

# Die Organisation der Riesenstadt

Die Verfassungen von  
Paris, London, New York,  
Wien und Berlin

Aus Anlaß des Entwurfs der Staatsregierung  
über die Bildung einer Stadt Groß-Berlin

Von

**Friedrich Glum**



Berlin  
Verlag von Julius Springer  
1920

# Die Organisation der Riesenstadt

Die Verfassungen von  
Paris, London, New York,  
Wien und Berlin

Aus Anlaß des Entwurfs der Staatsregierung  
über die Bildung einer Stadt Groß-Berlin

Von

**Friedrich Glum**



Berlin  
Verlag von Julius Springer  
1920

ISBN-13: 978-3-642-93970-9      e-ISBN-13: 978-3-642-94370-6  
DOI: 10.1007/978-3-642-94370-6

Alle Rechte vorbehalten.  
Softcover reprint of the hardcover 1st edition 1920

## Das Organisationsproblem der Riesenstadt.

Den Anlaß zu der nachfolgenden Betrachtung gibt der kürzlich von der Preußischen Staatsregierung eingebrachte „Gesetzentwurf über die Bildung einer Stadt Groß-Berlin“. Im § 1 dieses Gesetzentwurfs ist gesagt, daß acht näher aufgeführte Stadtgemeinden, 55 Landgemeinden und 23 Gutsbezirke eine „einheitliche Stadtgemeinde“ unter dem Namen „Groß-Berlin“ bilden sollen. An die Stelle einer Vielheit verschieden großer und verschieden organisierter Verwaltungskörper soll für 4 Millionen Menschen auf einem Gebiet von 756 qkm eine Verwaltungseinheit treten, eine Riesenstadt.

Zu diesem großen und kühn angelegten Plane wird der Politiker aus den verschiedensten Gründen Stellung nehmen können, den Verwaltungsjuristen interessiert vor allem die Frage, wie die Organisation einer solchen Riesenstadt gedacht worden ist.

Man muß sich einmal ganz unabhängig von einem in concreto vorliegenden Gesetzestext und von aller historischer Entwicklung, die zu einem kommunalen Zusammenschluß eines so großen Gebiets geführt hat, das Problem vorstellen, um zu erkennen, wie groß und wie schwierig es ist. Dann wird man für eine kritische Betrachtung der unter den gegebenen Verhältnissen möglichen Lösungen erst den rechten Abstand gewinnen.

Die Aufgaben, die die Erfüllung der Gemeinzwicke einer solchen Riesenstadt stellt, sind im allgemeinen so bekannt, daß hier auf ihre Erörterung im einzelnen verzichtet werden kann. Sie sind zum Teil auch in der Begründung des Entwurfs angeführt. Wie aber ist die beste Verwaltungsform zu ihrer Lösung zu finden? Dies ist verhältnismäßig einfach, wenn man bei der Lösung des Verwaltungsproblems lediglich von dem Gedanken ausgeht, für die Erfüllung der einzelnen Gemeindezwecke möglichst geeignete Menschen zu finden, diese so zusammenarbeiten zu lassen, daß sie an



die für sie passendste Stelle gesetzt werden und möglichst unbehindert durch einander dort wirken können und doch die Einheit der Verwaltung gewahrt wird, das sei die ganze Hexerei. Das Ideal ist dann eine technisch möglichst gut vorgebildete Beamten-schaft, Arbeitsteilung, Hierarchie, Zentralisation. Mit dieser Maxime allein läßt sich indessen unserer Ansicht nach ein modernes Gemeinwesen nicht mehr gut verwalten. Das vorher erwähnte Prinzip ist zu formal nur aus dem Verwaltungszweck abgeleitet. Es scheint geradezu vergessen zu sein, daß die Verwaltung doch nicht nur ihrer selbst, ihres abstrakten Prinzips wegen da ist, sondern um der Menschen willen, deren Gemein-zwecke durch sie erfüllt werden sollen. Die Menschen sind zu sehr nur als Objekte der Verwaltung gesehen, während das Problem heutzutage zu einem großen Teile darin besteht, Subjekte und Objekte der Verwaltung einander anzu-gleichen. Denn ohne eine freudige Mitarbeit der Menschen, um derentwillen Verwaltung da ist, ist eine gute Lösung der gemein-samen Aufgaben eines Gemeinwesens nicht zu erreichen. Ohne sie führt alles Organisieren zu einer Bürokratisierung des öffentlichen Lebens, die leicht nur formale, nicht lebendige Werte schafft.

Das Problem, die Menschen aus der Bürokratisierung zu be-freien, sie vor ihr zu bewahren und selbst zu Subjekten der Ver-waltung zu machen, ist um so schwieriger, je größer das Gemein-wesen, je zahlreicher die Menschen und je mannigfaltiger und viel-facher damit die gemeinsamen Aufgaben werden. Der Freiherr v. Stein, der als erster in modernen deutschen Staat das Problem in der von uns skizzierten Weise sah, hatte es im Vergleich mit den heutigen Verhältnissen noch leichter, seinen von den Bürokrati-sierung befreiten Staat auf der Teilnahme der Bürger an der Ver-waltung aufzubauen. Er konnte bei den Gemeinden anknüpfen, deren gemeinsame Aufgaben um die Wende des 19. Jahrhunderts für den intelligenteren Teil der Bürgerschaft noch zu überblicken waren. Es war ein Interesse aller Bürger an dem Wohl und Wehe der Stadt vorhanden und, wo nicht, zu wecken, und fast jeder war in der Lage, selbst helfende Hand anzulegen, wo dies nottat. Bald wuchs über die Stadt hinaus das Interesse an der Gesamtheit, am Staate. Der Bürger wollte teilnehmen an der Staats-Gesamtheit und tat dies auch, als es ihm ermöglicht wurde, mit Begeisterung, Ernst und Eifer. Er hatte eine persönliche Beziehung zu ihm gefunden. Die Ent-deckung dieser, im wahrsten Sinne gemeinnützigen, Arbeit, das ist es, was die Lektüre der Parlamentsverhandlungen von 1848 ab bis in die ersten Jahre des neuen Reichs so erfreulich gestaltet. Der Ge-danke Steins, die Bürger zum politischen Leben zu erziehen, hat in dieser Zeit seine schönsten Früchte getragen.

Heute steht es anders. Die Zahl der Aufgaben, die der Staat bewältigen soll, ist riesengroß, und mit dem Wachsen der Menschenzahl, für die die gemeinsamen Aufgaben da sind, hat zugleich ihre Uebersichtlichkeit immer mehr abgenommen. Trotz des freiesten Wahlrechts und der freiesten Bildung der Regierungsorgane hat eine weitgreifende Mechanisierung des öffentlichen Lebens stattgefunden. Auf allen Gebieten herrscht der Spezialist, der Verwaltungstechniker. Ueberall fehlt es an Menschen, die auf Grund persönlicher Beziehung zu den Dingen, deren Veränderung im Gemeininteresse erstrebt wird, über dieselben urteilen und entscheiden. Es sind der Aufgaben und der Menschen zu viele geworden. Vielleicht ist hierauf auch die Atomisierung durch das allgemeine Wahlrecht nicht ohne Einfluß geblieben, und es wird die Frage sein, ob der modernste Staat nicht mehr an die berufsständischen Organisationen des öffentlichen Lebens wird anknüpfen müssen, um eine größere Anteilnahme der Menschen des öffentlichen Lebens an den gemeinsamen Zwecken zu erzielen. Ist es doch eine nicht zu leugnende Tatsache, daß der moderne Mensch immer mehr seine nächsten Beziehungen zum öffentlichen Leben in der Berufsgenossenschaft verwirklicht findet, als an irgend einer anderen Stelle desselben. Der Rätegedanke, vor allem seine sich langsam herausbildende Entwicklung im Wirtschaftsleben, weisen unverkennbar in diese Richtung.

Erkennt man diese Entwicklung als richtig an, so zeigt sich das Problem der Organisation der modernen Großstadt in dem von uns gekennzeichneten Sinne noch besonders schwierig, denn das, was für den Staat vielleicht ein Baustein zum Neuaufbau seiner Organisation sein könnte, taugt nur sehr wenig zur Organisation der Riesenstadt. Die Tendenz einer zunehmenden, sagen wir, Verzünfte- lung der im Wirtschaftsleben tätigen Menschen führt sie über das Interesse für die unterste Stufe des politischen Gemeinwesens hinaus. Es ist häufig nur ein Zufall, daß sie an einem bestimmten Platze leben, und der Metallarbeiter in Spandau fühlt sich mit seinem Genossen in Essen wohl meist mehr verbunden, als mit irgend einem seiner Mitbürger in der Stadtgemeinde Spandau, der außerhalb seiner Berufsgenossenschaft steht. Das Fehlen eines gemeinsamen geistigen Bandes der Bürger einer Großstadt, eine Tatsache, die in noch viel höherem Maße für eine Riesenstadt Geltung hat, das ist es, was die Lösung des Verwaltungsproblems für sie so besonders schwierig macht.

Eins ist allerdings vorhanden, das sie alle eint, das sind die Leistungen, die ihnen allen die Stadt zu geben vermag, sei es auf wirtschaftlichem, sozialpolitischem, verkehrspolitischem oder kul-

turellem Gebiet. Auf sie Einfluß zu haben, sollte das Bestreben aller sein; denn in weit größerem Maße als im Staat greifen die Interessen aller Bürger an den Leistungen der Stadt ineinander, von Einzelheiten, die eine Organisation der Gesamtheit nicht berücksichtigen darf, natürlich abgesehen. Deshalb ist für die Stadt, solange die wirtschaftliche berufsständische Gliederung durch sie hindurchgehend weitere Strecken umfaßt und sich in ihr selbst noch nicht konsolidiert hat, das allgemeine gleiche Wahlrecht der Bürger immer noch die beste Grundlage für ihre Organisation.

Die Leistungen der Stadt sind zweierlei Art. Einmal haben die Einwohner aller Stadtviertel an ihnen teil, einmal nur die eines bestimmten Bezirks. Daraus ergibt sich für die Organisation die Folgerung, daß, wenn man das Prinzip, die Verwaltung möglichst durch die zunächst interessierten Menschen vornehmen zu lassen, auch hier anwenden will, man eine Organisation für die Gesamtheit der Stadt sowohl wie für ihre einzelnen Teile schaffen muß. Und wenn man hierfür richtig gebildete Organe gefunden hat, so bleibt noch das Problem, wie diese Organe in ein solches Verhältnis zu bringen sind, daß einmal die Einheit des gesamten Verwaltungskörpers nicht notleidet und andererseits eine rein schematische bürokratische Bearbeitung von Sonderinteressen einzelner Bezirke durch die Zentrale vermieden wird. Es heißt möglichst zu dezentralisieren und doch die Einheit in allen gemeinsamen Fragen unbedingt voran zu stellen, vor allem aber die Verbindung mit den Menschen nicht zu verlieren, für die die Behandlung all dieser Fragen erfolgt.

Wie eine Lösung dieser Probleme in der Praxis aussieht, zeigt der Entwurf der Staatsregierung, bei dessen Beurteilung auf die hier vorgebrachten grundsätzlichen Fragen im einzelnen noch eingegangen werden soll. Bevor dies geschieht, sollen hier die zur Lösung des Problems der Organisation der Riesenstadt in Frankreich, England, den Vereinigten Staaten und Oesterreich unternommenen Versuche wiedergegeben werden; d. h. die Verfassungen von Paris, London, New York und Wien sollen unter Anwendung der vorher aufgestellten Grundsätze einer kritischen Untersuchung unterzogen werden. Eine solche rechtsvergleichende Betrachtung wird, so hoffen wir, auch von Wert für die Erkenntnis der Groß-Berliner Verfassungsfrage sein.

## Paris.<sup>1)</sup>

Sehen wir uns zunächst die Verfassung der französischen Hauptstadt an, so müssen wir alsbald feststellen, daß auf sie nicht ein einziges der Momente zutrifft, deren Beachtung wir vorher als besonders wichtig für die Organisation der Riesenstadt hingestellt haben. Zunächst sei das wichtigste hervorgehoben: Paris hat überhaupt keine Selbstverwaltung.

Paris wird in seinen kommunalen Angelegenheiten durch den Präfekten des Seinedepartements verwaltet, in polizeilicher Hinsicht untersteht es dem Préfet de Police. Es ist somit tatsächlich eigentlich gar keine Lokalgemeinde, sondern, wenn man die 21 anderen Kantone des Seinedepartements hinzurechnet, ein großer staatlicher Verwaltungsbezirk, mit deutschen Maßstab gewesen, gewissermaßen eine Provinz Paris. Verwaltungsrechtlich besteht zwar eine besondere Stadtgemeinde, die Stadt Paris, die das gesamte innerhalb des Festungsgürtels liegende Gebiet umfaßt. Außerhalb der Banlieue liegen die Vororte, selbständige Kommunen, aus denen die 21 übrigen Kantone des Seinedepartements gebildet werden, und die den beiden Arrondissements Sceaux und St. Denis zugehören.

Eine besondere Provinz Paris brauchte an sich noch keinen Bruch mit dem Prinzip der Selbstverwaltung zu bedeuten, wenn die Bürger derselben ihre Organisation sich selbst geben würden. Das aber ist es gerade, was hier vollständig fehlt. Es ist nur ein schwacher Versuch gemacht worden, die Bürger verantwortlich an der Verwaltung zu beteiligen. Paris wird nach dem Muster:

<sup>1)</sup> Literatur:

- Massat, Manuel de la Législation administrative Spéciale à la la ville de la Seine. Paris 1901.
- Albert Thomas, „Französische Gemeindeverfassung“ im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Jena 1914, S. 71.
- A. Lavallée, Le régime administratif de la Seine et de la Ville de Paris, Paris 1901.
- Arved London, „Die Selbstverwaltung in Frankreich“ in Zeitschrift für Politik 1914 S. 184—242.
- Poensgen, „Paris, London und Groß-Berlin in ihren Verwaltungsorganisationen“ in „Preußische Jahrbücher“ 1904, S. 396—417.
- Hofmann, „Die Verwaltung von Paris“ in Kommunale Praxis, 1917, S. 449.
- Grumbach, in Kommunale Praxis, XIII. Jahrg., 1913, S. 943.
- C. Maitre, Organisation municipale de Paris 1909.
- H. Berthélemy, Les institutions municipale de La France in Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, Leipzig 1908, S. 153—271.

