleichmäßig

der Grundsatz der Selbstverwaltung das kommunale Leben beherrscht, so ist doch der unleugbare Vorsprung, den die deutschen Städte so schnell errungen haben, wesentlich zwei organisatorischen Vorzügen zu verdanken.

Der eine besteht in der Weite der Verwaltungszwecke. „Die Gemeinden können,“ sagt einmal das Oberverwaltungsgericht, „alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung der Einzelnen fördert“. (Entscheidung des O.-V.-G. Bd. 12, S. 155, 158). Eine wirkliche Bedeutung hat dieser Satz freilich nur in denjenigen Gemeinden, die infolge ihrer Größe und guten wirtschaftlichen Entwicklung sich über die Wahrnehmung der reinen Nachbarschaftsinteressen erheben können, aber diese Möglichkeit hat dazu geführt, in unseren Städten ein reiches, starkes kommunales Leben zu entzünden und ihre Verwaltung zum Sammelpunkt tätigen Gemeinnsinns in jeglicher Richtung zu machen. Darin liegt die Gewähr für das stete wache Interesse an der Arbeit der Selbstverwaltung, das führt ihr die besten Kräfte des Volkslebens zu und ist der Nerv ihrer fortschreitenden Entwicklung.

Diese wird zweitens wesentlich unterstützt durch die Vielfältigkeit und Einheit der Verwaltungsmittel zugleich. Die Herrschaft über Straßen und Verkehrsanstalten, über Wasser, Gas, Elektrizität, der Besitz vieler zu den verschiedensten Zwecken nötigen Grundstücke, die Handhabung wichtiger polizeilicher Befugnisse, insbesondere aus dem Fluchtliniengesetz, die mit den kommunalen gewerblichen Betrieben zusammenhängende Anhäufung stets parater erheblicher Geldmittel, sichern nicht bloß den jeweiligen Verwaltungszweck, für den sie bestimmt sind, sondern geben durch ihr Ineinandergreifen, die Leichtigkeit der Verfügung und Verwendung infolge der steten engen Fühlung zwischen der verfassungsmäßigen Vertretung der Bürgerschaft und der Stadtverwaltung der letzteren eine Beweglichkeit und Wirkungsfülle, die nicht bloß vorteilhaft absticht von den gebundenen Zweckverwaltungen, die das englische kommunale Leben beherrschen, sondern auch gegenüber der Staatsverwaltung mit ihren geteilten Ressortinteressen und ihrer strengeren Fesselung an den jährlich festzustellenden Etat einen entschiedenen Vorzug bedeutet, und den Städten ermöglicht, mit schnellem

**Entschluß immer neue Fortschritte für das Gemeinwohl auf den verschiedensten Gebieten zu versuchen.**

Dieses wundervoll lebendige Nervengeflecht der städtischen Verwaltungsorganisation kann nun aber einen zu großen, unförmigen Körper nicht mehr mit der nötigen Energie beleben. Die Vielseitigkeit und Beweglichkeit dieser Organisation verlangt als Korrelat eine gewisse Einschränkung des Verwaltungsgebiets, eine leichte Übersichtlichkeit über die städtischen Gesamtinteressen.

Das dauernde Wachstum der Städte ist daher nicht ohne Gefahr für das kommunale Leben. Und wir scheinen hier bereits an einer gewissen Grenze angelangt zu sein. Wenn in einigen rheinischen Städten von über 300 000 Einwohnern nicht bloß ein Versuch gemacht ist, die Bürgerschaft durch populäre Vorträge für kommunale Angelegenheiten zu interessieren, sondern es sich auch als nötig herausgestellt hat, die Stadtverordneten selbst unter besonderer Führung über städtische Einrichtungen zu orientieren, so ist hiergegen natürlich nichts einzuwenden, aber es zeigt doch, daß schon außerordentliche Mittel notwendig sind, um ein glattes Arbeiten des kommunalen Organismus herbeizuführen. Die Stellung der leitenden städtischen Beamten wird immer entscheidender, und wenn unsere Städte — und mit Recht — ihnen zum Teil Ministergehälter gewähren, so wird damit nur, was allen Kundigen nicht verborgen ist, anerkannt, wie viel für das Gedeihen und die Zukunft der Stadt hier von der einzelnen Persönlichkeit abhängt. Es ist dann aber auch unausbleiblich, daß der von dieser Persönlichkeit gedeckte bürokratische Verwaltungsapparat ein unverhältnismäßiges Übergewicht gewinnt, eine sehr viel mehr autoritative Stellung gegenüber der Bürgerschaft, und daß das Verhältnis zwischen der Verwaltung und der Vertretung der Bürgerschaft sich allmählich verschiebt. Dazu kommt der überhandnehmende Einfluß des politischen Parteiwesens auf die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung. Mit dem Wachstum der Stadt schwindet naturgemäß die unmittelbare Fühlung zwischen städtischer Verwaltung und Bevölkerung, der nicht mehr durch eigene Kenntnis der städtischen Interessen geleiteten Wählerschaft bemächtigen sich, begünstigt durch ihre Organisation, die politischen Parteien. Ein fremdes Element kommt dadurch in das kommunale Leben, und die gesunde Fortentwicklung wird beeinträchtigt durch parteidoktrinaire Experimente, mehr noch durch Willkür

der Parteiherrschaft, schleichende Übel, die unter den Rieseninteressen unserer Großstädte viel schlimmere Verwüstungen anrichten können als die Vetterklüngelei in den kleinen Städten.

Von diesen Gesichtspunkten aus muß man es würdigen, daß es bis jetzt in dem Viermillionenbezirk von Groß-Berlin nicht zur Bildung einer die ganze Bevölkerung umfassenden kommunalen Einheit gekommen ist, und wird es natürlich finden, daß bei den jahrelangen Einigungsversuchen die Vorortgemeinden, in denen ein kräftiges kommunales Leben erwachsen war, zur Hingabe ihrer als abgesondert empfundenen Interessen und zu einem Aufgehen in einer Riesengemeinde sich nicht entschließen konnten, trotzdem gerade hier mannigfache technisch-organisatorische Gründe eine Vereinheitlichung notwendig erscheinen ließen.

Aus diesen Gesichtspunkten ergibt sich auch die Bedeutung des jetzt neu gebildeten Zweckverbandes. Er stellt den ersten Versuch dar, innerhalb einer Reihe von Gemeinden von sehr engem und vielfachem Zusammenhang die sachgemäße Erfüllung gemeinsamer großer Verwaltungsaufgaben zu ermöglichen, ohne an das Dasein dieser Gemeinden zu rühren oder ihr eigenes kommunales Leben mehr als nötig zu stören. Er zeigt einen Weg, wie die Hindernisse, die sich der Weiterentwicklung eines weiträumigen Industriebezirkes aus der starren Geschlossenheit, dem Persönlichkeitscharakter unseres kommunalen Wesens allmählich entgegenstellen, überwunden werden können. Schon aus diesem allgemeinen Gesichtspunkte wird man das Wirken des Zweckverbandes, seine Erfolge bei Erreichung der gesteckten Ziele und die Gestaltung des Verhältnisses zu den ihm zugehörigen Gemeinden mit Interesse verfolgen, und dies um so mehr, als unlegbar Schwierigkeiten zu befürchten sind, die im Wesen des Verbandes selber liegen. Er ist eine Genossenschaft von Kommunen, seine Verfassung ist mit Bewußtsein gestaltet worden in Anlehnung an die bewährte Verfassung unserer Provinzen, die auch Vereinigungen der ihnen zugehörigen Kreiskommunalverbände sind. Aber in der Zusammensetzung der Provinziallandtage ist doch ausgleichend ein nicht rein kommunales, vielmehr ständisches Element wirksam, vor allem ist das Verhältnis von Provinz und Kreisen — schon räumlich — ein entfernteres, die Abgrenzung der beiderseitigen Verwaltungsaufgaben ist derart, daß die Provinz die Tätigkeit ihrer Glieder wohl ergänzen und unterstützen, nicht aber selbst-

herrisch in sie eingreifen kann. Das ist jedoch bei dem Zweckverband Groß-Berlin zum Teil anders. Voraussichtlich wird er sich bewähren in der ihm gestellten Aufgabe der Erwerbung eines Waldgürtels und großer Freiflächen, bei der Verteilung und Aufbringung der hierzu erforderlichen Mittel, ebenso bei der einheitlichen Regelung des Verhältnisses zu den bestehenden Kleinbahnunternehmungen. Aber mit dem späteren Betrieb und Ausbau derselben, und noch mehr mit der Feststellung von Fluchtlinienplänen berührt er so wesentliche Interessen der Einzelgemeinden, daß Reibungen zu befürchten sind und unter den Gemeinden eine Tendenz zum Widerstand entstehen könnte, die den Verband zur Unfruchtbarkeit verurteilen würde. Es wird großer Vorsicht und Energie bedürfen, die Klippe zu vermeiden und die Gemeinden auf den Bahnen des Verbandes mit fortzureißen.