„Bureaukratie, Zentralisation, Hierarchie“ verwaltet. Es ist ein staatlicher Verwaltungsbezirk, durch Staatsbeamte verwaltet, dem im Grunde all das fehlt, was anderen staatlichen Bezirken erst den Grundstoff zu politisch regem Leben gibt, eine kommunale Tätigkeit.

An dieser Tatsache wird dadurch nichts geändert, daß auch für Paris eine Art kommunale Vertretung besteht, der Conseil municipal. Denn dieser hat, wie später dargestellt werden soll, praktisch keine entscheidende Wirksamkeit. Der Seinepräfekt regiert Paris, wenn auch in der ihm gleichfalls zukommenden Eigenschaft als maire — in Deutschland gibt es keinen nach unten so unumschränkten Verwaltungsbeamten — wie ein Präfekt des napoleonischen Regimes. Während alle übrigen Gemeinden Frankreichs nach dem auf modernen Grundsätzen aufgebauten Gesetz vom 5. 4. 1884<sup>1)</sup> verwaltet werden, wird Paris in den wesentlichen Punkten nach dem Gesetz vom 18. 7. 1837<sup>2)</sup> regiert, dessen Grundgedanken unmittelbar auf die napoleonische Gemeinde- bzw. Staatsverfassung zurückgehen. Man vergegenwärtige sich das napoleonische Prinzip, straffste Zentralisation durch staatlich ernannte Beamte, préfets, sous-préfets, maires, denen Notabeln lediglich mit beratender Stimme zur Seite stehen, und man wird sich bereits eine Vorstellung von dem machen können, was wir von der Verwaltung von Paris zu gewärtigen haben.

Wie bereits gesagt worden ist, steht an der Spitze der Verwaltung als Chef der Exekutive der préfet de la Seine. Er ist représentant de l'Etat dans le département, Administrateur du département et Maire de Paris<sup>3)</sup>. Als Maire von Paris steht ihm zur Seite der Conseil Municipal de Paris, der aus 80 Mitgliedern besteht, die auf Grund des allgemeinen direkten Wahlrechts für 4 Jahre gewählt werden<sup>4)</sup> wie die anderen Municipalräte in Frankreich, und als Administrateur du département der Conseil général de la Seine, der aus dem Conseil municipal de Paris plus 21 Conseillers, die durch die 21 Kantone vor der Banlieue gewählt werden, besteht. Jedes Conseil wählt sich seinen Präsidenten selber, der keine überragenden Befugnisse hat. Die einzelnen Bezirke, in die Paris zer-

---

<sup>1)</sup> Bulletin des Lois de la République Française 1884, Nr. 835. S. 369—408.

<sup>2)</sup> Bulletin des Lois du Royaume de France 1837, Nr. 521. S. 129 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. Massat, Manuel de la Législation administrative Spéciale à la ville de Paris et au Département de la Seine, Paris 1901, S. 8. Vgl. ferner Albert Thomas im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, S. 71.

<sup>4)</sup> Art. 10 des Ges. v. 14. 4. 1874 und Art. 41 des Ges. v. 5. 4. 1884 im Zusammenhang mit dem Gesetz vom 2. 4. 1896.

fällt, 20 Arrondissements, werden wieder durch maires verwaltet, denen mehrere adjoints zur Seite stehen. Maires und adjoints werden von der Regierung ernannt. Besondere Conseils gibt es in den Arrondissements nicht.

Dies ist die Organisation in ihren Grundzügen. Man sieht daran bereits, daß die ganze Verteilung der Gewalten offenbar in der Absicht, eine starke Zentrale zu schaffen, vorgenommen worden ist.

Dieser Eindruck wird wesentlich verstärkt, wenn man sich näher ansieht, wie die Kompetenzen der Organe untereinander verteilt sind. Die beiden neben den Präfekten tretenden Räte haben nur äußerlich den Anschein von beschließenden parlamentsähnlichen Organen. Sie befinden sich tatsächlich ganz in der Abhängigkeit des Präfekten, der sie beruft. Denn fast alle Beschlüsse desselben erlangen Vollzugskraft erst durch die Genehmigung des Präfekten als représentant de l'Etat. Dieser kann leicht ihre Sitzungen einstellen und bei der Regierung die Auflösung beantragen.<sup>1)</sup>

Was die Kompetenzen des Conseil municipal anbelangt, so sind diese dadurch, daß das Gesetz vom 18. Juli 1837 Anwendung findet, sehr eng begrenzt. Wie sehr dies der Fall ist, ergibt ein Vergleich mit den heute für die übrigen französischen Kommunen geltenden Bestimmungen des Gesetzes von 1884. Dort heißt es: „Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune“, wobei hier Gewicht darauf zu legen ist, daß nur von délibérations (Beratungen) und nicht von décisions (Beschlüsse) gesprochen wird. Hier ist diese Fähigkeit, zu beschließen, die Ausnahme, und die Dinge, über die der Conseil ein Recht der Beschlußfassung<sup>2)</sup> hat, sind stark beschränkt.<sup>3)</sup> Im Prinzip bedürfen alle Beschlüsse der Bestätigung einer höheren Stelle. Vor allem bedarf jede Beschlußfassung der approbation de l'autorité supérieure<sup>4)</sup>.

Es sind hierbei zweierlei Arten von Beschlüssen zu unterscheiden, einmal décisions, die an sich nicht der Bestätigung der

<sup>1)</sup> Vgl. Gaston Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, Tübingen 1913, S. 218. Wie rigoros diese Bestimmungen sind, die durch ein Gesetz v. 5. 5. 1855 eingeführt wurden, zeigt ein Vergleich mit der jetzt für andere Kommunen gültigen Regelung. Für diese ist durch das Gesetz von 1884 der Art. 13 des vorher erwähnten Gesetzes wesentlich gemildert. Die Auflösung durch den Präsidenten der Republik kann nur durch ein décret motivé rendu en Conseil des ministres et publié du Journal officiel, und die Suspension kann gemäß Art. 43, § 2 dieses Gesetzes nur provisorisch erfolgen.

<sup>2)</sup> S. Massat a. a. O., S. 85, und die dort zitierten Gesetzesstellen.

<sup>3)</sup> Sie sind im einzelnen bei Massat, S. 85—90, aufgezählt.

<sup>4)</sup> Massat, a. a. O., S. 85, und die dort zitierten Gesetzesstellen.

höheren Stelle bedürfen, deshalb *décisions*, die aber erst dann in Kraft treten, wenn innerhalb von dreißig Tagen der Präfekt sie nicht annulliert hat. Das kann er wegen Verletzung eines Gesetzes oder einer Verordnung, aber auch *sur la réclamation de toute partie intéressée*. In jedem Fall kann der Präfekt die Ausführung während einer weiteren Frist von dreißig Tagen suspendieren.<sup>1)</sup>

Diese Art von *décisions* regelt aber die weniger wichtigen Materien. Die wichtigeren, die Feststellung des Haushaltsplans z. B., fallen unter die zweite Kategorie<sup>2)</sup>: *Délibérations exécutoires après approbation de l'autorité supérieure*. Es sind dies die wichtigsten Beschlüsse. Sie sind im einzelnen nach der Emunerationemethode aufgeführt, doch fallen durch eine Generalklausel darunter *tous les autres objets sur lesquels des lois et règlements appellent les Conseils municipaux à délibérer*. In der Regel erteilt die Approbation der *Préfet*, in einigen Fällen der zuständige Minister, oder es ist ein Dekret des Präsidenten der Republik erforderlich. Hinzukommt, daß der Präfekt allein die Initiative hat.<sup>3)</sup> Nach dem Gesetz hat der *Conseil municipal* ferner das Recht der Meinungsäußerung über bestimmte Fragen von Gemeindeinteresse (*Avis*) und das Recht über solche Wünsche (*Voeux*) zu äußern.<sup>4)</sup>

Wenn trotzdem der *Conseil municipal* eine rege, wenn auch mehr beratende Tätigkeit entfaltet, so ist dies aus der Zahl der zu lösenden Aufgaben zu erklären, für die der Präfekt und seine Beamten eines sachverständigen Organs bedürfen. Zu diesem Zweck hat der *Conseil* eine Reihe von *Comités* gebildet, von denen das wichtigste das *Comité du Budget* ist, zu dem sich der ganze *Conseil municipal* vereinigt.

Immerhin geht aus den vorstehenden Erörterungen wohl mit Deutlichkeit hervor, daß der *Conseil* nur eine beratende Stimme hat. — Die Kompetenzen des *Conseil général de la Seine*, die nach dem gleichen Muster verteilt sind, brauchen wir hier wohl nicht besonders aufzuführen. — Entscheidend wirken die Menschen, für die die Verwaltung von Paris vorgenommen wird, bei der Verwaltung ihrer gemeinsamen Angelegenheiten nicht mit. Wir haben, wenn wir uns unserer einleitenden Erörterungen erinnern, hier das Muster einer nur zentral, allein aus dem Verwaltungszweck entwickelten Verwaltungsorganisation vor uns, den Typ, um hier einmal das vielfach mißbrauchte Wort anzuwenden, einer obrigkeitlichen Verfassung.

<sup>1)</sup> Vgl. Massat, S. 85.

<sup>2)</sup> Vgl. Arved London, „Die Selbstverwaltung in Frankreich“ in Zeitschrift für Politik 1914, S. 232.

<sup>3)</sup> Die einzelnen Fälle sind bei Massat, S. 90—92, aufgezählt.

<sup>4)</sup> Vgl. Massat, a. a. O. S. 89, und die dort zitierten Gesetzesstellen.

Es dürfte nicht ohne Interesse sein, die Gründe zu hören, die zu einer derartig obrigkeitlichen Organisation von Paris geführt haben. Es werden meist zweierlei Gründe angeführt. Einmal das ungeheure Gebiet der Stadt Paris, zu dem auch die „banlieue de Paris“ hinzukommt, das sei nur durch eine straff zentralisierte Verwaltung zu regieren.<sup>1)</sup> Diese Begründung schon ist charakteristisch für den Franzosen, der sich offenbar erst langsam an die Selbstverwaltung, die immer noch im Vergleich zur deutschen mehr dezentralisierte Staatsverwaltung als Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne ist, gewöhnen muß. Wichtiger ist für ihn der zweite, ein politischer Grund.<sup>2)</sup> Paris habe als Hauptstadt Frankreichs im Staatsinteresse eine besonders gute Verwaltung notwendig. Man dürfe hierbei nicht nur lokale Interessen berücksichtigen, „hat doch auch die Bevölkerung von Paris alle politischen Umwälzungen ins Werk gesetzt“. Diese Gründe haben zum Glauben verleitet, daß eine zu große Unabhängigkeit von Paris ganz Frankreich Gefahren aussetzen würde.<sup>3)</sup>

Ein Franzose<sup>4)</sup> hat das politische Moment wie folgt begründet:

„L'Expérience a montré la commune de Paris à la tête de toutes les révolutions, les faisant parfois en profitant toujours pour essayer d'imposer à la nation des pratiques et des idées que la très grande majorité des Français repoussent. Des philosophes ont écrit sur la psychologie des foules; ils ont montré qu'elles ne pensent ni ne sentent comme les individus. On a vu des foules agir avec cruauté, avec férocité, tout en n'étant composées que d'hommes de caractère doux. C'est, dit-on, le résultat de l'excitation produite par le groupement et par le rapprochement des hommes qu'un même sentiment guide ou émeut. Or Paris agit et pense comme une foule. Donner à cette foule des chefs, reconnaître à ces chefs des droits, leur accorder des pouvoirs opposables au pouvoir central, c'est préparer la guerre civile, c'est donner des organes à la rébellion, c'est constituer le gouvernement révolutionnaire en expectative à côté du gouvernement régulier.

<sup>1)</sup> S. Gaston Jèze, a. a. O. S. 218.

Albert Thomas, a. a. O. S. 71.

Berthélemy, Les institutions municipales de la France in *Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*. Im Auftrage des Vereins für Sozialpolitik herausgegeben. Leipzig 1908, S. 163.

<sup>2)</sup> S. die gleichen Schriftsteller wie bei den vorigen Anmerkungen.

<sup>3)</sup> Gaston Jèze, a. a. O. S. 218.

<sup>4)</sup> Berthélemy, a. a. O. S. 169.



Aucune révolution n'a été faite par la France entière. C'est Paris qui agit, c'est le gouvernement de Paris qui impose sa volonté et qui, le lendemain, demande à la France de ratifier ses actes.

Le premier acte des émeutiers, quand il y a émeute, c'est de se porter à l'Hôtel-de-Ville, le centre naturel de tout gouvernement révolutionnaire. Il semble logique de dire que permettre à Paris de se donner un maire, c'est autoriser la désignation préalable du chef de la révolution prochaine.“

Paris Selbstverwaltung geben, Paris selbst seinen Bürgermeister wählen lassen, das würde bedeuten, das Haupt der künftigen Revolution designieren!! Diese Begründung bedarf wohl keines Kommentars.

Wie wird nun, das bleibt noch zu fragen übrig, der Seinepräfekt mit der Verwaltung dieser Riesenstadt, für die er fast ausschließlich die Verantwortung trägt, fertig. Wir brauchen hier wohl nicht mehr auszuführen, wie im einzelnen seine Kompetenzen sich zusammensetzen. Sie sind sehr zahlreich.<sup>1)</sup> Sie beziehen sich auf alle Maßnahmen, die die Verwaltung einer solchen Riesenstadt notwendig macht. Soweit nicht der Conseil municipal zu hören ist, ist der Präfekt bei der Anordnung derselben unbeschränkt. Zu ihrer Ausführung bedient er sich eines großen Beamtenapparats, an dessen Spitze, ihm unterstellt, ein Generalsekretär und die Direktoren der verschiedenen Direktionen stehen. Ganz Paris ist, wie bereits erwähnt worden ist, in 20 Arrondissements eingeteilt, an deren Spitze je ein maire mit einigen Adjunkten steht. Diese, die von dem Präsidenten der Republik ernannt werden<sup>2)</sup>, sind lediglich staatliche Ausführungsorgane, denen alle kommunalen Aufgaben, die den maires anderer Kommunen obliegen, entzogen worden sind. Sie sind dem Präfekten unterstellt und arbeiten unter seiner Aufsicht. Infolgedessen haben die Arrondissements natürlich überhaupt keine kommunale Selbständigkeit. „Les bureaux des Maires d'Arrondissement facilitent seulement la tâche de l'administration centrale et évitent aux citoyens des déplacements longs et onéreux.“ Außerdem haben sie nur ganz untergeordnete Funktionen, die sich im wesentlichen auf die Führung öffentlicher Listen beschränken.<sup>3)</sup> Man kann, selbst was die Verwaltung der Arrondissements anbelangt, kaum von einer Dezentralisation sprechen. Die Entscheidung liegt letzten Endes immer bei der Zentrale.

<sup>1)</sup> Aufgeführt im einzelnen in dem Gesetz von 18. 7. 1837, vgl. Massat, S. 10.

<sup>2)</sup> Massat, a. a. O. S. 12.

<sup>3)</sup> S. Massat, a. a. O. S. 12, auch Thomas, a. a. O. S. 71; vgl. auch Berthélemy, a. a. O. S. 173, Anm. 1.

Was nun den Zusammenhang von Paris und den Vororten anbelangt, so ist dieser nicht anders zu beurteilen, als der einer deutschen Provinzialhauptstadt zu den umliegenden Orten. Sie haben nur die Departementsverwaltung gemeinsam. Im übrigen sind sie selbständige Gemeinden, die auch nach dem Gesetz von 1884 verwaltet werden, und infolgedessen abweichend von Paris gewählte Munizipalitäten haben, denen nur insofern einige Funktionen entzogen sind, als der größte Teil der polizeilichen Angelegenheiten durch den Préfet de Police von Paris mitverwaltet wird. Es besteht folglich eine Aehnlichkeit in ihren Beziehungen zu Paris, wie in gewisser Hinsicht zwischen einigen Vorortgemeinden Berlins und Berlin vor Gründung des Zweckverbandes. Man denke an den Landespolizeibezirk Berlin. An das Problem Groß-Paris in einem ähnlichen Sinne, wie Groß-Berlin, ist man bisher noch nicht herangegangen.

Es ist dies allerdings eine Forderung der fortschrittlichen Parteien, die eine Neuorganisation von Groß-Paris, die das ganze Département de la Seine umfassen soll, erstreben. Allerdings haben sie sich bis heute noch nicht durchzusetzen vermocht. Alle Versuche, eine Aenderung in der Verfassung von Paris herbeizuführen, sind bisher, und zwar hauptsächlich aus dem vorerwähnten politischen Grunde, gescheitert. So wird, als in der Nationalversammlung ein Mitglied, Randot, in den 20 Arrondissements wirkliche Verwaltungsbezirke schaffen wollte, die mit eigenem Vermögen und entsprechendem eigenen Budget versehen, sich selbst verwalten sollten, das rundweg und zwar mit folgender Begründung abgeschlagen<sup>1)</sup>:

„Cette innovation a été jugée inpraticable à cause de la centralisation de tous les services administratifs de la ville de Paris. Que cette concentration soit un bien ou un mal, c'est un fait, dont il faut tenir compte, d'autant plus que nous ne pouvons pas d'un trait de plume défaire ce qui a été constitué par le travail de 70 ans.“ Die zentrale Verwaltung ist folglich bewußt eingeführt.

1894<sup>2)</sup> bringt Henri Michelin einen Gesetzesvorschlag ein, der die Anwendung des Gesetzes vom 10. 8. 1871 für das Seine-département und des Gesetzes vom 5. 4. 1884 für die Stadt Paris fordert; d. h. die Ausnahmestellung von Paris sollte, was seine Verwaltung anbelangt, beseitigt werden.<sup>3)</sup> Der Maire von Paris und die adjoints, die ihm besonders beigegeben wurden, sollten durch

<sup>1)</sup> Motive Nr. IX, s. Dalloz, Cod. des lois politiques et administratives.

<sup>2)</sup> 25. 1. 1894, s. Massat, a. a. O. S. 309.

<sup>3)</sup> Art. 1. 2 des Gesetzentwurfs.

den Conseil Municipal gewählt werden.<sup>1) 2)</sup> Ebenso sollten die maires und adjoints der Arrondissements durch den Conseil municipal gewählt werden und unter der Direktion und der Kontrolle des Maire von Paris stehen. Der Versuch scheiterte<sup>3)</sup>, ebenso wie ein zweiter im gleichen Jahre von einer größeren Anzahl von Abgeordneten vorgebrachter Entwurf<sup>4)</sup>, dessen Erwähnung deshalb hier von Interesse sein dürfte, weil in ihm eine Magistratsverfassung, ein für das französische Kommunalrecht vollständig neuer Gedanke, vorgeschlagen wird. An die Stelle des maire und seiner adjoints, soll un comité de mairie aus 10 Personen treten. Diese sollten allerdings nur einen engeren Ausschuß des Conseil municipal bilden, denn es heißt in dem Entwurf, daß sie durch ihre collègues du Conseil municipal gewählt werden.<sup>5)</sup> Paris sollte nach diesem Entwurf in hundert Sektionen geteilt werden, die aber keine eigene Verwaltung haben sollten.<sup>6) 7)</sup>

Was uns hier von all diesen Entwürfen besonders interessiert, das ist, daß in keinem auch nur der Versuch zu einer örtlichen Dezentralisation der Verwaltung der Riesenstadt gemacht worden ist. An das Problem Groß-Paris ist man in Frankreich bisher noch nicht herangegangen.

---

1) Art. 9 des Entwurfs.

2) Nicht wesentlich neues brachte ein Entwurf vom 23. 1. 1807 (vorgebracht von Alphonse Humbert), s. Massat, S. 312 ff.

3) Der Ministerpräsident Waldeck-Rousseau präziserte seinen ablehnenden Standpunkt dahin: Paris als Hauptstadt des Landes könne unmöglich ebenso organisiert werden, wie irgend eine kleine unbedeutende Kommune. „Il n'y a qu'une commune en France qui absorbe 20 Arrondissements en elle même et la presque totalité d'un departement. Il n'y a qu'une commune non plus qui soit la capitale et dans la quelle se trouvent tous les pouvoirs publics.“ Es wurde damals eine Tagesordnung folgenden Inhalts angenommen: „Le chambre invite le gouvernement à lui soumettra un projet de loi comportant une nouvelle organisation du conseil municipal ainsi que du Conseil général de la Seine.“ Aber auch dieser Resolution blieb der Erfolg versagt.

4) Siehe Arved London, a. a. O. S. 234.

5) Art. 2 d. Entw. — Proposition de loi, in d. Sitzung d. Deputiertenkammer v. 24. 4. 1894 — s. Massat, S. 310.

6) Ein weiterer Gesetzesvorschlag vom 26. Juni 1896 (Massat, a. a. O. S. 311) bezog sich auf eine Umbildung des Conseil général de la Seine, vor allem auf die Schaffung einer commission departementale; Departements- und Stadtverwaltung sollten streng getrennt sein. Kein Mitglied des Conseil municipal sollte gleichzeitig Mitglied des Conseil général de la Seine sein dürfen.

7) Vgl. Massat, a. a. O. S. 310.

## London.<sup>1)</sup>

Ist man, wie wir gesehen haben, im Falle Paris an das Problem der Organisation der Riesenstadt gewissermaßen nur von oben, von der staatlichen Zentrale aus herangegangen, so ist für

### <sup>1)</sup> Literatur:

- A. L. Lowell, *The Government of England*, 2. Vol., London 1908, ders. Aut. Deutsche Ausgabe herausgegeben von Regierungsrat Dr. Herr und Regierungsassessor Freiherr von Richthofen, Leipzig 1913.
- Josef Redlich, *Englische Kommunalverfassung und -Verwaltung* in Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Jena 1918, S. 625 bis 642, Derselbe, *Englische Lokalverwaltung, Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und in ihrer gegenwärtigen Gestalt*, Leipzig 1901.
- Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Tübingen 1906. 2. Bd., S. 444 bis 452;
- Gomme, *London County Council 1888*;
- F. Whelen, *London Government 1898*;
- Sinzheimer, *Der Londoner Grafschaftsrat*, I. 1901;
- Hunt, *The London Government Act 1899*, London 1899;
- F. W. Hirst, *Municipalities in England in Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte*, im Auftrag des Vereins für Sozialpolitik, herausgegeben Leipzig 1908, S. 1 bis 46; Derselbe, London, ebendort S. 47 bis 126;
- Hofmann, *Die Verwaltung von London in Kommunale Praxis 1917*, S. 609;
- Walli, *Organisation der Verwaltung Londons*, Preuß. Verwaltungsblatt, Jahrg. 31, S. 22 ff.;
- Büchel, *Verwaltung von London* in Schmollers Jahrbuch, 35. Jahrg., S. 95 ff.;
- Poensgen, *Paris, London und Groß-Berlin in ihren Verwaltungsorganisationen*, in Preußische Jahrbücher 1904, S. 396 bis 417;
- Wittermeyer, in staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, Bd. 8, Heft 1, S. 89 bis 93;
- Lindemann, *Städteverwaltung und Municipalsozialismus in England*, Stuttgart 1906;
- Freiherr von Braun, *Die Zentralisierung der Londoner Stadtverwaltung und ihrer Ausgaben*, in Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 27, S. 396 bis 445;
- Von älteren Schriften:
- Rudolf Gneist, *Die Stadtverwaltung der City von London*, Berlin 1867.
- Derselbe, *Die neue Stadtverfassung von London*, Ort und Erscheinungsjahr unbekannt.
- E. v. Meier in Encyclopädie der Rechtswissenschaft (Holtzendorff-Kohler), Bd. II, S. 713 ff.

London eine geradezu entgegengesetzte Tendenz zu vermerken. London ist weder ein von einer staatlichen Zentrale aus regiierter Verwaltungsbezirk — eine solche Lösung würde der ganzen englischen Rechtsentwicklung widersprechen —, noch eine Einheitsgemeinde, wie sie für Berlin durch den neuesten es betreffenden Gesetzentwurf angestrebt wird, sondern vielmehr eine Vielheit von Gemeinden. Diese sind aber nicht nur zufällig zusammengewachsen und stehen nun ohne eine andere Beziehung, als ihn der kommunale Wettifer mit sich bringt, nebeneinander, sondern sie sind durch ein ganzes Netz von Zweckverbänden miteinander verbunden.

### Die Entstehung der heutigen Verfassung Londons. Geschichtlicher Rückblick.

Die leitenden Gedanken, die die Entstehung dieses Verfassungszustandes verursacht haben, richtig zu begreifen, ist, ohne daß auf die Geschichte der heutigen Verwaltungsorganisation Londons näher eingegangen wird, schwer möglich. Infolgedessen wird hier zunächst, bevor die Verwaltung des heutigen London dargestellt wird, ein kurzer geschichtlicher Rückblick vorausgeschickt.

Als das Problem Groß-London zuerst auftauchte, waren die Menschen, die das Gebiet, das heute unter London verstanden wird, bewohnten, zu einer großen Anzahl von Verwaltungskörpern verbunden, die nebeneinander für die verschiedensten gemeinschaftlichen Zwecke bestanden. Es zeigt sich hierin eine eigentümliche Verbindung zweier echt englischer politischer Grundsätze, ohne die das ganze englische Verwaltungssystem überhaupt nicht verständlich wäre. Einmal das Bestreben, historisch entstandene Verbände nicht zu zerstören — das entspricht dem konservativen Geist des Engländers — und zum anderen der Gedanke, daß man die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben am besten dadurch erreicht, daß man die hierfür notwendige Organisation ganz auf den im Einzelfalle gerade erstrebten Zweck abstellt, d. h., daß man nicht ein nach einem einheitlichen Plane aufgestelltes Behördensystem für das ganze Land errichtet und dann den territorial und hierarchisch gegliederten Behörden alle auftauchenden Verwaltungsaufgaben überträgt, sondern daß man für jeden einzelnen Zweck besondere Behörden oder Verbände schafft, die sich zunächst nur mit seiner Erfüllung beschäftigen sollen. Die Organisation wird hier wie da, wie an dieser Stelle, um Mißverständnisse zu vermeiden, angemerkt werden soll, ganz aus dem Verwaltungszweckgedanken heraus entwickelt, nur

mit dem Unterschiede, daß dieser in Anwendung des zuerst entwickelten Gedankens ganz allgemein, hier in England speziell nur auf einen bestimmten Fall hin, entwickelt wird. Beide Gedanken, das historische und das Zweckmoment, sind insofern nicht ganz ohne Zusammenhang, als in beiden das Widerstreben des Engländers gegen eine abstrakte Betrachtungsweise zum Ausdruck kommt.

Die ganze innere Verwaltung Englands ist Local-Government, d. h., es gibt keine von der zentralen Staatsregierung ausgehende, durch das ganze Territorium sich erstreckende Verwaltungsorganisation.<sup>1)</sup> Die Verwaltung wird von Kommunalverbänden geführt. Die unterste Stufe ist die Ortsgemeinde. Diese reichen zum Teil ihrer Entstehung nach bis in die angelsächsische und normannische Zeit zurück, so die Hundertschaften, wapentakes, und die Weiler, townships, die auch heute formell noch nicht abgeschafft sind. Neben diesen, die in der Regel fast gar keine Bedeutung mehr haben, stehen die Kirchspiele, parishes, die bereits früher durchaus nicht nur eine der kirchlichen Organisation entsprechende Bedeutung hatten, sondern, und zwar heute noch, Aufgaben erfüllen, wie sie in Deutschland die Gemeinden haben, vor allem in der Armenverwaltung. Sie sind in der Regel auf diese Aufgaben beschränkt, und folglich mit einer deutschen Gemeinde nicht zu vergleichen. Bemerkenswert ist, daß die Kirchspielversammlungen, vestries, schon früh, als die übrigen kommunalen Organe noch einen überwiegend aristokratischen Charakter hatten, gewissermaßen ein demokratisches Element in der Selbstverwaltung Englands darstellten. Neben den Kirchspielen waren die boroughs (Flecken) aufgekomen, die ein eigenes Gemeindeleben entfalteten, da sie von der Krone durch Privileg das Recht bekommen hatten, gewisse innere Angelegenheiten selbständig zu regeln.<sup>2)</sup> Diese waren je nach dem einzelnen Privileg mehr oder weniger einflußreich, so daß es eine Fülle auch sachlich verschiedener Verwaltungstypen gab. Verwaltet wurden die boroughs meist von einem engen Kreis von Personen, den ursprünglich mit dem Privileg beliehenen, die sich im Wege der Kooptation ergänzten.