Im Abgeordnetenhaus erklärte der Minister des Innern, daß die einzelnen Gemeinden zunächst wohl die eigenen Vorteile und Nachteile in den Vordergrund stellen würden, nicht aber die Vorteile, die sich für die Allgemeinheit durch ihre Zugehörigkeit zu dem Allgemeinen Verbands ergeben würden, und sich erst allmählich klar machen werden, daß die Beschränkung ihrer eigenen Rechte einem Verbands zugute kommen soll, der sich aus einzelnen Gliedern zusammensetzt, organisch auf ihnen aufbaut. — Es ist also letzten Endes der gesunde Geist kommunalen Gemeinsinns, von dem erwartet wird, daß er den Interessen des größeren Ganzen über die Sonderinteressen der einzelnen Gemeinden sogar bei deren bestellten Vertretern das Übergewicht sichern wird, und auf den sich die Hoffnung auf eine gute Entwicklung des vielgliedrigen und komplizierten Organismus gründet. Und wohl mit Recht, wenn man bedenkt, daß in der Bevölkerung selbst, der um die Reichshauptstadt entstandene gewaltige Wirtschafts- und Wohnkomplex als Einheit empfunden und in dem Begriffe „Berlin“ mitumfaßt wird. Darum wird man aber auch die hier gemachten Erfahrungen auf andere Verhältnisse, wo das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit nicht so ausgebildet ist, nicht ohne weiteres übertragen können!

Das organisatorische Problem in Rheinland-Westfalen liegt vielfach anders. Handelt es sich bei Groß-Berlin hauptsächlich darum, in einem Gebiete, das geographisch, wirtschaftlich und sozial eine einheitliche Riesengemeinschaft bildet, diejenigen Hem-

mungen zu beseitigen, die der Förderung normaler gemeindlicher Ziele aus dem Nebeneinander mehrerer Kommunalverwaltungen erwachsen, und den künstlichen Widerstreit kommunaler Interessen durch die Verbandsbildung zu überwinden, so kommen in Rheinland-Westfalen mehr die Vorteile in Betracht, die durch Vereinigung vieler Kräfte zur Erreichung neuer und höherer Ziele zu gewinnen sind. Ist dort der Verband der Ersatz für die Einheit, schon ins Leben getreten mit einem reichen Inhalt an Gemeinschaftsaufgaben und mit der Tendenz zur Ausbreitung derselben, so handelt es sich hier um die Frage, ob einzelne besondere, den ganzen Industriebezirk und alle Gemeindeverwaltungen gleichmäßig berührende Aufgaben durch Zusammenschluß vieler Gemeinden zweckmäßiger zu erledigen sind. Daneben kommen freilich auch an einzelnen Stellen, in der Umgebung der schon weiter entwickelten städtischen Zentren des Industriebezirks, ähnliche Verhältnisse in Betracht, wie sie bei Berlin und seinen Vororten vorliegen, d. h. es fragt sich, wie die durch die nachbarliche Lage gegebenen Entwicklungshemmungen zu beseitigen, die dadurch geschaffenen Gemeinschaftsinteressen zu fördern sind.

Diese Unterscheidung zwischen der Regelung nachbarlicher Verhältnisse schlechthin und dem unabhängig davon auftretenden kommunalen Einigungsbedürfnis wird man im Auge behalten müssen, wenn man die Wirkung des neuen Zweckverbandsgesetzes vom 19. Juli 1911 beurteilen will, das für Rheinland-Westfalen schon um deswillen ein große Bedeutung hat, weil es hier überhaupt erst die Möglichkeit einer Vereinigung von Kommunen in öffentlich rechtlicher Form gegeben, und dabei gerade auch den Zusammenschluß nicht benachbarter Gemeinden berücksichtigt hat.

Bekanntlich hat bei der Beratung des Gesetzes die Befürchtung eine große Rolle gespielt, es könne aus seinen Bestimmungen über die Gründung von Zwangszweckverbänden dem berechtigten Ausdehnungsstreben unserer Großstädte ein Hindernis erwachsen, indem es auf jene Weise kleineren Vorortgemeinden gelingen könnte, ohne Aufgabe ihrer Selbständigkeit in den Mitgenuß großstädtischer Einrichtungen zu treten. Wenn überhaupt, so ist diese Befürchtung am wenigsten berechtigt im Industriebezirk. Denn wie sein innerster Kern schon jetzt ganz unter mehrere große, aneinanderstoßende Stadtbezirke verteilt ist,

ist hier überall der Zug zur Bildung großer städtischer Gemeinwesen fast zwingend. So ist denn auch trotz der jüngsten kommunalen Umwälzungen die Periode der Eingemeindungen noch keineswegs abgeschlossen. Begünstigt werden sie durch die weiche Bildungsamkeit der jungen Industriegemeinden, die der oft stürmischen Entwicklung aus ländlichen Verhältnissen heraus aus eigener Kraft schwer folgen können.

Wo sich aber dennoch der Wille und die Kraft zur Behauptung der Selbständigkeit zeigt, wird man das nur begrüßen können vorausgesetzt, daß dabei die Erfüllung einzelner Aufgaben nicht leidet, die nur einheitlich über das Gebiet benachbarter Gemeinden hinweg erfolgen kann. In diesen Fällen wird sich dann das Zweckverbandsgesetz von Nutzen erweisen!

Eine allgemeine Bedeutung kommt ihm für große kommunale Verbände zur Erfüllung solcher Aufgaben zu, die nicht bloß einzelne benachbarte Gemeinden betreffen, sondern den ganzen Industriebezirk oder große Teile desselben zugleich ergreifen. Bei dem gleichmäßigen industriellen Charakter des Gebietes ist dies nichts Seltenes, hier ist vielmehr ein fruchtbarer Boden für die Bildung umfassender öffentlicher Organisationen, wie solche z. B. in der Emschergenossenschaft und im Ruhrtalsperrenverein schon früher entstanden sind. Leider ist hier die Wirksamkeit des Gesetzes eine beschränkte. Seine wichtigste Bestimmung ist zweifellos die, wonach unter gewissen Umständen Gemeinden auch wider ihren Willen einem Zweckverband eingefügt werden können; wichtig nicht etwa deswegen, weil Zwang allein zur Bildung solcher Verbände führen könnte — er gäbe gewiß keine gesunde Grundlage für einen wirklich erfolgreichen Zusammenschluß! — sondern weil schon das bloße Dasein einer solchen für den äußersten Notfall geschaffenen Bestimmung die Einigungsverhandlungen wesentlich erleichtert und dem Gemeinschaftswillen der treibenden Kräfte gegenüber sperrigen Genossen erst den nötigen Nachdruck verleiht. Nach dem von der Regierung vorgelegten Gesetzentwurf sollte der Anwendung dieser Bestimmung ein ziemlich weiter Raum gegeben werden, insbesondere sollten die Elektrizitätsversorgung und die öffentlichen Verkehrseinrichtungen zu den Angelegenheiten gehören, zu deren gemeinschaftlicher Verwaltung die Bildung eines Zweckverbandes auch wider den Willen einzelner Gemeinden möglich war — also gerade Angelegenheiten, die meist

den Zusammenschluß einer Vielheit auch nicht benachbarter Gemeinden erfordern und wegen ihres engen Zusammenhanges mit der Bau- und Bodenpolitik der Gemeinden auch zu einer Verständigung auf weiteren Gebieten führen könnten!

Im Gesetz ist diese Ausdehnung des Zwanges nicht beibehalten; er findet nur statt zur Erfüllung solcher Aufgaben, die allen Beteiligten „gesetzlich obliegen“. Damit aber ist die Anwendbarkeit des Zwanges hauptsächlich auf die Regelung bloßer Nachbarschaftsverhältnisse beschränkt. Denn so schwankend und entwicklungsfähig auch der Begriff der den Gemeinden „gesetzlich obliegenden“ Aufgaben ist, soviel kann man sagen, daß dazu immer nur solche Aufgaben gehören werden, die innerhalb der Grenzen einer normalen Gemeinde an sich erfüllbar sind; und da das zur zwangsweisen Verbandsbildung erforderliche öffentliche Interesse nicht wohl bloß im Ausgleich der mehr und minder schweren Belastung verschiedener Gemeinden durch die Erfüllung der gleichen Aufgaben bestehen kann, so müssen es schon besondere äußere technische Bedingungen sein, die eine gemeinsame Erfüllung derselben Aufgabe, den gemeinsamen Betrieb der entsprechenden Anlagen notwendig machen. Diese werden aber im allgemeinen nur bei benachbarter Lage der Gemeinden auftreten. — Lediglich hinsichtlich der Fluchtlinienfestsetzung und Unterhaltung großer, durchgehender Straßenzüge (z. B. auch Automobilstraßen), die polizeilich von den Gemeinden verlangt und damit zu einer ihnen gesetzlich obliegenden Aufgaben werden kann, wird gerade im Industriegebiet eine Zwangsverbandsbildung auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen auch über einen großen Kreis von Gemeinden hin möglich sein.