Von all diesen lokalen Verwaltungskörpern gab es einen großen Teil auch auf dem Gebiet, das infolge der besonders um die Mitte und das Ende des vorigen Jahrhundert einsetzenden Bevölkerungsvermehrung zu einer Weltstadt zusammenwuchs, so daß dem Außenstehenden dieses gewaltige Stadtgebilde als eine Einheit er-

<sup>1)</sup> Vgl. Redlich in Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften S. 626.

<sup>2)</sup> Lowell, Die englische Verfassung in der deutschen Ausgabe, 2. Bd., S. 122.

schien, während es, verwaltungsrechtlich betrachtet, eine Vielheit von sich meist noch in ihrer Zuständigkeit einander überschneidenden Korporationen war. Denn selbst die Kirchspiele griffen oft in das Gebiet verschiedener boroughs über. Es waren indessen nicht nur die boroughs, parishes und townships, die hier nebeneinander bestanden. Mit der Zeit war es notwendig geworden, überall im Lande weitere Verbände ins Leben zu rufen, und zwar meist deswegen, weil die vorhandenen Organisationen, mit infolge der durch sie hervorgerufenen Desorganisation, nicht geeignet waren, Zwecke zu erfüllen, die sich für eine Mehrheit von ihnen ergaben. Solche Zweckverbände, wie sie nach deutscher Terminologie genannt werden müßten, waren vor allem und zuerst auf dem Gebiete der Armenfürsorge notwendig geworden. Diese bedeuteten meist eine zwangsweise Zusammenfassung mehrerer Kirchspiele zur Lösung der gemeinschaftlichen Aufgaben auf diesem Gebiete.<sup>1)</sup> Ihnen folgten Verbände für alle möglichen Zwecke, so Landstraßen- und Kirchhofsverbände und andere auf Grund einer Reihe von Spezialgesetzen geschaffene Organisationen, z. B. für Meliorationen, für Schulunterricht, für Gesundheitspflege<sup>2)</sup>, für die Unterhaltung von Wegen usw. Für alle diese Verbände gab es besondere Behörden, die auf die verschiedenste Weise gebildet wurden.<sup>3)</sup>

Dieser Zustand — die Entwicklung hatte zu einem wahren Chaos<sup>4)</sup> von Lokalbezirken und Lokalbehörden geführt — machte sich besonders unangenehm in der Hauptstadt bemerkbar<sup>5)</sup>, wo vor allem die Verkehrsverhältnisse nach einer zentralen Verwaltung verlangten. Nachdem bereits im Jahre 1829 die Bildung einer haupt-

---

<sup>1)</sup> Poor Law Amendment Act von 1834, s. Lowell, a. a. O. S. 123.

<sup>2)</sup> Sogenannte County districts, zuerst 1875 gebildet (Publish Health Act). Diesen liegt auch die Bau- und Wegepolizei ob.

<sup>3)</sup> Für die Armenpflegeverbände sind es das Board of guardians (Armenpflegerat), das union assessment committee (das Armensteuereinschätzungskomiteé) und ein Heer von Beamten. In das Board of guardians senden die einzelnen Kirchspiele ihre Delegierten, die von den Kirchspielwählern gewählt werden. Das union assessment committee ist ein engerer Ausschuß des Board of guardians.

<sup>4)</sup> Hatschek, Engl. Staatsrecht, II, S. 445, gibt für diese Zeit 427 verschiedene Lokalautoritäten an.

<sup>5)</sup> Dort kam noch hinzu, daß auf dem Gebiete des öffentlichen Bauwesens Baugrundeigentümern oder großen Bauunternehmern mittels Local Acts die Befugnis gegeben worden war, öffentliche Anlagen und Anstalten, die sonst in das Gebiet städtischer Verwaltung gefallen wären, zu errichten und dafür von den Grundanliegern oder Bewohnern des von ihnen bebauten Stadtteils Zwangsbeiträge zu erheben. S. Hatschek, Engl. Staatsrecht, II, S. 444/45.

städtischen Polizei erfolgt war<sup>1)</sup>, wurde 1855 das Hauptstädtische Arbeitsamt, Metropolitan Board of Works, durch die „Metropolis Local Management Act“ errichtet, dessen Zuständigkeit alsbald neben dem Bau von Hauptkanälen, die Verbesserung der Straßen und Brücken, die Leitung der Feuerwehr und die Ausübung einiger anderer Aufgaben, so z. B. den Schutz unmündiger Kinder, die Bau- und Tierseuchenpolizei, die Ueberwachung des Handels mit Explosiv- und Zündstoffen, der Londoner Wasserversorgung, der Tramwayunternehmungen, der Schlachthäuser und Milchbereitungsstätten, schließlich die Maß- und Gewichtspolizei, die Einrichtung einer hauptstädtischen Feuerwehrmannschaft u. a. m. umfaßte.<sup>2)</sup> Es war dies das erste zentrale Selbstverwaltungsorgan Groß-Londons.

Der Gang, den die Entwicklung dieser Verbände genommen hat, ist ohne eine genaue Kenntnis der englischen Gesetzgebung auf diesem Gebiete kaum zu verstehen. Meist hat sich diese so abgespielt, daß den einzelnen Kirchspielen sogenannte adoptive acts, gewissermaßen sind dies Mustergesetze, unterbreitet wurden, die eine genau umrissene Regelung desjenigen Verwaltungsgebiets, das für mehrere Gemeinden gemeinsam verwaltet werden sollte, enthielten. In der adoptive act waren besondere auf lokaler Grundlage gewählte Spezialbehörden, commissioners oder boards, vorgesehen und diesen war die Möglichkeit gegeben, eine Spezialsteuer zu erheben. Stimmte die Kirchspielgemeinde dieser adoptive act zu, so wurde sie dort, und zwar in der Regel mit besonderen lokalen Abweichungen von dem ursprünglichen Rahmen als local act eingeführt. Bewährten sich nun die in den Lokalakten vorgesehenen Bestimmungen, so wurde der Inhalt der lokal verschieden gestalteten Bestimmungen einheitlich zusammengefaßt, dasjenige, was sich bewährt hatte, herausgehoben und in einem besonderen Gesetze konsolidiert. Ein solches Gesetz heißt Clauses Act. Die Folge dieser Gesetzgebung war, daß einzelne Spezialbehörden und Einrichtungen teils auf Grund der adoptive acts, teils von Clauses Acts, oft in ein und demselben Kirchspiel oder in mehreren gleichzeitig und nebeneinander bestanden. Man muß sich für London diesen Wirrwarr von Verbänden noch mehrfach multipliziert denken. Diese Entwicklung führte nun aber überall zu einem weiteren Schritt in der Konsolidierung. Man hob die Zweckverbände, die sich am lebensfähigsten und kräftigsten gezeigt hatten, heraus und übertrug ihnen,

---

<sup>1)</sup> Diese ist allerdings bis zum heutigen Tage ein staatliches Organ geblieben, das einem dem Ministerium des Innern direkt untergeordneten Amte unterstellt ist. S. Lowell, a. a. O. S. 191.

<sup>2)</sup> Vgl. über die Geschichte des Metropolitan Board of Works. Sinzheimer, „Der Londoner Grafschaftsrat“.



die Aufgaben der übrigen, während man diese verschwinden ließ,<sup>1)</sup> So bedeutet auch die Metropolis Local Management Act eine Konsolidierung dieser Art, nur insofern in einem weiteren Sinne als nicht nur eine Zusammenfassung sachlich, sondern auch örtlich verschieden organisierter Zweckverbände vorgenommen wurde.

Wie notwendig eine Zusammenfassung der Verwaltung gemeinsamer Aufgaben damals war, geht daraus hervor, daß die Zuständigkeit des Amtes sich über ein Stadtgebiet erstreckte, in dem für die übrigen Kommunalaufgaben immer noch Gemeinderäte von 30 Boroughs, mehr als ein Dutzend Bezirks- und andere Aemter (Boards) für Gruppen kleinerer Gemeinden und, hiermit nicht ganz zusammenfallend, einige 30 Armenräte (boards of guardians) und andere Sonderbehörden bestanden, außerdem die Verwaltung der alten City-Korporation<sup>2)</sup>, die noch nach ganz mittelalterlichen Grundsätzen gebildet wurde und eine besondere Selbständigkeit auch gegenüber dem Arbeitsamt bewahrte.

Das Arbeitsamt war, ähnlich wie die Boards der einzelnen Gemeinden, so organisiert, daß seine Mitglieder, ursprünglich 46, später 56 an der Zahl, nicht von den Bürgern des gesamten Gebiets, über das sich seine Macht erstreckte, sondern von der City-Korporation und den verschiedenen Gemeinderäten und Bezirksamtern, von denen kleinere zu diesem Zwecke zusammentraten, gewählt wurden, ein Organisationsgedanke, der, wenn auch in etwas veränderter Form, bei der Bildung des Verbandsausschusses des bestehenden Zweckverbandes Groß-Berlin wieder vorkommt.

Das Arbeitsamt, das eine Reihe von Erfolgen zu verzeichnen hatte, verlor nach einigen Jahrzehnten mehr und mehr an Bedeutung, zumal da unlautere Geschäfte, bei denen einige seiner Beamten und Mitglieder beteiligt gewesen waren, aufgedeckt wurden. Es wurde 1888 durch Gesetz abgeschafft, und seine Zuständigkeit auf ein neues Organ übertragen, den Londoner Grafschaftsrat (London County Council).

Zum Verständnis dieses Schrittes muß hier nochmals ein Blick auf die Verwaltungsorganisation des ganzen Landes geworfen werden. Inzwischen hatte nämlich die Ueberspannung des Gedankens der sachlichen Dezentralisation, wie man den vorher geschilderten Zustand vielleicht bezeichnen kann, und das Bestreben, alle im öffentlichen Leben tätigen Organe möglichst auf Volkswahlen zu basieren, zu einer Aenderung der Gemeinde- und Grafschaftsverfassung im ganzen Lande geführt. Bereits im Jahre 1835 war eine Reform der Verfassung der Boroughs erfolgt, wodurch

<sup>1)</sup> Vgl. Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, II., S. 415/16.

<sup>2)</sup> S. Lowell, *a. a. O.* S. 192.

überhaupt erst eine Stadt im modernen Sinne in England ins Leben gerufen wurde. Das Gesetz von 1835 gilt, nachdem es wiederholt abgeändert worden ist, heute in der Fassung der Municipal Corporations Act vom 18. August 1882.<sup>1)</sup> Erst durch dieses Gesetz war es möglich geworden, die Stadtgemeinden, deren Verfassung bisher auf einzelnen Charters beruhte, nach einheitlichen Gesichtspunkten zu organisieren. Zwar wird auch jetzt das Stadtrecht jeder Ortschaft einzeln auf Antrag durch den King in Council verliehen, dieser ist aber dabei an die Bestimmungen des Gesetzes gebunden. Damit wurde in die Mannigfaltigkeit der städtischen Verfassung, wenigstens zu einem Teil, eine gewisse Einheitlichkeit hineingebracht. Ferner wurde das bisher fast ausschließlich den Mitgliedern der Korporation zustehende Wahlrecht zu dem örtlichen Verwaltungsorgan, dem Municipal Council, den Bürgern übertragen. Im Jahre 1888 wurde ferner durch die Local Government Act eine Reform der Grafschaftsverfassung vorgenommen. Bisher waren die Friedensrichter (die neben richterlicher einen sehr großen Teil Verwaltungstätigkeit insbesondere die Polizei zu besorgen hatten) das wichtigste Organ der Grafschaft gewesen. Neben diese traten sogenannte Grafschaftsräte (County Councils), auf die der größere Teil der von den Friedensrichtern besorgten Verwaltung überging und die nach dem Muster der Municipal Councils gleichfalls auf allgemeine Wahlen gegründet wurden. Ferner wurde bestimmt, daß in Zukunft kein Armenverband, kein Flecken, kein Gesundheitsbezirk oder Kirchspiel in mehr als einer Grafschaft liegen sollte, wodurch trotz des Bestehenbleibens eines Teils der Vielheit der sachlich dezentralisierten Verwaltungskörper eine große Vereinfachung der Verwaltung durchgeführt wurde.<sup>2)</sup> Durch die Anwendung des diesem<sup>3)</sup> Gesetz von 1888 zugrunde liegenden Gedankens auf die Verwaltung von London war nun aber auch die Möglichkeit gegeben, der Hauptstadt eine zentralere und zugleich in gewissem Sinne demokratischere Organisation als bisher zu geben. Da nach diesem Gesetz auch Städte zu Grafschaften erhoben werden konnten, so lag es nahe, auch einem solchen stadtähnlichen Konglomerat von Verwaltungskörpern, wie es London darstellte, eine Dachorganisation zu geben, die zugleich das Municipal Board of Works ablösen konnte. So wurde in dem vorerwähnten Gesetz von 1888 London zur Grafschaft erklärt und der neue Londoner Grafschaftsrat geschaffen, der

---

1) Vgl. The Public General Statutes 1882, London, S. 205 bis 301.

2) Durch ein Gesetz von 1894 wurde die demokratische Basis nach dem Muster der anderen Gesetze auch den Kirchspielen, Gesundheitsbezirken und Armenverbänden gegeben.

3) Vgl. Lowell, a. a. O. S. 128, 129.

nicht wie das Municipal Board of Works von den verschiedenen Gemeinderäten und Bezirken, sondern wie die anderen Grafschaften durch die Bürger unmittelbar gewählt wurde. Seine Aufgabe bestand im wesentlichen in der Erfüllung der bereits dem Municipal Board of Works überwiesenen gemeinsamen Zwecke, die indessen noch eine Ausdehnung erfuhren, ohne daß jedoch nunmehr alle gemeinsamen Aufgaben dem County Council übertragen wurden. Die Grafschaft London in diesem Sinne bildete einen großen kommunalen Zweckverband.

Im Jahre 1888 zeigte dieser allerdings noch ein ziemlich unfertiges Bild, da die Local Government Act an den bestehenden Gemeinderäten und Bezirksämtern nichts geändert hatte. Seine endgültige Form erhielt der Verband erst durch ein Gesetz von 1899, die sogenannte London Government Act. Durch dieses Gesetz, das die Privilegien der City wieder unberührt ließ, wurde die übrige Grafschaft in 28 zum Teil bisher schon bestehende, zum Teil erst zu diesem Zwecke geschaffene Bezirke, Boroughs, eingeteilt, die sämtlich neue Zuständigkeiten und Organe erhielten.