Im übrigen wird eine Verbandsbildung nur auf Grundlage der Freiwilligkeit stattfinden können. Als Aufgaben bieten sich hier z. B. die immer nötiger werdende Schaffung eines das ganze Gebiet durchziehenden Gürtels von Wald und Parkgelände, der systematische Ausbau durchgehender Kleinbahnen und die Einrichtung von Schnellverkehrsverbindungen zwischen den Hauptorten des Bezirks, und in der Zukunft eine feste Vereinigung der an der Elektrizitätslieferung durch das Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk beteiligten Gemeinden. Auch für diese Fälle bedeutet das Zweckverbandsgesetz einen wichtigen Fortschritt. Gibt es auch keine Mittel an die Hand, den Zusammenschluß

der Gemeinden selbst für solche Zwecke zu erleichtern, so bringt es doch die Möglichkeit, diesen Zusammenschluß in der öffentlich-rechtlichen Form des Zweckverbandes zu vollziehen. Damit ist aber gegenüber jeder privatrechtlichen Form vor allem die Beständigkeit der Vereinigung sicher gestellt, zugleich wird ihr die feste finanzielle Grundlage und der Kredit unserer Kommunen verschafft. Auf diese Weise wird der Erfolg des Zusammenschlusses wesentlich gefördert und gesichert. — In welchem Umfange die Zweckverbandsbildung im Industriebezirk erfolgen wird, ist schwer zu übersehen. Man wird den großen Gemeinden von Rheinland-Westfalen nicht das rühmliche Zeugnis versagen, daß sie geradezu vorbildlich sind in der Weitsichtigkeit ihrer Verwaltungen, und aus ihrem Verhalten z. B. bei der Gründung der Emschergenossenschaft und der kommunalen westfälischen Elektrizitätsgesellschaften entnehmen, daß sie auch für außerhalb des unmittelbaren Geschäftsbereichs liegende Interessen Verständnis, und Bereitwilligkeit zu einem Zusammenschluß haben. Hat sich doch schon vor Erlaß des Gesetzes eine Vereinigung der großen Städte zur Gründung eines Schnellbahnunternehmens gebildet! Wenn irgendwo, so kann man erwarten, daß hier der durch das Zweckverbandsgesetz gegebene Anstoß bedeutende Folgen zeitigen wird, und daß diese Möglichkeit zur Steigerung kommunaler Leistungsfähigkeit gerade im Industriebezirk, der so große Anforderungen an sie stellt, nicht ungenutzt gelassen wird.

Andererseits ergeben sich hier Forderungen, die überhaupt nicht mit kommunalen Kräften allein zu erfüllen sind, so nahe sie auch die Kommunen berühren, und es weist schon vieles darauf hin, daß diese vielmehr eine Ergänzung und Stärkung ihrer Leistungen durch eine andersartige Organisation, als sie in einer kommunalen Vereinigung gegeben ist, bedürfen.

Es mag hier nur daran erinnert werden, welche Wichtigkeit für die Erledigung vieler Aufgaben die Beteiligung der Großindustrie haben würde. In der Begründung des Zweckverbandsgesetzes ist gewissermaßen mit Bedauern festgestellt, daß es nicht möglich ist, sie in den Rahmen dieser öffentlich-rechtlichen Organisationsform mit hineinzuziehen. Ein gemeinsames Zusammenwirken könnte daher nur in Form der privatrechtlichen Gesellschaft geschehen, was unter Umständen für die Gemeinden nicht unbedenklich ist, da sie sich ihres Selbstbestimmungsrechtes als

öffentliche Korporation in dieser Verbindung begeben und von Vertretern reiner Privatinteressen abhängig werden können — ein Bedenken, das allerdings ein interessanter gesetzgeberischer Vorschlag des Ministerialdirektors Freund (Deutsche Juristenzeitung vom 15. IX. 11) gegenstandslos zu machen versucht. Immerhin muß die beteiligte Gemeinde eifersüchtig und vorsichtig ihre Rechte bei solcher Vereinigung zu wahren suchen.

In anderen Fällen verbietet die Natur der gemeinsamen Aufgabe die Zweckverbandsbildung, und es erweist sich zugleich, daß die Lösung der Aufgabe nur unter Beteiligung der Staatsverwaltung zu erreichen ist.

---

## 4. Staatsverwaltung und Städte.

Es ist am Eingange des vorigen Abschnittes an die Tatsache erinnert worden, daß im Jahre 1909 im rheinisch-westfälischen Industriebezirk die Sicherheitspolizei in einer Reihe von Gemeinden den Ortsbehörden abgenommen und auf drei neugegründete Königl. Polizeidirektionen übertragen worden ist; d. h. die notwendige Zentralisierung dieses lokalen Verwaltungsdienstes im Industriebezirk ist dadurch erreicht worden, daß ihn der Staat übernahm. Das war hier der gegebene Weg, weil nach preußischem Staatsrecht die Ausübung auch der Ortspolizeigewalt an sich dem Staate gebührt und in Städten von über 10 000 Einwohnern nach § 2 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 jederzeit durch einfachen Beschluß des Ministers des Innern eine rein staatliche Polizeiverwaltung eingerichtet werden kann. Aber abgesehen hiervon weist die Tatsache doch darauf hin, daß es noch eine andere Form als die Zweckverbandsbildung gibt, um lokale Verwaltungsaufgaben, für die das Bedürfnis einheitlicher Behandlung in einem größeren Bezirke gegeben ist, unter einer Organisation zusammenzufassen, nämlich, indem sie der Staat, als die überall gegebene Einheit, seinerseits übernimmt.

Er ist an sich ja durchaus in der Lage, auch die meisten lokalen Verwaltungsgeschäfte zu besorgen, doch macht er von dieser Befugnis nur wenig Gebrauch. Im Gegenteil besteht ein Bestreben nach Dezentralisation, nach Entlastung der Staatsverwaltung, die nur die allgemeinsten, der Erledigung durch die Gemeindebehörden nicht fähigen Geschäfte durch eigene Behörden und auf eigene Kosten besorgt, im übrigen aber möglichst die Lokalverwaltung den Gemeinden überläßt, nicht bloß derart, daß sie diese bei untergeordneten Tätigkeiten hilfsweise benutzt, sondern ihnen auch innerhalb ihres örtlichen Bereiches ganze Verwaltungsgebiete, in denen überhaupt eine lokale Differenzierung möglich

ist, zur selbständigen Regelung überläßt. Entgegenkommt dieser Tendenz die schon oben berührte Fähigkeit und der Drang der Gemeinden, ihre Tätigkeit in jeder Beziehung auszudehnen, ihr — in dieser Hinsicht — staatsähnlicher Charakter, der dazu geführt hat, daß insbesondere die großen Städte sich vielfach an neuen, von der Staatstätigkeit noch unberührten Aufgaben mit frischer Initiative versucht haben. Sehr erleichtert wird die Dezentralisation durch das Bestehen von Kommunalverbänden höherer Ordnung, der Kreise, der Provinzen und neuerdings der in beliebiger Abgrenzung zu bildenden Zweckverbände, die solche Aufgaben übernehmen können, die über die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden hinausgehen oder sich auf einen größeren räumlichen Bereich erstrecken.

Diese weitgehende Abwälzung von Verwaltungsaufgaben von den Schultern der Staatsbehörden auf selbständige und den Dingen näherstehende lokale Organe ist für die sachliche Erledigung dieser Aufgabe jedenfalls von Vorteil. Sie hat aber eine bisher wenig beachtete Nebenfolge, nämlich die, daß die Fühlung des Staatsbeamtentums mit den lokalen Interessen und dem kommunalen Leben sich allmählich verlieren muß. Das ist aber durchaus unerwünscht. Bei dem ausschließlichen Interesse, das heutzutage Zusammensetzung und Wirksamkeit der parlamentarischen Körperschaften in Anspruch nehmen, wird die Bedeutung leicht übersehen, die dem Verwaltungsapparat im Staatsleben zukommt. Und doch ist sie, trotz aller konstitutionellen Formen, kaum geringer als im alten Beamtenstaat. Die Verwaltung ist nicht bloß Ausführung der Gesetze, sondern zugleich die unerschöpfliche Quelle neuer Entwicklungen. Mögen die Anregungen kommen, woher sie wollen, hier erst gewinnen sie Blut und Leben. Aus den Bedürfnissen der Verwaltung werden die Gesetze geboren, und für deren Gebrauch werden sie gebildet. Die Vermittlung in diesem ständigen Kreislauf, der für den Staat so wichtig ist wie die Osmose für das Leben der Pflanze, ist vielleicht die bedeutsamste Funktion der vielseitig tätigen Körperschaft, die gemeiniglich — und schief — als Bürokratie bezeichnet wird, dem Wesen nach als Organ der Krone deren Wirksamkeit im Staatsleben in wichtigen Beziehungen verkörpert. Schon darum beansprucht alles, was ihre Fähigkeit berührt, die oben besprochene Funktion in vollendeter Weise zu erfüllen, die ernsteste Auf-

merksamkeit. — Vor allem bedarf sie der steten und unmittelbaren Betätigung bei allen für die Entwicklung des nationalen Lebens wichtigen Angelegenheiten, der Fühlung mit sämtlichen Volkskreisen. Dies gilt von den obersten Spitzen bis hin zu den untersten Instanzen, und im konstitutionellen Staate mehr denn je, da jeder Mangel an Verständnis im Behördenorganismus sich schließlich in einem Zwiespalt der gesetzgebenden Organe im Zentrum des Staatslebens äußern muß.

Seit sich die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltung immer reicher entfaltet, und seit ihre Bedeutung für die Volkswohlfahrt im Verhältnis zur reinen Staatstätigkeit immer größer geworden ist, macht sich auch für die Staatsorgane das Bedürfnis fühlbar, an diesem lebhaften Streben teilzunehmen und von dem hier in täglicher praktischer Arbeit gewonnenen Neuland der Verwaltung nicht ausgeschlossen zu bleiben. Das kann aber unter den gegebenen Verhältnissen nur im Wege der Mitarbeit geschehen und zwar durch eine Mitarbeit, durch die die Selbstverwaltung nicht gestört, sondern gefördert und ergänzt wird. In einer geradezu idealen Weise ist diese Forderung verwirklicht in der Institution des preußischen Landratsamtes. Denn der Landrat, als unterste staatliche Verwaltungsbehörde, ist zugleich Vorstand der wichtigen Verwaltung des Kreiskommunalverbandes und damit der Vertreter aller der Selbstverwaltung dieses Verbandes anvertrauten Interessen. Es ist bekannt, daß diese Interessen um deswillen gegenüber dem Staate keineswegs zu kurz kommen, der preußischen Verwaltung aber hat es geradezu die Signatur gegeben, daß seit jeher ihre tüchtigsten und leitenden Kräfte vorzugsweise durch diese Schule gegangen sind! Und da dies keine einseitige Schule ist, vielmehr Einblick in alle, auch in städtische und gewerbliche Verhältnisse gewährt, und da sich das Leben der früher nicht zahlreichen, großen, kreisfreien Städte in voller Öffentlichkeit abspielt, war bisher die allseitige Fühlung gewährleistet.

Es ist aber gar nicht zu verkennen, daß hierin in den letzten Jahrzehnten eine Änderung eingetreten ist, die auf die Dauer eine verschiedenartige Stellung der staatlichen Bureaukratie zu städtischen und ländlichen Interessen herbeiführen muß! Mit dem immer weiteren Anwachsen der großen Städte, der Komplizierung aller gewerblichen Verhältnisse, der Entstehung von industriellen Riesenunternehmungen mit weitverzweigten In-

teressen und dem immer tieferen Eindringen sozialer Unruhe in die Bevölkerung wird die Übersicht über dieses verwickelte Leben immer schwieriger; die bloße, mittelbare Kenntnis äußerer Vorgänge genügt keineswegs, um das sichere Urteil zu erlangen, dessen die Verwaltung für ein exaktes Arbeiten bedarf. Es muß schließlich von schädlichen Folgen sein, wenn sie in einer Zeit, wo ein immer größerer Teil der Bevölkerung sich in den Städten konzentriert, die unmittelbare Fühlung mit diesen Volkskreisen verliert. Man muß sich vergegenwärtigen, daß z. B. der rheinisch-westfälische Industriebezirk schon fast ganz unter einer Anzahl großer Stadtkreise aufgeteilt ist, daß innerhalb dieser Bevölkerungsmassen seitens der staatlichen Verwaltung nur einige technische Spezialbehörden tätig sind, daß alle wirklich systematische Arbeit zur Hebung des Wohles dieser Bevölkerung, alles, was als „Kunst der Verwaltung“ im besten Sinne bezeichnet werden muß, in den Händen der kommunalen Behörden ruht, und daß ihnen allein die gewaltigen Anregungen und Erfahrungen zugute kommen, die aus der unmittelbaren Beschäftigung mit den stets neu auftauchenden Problemen dieser für unsere Zukunft so wichtigen „Industriebezirke“ sich ergeben. Zwischen diesen Behörden und der staatlichen Bürokratie besteht aber kein organischer personeller Zusammenhang.

Lediglich die staatlichen Polizeiverwaltungen stehen in enger Fühlung mit dem wimmelnden Leben unserer Großstädte und haben infolgedessen als untere Organe der Staatsverwaltung eine Reihe für diese unentbehrlicher Funktionen zu erfüllen, die über den weitgehenden Begriff der „Polizei“ noch hinausgehen und die Polizeibehörde, wie man zu sagen pflegt, wirklich zum „Mädchen für alles“ machen. Darin beruht auch ihre besondere Wichtigkeit, andererseits aber ist es doch unzureichend, wenn der Einblick in die vielgestaltigen Interessen, die sich hier konzentrieren, gewissermaßen nur durch das polizeiliche Fenster erfolgt. Jeder andere mögliche Weg, der zu engerer Fühlung zwischen Staatsorganen und städtischem Leben führt, ist in beiderseitigen Interesse zu begrüßen!

Es muß daher nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß die neuere Entwicklung gerade im Industriebezirk eine lebhaftere Beteiligung der Staatsverwaltungsbehörde an lokalen Angelegenheiten geradezu herausfordert.

Namentlich gilt dieses für kommunale Verwaltungsaufgaben technischer und wirtschaftlicher Natur, die einheitlich für ein größeres Gebiet gelöst werden müssen. — Die Erfahrung lehrt, daß selbst in diesem Bezirke mit hochentwickelter, initiativkräftiger Selbstverwaltung keines dieser Werke ohne Anregung und Förderung seitens der Staatsbehörden zustande gekommen ist. Das trifft beim Ruhrtalsperrenverein, bei der Emschergenossenschaft, bei den Westfäl. Verbands-Elektrizitätswerken zu und ist auch ebenso notwendig für die Zukunft, namentlich auch, wo es sich um Mitheranziehung der Industrie handelt, wie etwa bei dem jetzt in Angriff genommenen Plane einer Verbandsgründung zur Reinhaltung des Ruhrstromes.

Es wäre nur höchst erwünscht, wenn diese naturgemäß den Regierungspräsidenten zufallende anregende und vermittelnde Tätigkeit, die doch wesentlich auf persönlichem Einfluß beruht und durch Handhabung obrigkeitlicher Befugnisse — insbesondere aus den Regalrechten an schiffbaren Flüssen — nur hin und wieder erleichtert wird, dadurch eine mächtige Unterstützung empfinde, daß auch wirtschaftliche Machtmittel von ihm geltend gemacht werden könnten. Selbst in diesem großen industriellen Bezirke ist der Staat doch der größte Industrielle, und die Wichtigkeit seiner Interessen wird mit der Entwicklung des fiskalischen Bergbaues noch immer wachsen. Aber diese Interessen sind nicht in einer Hand vereinigt, ihre Verwaltung erfolgt wesentlich nach fiskalischen Rücksichten, und einer einheitlichen Geltendmachung da, wo es sich um wichtige öffentliche Interessen des Bezirkes handelt, steht die Unterstellung dieser Verwaltung unter verschiedene Ressorts im Wege.

Sonst könnten auf diesem Wege z. B. bei Förderung der kommunalen Boden- und Verkehrspolitik und etwa bei der Umwandlung der kommunalen Beteiligung am rheinisch-westfälischen Elektrizitätswerk in eine den öffentlichen Interessen genügende Form, noch bedeutende Erfolge erzielt werden!

Indessen wichtiger als die Tätigkeit der staatlichen Behörden in diesen Angelegenheiten ist die noch der Zukunft vorbehaltene aber ganz unvermeidliche Mitwirkung bei Lösung von Aufgaben mehr sozialpolitischer Natur. Gerade in der modernen, industriestädtischen Entwicklung ergeben sich neuerdings solche Aufgaben, die an sich nur ein bestimmtes Wirtschaftsgebiet, einen

beschränkten örtlichen Umkreis angehen und innerhalb dieses Bereiches auch lösbar sind, daher der lokalen Selbstverwaltung überlassen werden könnten, die aber so sehr mit allgemeinen Fragen des Staatslebens zusammenhängen, in ihren Konsequenzen von so weittragender Bedeutung sind, daß sich nur der Staat an sie heranwagen sollte. Die Gemeinden sind dabei wohl stark interessiert, können sie aber nach ihrer ganzen Struktur, mit Rücksicht auf ihre, auf enger sozialer Grundlage erwachsene Verfassung nicht erfüllen. Es sind zugleich Aufgaben mit politischem Hintergrund, denen die Autorität kommunaler Behörden nicht gewachsen ist, wo hinter dem Streben nach Erreichung der gesteckten Ziele der Wille des Staates selber stehen muß; wo er sich auch nicht einmal auf die Aufstellung allgemeiner Grundsätze beschränken kann, sondern die örtliche Durchführung der einzelnen Maßnahmen, also die Geschäfte der Lokalverwaltung hierbei selbst übernehmen muß.

Als das vorzüglichste Beispiel hierfür stellt sich gerade für den Industriebezirk in weitem Maße die Lösung der Wohnungs- und Bodenfrage dar. Sie wird zwar von den Städten in gewisser Richtung neuerdings mit wachsendem Verständnis und Erfolg behandelt, aber einmal fehlt hier die für einen großen Bezirk unerläßliche Einheitlichkeit; dann sind gerade die jungen Industrie-gemeinden, in denen ein planmäßiges Vorgehen noch beizeiten bewerkstelligt werden kann, hierzu am wenigsten in der Lage. Aber auch die schon weiter entwickelten Städte sind nicht fähig, den wichtigsten Teil der Aufgabe, die Beschaffung billiger und guter Wohnungen für die große Masse der Arbeiterbevölkerung, mit dem nötigen Nachdruck durchzuführen.