### Die heutige Verfassung Londons.

Nach diesen Gesetzen, die bis auf den heutigen Tag keine wesentlichen Aenderungen erfahren haben, stellt sich die Verfassung Londons wie folgt dar.

#### a) Allgemeines.

Man hat zweierlei zu unterscheiden, einmal den Polizeibezirk <sup>1)</sup> London, d. h. das Gebiet, für das eine gemeinschaftliche, dem Polizeiministerium (Home Secretary) unmittelbar unterstellte Polizei besteht und das einen Flächenraum von 700 englischen Quadratmeilen mit einer Bevölkerung von fast  $7\frac{1}{2}$  Millionen Einwohnern umfaßt, und dann die Grafschaft London, deren Verwaltung sich über ein Gebiet von 118 englischen Quadratmeilen mit 4522000 Einwohnern (1911) erstreckt. Soweit über dieses Gebiet hinaus im Bereich des Polizeibezirks London Gemeinden mit der Grafschaft London zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet zusammengewachsen sind, ist das Problem Groß-London heute noch ungelöst. Diese Gemeinden gehören den verschiedensten Grafschaften an. Immerhin, das Problem der Organisation der Verwaltung eines Gebiets von  $4\frac{1}{2}$  Millionen Menschen bleibt gewaltig genug.

Ganz London zerfällt, wie bereits gesagt worden ist, abgesehen von der City, in 28 Boroughs, die eine vollständig selbständige Verwaltung, ein eigenes Budget und eigene Steuern haben.

<sup>1)</sup> Er ist eingeteilt in 21 Divisionen unter einem Superintendenten, und diese zerfallen wieder in Subdivisionen unter Inspektoren.

Für die Erfüllung gemeinsamer, über den Bezirk der einzelnen Boroughs hinausgehenden, Aufgaben ist einmal der Londoner Grafschaftsrat mit seinen bestimmten, früher bereits dargestellten Kompetenzen bestellt worden, auf den auch seit 1903 an Stelle des dafür bestehenden London School Board die Verwaltung der gemeinsamen Schulangelegenheiten übergegangen ist.<sup>1)</sup> Ferner bestehen eine Reihe anderer zentraler Aemter, sogenannte Authorities, ein Zentralspitalamt, das zugleich Zentralirrenamt ist (Metropolitan Asylums Board), ein Zentralarbeitslosenamt (Central Unemployed body), ein Zentralwasseramt (Metropolitan Water Board) sowie Zentralstrombauverwaltungen für Themse und Lea (Thames Conservancy Board, Lea Conservancy Board) und eine Zentralhafenverwaltung (Port of London Authority). Alle diese Aemter wirken nebeneinander und durchaus unabhängig von dem Londoner Grafschaftsrat. Ein Teil von ihnen bestand bereits vor Errichtung des Grafschaftsrats London und wurde auch durch ihn nicht beseitigt, wie das Zentralspitalamt, das 1867 gegründet wurde<sup>2)</sup>, ein Teil wurde auch noch nachher gegründet, wie das Metropolitan Water Board (1902).<sup>3)</sup> Letzteres ist auch insofern von besonderem Interesse als es nicht nicht aus unmittelbaren Wahlen hervorgeht, sondern von Delegierten gebildet wird, die die einzelnen Städte Londons und das London County Council entsenden.“ Man sieht an diesem Beispiel deutlich, daß mit der Bildung der Grafschaft London durchaus nicht mit dem alten Prinzip sachlicher Dezentralisation gebrochen worden ist. Es bestehen weiter noch eine ganze Anzahl von Organen nebeneinander. So gibt es, trotzdem durch die Einführung der Borough-Organisation eine wesentliche Vereinfachung der untersten lokalen Verwaltungskörperschaften beabsichtigt war und auch durchgeführt wurde, neben 31 Armenbehörden (Boards of Guardians) — eine Zentralarmenbehörde für London gibt es heute noch nicht — auch noch die alten Kirchspielbehörden (Vestries), wenn auch mit gemindertem, hauptsächlich auf die Steuerveranlagung reduzierten Wirkungskreis. Das ist in großen Zügen die Organisation von Groß-London.

---

<sup>1)</sup> Educaton London Act von 1903.

<sup>2)</sup> Metropolitan Poor Act.

<sup>3)</sup> Act 2, Ed. VII, c. 21. Interessant ist die Entstehungsgeschichte dieses Board insofern, als der Londoner Grafschaftsrat oder vielmehr die fortschrittliche Mehrheit dieser Körperschaft die Wasserversorgung Londons, die vorher durch 8 Privatgesellschaften erfolgte, durchaus selbst übernehmen wollte. Die Besorgnis vor den radikalen Tendenzen des Grafschaftsrats veranlaßte die konservative Regierung jedoch, einen besonderen Zweckverband zu bilden. S. Lowell, a. a. O. S. 202.

Um beurteilen zu können, was sie im einzelnen für die Verwaltung der Riesenstadt leistet, muß man sich darüber klar werden, wie die Kompetenzen der einzelnen Organe verteilt sind. Für die Erkenntnis dieses Problems kommt zweierlei in Betracht: Die Befugnisse eines Lokalverwaltungskörpers sind nicht wie in Deutschland schon in dem Begriff enthalten und damit weit abgesteckt. So gehört z. B. in England durchaus nicht prinzipiell zu den Aufgaben einer Gemeinde alles, was nicht in den Bereich der Zuständigkeit anderer Verbände gehört, sondern jede einzelne Befugnis kann ein Verwaltungskörper nur auf Grund einer ausdrücklichen und besonderen gesetzlichen Ermächtigung ausüben.<sup>1)</sup> Die Kompetenzen bestimmter Organisationen, wie z. B. des Londoner Grafschaftsrats, nennen, hieße eine Fülle von Special Local Acts und von Privy Council Orders aufzählen<sup>2)</sup>, die gerade in diesem Falle in großem Umfange ergangen sind.<sup>3)</sup> Zeigt sich somit im materiellen Recht die Neigung des Engländers, auf den praktischen Fall zugeschnittene Spezialgesetze zu bevorzugen, so besteht ferner, worauf in einem anderen Zusammenhang schon hingewiesen worden ist, die gleiche Neigung hinsichtlich des formellen, des Organisationsrechts. Spezialbehörden für bestimmte Zwecke, deren Dringlichkeit eine Organisation erheischen, nicht Organe für einen unbegrenzten Kreis von Verwaltungsaufgaben, das ist der typische Fall englischer Verwaltungsorganisation. Alle diese vorher aufgezählten Aemter sind Zweckverbände, der Londoner Grafschaftsrat nicht zum wenigsten, er ist nur ein Verband zur gemeinsamen Verwaltung mehrerer Zwecke. So löst der Engländer das schwierige Problem, wie bei der Verwaltung der Riesenstadt Zentralisation und Dezentralisation im Einklang zu bringen seien, durch eine ausgedehnte sachliche Dezentralisation. Die Schaffung der 28 Boroughs bedeutet keine Ausnahme hiervon. Hier kommt nur zur sachlichen die territoriale Dezentralisation hinzu. Es gibt Aufgaben, die zwar zweckmäßig, auch sachlich dezentralisiert behandelt

---

1) S. auch Redlich, Englische Lokalverwaltung, S. 358.

2) Allerdings hat die Stadt das Recht, Ortsstatuten zu erlassen, sogenannte Bye-Laws, die sich aber im Rahmen der der Stadt übertragenen Befugnis halten müssen.

3) Dem kontinentalen Betrachter fallen besonders die ersteren auf. Sie erklären sich aus der für die ganzen englischen Verhältnisse typischen Erscheinung, daß die Kommune, neben dem zentralen Regierungsorgan, dem Local Government Board, dem Parlament untersteht, bei dem sie Private Bills einbringen kann, wogegen dieses seine administrative Oberhoheit in Gestalt von Local Acts betätigt.

werden müssen, aber nicht für die Gesamtheit der Riesenstadt, sondern nur für einen Bezirk derselben.

Bei diesem ganzen System von Zweckverbänden, darauf sei hier besonders hingewiesen, hat die Frage, ob eine Einheitsgemeinde oder eine Vielheit zu einer Gesamtgemeinde zusammengeschlossener Einzelgemeinden für die Organisation des gesamten Körpers der Riesenstadt besser sei, keine Rolle gespielt. London ist keine Gesamtgemeinde, obwohl vieles daran sowohl wie an die Organisation des Bundesstaates erinnert, die zweierlei Steuern, Gemeindesteuern und Grafschaftssteuern, die Verteilung der Kompetenzen, der Organe. Man müßte es dann eine Vielheit von Gesamtgemeinden nennen, für Wasser, für Spitäler, für Kanalisation usw.

Infolgedessen paßt es schlecht als ein Vergleichsobjekt für eine auf so anderen Verwaltungsgrundsätzen aufgebaute Organisation, wie es Groß-Berlin ist oder sein könnte. Immerhin steckt in dem Gedanken, die Verwaltung stets in engste Beziehung zu den Verwaltungszwecken zu setzen, so viel Gesundes und praktisch Wertvolles, daß seine Durchführung im einzelnen im Hinblick auf jede Reform von dem höchsten Interesse sein muß. Wir wenden uns daher jetzt den organisatorischen Einzelheiten dieses Systems von Zweckverbänden zu.

Dem Engländer ist der Gedanke, auf den wir einleitend hingewiesen haben, daß Verwaltung nur dann etwas Nützliches leisten könne, wenn sie in eine möglichst nahe Beziehung zu den Menschen gebracht würde, für die sie geleistet wird, ebenso geläufig wie uns. Er hat daraus, wie wir sehen werden, sehr praktische Konsequenzen gezogen. Die Verwaltungskörper der Boroughs sowohl wie der Grafschaft London gehen aus unmittelbaren Wahlen hervor.

#### b) Die Verwaltung der Boroughs.

Die Verwaltung der Boroughs ist durch die Act to make better provision for Local Government in London vom 13. Juli 1899 (London Government Act) geregelt.<sup>1)</sup> Danach wird die Verwaltung durch einen Gemeinderat (Council) ausgeübt, der bestehen soll aus dem mayor, aldermen und councillors.<sup>2)</sup> Diese Regelung entspricht

---

<sup>1)</sup> The Public General Acts 1899, S. 21 bis 41.

<sup>2)</sup> § 2. Die dort angegebene Bestimmung, daß no woman shall be eligible for any such office ist durch Gesetz von 1907 (Qualification of Women Act) beseitigt.

Was die Art der Bildung des Councils und die Funktionen seiner Mitglieder anbelangt, so wird auf die Local Government Act von 1888 und in dieser in vieler Hinsicht auf die Municipal Corporations Act von 1882 verwiesen, vgl. insbesondere § 2 Ziff. 4 der London Government Act.

der Municipal Corporations Act vom 18. August 1882<sup>1)</sup>, in der im § 8 gesagt ist, daß der Name der Municipal Corporation im Falle, daß sie eine City ist, „the mayor, aldermen and citizens of the city“ sein soll. Der Gemeinderat ist das oberste Verwaltungsorgan der Stadt.<sup>2)</sup> Es ist das einzige, das bis auf aldermen und mayor unmittelbar von den Wählern gewählt wird.<sup>3)</sup> Die nach der preußischen Städteordnung für die östlichen Provinzen von 1853 und noch in vielen anderen deutschen Gemeindeverfassungen vorgenommene Unterscheidung zweier Körper, von denen der eine im wesentlichen eine beschließende, dem Parlament im Staate ähnliche, der andere eine ausführende Rolle spielt, die auch dem neuesten Gesetzentwurf Groß-Berlins zugrunde liegt, ist in England gänzlich unbekannt.

Die aldermen und der mayor stellen kein der Gesundheit des Council gegenüber tretendes Organ dar.<sup>4)</sup> Während die Zahl der Councillors sich nach der Größe des Borough richtet, beträgt die Zahl der aldermen für die Londoner Boroughs  $\frac{1}{6}$  der ersteren, eine Ausnahme gegenüber den anderen Boroughs, wo sie  $\frac{1}{3}$  beträgt. Sie unterscheiden sich von den Councillors vor allem dadurch, daß sie nicht wie sie unmittelbar von den Wählern gewählt werden, sondern das Council kooptiert<sup>5)</sup> sich gewissermaßen noch ein Drittel<sup>6)</sup> Bürger, die es für die Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben für besonders geeignet hält. Auch beträgt ihre Amtsdauer nicht 3 Jahre<sup>7)</sup>, wie bei den Councillors. Abgesehen davon, daß sie als Wahlbeamte bei den Wahlen mitwirken, haben sie keine besonderen Vorrechte. Sie bilden nur eine etwas vornehmere Klasse von Councillors, und diese Sonderstellung beruht hauptsächlich auf ihrer längeren Amtsdauer. Sie werden statt auf 3 auf 6 Jahre gewählt.<sup>8)</sup> Durch die eigentümliche Art ihrer Berufung ist es ermöglicht, in kommunalen Dingen

---

<sup>1)</sup> The Public General Statutes 1882, S. 205—301.

<sup>2)</sup> § 10. The municipal corporation of a borough shall be capable of acting, by the council of the borough, and the council shall exercise all powers vested in the corporation by this Act, or otherwise.

<sup>3)</sup> § 11. Das Wahlrecht umfaßt im wesentlichen die gleichen Personen, die zum Parlament wählen oder gewählt werden können. s. Lowell II. S. 199.

<sup>4)</sup> § 10 Abs. 2, The council shall consist of the mayor, aldermen and councillors, vgl. auch Lowell, 2, S. 146.

<sup>5)</sup> § 14.

<sup>6)</sup> § 14.

<sup>7)</sup> § 13.

<sup>8)</sup> § 14, s. auch Lowell, S. 147.

besonders erfahrene Bürger für die Verwaltung heranzuziehen. Außerdem bilden sie ein mehr ständiges, die Verwaltungstradition sicherndes Element. Auch der Bürgermeister ragt keineswegs über den Gemeinderat heraus. Er ist mit keinem deutschen Bürgermeister, auch nicht einmal mit dem der östlichen Städteordnung zu vergleichen. Er ist, was seine rein kommunale Tätigkeit anbelangt<sup>1)</sup>, lediglich von repräsentativer, geradezu dekorativer Bedeutung<sup>2)</sup>, er vertritt die Stadt nach außen. Seine Hauptaufgabe besteht darin, große Festlichkeiten zu geben, deren Kosten sein Gehalt weit übersteigen; infolgedessen werden nur sehr wohlhabende Personen das Amt eines mayor annehmen können. Was dagegen seinen Einfluß auf die Verwaltungsgeschäfte anbelangt, so wird fast übereinstimmend von allen Kennern englischer Verhältnisse versichert, daß dieser ganz gering ist. Die Verwaltung Birminghams von 1873 bis 1876 durch Chamberlain wird immer als Ausnahme aufgeführt, die die Regel bestätigen<sup>3)</sup> soll. Der mayor wird ebenfalls von dem Council auf 1 Jahr und zwar in der Regel aus der Mitte seiner Mitglieder gewählt.<sup>4)</sup> Er kann einen alderman oder councillor zu seinem Vertreter ernennen (deputy mayor).

Der Schwerpunkt der Verwaltung liegt nicht in dem Plenum des Gemeinderats, sondern vielmehr in dessen Ausschüssen.<sup>5)</sup> Von diesen „Committees“ besteht eine große Anzahl, und der Gemeinderat ist in der Zahl und Art ihrer Bildung durch das Gesetz in keiner Weise beschränkt. Die Mitglieder derselben müssen nur aus der Zahl der Mitglieder des Council genommen sein.<sup>6)</sup> Die Einrichtung, wie sie seit der Steinschen Städteordnung in Preußen für die Verwaltungsdeputationen besteht, daß auch andere Bürger als Mitglieder herangezogen werden können, ist hier unbekannt.

In der Einrichtung der Ausschüsse kommt wieder das vorher bereits mehrfach hervorgehobene Grundprinzip englischer Gemeindeorganisation deutlich zum Ausdruck. Organisieren heißt hier Einrichtungen treffen, die möglichst für den bestimmten Zweck, dem sie dienen sollen, eingerichtet sind. Dieses Prinzip ist in erster Linie zur Erklärung davon heranzuziehen, daß es in der englischen

<sup>1)</sup> Daneben ist er Friedensrichter.

<sup>2)</sup> Vgl. auch Rödlich im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, S. 630.

<sup>3)</sup> Vgl. Lowell, S. 153.

<sup>4)</sup> § 15.

<sup>5)</sup> Vgl. auch Rödlich, Englische Lokalverwaltung, S. 302.

<sup>6)</sup> § 22.



Gemeindeverfassung im Grunde nur ein Organ gibt, keine Trennung von Verwaltungskörpern, von denen nach dem Muster der Staatsverfassung in anderen Ländern eines eine legislativähnliche Tätigkeit entfaltet, während das andere nur Exekutive übt. Der praktische Engländer sieht als Aufgabe der Gemeinde nur Verwaltung, er hält daher die vorerwähnte Unterscheidung zwischen einem beratenden und ausführenden Organ für nicht am Platze und bestimmt nur ein Organ zur Ausübung der Verwaltungstätigkeit.<sup>1)</sup> Diese wird im einzelnen durch die Ausschüsse, die für bestimmte Zwecke bestellt werden, besorgt; sie ist auf sie vollständig aufgeteilt. In diesen sachlich dezentralisierten Ausschüssen<sup>2)</sup> liegt der Schwerpunkt der Verwaltung, die Exekutive. Die Mitglieder der Ausschüsse werden von dem Gemeinderat gewählt, den Vorsitzenden wählt gewöhnlich der Ausschuß selber und zwar auf ein Jahr.<sup>3)</sup> In der Regel wird derselbe, um eine Stetigkeit in der Politik der Ausschüsse zu erzielen, wiedergewählt. Die wichtigsten Ausschüsse sind der allgemeine Exekutivausschuß und der Finanzausschuß. Auch gibt es nach dem Muster des Unterhauses Untersuchungsausschüsse (Committees of Inquiry, eine Art Enquêtékommis-sionen).<sup>4)</sup>

Was das Verhältnis des Gesamtgemeinderats zu den Committees anbelangt, so besteht seine Tätigkeit in der Hauptsache darin, die Maßnahmen der Ausschüsse zu überwachen und, soweit erforderlich, zu genehmigen.<sup>5)</sup> Sie spielt sich in der Praxis in der Regel so ab, daß die Protokolle oder Auszüge aus den Verhandlungen gewöhnlich mit der Tagesordnung für die Gemeinderats-sitzung abgedruckt werden, die mehrere Tage vorher den Mitgliedern zugeht und der Regel nach in der Presse veröffentlicht wird. Diese Berichte werden in der Sitzung verlesen und meist kurzer Hand angenommen.<sup>6)</sup> Ursprünglich war wohl gedacht, daß der Ge-

---

<sup>1)</sup> Auch im Parlament ist ja Gesetzgebung und Verwaltung nicht streng geschieden. Das Parlament hat vielmehr ein weites Feld von Verwaltungstätigkeit, dessen sachliche Bearbeitung seinen Ausschüssen unterliegt.

<sup>2)</sup> Die Zahl der Ausschüsse bewegt sich zwischen einem halben Dutzend bis zu mehr als 20. s. Lowell, S. 155.

<sup>3)</sup> Munic. Corp. Act § 22.

<sup>4)</sup> S. Redlich im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, S. 630.

<sup>5)</sup> § 22, but the acts of every such committee shall be submitted to the council for their approval.

<sup>6)</sup> Vgl. Lowell, a. a. O. S. 159.

meinderat, um eine zentrale Behandlung der sachlich dezentralisierten Verwaltung zu ermöglichen, sich eingehender mit den Beschlüssen befassen sollte. Die Zunahme der Gemeindeaufgaben zeigt, wie sehr die sachliche Dezentralisation gerechtfertigt gewesen ist.

Die Darstellung der Organisation der Boroughs wäre unvollständig, würde nicht der Beamten gedacht, denen tatsächlich eine große Bedeutung in der englischen Stadt zukommt. Die Beamten sind als Sachverständige gedacht, die zur Verfügung des Gemeinderats und seiner Ausschüsse stehen. Es ist klar, daß sie einen großen Teil der Arbeit leisten. Im Gesetz sind nur zwei von ihnen genannt: der town-clerk (Stadtsekretär) und der treasurer (Kämmerer). Beide werden vom Council gewählt.<sup>1)</sup> Ihre Auswahl erfolgt meist auf Grund ihrer besonderen Tüchtigkeit. Eine öffentliche Ausschreibung und das Erfordernis einer besonderen Qualifikation als barrister oder solicitor ist vielfach vorgeschrieben. Der wichtigste Beamte ist der town-clerk. Sein Einfluß geht weit über die ihm durch das Gesetz übertragenen Kompetenzen, die Obhut über die Privilegien, Dokumente und Archive, die Erstattung der Berichte an das Local Government Board und eine Anzahl von wichtigen, mit den Wahlen zusammenhängenden Obliegenheiten, hinaus. Vor allem ist er der Chef der gesamten Verwaltung. Er vereinigt ferner in seiner Person die Obliegenheiten eines Stadtsekretärs und Justitiars der Gemeinde, durch welche Tätigkeit er einen großen Einfluß auf alle Beamten und Mitglieder des Gemeinderats erlangt hat, der sich weit über das juristische Gebiet hinaus auf den allgemeinen Geschäftsbetrieb erstreckt.<sup>2)</sup> Seine Stellung ist nicht zu Unrecht mit der eines englischen Untersaatssekretärs verglichen worden.<sup>3)</sup> Bei der hohen Achtung, die man in England von dem Wissen der Sachverständigen hat, hat der town-clerk eine Stellung, wertung nach außen fehlt ihm. Dadurch, daß er den gesamten Geschäftsgang übersieht, ist er vielleicht das einzige Organ, in dem die, was den tatsächlichen Einfluß anbelangt, der Stellung eines

---

<sup>1)</sup> §§ 17, 18.

<sup>2)</sup> S. Lowell, a. a. O. S. 164.

<sup>3)</sup> S. Lowell, a. a. O. S. 165. Hierbei sind die Mitglieder des Gemeinderats mit den Ministern zu vergleichen, die die Verantwortlichkeit für die getroffenen Maßnahmen nach außen übernehmen, während die tatsächliche Bearbeitung dem Untersaatssekretär bzw. seinen Beamten obliegt.

Der Vergleich gilt auch für die Beamten, die den Vorsitzenden der Ausschüsse zur Seite stehen.

deutschen Bürgermeisters nicht unähnlich ist.<sup>1)</sup> Nur die Verantwortung nach außen fehlt ihm. Dadurch, daß er den gesamten Geschäftsgang übersieht, ist er vielleicht das einzige Organ, in dem die Einheit in der so stark dezentralisierten Verwaltung der Stadt verkörpert wird.

### c) Die Organisation des Grafschaftsverbandes London.

Was nun die Organisation der Verwaltung der Grafschaft London anbelangt, so ist sie nach dem Muster der Boroughverfassung gestaltet.<sup>2)</sup> Die Basis bildet das allgemeine Wahlrecht. Alle Mitglieder des London County Council werden unmittelbar von den Bürgern der gesamten Grafschaft gewählt. Der ganze Grafschaftsrat, insgesamt 118 Mitglieder, wird auf einmal, und zwar alle 3 Jahre, erneuert. Seine Mitglieder wählen 19 aldermen auf 6 Jahre, von denen die eine Hälfte alle drei Jahre ausscheidet. Der Grafschaftsrat wählt ferner einen Vorsitzenden (Chairman), einen Vizepräsidenten und einen stellvertretenden Vorsitzenden, für je ein Jahr. Die Verteilung der Kompetenzen ist die gleiche wie bei den Town-councils. Nur der mayor fehlt ganz. Auch hier liegt der Schwerpunkt der Verwaltung in den Ausschüssen. Nur haben tatsächlich die Vorsitzenden der Ausschüsse hier nicht die gleiche Macht erlangt wie in den Municipalstädten. Sie werden in der Regel nicht wieder gewählt.<sup>3)</sup> Auch die Beamtenschaft, die im übrigen ganz analog der Beamtenschaft der Municipalstädte organisiert ist, hat hier nicht den gleichen Einfluß.<sup>4) 5)</sup>

---

<sup>1)</sup> Redlich hat den Vergleich noch weiter geführt (Handb. d. Komm. Wissenschaften, S. 633). Das Town-Council, sagt er, gleiche dem Unterhause, indem es durch seine Approbation die gesamte Verwaltungstätigkeit der Beamten und Committees ratifiziert, dadurch dauernd überwacht und für alle Probleme und Interessen des kommunalen Lebens ausschließlich und oft bis in die Einzelheiten genau die Wege vorschreibt, auf welchen die Gemeindeverwaltung zu wandeln hat. Der Mayor endlich fungiere — vergleichbar dem Träger der Krone — als der solenne, durch Zeremoniell und äußere Abzeichen vielfach ausgezeichnete Repräsentant der Gemeinde, als Symbol der städtischen Individualität hochgeehrt, aber keineswegs berufen, die Regierung der Stadt selbstwillig zu beeinflussen.

<sup>2)</sup> Vgl. vor allem §§ 1, 3, 40 der Local Government Act.

<sup>3)</sup> So Lowell, a. a. O. S. 205, Anm. 1.

<sup>4)</sup> S. Lowell, a. a. O. S. 206.

<sup>5)</sup> Was die Authorities anbelangt, so werden sie in der Regel vom Grafschaftsrat her organisiert, der in sie seine Mitglieder delegiert. Doch gibt es auch hier Abweichungen, wie beim Metropolitan Water Board hervorgehoben worden ist.

#### d) Die Besonderheiten der Verfassung der City von London.

Neben den Boroughs und der Grafschaft, nur in wenigen Punkten ihr unterworfen, steht die City-Korporation, die ihre eigene Polizei besitzt, und deren Organisation sehr stark an die Verfassung mittelalterlicher Korporationen erinnert. Sie soll hier nur kurz gestreift werden. Charakteristisch für sie ist, daß neben dem Lord Mayor, dessen dekorative Gestalt ja auch in Deutschland gelegentlich bekannt geworden ist, dem Court of Aldermen und dem Court of Common Council auch noch die Zünfte und Gilden an der Verwaltung teilnahmen, die mit dem Lord Mayor, den Sheriffs und den aldermen im Court of Common Hall zusammentreten. Ihre Aufgabe besteht in erster Linie in der Wahl des Treasurer und anderer Beamten der City, außerdem schlagen sie zwei Kandidaten für das Amt des Lord Mayor vor, von denen die aldermen einen erwählen. Ferner ist der Verwaltung der City besonders eigentümlich, daß die aldermen auf Lebenszeit gewählt werden. So bildet die City-Verfassung eine eigentümliche Reminiszenz alt-englischen Städterechts.

#### Reformbestrebungen.

Zum Schlusse sei noch die Frage gestreift, ob das Verwaltungssystem, das in der englischen Hauptstadt herrscht, als eine befriedigende Lösung angesehen wird. Das ist keineswegs der Fall. Zwar wird von konservativer Seite ein Festhalten an der bestehenden Organisation empfohlen.<sup>1)</sup> Die Liberalen dagegen erblicken in der allzuweit gehenden Dezentralisation einen Mangel. Ihre Forderungen werden in einer Schrift zusammengefaßt, die die links-liberal-sozialistische London Reform Union herausgegeben hat. „London to-day und to-morrow“. <sup>2)</sup> Dort wird auseinandergesetzt, daß die Verwaltung zu teuer und zu verwickelt sei und daß die Befugnisse der Boroughs und des London County Council nicht genau abgegrenzt seien. Es wird verlangt:

1. allgemeine Zentralisation aller Behörden in einer neuen obersten Grafschaftsbehörde,
2. Einverleibung von Groß-London,
3. eine einheitliche Steuer für London,

---

<sup>1)</sup> Von deutschen Beurteilungen wird vielfach der Wert, den die Selbständigkeit der Städte für die Gesamtorganisation hat, hervorgehoben. So Walli im Preuß. Verwaltungsblatt, Jahrg. 31 (1909), S. 24, Büchel in Schmollers Jahrbuch, S. 120.

<sup>2)</sup> London 1908.