Dabei gibt es eine Reihe ungewöhnlicher Umstände, die durch eine geschickt und einheitlich geleitete Verwaltungspolitik leicht ausgenutzt werden könnten, evtl. unter Anwendung neuer, gesetzlich zu verleihender Befugnisse. So bringt es der groß-industrielle Charakter des Bezirkes mit sich, daß bei Eröffnung jedes neuen Schachtes, jeder neuen Fabrikanlage, sofort eine große Arbeitermasse anzieht, eine gewaltige Bevölkerungsvermehrung eintritt, und die Grundstückspreise über Nacht zu fabelhafter Höhe emporschnellen, und zwar meist weit über den Bereich des augenblicklich nötigen oder überhaupt möglichen Baubedarfs. Sie bleiben aber dauernd auf dieser Höhe, selbst

wenn später die Arbeiterschaft vollzählig, das Bergwerk gänzlich ausgebaut ist und die Bevölkerung der Gemeinde infolgedessen stationär bleibt. Die einmal emporgeschellten Preise zwingen nun dazu, jeden Bau zur Ausnutzung des Bodens in Mietskasernenform zu errichten, wenn auch reichlich baufähiger Boden, der voraussichtlich nie bebaut wird, in erreichbarer Nähe ist. Eine geeignete Maßregel wäre hier die Niederhaltung des Bodenpreises durch sofortige allgemeine Einschränkung der Bebauungsmöglichkeit, auf Grund einer, der Vorschrift landhausmäßiger Bebauung ähnlichen Anordnung; zugleich die Zusicherung einer Entschädigung an den Eigentümer für den Fall, daß später sich eine andere Form der Ausnutzung des Grundstückes als zulässig und notwendig herausstellen sollte. Die hierdurch gebotene Erleichterung für die großen Werke, Arbeiterkolonien zu errichten, würde die im arbeiterpsychologischen Interesse sehr wichtige Forderung recht fertigen, daß diese nicht als Eigentum der Werke erbaut werden, sondern daß die Möglichkeit ihrer Verwaltung und Benutzung durch Genossenschaften gegeben wird. Die Bildung dieser Genossenschaften wäre zu betreiben, für Kreditbeschaffung wäre zu sorgen. Zur Erleichterung der den Gemeinden aus der Koloniegründung erwachsenden Lasten müßte die Herstellung von Straßen, der Bau von Schulen u. dgl. aus allgemeinen Fonds erfolgen. Diese könnten geschaffen werden durch Überweisung eines Teiles der Erträge der Reichswertzuwachssteuer und die Eröffnung privatwirtschaftlicher Einnahmequellen, wie etwa des Betriebes der für den Bezirk durchaus notwendigen Hypothekenbank unter kommunaler Beteiligung.

Die Ausführbarkeit und Nützlichkeit der hier gemachten einzelnen Vorschläge mag angreifbar sein — sicher ist das eine: daß es sich hier um eine Aufgabe handelt, die die Anwendung außerordentlicher Mittel rechtfertigt. Nach der Art, wie sich der Anbau und das Wohnungswesen im Industriebezirk weiter entwickelt, wird die Zukunft ihr Urteil über die Kraft und das Geschick der preußischen Verwaltung unserer Tage wesentlich gestalten. Die Mängel des jetzigen Zustandes sind offenbar, sie bedeuten eine Verwüstung der Volkskraft, und der Gesundheit des kommenden Geschlechts. Die segensreichen Folgen einer wirklichen Besserung wären vielseitig und unabsehbar. Insbesondere ist die Möglichkeit, weiteren Kreisen der Arbeiterschaft die Freude

am eigenen Heim und ein wenn auch nur genossenschaftlich gesichertes Anrecht darauf zu verschaffen und sie dadurch festzuwurzeln, eine Grundbedingung zur Gesundung von sozialer Verwilderung.

Sicher ist auch, daß diese Aufgabe nicht allein von den Kommunen geleistet werden kann, weil ihre Durchführung gerade hier auf widerstrebende Kräfte stößt, deren Betätigung in der energischen Ausnutzung jeder Erwerbsmöglichkeit zu den Lebens-Elementen des kommunalen städtischen Wesens gehört, und weil sie ferner nur bei gleichmäßiger Durchführung im ganzen Bezirk nach einem großzügigen Plane mit Erfolg lösbar ist.

Bei den Beratungen über den Zweckverband Groß-Berlin ist bekanntlich auch vorgeschlagen, ihm die Förderung des Kleinwohnungsbaues als Aufgabe zu übertragen. Es ist schwer, sich vorzustellen, daß durch einen Verband von Gemeinden Erfolge erzielt werden können auf einem Gebiet, auf dem seine einzelnen Glieder bisher so völlig versagt haben! Hier muß eine andere, den Schranken der kommunalen Betätigung nicht unterworfenene Macht eingreifen, und das kann füglich nur die Staatsverwaltung sein. Sie dürfte sich dabei aber nicht auf Anregung und Vermittlung beschränken, auch nicht bloß Aufsicht und Entscheidungsbefugnis sich vorbehalten, sondern müßte zur Sicherung des Erfolges dauernd in der lokalen Verwaltung selbst mit tätig sein, sich dabei aber auf die Mitwirkung aller lebendig beteiligten Faktoren, der Kommunen, der Großindustrie, der Arbeiterschaft und der gemeinnützig interessierten Kreise stützen. Und damit bestimmt sich auch die Organisationsform für dies Zusammenwirken. Ihre Feststellung ist noch wichtiger als diejenige der einzelnen sachdienlichen Maßregeln, denn diese finden sich von selbst, sobald erst eine kraftvolle und zielbewußte Organisation vorhanden ist.

Indem der Staat eine Aufgabe von solcher Bedeutung übernimmt, die so tief in das kommunale Leben eingreift, indem er sie durch seine Behörden, aber nicht als Staatsaufgabe mit eigenen Mitteln, sondern im Rahmen der übrigen lokalen Verwaltung durchführt, können nicht etwa wie bei der Verstaatlichung der Polizeiverwaltung der kommunale Einfluß und die wertvollen Kräfte der Selbstverwaltung ausgeschaltet werden. Sie sind hier vielmehr unentbehrlich. Aber es kann nur

diejenige Form der „Selbstverwaltung“ in Betracht kommen, in der diese auch heute schon bei Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben nutzbar gemacht ist: indem nämlich der Staat in seine eigene Behördenorganisation Elemente der Selbstverwaltung aufnimmt, in der Art etwa, wie es bei Bildung der Bezirksausschüsse und der Einkommensteuerberufskommissionen geschehen ist. So würden „Spezialbehörden“ als Glieder des staatlichen Verwaltungskörpers zu schaffen sein, am natürlichsten unter Leitung des Regierungspräsidenten und mit wesentlich lokalen Aufgaben innerhalb des Industriebezirkes. In dieser Organisationsform würden wir für gewisse „interkommunale“ Angelegenheiten eine wertvolle Ergänzung zu unseren „Zweckverbänden“ erhalten, wo diese nicht verwendbar sind. Erst dadurch würden wir auch eine wirkliche Annäherung an das englische Verwaltungssystem erreichen, auf das bei der Beratung des Zweckverbandsgesetzes so häufig hingewiesen ist. Denn die englischen „Distrikte“ und „Grafschaften“ sind niemals bloße Verbände der von ihnen räumlich umfaßten unteren Verwaltungseinheiten, und ihre beschließenden Organe bestehen nicht etwa aus Vertretern der letzteren, ganz unähnlich der Zusammensetzung der Versammlungen unserer neuen Zweckverbände. Zweitens haben sie, trotzdem ihre Vertretung aus direkten Wahlen hervorgeht, nicht bloß den Charakter kommunaler Körperschaften, sondern sie sind zugleich „Behörden“ der allgemeinen Landesverwaltung und erfüllen Aufgaben, die in Preußen den vom Könige ernannten Regierungsorganen zufallen. Bekanntlich gibt es infolgedessen eine „Regierung“ in unserem Sinne in der mittleren und in der Lokalinstanz in England überhaupt nicht. Daraus ergeben sich eigentümliche Vorzüge gegenüber unseren Zweckverbänden: vor allem die größere Einheit der Körperschaft, innerhalb deren die Streitigkeiten der Vertreter von Sonderinteressen der einzelnen beteiligten Kommunen nicht möglich sind, zugleich der Fortfall der Bestimmungen unserer Zweckverbandsgesetze über das Eingreifen der staatlichen Aufsichtsinstanzen im Falle von Streitigkeiten, überhaupt ein leichter Gang der Verwaltung, da den englischen Verbänden als Behörden für ihre bestimmten Zwecke die Fülle der obrigkeitlichen Befugnisse zusteht, die unseren Gemeinden nur sparsam zugemessen, den Zweckverbänden noch geringer zugeteilt sind und meist erst von der Staatsbehörde be-

sonders entlehnt werden müssen oder im Zwangsfalle nur durch diese selbst auszuüben sind. Schließlich eine Vereinfachung der Instanzen, während sich bei uns über dem kommunalen noch der ganze Instanzenzug der Staatsverwaltung auftürmt, eine der Ursachen für die Unhandlichkeit z. B. der sog. *lex Adickes*, deren Ziele bei Errichtung einer „Spezialbehörde“ für ein größeres Gebiet sich bedeutend schneller durchführen ließen.

Es ist klar, daß wir bei den ganz anderen Grundlagen unserer Verwaltungsorganisation die Eigenart der englischen Verbände nicht kopieren können. Nur in der oben dargelegten Form lassen sich bei unseren Verhältnissen die besprochenen Vorzüge der englischen Verbände, die größere Einheitlichkeit und der behördliche Charakter, verwirklichen. Es würde aber noch ein anderer wesentlicher Vorzug dabei erreicht werden. Denn da die Bildung so organisierter Behörden nur einzeln für besondere Zwecke erfolgen müßte, ließe sich bei ihrer Zusammensetzung, bei der Auswahl des in ihnen vertretenen Laienelementes jede Schablone vermeiden, es könnten alle Kräfte hinzugezogen werden, von deren Beteiligung eine besondere Wirksamkeit zu erwarten wäre. Man wäre nicht auf Vertreter der Kommunen beschränkt, ohne daß es ausgeschlossen wäre, ihnen unter Umständen doch die Gestellung von Repräsentanten zu gewähren; es würde auch nicht wie in England lediglich das — ach so häufig — blind arbeitende System der direkten Wahlen entscheidend sein, sondern es könnten wichtige und lebendige Kräfte des nationalen Lebens, die erfahrungsgemäß sich bei den Wahlen nicht gebührend durchzusetzen vermögen, eine verdiente Berücksichtigung finden. Es ist das außerordentlich wichtig gerade für den Industriebezirk, weil hier die tätige und organisch gesicherte Mitarbeit des industriellen Unternehmertums in öffentlichen Angelegenheiten auf die Dauer unabweisbar ist mit Rücksicht auf die große Leistungsfähigkeit der Großindustrie und die immer enger werdende Gemeinschaft zwischen ihren privaten und den öffentlichen Interessen. Im Rahmen des kommunalen Zweckverbandes läßt sich das, wie schon erwähnt, nicht verwirklichen.

Was den möglichen Aufgabenkreis so gestalteter Organisationen betrifft, so ist er freilich gegenüber demjenigen der „Zweckverbände“ dadurch beschränkt, daß diese als Genossenschaften allein in der Lage sind, auf ihre Mitglieder Umlagen

zu verteilen, um deswillen sofort die Vorzüge des Kommunalkredites genießen und daher von vornherein Aufgaben übernehmen können, zu deren Durchführung größere finanzielle Mittel erforderlich sind. Ganz ausgeschlossen ist dies auch nicht bei den vorgeschlagenen „Spezialbehörden“. Sie wären — natürlich auf Grund gesetzlicher Ermächtigung — wohl in der Lage, eine eigene Finanzverwaltung zu führen, Gebühren und Beiträge zu erheben, oder Einnahmen aus privatwirtschaftlichen Unternehmungen zu beziehen. Daß es möglich ist, auf diese Weise eine sehr beträchtliche selbständige lokale Finanzverwaltung in den Händen von Staatsbehörden zu organisieren, zeigt das Beispiel des sogenannten Ruhrfiskus, einer dem Regierungspräsidenten zu Düsseldorf unterstehenden staatlichen Verwaltung eines besonderen Zweckvermögens, das der Schiffbarmachung der Ruhr und dem Ausbau des Ruhrorter Hafens dient, und aus den Benutzungsgebühren für diese Einrichtungen gespeist wird. Es verdient bemerkt zu werden, daß selbst ein solches Millionenprojekt, wie die von der Emschergenossenschaft durchzuführende Regulierung der Emscher, auch durch Gründung einer „Spezialbehörde“ mit Interessentenbeteiligung hätte durchgeführt werden können. Denn die bestehende Organisation hat von der „Genossenschaft“ nur den Namen, die notwendigen Einnahmen fließen ihr nicht als Beiträge ihrer Mitglieder zu, sondern haben den öffentlich-rechtlichen Charakter einer Polizeilast, und werden von ihr auf Grund gesetzlicher Bestimmungen und nach Maßgabe behördlicher Festsetzung eingezogen. Dem Wesen nach ist die Organisation selbst eine Behörde, die sich von der hier dargelegten Organisationsform nur durch Nichtbeteiligung des Staates unterscheidet!

Die Entwicklung der staatlichen Verwaltungstätigkeit hat innerhalb des Aufbaues der Behörden allmählich eine Schwerpunktsverschiebung mit sich gebracht, einerseits — aus den Bedürfnissen des konstitutionellen Lebens heraus und mit Hilfe der modernen Verkehrsmittel — in die Zentrale hin, andererseits — mit der wachsenden Intensität der Verwaltungsarbeit —, in die noch leicht zu überschenden unteren Verwaltungsbezirke, derart, daß sich an diesen beiden Stellen wesentlich die schöpferische Tätigkeit vollzieht, während der mittleren Instanz hauptsächlich die Vermittlung und die formelle und rechtliche

Erledigung der Geschäfte einer „Instanz“ verblieben ist. Mit dem Fortfall der Landratsämter im Industriebezirk würde hier eine wichtige Seite der behördlichen Tätigkeit verkümmern, wenn es sich nicht ermöglichen lassen sollte, daß bei den „Regierungen“ die Funktion einer unmittelbaren Betätigung an lokalen Aufgaben mehr entwickelt wird. Das Bedürfnis dazu ist auf wichtigen, den ganzen Industriebezirk berührenden Gebieten gegeben, sowohl wegen der Zersplitterung der kommunalen Organisation, als auch mancher ihr inhärenten Unzulänglichkeit. Aber bei dieser Betätigung wird das Bestehen starker, selbstverwalteter Kommunalkörper mit berechtigtem Streben nach allumfassendem Einfluß auf ihrem Gebiet zu berücksichtigen und ihnen irgendwie eine Teilnahme an der Bildung der für diese besondere Aufgabe geschaffenen Staatsbehörden, etwa ein Präsentationsrecht, zu gewähren sein. Das würde der Erledigung der Aufgabe zugute kommen, als dauernder Gewinn aus verständnisvoller Zusammenarbeit aber eine Sicherung der vollen Würdigung industriestädtischer Lebensinteressen innerhalb der Staatsverwaltung sich ergeben!

---

## 5. Landessozialpolitik.

Seit Erlaß der Kaiserl. Botschaft vom 17. November 1881 haben wir ein Menschenalter sozialpolitischer Arbeit hinter uns mit Ergebnissen, die in den eingehenden Vorschriften unserer Arbeiterschutzgesetzgebung und in den gewaltigen Ziffern der Statistik über unser soziales Versicherungswesen sich deutlich ablesen lassen. Nur eines ist durch diese großartigen Maßregeln zur Arbeiterfürsorge nicht erreicht: die Beseitigung der starken Überspannung der Klassengegensätze, die, eine unvermeidliche Folge unserer hastigen industriellen Entwicklung, sehr bald von der politischen Agitation aufgegriffen und dauernd geschürt worden sind. — Die sachlichen Erfolge aber sind unbestreitbar und werden auch dadurch bezeugt, daß der Grundgedanke unserer sozialen Versicherung jetzt auf einem unwiderstehlichen Siegeszug durch die ganze Kulturwelt begriffen ist.

Bekanntlich bestehen bei uns sehr lebhaft noch darüber hinausgehende sozialpolitische Bestrebungen, die durch rein ideale Empfindungen ebenso genährt werden wie durch die Sucht nach Ausnutzung eines dankbaren politischen Agitationsmittels. Beide Richtungen drängen nach Weiterführung unserer Reichssozialpolitik auf den einmal eingeschlagenen Bahnen.

Es ist aber unverkennbar, daß, nachdem die wesentlichsten Aufgaben schon gelöst sind, ein weiteres Fortschreiten auf demselben Wege die Gefahr mit sich bringt, daß die zu erzielenden Erfolge in keinem Verhältnis mehr zu den aufzuwendenden Opfern stehen, daß insbesondere die Lasten, die dem Reich und unserer Industrie dadurch aufgebürdet werden, übermäßig gesteigert werden. Hierzu kommt noch ein weiteres: Je mehr die sozial-politischen Ziele aus dem Gebiete des unabweislich Notwendigen in das des Wünschenswerten hinaus verlegt sind, desto schwieriger wird es, den mannigfachen Verschiedenheiten der gewerblichen Verhältnisse, den besonderen Wünschen und

Anschauungen in den ungleich entwickelten Wirtschaftsgebieten durch eine so generalisierende Gesetzgebung gerecht zu werden, wie es die für das ganze Reichsgebiet berechnete Gesetzgebung notwendig sein muß.

Es ist hiernach erforderlich, daß eine Individualisierung des sozialpolitischen Fortschrittes eintritt, daß er in Zukunft mehr organisch herauswächst aus der jeweiligen Befriedigung einzelner, hier und da besonders stark empfundener, erst langsam sich verbreitender Bedürfnisse, aus der allmählichen Entwicklung der hierfür geschaffenen, besonderen Einrichtungen. Das will sagen, daß der Schwerpunkt sozialpolitischen Schaffens in Zukunft aus dem Gebiete der Gesetzgebung mehr in das der Verwaltung und damit in den Bereich der einzelstaatlichen Wirksamkeit gerückt werden muß, und daß das große Werk der Reichssozialpolitik seine Ergänzung finden muß in den Maßnahmen einer den wirtschaftlichen und örtlichen Besonderheiten mehr nachgehenden organisch aufbauenden Landessozialpolitik!

Die Individualisierung der sozialpolitischen Tätigkeit kann nun entweder in örtlicher Hinsicht, erfolgen oder in fachlicher Hinsicht durch Zusammenfassung einzelner Zweige der gewerblichen Berufstätigkeit. Ansätze zu solcher Entwicklung liegen in beiden Richtungen vor, in ersterer in den bedeutsamen sozialpolitischen Leistungen unserer Kommunen, in letzterer in den für einzelne Gewerbszweige geschaffenen besonderen Einrichtungen, die teils unter Mitwirkung der Arbeiterschaft entstanden sind, wie die Tarifgemeinschaft des deutschen Buchdruckerverbandes, teils ohne sie, wie der große Arbeitsnachweis des Zechenverbandes in Essen.