Forderungen, die sich mit den in unseren Tagen für Groß-Berlin aufgestellten Plänen offenbar nahe berühren. Eine Aenderung des Systems, das bei der inneren Organisation der Verwaltungskörper besteht, nämlich, daß Beschlußfassung und Ausführung durch ein starkes Organ vorgenommen werden, ist bisher von keiner Seite gefordert worden. Hierin wird mit Recht auch von deutscher Seite der Wert des Systems erblickt.<sup>1) 2)</sup>

Zusammenfassend wird man sagen können, daß in der Organisation des heutigen London ein interessanter Versuch zu erblicken ist, eine große, aus verschiedenen kommunalen Verbänden zusammengewachsene, Wirtschaftseinheit auch verwaltungstechnisch nach einheitlichen Gesichtspunkten zusammenzufassen, ohne zugleich die früheren politischen Einheiten durch Errichtung einer einzigen sie in sich aufnehmenden Ortsgemeinde zu zerstören. So ist eine Versöhnung von Zentralisation und Dezentralisation angebahnt worden. Immerhin wird man sagen müssen, daß diese durchaus nicht vollkommen ist. Die Wege, die man zur Erreichung dieses Zieles eingeschlagen hat, sachliche und örtliche Dezentralisation, laufen nicht in einer Zentrale zusammen. Das ist als ein Mangel selbst für den zu betrachten, dem nicht die Einheitsgemeinde als Ideal vorschwebt, und ist, wie gezeigt worden ist, auch von den Nächstbeteiligten als ein solcher angesehen worden. Zwar ist auf finanziellem Gebiet, um die Geldbedürfnisse reicher und armer Gemeinden auszugleichen, ein Lastenausgleich durch Schaffung eines besonderen Fonds geschaffen worden, der sich trotz seiner Kompliziertheit gut bewährt haben soll. Aber es ist aus den vorher angeführten Gründen zum mindesten zweifelhaft, ob die Entwicklung, die offensichtlich nach einer größeren Vereinheitlichung der Verwaltung drängt, an dieser Stelle Halt machen wird.

---

<sup>1)</sup> So hebt Poensgen, wohl nicht ganz zutreffend, aber das Richtige meinend, als eine besonders gute Wirkung hervor, daß jedes Mitglied des Grafschaftsrats zugleich beschließend und verwaltend tätig sei. Frhr. v. Braun, S. 425, sieht den Vorteil vor allem darin, daß hierdurch das Interesse der Bürger an der Gemeinschaft geweckt werde, diese Verständnis für das Regieren bekommen und daß die Fachkenntnisse der Bürger nutzbar gemacht werden.

Nachteile der Dezentralisation erblickt er darin, daß die allgemeinen Interessen zu wenig hervortreten, S. 426.

<sup>2)</sup> Bisher ist jedoch keine dieser Forderungen durchgesetzt worden.

## New York.<sup>1)</sup>

Wir haben gesehen, daß man in Paris an das Problem der Bildung und Organisation einer Riesenstadt eigentlich noch gar nicht herangetreten ist. Wenigstens nicht, wenn man darunter den Versuch versteht, wirtschaftlich zusammengehörige Kommunen zusammenzufassen und in eine solche Beziehung zu bringen, daß die Gegensätze einzellokaler Interessen mit denen der Gesamtheit auch verwaltungsrechtlich möglichst überbrückt werden. Und mußten wir feststellen, daß auch in London die dort getroffene Lösung insofern noch nicht ganz befriedigte, als es dort vor allem an der Einheitlichkeit der Verwaltung in vieler Beziehung noch sehr mangelt, so ist über New York zu berichten, daß dort das Problem offenbar gesehen und seine Lösung im Sinne eines Ausgleichs von zentraler und dezentralisierter Verwaltung jedenfalls versucht worden ist. Es gibt ein Greater New York. Ja, es gibt eine Charter of Greater New York, d. h. ein die Verwaltung von Groß-New York regelndes Spezialgesetz.

---

### <sup>1)</sup> Literatur:

- Delos F. Wilcox, Ph. D., The Government of Great American Cities. in Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. Im Auftrag des Vereins für Sozialpolitik herausgegeben. Leipzig 1908, S. 53—293.
- Frank J. Goodnow. The Position and Powers of Cities in the United States, ebendort S. 3—49.
- Derselbe. Municipal Government, New York 1909.
- W. B. Munro, Government of American Cities, New York 1912.
- Derselbe, Amerikanische Gemeindeverfassung und -verwaltung, im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, S. 34—38.
- Derselbe, The Initiative, Referendum and Recall, New York 1911.
- G. R. Wodruff, City Government by Commission, New York 1911.
- H. Bruère, The New City Government, New York 1912.
- W. B. Munro, A Bibliography of Municipal Government, 1913.
- F. J. Goodnow, City Government in the United States, New York 1904.
- J. A. Fairlie, Municipal Administration, New York 1901.
- J. F. Dillon, Law of Municipal Corporations, Boston 1890.
- Ernst Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1911.
- R. Coester, Verwaltung und Demokratie in den Staaten von Nordamerika, München 1913.
- Herzfeld, Groß-New York 1898.

Danach ist die Stadt in fünf Boroughs eingeteilt: „Manhattan“, „The Bronx“, „Brooklyn“, „Queens“ und „Richmond“. <sup>1)</sup> Die Riesenstadt von über 3½ Millionen Einwohnern zerfällt so in fünf Distrikte, von denen jeder über eine halbe Million umfaßt, nicht ohne Absicht, denn man war sich bei Schaffung des Gesetzes darüber klar, daß „a population of one half million is practically the largest number that can be governed administratively from one center with the individual attention and constant assiduity that have contributed so much to the usefulness and popularity of Corporation work“. <sup>2)</sup>

An der Spitze eines jeden dieser Boroughs steht ein Borough president, von dem gesagt wird, daß er ist „supposed to be on the lookout for the interests of his borough at all times“. Dieser geht aus allgemeinen Wahlen seines Borough hervor, und zwar beträgt seine Amtsdauer 4 Jahre. Seine Aufgaben bestehen in erster Linie in der Ueberwachung und Vorbereitung aller möglicher für seinen Bezirk notwendiger Aufgaben. Es würde hier zu weit führen, sie im einzelnen alle aufzuführen. Zu ihrer Durchführung bedient er sich eines Commissioner of Public works und eines Secretary, sowie eines Stabes anderer Beamter, die er nach seinem Belieben ernennen und abberufen kann.

Die Boroughs stellen übrigens nicht die unterste Einteilung von Greater New York dar. Dieses zerfällt vielmehr außerdem noch in fünfundzwanzig local improvement districts, jeder mit einem historischen Namen, die über die fünf Boroughs verteilt sind. In jedem dieser Distrikte besteht ein Board of Local Improvements <sup>3)</sup> das aus dem Präsidenten des borough besteht, in welchem der Distrikt gelegen ist und den verschiedenen Mitgliedern der Legislative der Großstadt, die in dem Distrikt ihren Wohnsitz haben. Es sind die Mitglieder des Board of Aldermen. Der Präsident jedes Borough präsidiert auf diese Weise einer ganzen Reihe von Distriktsboards. Diese Boards haben ebenfalls bestimmte vorbereitende und auf spezielle Fälle zugeschnittene Befugnisse, die die Verwaltung ihres Distrikts betreffen. Sie können auch in diesen Angelegenheiten Beschlüsse fassen <sup>4)</sup>, soweit sie nicht mit den Be-

<sup>1)</sup> S. Wilcox, The Government of Great American Cities, in „Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte“. Im Auftrage des Vereins für Sozialpolitik herausgegeben, Leipzig 1908, S. 103.

<sup>2)</sup> Vgl. Wilcox, a. a. O. S. 104.

<sup>3)</sup> Geschaffen durch die Charter of Greater New York von 1901, s. Ch. 10, § 425.

New York State Library Legislation 1901, S. 20.

<sup>4)</sup> To pass resolutions.

fugnissen der Zentralbehörden der Stadt in Widerspruch stehen.<sup>1)</sup> Alle diese Beschlüsse müssen nämlich dem Mayor von Greater New York unterbreitet werden, der sie darauf prüft, ob sie allgemeinen Charakter haben. Ist dies der Fall, so sind sie ungültig.<sup>2)</sup>

Man sieht aus der hier skizzierten Verteilung der Kompetenzen, daß Distrikte und Boroughs keineswegs die Selbständigkeit der zu den verschiedenen Zweckverbänden Londons gehörenden Boroughs haben, andererseits haben sie immer noch so viel Kompetenzen, daß ein kommunales Leben in gewissen Grenzen möglich ist, weit mehr jedenfalls, als in den Arrondissements von Paris. Die Einheitlichkeit der Verwaltung wird einmal gewährleistet durch das vorher erwähnte Ueberprüfungsrecht lokaler Beschlüsse, das dem Mayor zusteht, zum anderen durch die Teilnahme von Mitgliedern der Centralen Legislative an den Boards of Local Improvements. Hinzukommt, daß sämtliche 5 Boroughpräsidenten zugleich Mitglieder des City Council, des Board of Aldermen, sind.

Wir kommen damit zu der Frage, wie die Gesamtheit von Groß-New-York organisiert ist. Hierbei sei uns eine kurze Vorbemerkung gestattet.

Wir haben bei der Darstellung der Verfassung von London gesehen, wie sehr in England dem Geist und der Struktur nach die Verfassung des Staates der der Stadt ähnelt. Die gleiche Beobachtung können wir machen, wenn wir die Verfassung der amerikanischen Stadt betrachten. Wenn dort diese Beziehungen mit noch größerer Deutlichkeit hervortreten, so liegt dies wohl vor allem daran, daß die Staatsverfassung, weil viel bewußter als in England nach einem geistigen Prinzip konzipiert, besonders klar und durchsichtig ist. Es ist bekannt, daß die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika nach dem Montesquieschen Prinzip der Trennung der Gewalten aufgebaut ist. Gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt sind streng getrennt und einzelnen Organen anvertraut. Die gesetzgebende Gewalt, dem Kongreß, der im Bundesstaat aus zwei Kammern besteht, dem Senat und dem Repräsentantenhaus, die ausführende dem Präsidenten, und die richterliche besonderen Gerichten, was schon dadurch äußerlich in die Erscheinung tritt, daß alle drei Organe aus besonderen Wahlen hervorgehen.

Dabei ist nach allen Richtungen hin Vorsorge getroffen, daß diese Trennung aufs strengste gewahrt bleibt. Man weiß aus der amerikanischen Geschichte, wie dadurch vielfach eine Hemmung des

<sup>1)</sup> S. Wilcox, a. a. O. S. 105.

<sup>2)</sup> „invalid“, s. Wilcox, a. a. O. S. 105.



ganzen Verwaltungsapparats hervorgerufen worden ist. Vor allem hat sich das Fehlen eines Zusammenarbeitens von Legislative und Executive unangenehm bemerkbar gemacht. Der Konflikt zwischen Präsident Wilson und dem Kongreß im gegenwärtigen Augenblick, den rechtlich zu überbrücken es kein Mittel gibt, ist nicht das einzige Beispiel für diesen Fall. Ganz ähnlich ist die Verfassung der amerikanischen Einzelstaaten gestaltet. Nur heißt das Haupt der Executive hier nicht Präsident, sondern Gouverneur. Und wenn man sich die Verfassung der Städte ansieht, findet man dasselbe Prinzip wieder.

Auch in der Verfassung der Stadt New York sind Executive und Legislative streng getrennt. Es wird hier folglich im Gegensatz zu dem in England üblichen System angenommen, daß auch in der Kommunalverwaltung die Unterscheidung von Legislative und Executive notwendig sei, während sie dort als mit dem Wesen der Verwaltung offenbar nicht recht vereinbar angesehen wird, und deshalb auch nur ein Organ für die gesamte Verwaltung bestellt ist, so steht in New York die Executive dem mayor zu, der in vielem dem Gouverneur und dem Präsidenten sehr ähnlich sieht. Er wird wie dieser unmittelbar von den Bürgern gewählt. Neben ihm, d. h. nicht unter — und er nicht über ihm — steht das City Council, dem der mayor selbst nicht angehört, das Board of Aldermen.<sup>1)</sup> Es besteht aus 79 Mitgliedern, von denen dreiundsiebzig durch die Gesamtheit der Bürger auf 2 Jahre in den einzelnen Distrikten gewählt werden. Die sechs anderen Mitglieder sind die fünf Boroughpräsidenten und der Präsident des Board of Aldermen<sup>2)</sup>, der ebenfalls unmittelbar, und zwar auf 4 Jahre, gewählt wird. Ferner sitzen die Häupter der administrative departments of the city government in dem Board of Aldermen, jedoch nur mit beratender Stimme.

Was die Kompetenzen des Board of Aldermen anbelangt, so hat es das Recht, den City Clerk zu ernennen<sup>3)</sup>, der sein Amt sechs Jahre bekleidet. Diese Stellung des Clerk ragt über die eines Beamten des Board nicht hinaus, er ist keineswegs mit dem englischen Town Clerk zu vergleichen. Seine Hauptfunktion besteht in der Sorge für eine gute Protokollführung. Für die Verteilung anderer materieller Zuständigkeiten ist folgendes zu beachten: Wie

---

<sup>1)</sup> S. auch William Bennett Munro, Amerikanische Gemeindeverfassung und Verwaltung, im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, S. 36.

<sup>2)</sup> Früher, d. h. vor dem Gesetz 1901, gab es noch eine zweite Kammer.

<sup>3)</sup> S. Wilcox, a. a. O. S. 108.

in England gehört zum Zuständigkeitsbereich der Stadt nur das, was ihr vom Staat ausdrücklich in der Charter gegeben worden ist. In dieser Beziehung ist gerade New York etwas beschränkt worden, und zwar aus dem Grunde, weil eine starke Korruption eingerissen war und infolgedessen eine besondere scharfe staatliche Aufsicht eingesetzt hatte. Innerhalb der der Stadt New York zustehenden Befugnisse hat jedoch das Board of Aldermen die Präsumpktion der Zuständigkeit für sich. Ihm ist Autorität gegeben, „to make, amend and repeal all ordinances, rules and police, health, park, fire and building regulations not contrary to the laws of the State or the United States as it may deem necessary to carry into effect the powers conferred upon the City of New York“. Ferner heißt es über diesen Punkt, daß „no enumeration of powers in this act shall be held to limit the legislative authority of the Board of Aldermen except as in this act specifically provided, and the Board of Aldermen in addition to all emunerated powers may exercise all of the powers vested in the City of New York by this act or otherwise.“<sup>1)</sup>

Gegenüber den Beschlüssen des Board of Aldermen steht dem Mayor analog der Stellung des Präsidenten gegenüber dem Kongreß ein Veto zu. Alle Beschlüsse und Verordnungen des Board müssen dem Mayor zur approval vorgelegt werden. Der Mayor muß sich innerhalb 15 Tagen hierüber entscheiden. Mißbilligt er sie, so tut er dies, indem er die Beschlüsse nicht unterzeichnet und sie mit seinen Einwendungen versehen zurücksendet. Dann kann das Board of Aldermen, nicht unter 10 Tagen, die Sache nochmals prüfen. Will es sich über das Veto hinwegsetzen, so bedarf es dann einer Zweidrittelmehrheit aller seiner Mitglieder. Handelt es sich um Geldausgaben oder die Aufnahme einer Schuld, so ist sogar eine Dreiviertelmehrheit erforderlich.