Eine gesetzliche Festlegung und Verallgemeinerung des Prinzipes der fachlichen Organisation auf diesem Gebiete bringt nun der Entwurf des Arbeitskammergesetzes, der augenblicklich dem Reichstage zur Beratung vorliegt. Er bedeutet einen ersten großen Schritt auf dem Wege individualisierender Sozialpolitik durch Bildung eines besonderen Organs für sie. Denn wenn den Arbeitskammern auch hauptsächlich eine anregende und begutachtende Tätigkeit zugewiesen ist, so fehlt ihnen doch nicht die Möglichkeit, selbständig besondere soziale Einrichtungen zu schaffen und zu fördern und so ihrerseits positiv zum sozial-

politischen Fortschritt auf ihrem Gebiete beizutragen. Insbesondere darf nicht verkannt werden, daß auch die Einwirkung von Fall zu Fall, die durch ihre Zuständigkeit als Einigungsamt bei Arbeitsstreitigkeiten ihnen eröffnet ist — wofern ihre Anrufung sich verallgemeinern sollte — sehr wohl zur allmählichen Durchführung allgemeiner und grundsätzlicher Neuerungen verwertet werden kann.

Es ist nun aber zu befürchten, daß gerade wegen des Prinzips der fachlichen Gliederung der sozialpolitische Erfolg der Arbeitskammern kein erheblicher sein wird.

Als das Charakteristikum dieses Prinzips sehe ich nicht sowohl den Mangel einer örtlichen Beziehung der Arbeitskammern an — denn diese kann auch ihnen dadurch gegeben werden, daß ihnen ein bestimmter Bezirk zugewiesen wird —; ebensowenig die bloße Zusammenfassung bestimmter Gewerbszweige — denn diese kann und müßte wohl auch bei rein örtlichen Organisationen durch Bildung von Unterabteilungen berücksichtigt werden —; sondern wesentlich nur die ausnahmslose Beschränkung der Kammer auf bestimmte Gewerbszweige, und die bei fachlicher Gliederung unvermeidbare Ausschließung neutraler Elemente bei Bildung der Arbeitskammern.

In ersterer Beziehung muß die fachliche Gliederung die Folge haben, daß hauptsächlich die Verhältnisse in den Betrieben, die Gestaltung des reinen Arbeitsvertrages den Schwerpunkt der Kammertätigkeit bilden, und daß die Erörterung dieser empfindlichen Fragen, in denen natürliche Gegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern obwalten, zu unfruchtbaren Streitigkeiten führt. Es ist nicht abzusehen, wie das Verbot, die Angelegenheiten des einzelnen Betriebes in die Erörterung hineinzuziehen, durchgeführt werden soll. Denn bekanntlich gibt es immer einen Standpunkt, von dem aus jeder einzelne Vorfall als typisch angesehen und zum Ausgangspunkt einer allgemeinen Erörterung gemacht werden kann!

Die bloße Vereinigung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern kann auch an sich, von Ausnahmefällen abgesehen, den sozialen Frieden nicht fördern. Ein Erfolg ist denkbar in ganz konkreten Fällen, wenn sich der Arbeitgeber mit Vertretern seiner Arbeiter über bestimmte einzelne Punkte auseinandersetzt. Die Sache wird aber sofort anders, sobald die Erörterung ins Allgemeine geht.

Denn bei dem alles beherrschenden Gegensatz zwischen Unternehmern und Arbeitern handelt es sich vielfach gar nicht um Streitigkeiten, bei denen die Berechtigung des Standpunktes der einen oder der anderen Partei mit logischer Klarheit festgestellt werden kann, sondern um Fragen, bei denen relative Anschauungen eine große Rolle spielen, wo die Kraft des Willens und oft die Machtverhältnisse den Ausschlag geben. Wo aber die Leidenschaften mitsprechen, wird das schwache Band gemeinsamer Berufsinteressen bald zerrissen.

Die wichtigste Aufgabe der Arbeitskammern ist zweifellos die ihnen zugewiesene Tätigkeit als Einigungsamt. Nun ist es, solange Menschen auf Erden streiten, üblich, daß ein unparteiischer Dritter die Vermittlung übernimmt und der Stimme der Vernunft Gehör verschafft. Wie könnte aber heute, wo alle Arbeitsstreitigkeiten die Tendenz haben, sich sofort auf den ganzen Gewerbezweig zu erstrecken, eine Arbeitskammer diese Funktion übernehmen, die selbst nur aus Vertretern der Arbeiter und Arbeitgeber dieses Gewerbezweiges besteht? Das eine im Gesetzentwurf gemachte Zugeständnis, daß ihr Vorsitzender keinem von beiden Teilen angehören darf, ist offenbar ungenügend. Sollen ihre Verhandlungen von einigem Nutzen sein, so müßte sie ein weites Forum bilden, auf dem nicht bloß die Interessengegensätze aufeinanderplatzen, sondern auch der Einigungswille der unbeteiligten Dritten mit Erfolg sich geltend machen kann.

Hierzu kommt folgendes: Arbeitsstreitigkeiten sind heute meist nicht mehr eine interne Sache des betreffenden Gewerbes. Sie berühren nicht bloß auch verwandte Gewerbebetriebe, sondern bei einiger Ausdehnung sehr empfindlich die Allgemeinheit. In solchen Fällen hat diese zweifellos ein Recht, ihre Stimme mit abzugeben. Der natürliche Vertreter der vom Arbeitsstreit betroffenen Außenwelt ist die Gemeindeverwaltung, die aber auch schon allein wegen der wirtschaftlichen Folgen im betroffenen Gewerbe selbst an jedem größeren Arbeitsstreit hinreichend interessiert ist. Es ist eine ganz natürliche Erscheinung, daß neuerdings in vielen Fällen die Gemeindeverwaltungen Vermittlungsversuche anstellen!

Eine der schwierigsten Fragen bei Arbeitsstreitigkeiten ist es bekanntlich, wie der Spruch des Einigungsamtes, wenn er insbesondere für die Arbeitnehmer ungünstig ausfällt, tatsächlich

durchzuführen ist. Das gilt sowohl für ein freiwillig gewähltes Schiedsgericht, wie für eine gesetzlich bestimmte Instanz. Die innere Berechtigung des Spruches allein kann ihm, gegenüber den erregten Leidenschaften keine Anerkennung verschaffen. Das vermag nur die lebendige Autorität der Spruchbehörde. — An diesem Mangel krankt die bisherige Tätigkeit der Gewerbegerichte als Einigungsamt; die Arbeitskammer in ihrer rein fachlichen Zusammensetzung wird noch mehr darunter leiden!

In diesen Fällen, in denen die Zwangsgewalt des Staates versagt, ist es von höchster Wichtigkeit, die Autorität des Einigungsamtes zu erhöhen. Hier kommt es vor allem auf die Wirkung seines Spruches auf die öffentliche Meinung an. Es ist bekannt, daß ihr Einfluß selbst bei hartnäckig durchgeführten großen Arbeitsausständen fast entscheidend ist, sobald sie nur erst einmal Stellung genommen hat. Darum ist es von großer Bedeutung, wenn bei der Entscheidung über Arbeitsstreitigkeiten Persönlichkeiten mitwirken, die eine weitreichende öffentliche Vertrauensstellung innehaben und mit ihrem Ansehen den Spruch des Einigungsamtes decken helfen. Hierzu wären die leitenden Persönlichkeiten des kommunalen Lebens besonders geeignet, aber auch Männer aus anderen Kreisen mit einem durch soziale Wirksamkeit und wirtschaftliche Einsicht ausgezeichneten Namen. —

Es ist zweifellos auch ein Bedürfnis nach der Einwirkung solcher Autoritäten vorhanden; es gibt Beispiele aus neueren Lohnkämpfen, wo sich die streitenden Parteien bald an einen beliebten Bürgermeister, bald an den Regierungspräsidenten gewandt haben. Und die Erfahrungen, die man mit den letzten großen Streiks in England gemacht hat, zeigen, daß erst der Einfluß der höchsten Beamten des Landes die Beilegung des Kampfes herbeizuführen vermochte. Man hat dort auch sofort die entsprechende Konsequenz in den Bestimmungen über die Zusammensetzung der Einigungsämter gezogen.

Der Entwurf unseres Arbeitskammergesetzes dagegen läßt eine Unterschätzung des Wertes all der hier gestreiften psychologischen Momente erkennen und setzt sie hinten zugunsten eines der „Sachkunde“ beratender „Fachgenossen“ zugeschriebenen Vorzugs, der tatsächlich nur ins Gewicht fällt, wenn die wesentliche Funktion der Arbeitskammer in der Abgabe von Gutachten und der Beratung der Behörden, und nicht allgemein in der Förde-

rung des sozialen Friedens bestünde. Übrigens läßt sich Sachkunde ja ergänzen, nicht aber Unparteilichkeit und Autorität!

Aus diesen Erwägungen folgt aber auch der Vorzug des örtlichen bzw. des territorialen Prinzips für die Bildung der Arbeitskammer, die als allgemeine Vereinigung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aller oder der wichtigsten Gewerbebranche eines Bezirks unter Zuziehung lokaler Autoritäten zu denken wäre. Vielleicht wäre damit auch der wesentlichste Streitpunkt, der jetzt das Zustandekommen des Arbeitskammergesetzes ernstlich gefährdet, aus dem Wege geräumt, nämlich die Frage der Wählbarkeit der sog. Arbeitersekretäre. In einer rein fachlichen Körperschaft ist ihre Zulassung mit Recht als unmöglich bezeichnet, in einer örtlichen mit der oben gekennzeichneten Zusammensetzung wäre sie erträglich. Es ist etwas anderes, ob man die Arbeiterinteressen als Führer gegenüber dem — wenn auch vermeintlichen — Gegner, oder als Anwalt vor einem größeren unparteiischen Kreise vertritt! In einer Kammer, der auch Nichtfachleute zugehören, kann daher den Arbeitnehmern wie Arbeitgebern außer der Vertretung durch eigentliche Berufsgenossen noch die Wahl einer Reihe anderer Vertrauensmänner zugestanden werden.

Der entscheidende Vorzug, einer territorialen Organisation aber läge darin, daß sich die Arbeitskammer zu einer Zentralstelle aller Wohlfahrtseinrichtungen der Arbeiterfürsorge herausbilden könnte, namentlich derjenigen, die auf örtlicher Grundlage aufzubauen wären. Es würde damit in ihrer eigenen Tätigkeit der Gedanke mehr beherrschend werden, daß es für die Arbeiter noch andere wichtige Interessen gibt als höhere Löhne und leichte Arbeitsbedingungen. Und dieser Umstand würde dem sozialen Frieden zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zugute kommen, da sie auf jenen neutralen Gebieten leichter zusammenwirken könnten.

Die Arbeitskammern brauchten hier nur anzuknüpfen an die sozialen Versuche unserer Gemeinden, und im Arbeitsnachweis, in der Frage der Arbeitslosenversicherung, der Förderung des Arbeiterwohnungswesens und der Fürsorge für jugendliche Arbeiter, deren Tätigkeit ergänzen oder für ein großes Gebiet einheitlich entwickeln. Auch in dieser Hinsicht würde eine Vertretung der Kommunen in der Kammer von großer Wichtigkeit sein.

Noch wichtiger aber wäre die direkte Beteiligung der Staatsbehörden bei den Arbeiten der Kammer.

Bei der Beratung der Reichsversicherungsordnung hat seinerzeit der Staatssekretär des Innern erklärt, daß nach der Absicht des Entwurfes das Versicherungsamt ein Bestandteil der allgemeinen Verwaltung bleiben solle. Man stehe auf dem Standpunkte, daß es grundsätzlich finanziell und politisch nicht zu empfehlen sei, selbständige Versicherungsämter zu errichten; hierdurch würde eine Entfremdung der allgemeinen Verwaltung von der sozialen Versicherung bewirkt werden, während man nur wünschen könne, das Interesse der allgemeinen Verwaltung an ihr wachzuhalten.

Was hier von dem einen Zweige der sozialen Tätigkeit, dem Versicherungswesen, gesagt ist, gilt in noch höherem Grade von der allgemeinen, den Arbeitskammern zugewiesenen Aufgabe, den sozialen Frieden zu fördern. Denn diese Aufgabe ist von so unmittelbarer Wichtigkeit, daß hier die allgemeine Verwaltung nicht fernstehen darf, und sie ist zugleich, da es sich um die Entwicklung neuer Institutionen aus den Anfängen heraus handelt, eine so reizvolle Aufgabe, daß sie gerade von den Behörden der Staatsverwaltung mit innerem Interesse gefördert zu werden verdient. Es würden sich damit auch wesentliche organisatorische Vorzüge ergeben, sowohl hinsichtlich der Leitung der Arbeitskammern durch die feststehende Autorität eines Staatsbeamten, als auch hinsichtlich eines systematischen Vorgehens nach den durchgebildeten Grundsätzen des staatlichen Verwaltungsdienstes. Soweit es sich dabei, z. B. bei Arbeitsstreitigkeiten, um Fragen handelt, die der Zuständigkeit der Kammern in verschiedenen staatlichen Verwaltungsbezirken unterliegen, wäre die Möglichkeit einer Vereinigung mehrerer Arbeitskammern durch gemischte Ausschüsse vorzusehen, eine Einrichtung, die der praktische Sinn der Engländer ohne Furcht vor Zuständigkeitskollisionen in den „joint committees“ schon längst geschaffen hat. Daneben würde die Vermeidung einer übergroßen Belastung der staatlichen Verwaltungsbehörde erfordern, daß eine Gliederung der Arbeitskammer in Fachausschüsse und lokale Unterausschüsse für spezielle Geschäfte vorgenommen event. die Möglichkeit der Erledigung durch besondere Kommissarien gegeben wird.

Naturgemäß würde eine solche Organisation bedingen, daß

die Arbeitskammer mehr eine verwaltende Behörde, als ein beratendes Kollegium ist, was nicht bloß eine Vereinfachung der Geschäftsführung, sondern auch eine unmittelbarere Föhlung der beteiligten Staatsorgane mit den zur Behandlung kommenden Fragen zur Folge haben würde. Auch könnten ihnen im Laufe der Entwicklung allmählich obrigkeitliche Befugnisse, die in das soziale Gebiet schlagen, übertragen werden. Sie würden also durchaus einen Anwendungsfall der im vorigen Abschnitte erwähnten „Spezialbehörden“ darstellen und ein Organ sein, durch das die Staatsverwaltung in wichtige Interessen des Industriebezirks unmittelbar eingreifen könnte. Man braucht nur auf die wirtschaftlichen Folgen hinzuweisen, die gerade ein großer Arbeitskampf in diesem Bezirke mit sich bringen müßte, um die Notwendigkeit einer steten Beschäftigung der Staatsbehörde mit den sozialen Bewegungen zu erweisen.

Es ist nicht sicher, welches Ergebnis die Beratung des Arbeitskammergesetzes haben wird. Sollte mit seinem Erlaß auch das Prinzip einer fachlichen Gliederung der Arbeitskammer vorerst zur Durchführung kommen, so sind doch die für territoriale Organisierung sprechenden Gründe gerade im Industriebezirk so erheblich, daß sie wohl später zur Berücksichtigung dieses Prinzips führen werden, vielleicht in der Form der Zusammenfassung mehrerer örtlich abgegrenzter Arbeitskammern unter ein „Arbeitsamt.“

Es sind zwei allgemeine Gründe, die diese Frage als das Kernproblem des Industriebezirkes erscheinen lassen und ihre erfolgreiche Lösung notwendig machen.

Das Rätsel der modernen Arbeiterbewegung ist in seinen Tiefen noch nicht ergründet. Sie läßt sich schon aus historischen Gründen nicht so einfach als bloße Entwicklungskrankheit abtun. Dagegen spricht ihr dauerndes Fortschreiten in einem geordneten Staatswesen, in dem seit Jahrzehnten alle Kräfte auf Beseitigung der möglichen Veranlassung einer so bedrohlichen Bewegung hinarbeiten.

Das eine ist sicher, daß trotz aller Verfälschung durch politische Einflüsse sie nicht bloß revolutionären Charakters ist und sehr verschiedenartige Elemente in sich vereinigt, die sich trotz des einigenden Zwanges politischer Taktik doch allmählich selbständig geltend zu machen suchen. Von diesen inneren Verschiedenheiten

genaue Kenntnis zu haben, ist eine der wichtigsten Aufgaben der Verwaltungsbehörden, die diese Kenntnis aber nur durch engste Berührung mit den führenden Elementen der Bewegung auf möglichst neutralem Boden erwerben können. Nur dadurch kann verhütet werden, daß falsche Maßregeln ergriffen werden in dem Augenblick, wo es zu entscheidenden Kämpfen kommt und nur auf diesem Wege können die staatsfreundlichen Elemente wirksam gestützt und gestärkt werden.

Ferner aber ist nicht zu leugnen, daß in der ganzen Bewegung sehr starke organisatorische Kräfte stecken, und trotz aller bisherigen Mißerfolge ist die Hoffnung doch nicht aufzugeben, daß sie sich zu positiver Mitarbeit in arbeiterfreundlichem, aber staats-erhaltendem Sinne heranziehen lassen. Die Maßregeln unserer Reichssozialpolitik konnten diese Wirkung nicht haben, weil es eine politische Dankbarkeit nicht gibt und der von oben kommende Segen lediglich als eine Erfüllung der Pflicht der bürgerlichen Gesellschaft hingenommen wurde. Es ist wohl möglich, daß die Mitarbeit bei den allmählichen Fortschritten, die durch eine individualisierende Landessozialpolitik zu erzielen wären, hier eine andere Wirkung ausübt, da auf diesem Boden politische Lorbeeren nicht zu holen wären und nur die sachliche Arbeit von Erfolg sein könnte. Die durch ernstes Streben erreichten Erfolge würden als wertvoll wirklich geschätzt werden, und die Gewöhnung zu gemeinsamer nützlicher Arbeit müßte schließlich zu einer Abschwächung der Klassengegensätze führen, die Beteiligung an produktiver Verwaltungsarbeit aber noch in ganz anderem Maße als die Beteiligung bei der Rechtsprechung in Arbeiterversicherungssachen zu der Überzeugung von der Arbeiterfreundlichkeit und Unparteilichkeit des Staates beitragen!

---