Abgesehen vom Vetorecht, hat der Mayor eine sehr starke Stellung dadurch, daß er fast den ganzen Beamtenapparat beherrscht. Die Zentralverwaltung von Groß-New York wird von dem Prinzip der sachlichen Dezentralisation beherrscht. Es gibt 15 Departments, in die die ganze Verwaltung aufgeteilt ist: Department of Finance, Law Department, Police Department, Department of Water Supply, Gas and Electricity, Department of Street Cleaning, Department of Bridges, Department of Parks, Department of Public Charities, Department of Correction, Fire Department, Department of Docks and Ferries, Department of Taxes and Assessments, Department of Health, Tenement Home Department, Department of Education.

---

<sup>1)</sup> Vgl. Wilcox, a. a. O. S. 113.

Die Häupter (heads) all dieser Executive Departments werden vom Mayor ernannt. Nur der an der Spitze des Department of Finance stehende Beamte, the Comptroller, wird von den Bürgern der gesamten City gewählt. Ueber allen steht der Mayor, der die ganze Verwaltung der Stadt leitet. Eine starke Stellung neben ihm nimmt eine Art von Finanzbeirat ein, das Board of Estimate and Apportionment, das als ein Teil des Department of Finance betrachtet wird, eine New York besonders eigentümliche Einrichtung.<sup>1)</sup> Es besteht aus dem Mayor, dem City Comptroller, dem President of the Board of Aldermen und den fünf Borough Presidents. Von diesen haben die Borough Präsidenten der beiden größten Boroughs je 2, der drei kleineren je 1, die übrigen Mitglieder je drei Stimmen, insgesamt 16 Stimmen. 9 Stimmen aber sind zur Gültigkeit eines Beschlusses erforderlich. Der Mayor ist folglich leicht zu überstimmen. Dieses Board hat sich, abgesehen von einigen anderen ihm zugewiesenen einflußreichen Befugnissen hauptsächlich mit dem Budget zu befassen und in dieser Beziehung sehr weitgehende Rechte. Es stellt das gesamte Budget auf, und an dieses ist sogar in gewisser Hinsicht das Board of Aldermen gebunden, d. h. es kann weder neue Positionen hinzufügen, noch darin stehende überschreiten.<sup>2)</sup> Ferner muß es solche Positionen annehmen, die auf besonderer gesetzlicher Grundlage beruhen. Streicht oder reduziert es im übrigen Positionen, so tritt das Veto-recht des mayors ein, über das nur mit einer Dreiviertelmehrheit seitens der Aldermen hinweggegangen werden kann.

Durch diese eigentümliche Institution kommt ein Riß in das sonst so sorgfältig aufrecht gehaltene System der Gewaltentrennung. Es ist hierdurch — wohl nicht ganz ohne Einfluß hierauf ist der schlechte Ruf der Aldermen gewesen, auf den wir schon hingewiesen haben — eine Verschiebung zugunsten der Exekutive erfolgt, zwar nicht zugunsten des Mayors, sondern eines Comités von wenigen Personen.

Dieser Vorgang ist typisch für die Entwicklung, die das kommunale Verfassungsrecht neuerdings in den Vereinigten Staaten genommen hat.<sup>3)</sup> Es ist nämlich im Gegensatz zu dem Bestreben, die Stadtverfassung nach dem Bilde der Staatsverfassung zu er-

---

<sup>1)</sup> Ebenfalls durch die Charter of Greater New York von 1901 in diesem Umfang organisiert, Ch. 6, § 226.

S. New York State Library Legislation 1902, S. 20.

<sup>2)</sup> The Aldermen have no authority to increase any item or to insert any new-one.

<sup>3)</sup> S. auch Coester. Verwaltung und Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 245.

schaffen, in neuester Zeit die Neigung entstanden, die Trennung, ja die Unterscheidung von legislativer und exekutiver Gewalt ganz zu beseitigen und einem starken, auf Volkswahlen beruhenden, Organ die gesamte Gewalt in der Stadt anzuvertrauen. So ist man — und zwar zunächst in den südlichen und westlichen besonders reformfreudigen Staaten — dazu übergegangen, die ganze Gewalt in einer Kommission<sup>1)</sup> von wenigen, in einem Falle sind es fünf, unmittelbar durch das Volk gewählten Mitgliedern zu konzentrieren, die die Geschäfte unter sich verteilen, wie ungefähr die Mitglieder des Direktoriums einer Bank dies tun. Der leitende Gedanke dabei ist offenbar der, daß es in der Gemeinde nur Verwaltung gebe und, daß es für die Frage, wie man eine möglichst gute Verwaltung schaffen solle, in erster Linie darauf ankomme, diese nicht nach irgend welchen staatsphilosophischen Idealen aufzubauen, sondern rein aus dem praktischen Interesse heraus. Es ist der Zweckgedanke, wie er uns vom englischen Verwaltungsrecht her bekannt ist. Man wollte die besten Männer in die Verwaltung haben, eine Geschäfts-, keine politische Behörde.<sup>2)</sup> Daß dabei Sorge dafür getragen worden ist, daß die Beziehungen der Subjekte der Verwaltung zu den Objekten derselben nicht abreißen, braucht für ein Land, das in so starkem Maße die Volkswahl begünstigt, nicht besonders hervorgehoben zu werden.<sup>3) 4)</sup>

1) Das ganze System ist danach *commission plan* oder *commission form of government* genannt.

2) So drückt es Freund, a. a. O. S. 183, aus.

3) Vielfach ist man auch nur dazu übergegangen, die Macht des Mayor zu stärken. Siehe Coester, Verwaltung und Demokratie in den Vereinigten Staaten, S. 243 ff. In diesem Falle wie beim *Commission Plan* will man durch Einführung von Referendum und Initiative dafür Sorge tragen, daß sich kein Absolutismus des Executivvorgangs entwickelt, siehe auch Freund, a. a. O. S. 183. Ja, man hat noch eine andere, Amerika besonders eigentümliche Einrichtung geschaffen, den Recall. Dieser bedeutet, daß auf ein Volksbegehren hin erwählte Beamte sich einer Neuwahl unterziehen müssen.

4) Eine Bestätigung, daß unsere Beurteilung dieses Systems richtig ist, finden wir in der Entstehungsgeschichte des *Commission-Plans*. Die erste Stadt, die diese Verfassung einführte, Galveston in Texas, tat dies, als Verheerungen, die eine Sturmflut angerichtet hatte, eine besonders energische Verwaltung notwendig machten. Ihr ist Desmoines in Iowa gefolgt, Freund, a. a. O. S. 184. Neuerdings ist aber auch New Orleans dazu übergegangen. S. Munro im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, S. 36, Coester, a. a. O. S. 246, behauptet, die *commission form* bestünde in etwa 200 Städten.

Wie sich nun auch in der Praxis das neue System bewähren mag, das wird man jedenfalls sagen müssen, daß es der auf das praktische gerichteten Mentalität des Amerikaners besser entspricht, als das nach fremden Mustern künstlich aufgepfropfte System der Gewaltentrennung. Wie wir gesehen haben, zeigt das Beispiel der zunehmenden Macht des Board of Estimate and Apportionment in New York, daß auch die größte Stadt der Union auf dem besten Wege zu ihm ist.<sup>1) 2)</sup>

Zum Schluß noch ein Wort über die Staatsaufsicht. Wir haben bereits gesehen, daß die amerikanische Stadt durch den Empfang nur bestimmt begrenzter Rechte durch den Staat sehr beschränkt ist. So ist z. B., obwohl vorgeschrieben ist, daß Spezialgesetze, die eine Stadt betreffen, zunächst dieser vorzulegen sind, das Gesetz Groß-New York wider den Willen der maßgebenden Körperschaften der Stadt dieser aufoktroiyert worden. Damit ist der staatliche Einfluß aber keineswegs erschöpft.

Es besteht eine besondere staatliche Kommission, welche im Einverständnis mit dem Gouverneur Mitglieder von städtischen Kommissionen entfernen und neue an ihrer Stelle ernennen kann.<sup>3)</sup> Der Gouverneur kann ferner den mayor absetzen. Außerdem gibt es noch eine ziemlich weitgehende Kontrolle durch das Staatsparlament.<sup>4)</sup>

Diese im Vergleich mit deutschen Verhältnissen besonders weitgehende Staatsaufsicht, wird in Amerika nicht einmal als drückend, sondern als wohlthätiges Gegendruckmittel gegen Korruption empfunden. Nur gegen das Eingreifen des Parlaments, das auch nicht immer nur nach altruistischen Gesichtspunkten vorgeht, wird offenbar Beschwerde geführt.<sup>5)</sup>

---

1) Noch wird man den New Yorker Typ als einen gemischten, zwischen Council-Mayor und Board-Typ bezeichnen müssen. Siehe F. J. Goodnow, *The Position and powers of cities in the United States*, S. 29.

2) Abgesehen vom Commission Plan ist die neue New Yorker Staatsverfassung, wie an Einzelheiten deutlich erkennbar ist, von dem National Municipal League Programm beeinflusst, dessen Text englisch bei Wilcox, a. a. O. S. 61 ff., und deutsch bei Freund, a. a. O. S. 368 ff., abgedruckt worden ist. Oft stimmen ganze Paragraphen überein. Es handelt sich um eine Bewegung, die sich über die ganze Union erstreckt und hauptsächlich das Ziel verfolgt hat, die amerikanischen Städte von der zunehmenden Korruption zu reinigen. Wegen der Einzelheiten wird auf die Texte verwiesen.

3) S. Wilcox, a. a. O. S. 100.

4) S. Wilcox, a. a. O. S. 100, auch Coester, S. 239.

5) S. Coester, S. 239.

Wenn wir auf das Ergebnis unserer Betrachtungen zurückschauen, so sind es vor allem zwei Dinge, die wir an der Verfassung von New York als besonders beachtenswert bezeichnen müssen. Das ist einmal der Versuch, ein starkes Exekutivorgan für die ganze Verwaltung zu schaffen, dessen Einführung auch unter anderen Verhältnissen vielleicht nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen wäre. Dann aber erweckt der in New York unternommene Versuch, eine Einheitsgemeinde unter gleichzeitiger Durchführung einer weitgehenden administrativen Dezentralisation zu bilden besonderes Interesse. Wir erinnern uns der selbständigen Bildung lokaler Behörden in Boroughs und Distrikten. Noch wichtiger scheint uns der Versuch, diese in eine organische Verbindung mit den Organen der Zentrale zu bringen. Man denke an die Teilnahme der Borough-Präsidenten an dem Board of Aldermen und an dem Board of Estimate and Apportionment auf der einen Seite und der Mitglieder des Board of Aldermen an den Sitzungen der Boards of Local Improvement. Dadurch wird wechselseitig dafür gesorgt, daß in der Centrale die Interessen der lokalen Behörden und in diesen die der Centrale verständige Berücksichtigung finden.

## Wien.

Die Verfassung von Groß-New York hat uns den sehr interessanten Versuch gezeigt, die Verwaltung einer Einheitsgemeinde, denn das ist New York offenbar, trotz der Einteilung in Boroughs, durch dezentralen Aufbau der Verwaltung von unten her, in Beziehung zu den lebendigen Kräften in ihren einzelnen Teilen zu setzen. Nicht unähnlich dieser Lösung ist die Organisation der österreichischen Hauptstadt. Auch hier ist das gesamte gemein-

---

### 1) Literatur:

Ludwig Vogler, Wien, in Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. 6. Bd. Im Auftrag des Vereins für Sozialpolitik herausgegeben. S. 1—38.

Brockhausen, Die österreichische Gemeindeordnung. Grundgedanken und Reformideen 1909.

Lamp, Das Problem der städtischen Selbstverwaltung nach österreichischem und preußischem Recht, Leipzig 1905.

Redlich, Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung, Leipzig 1910.

Derselbe, Grundzüge des geltenden österreichischen Gemeinderechts, in Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, a. a. O.

schaftlich verwaltete Gebiet eine Einheitsgemeinde. Aber das Problem ist mehr von der Zentrale aus zu lösen versucht worden.

## Allgemeines.

Auf Grund des Gesetzes vom 22. Juni 1905<sup>1)</sup> wird die einheitliche Ortsgemeinde Wien in 21 Bezirke eingeteilt.<sup>2)</sup> Diese dienen nur Verwaltungszwecken und haben keine eigene kommunale Selbständigkeit. Sie werden in ihrer Gesamtheit, auch in steuerlicher Hinsicht, von der Zentrale verwaltet. Die gemeinschaftliche Verwaltung der Stadt Wien hat eine auf den ersten Blick verwirrend große Anzahl von Organen, den Gemeinderat, den Stadtrat, den Bürgermeister, den Magistrat, Bezirksvorsteher, Bezirksräte, Bezirksämter. Sieht man sich diese jedoch näher an, so findet man bald, daß sie alle ihre Kraft von einem zentralen Organ empfangen, dem Gemeinderat, welcher das höchste und mächtigste Organ der Stadt ist. Ihm sind sie in mehr oder weniger komplizierter Abhängigkeit alle unterworfen. Es entspricht dies dem System österreichischer Gemeindeverfassung überhaupt, die ziemlich einzigartig in deutschen Landen und, wie wir an der Verfassung der außerdeutschen Großstädte sehen konnten, auch einzigartig im Vergleich zu England, Frankreich und Amerika, bewußt das demokratische Prinzip zur Grundlage genommen hat. Eine möglichst vom Staate freie und nach dem demokratischen Prinzip gestaltete Gemeinde, das war die leitende Idee bei der Schaffung des Reichsgemeindengesetzes vom 5. März 1862, das die Grundlage allen österreichischen Gemeinderechts ist. Strenge Unterordnung der Exekutive unter die Legislative, des Gemeindevorstehers unter den Gemeinderat, der den ersteren sogar aus seiner Mitte wählt. Wir werden diesen Gedanken auch im Wiener Gemeindestatut wiederfinden.

Daß der Gemeinderat das wichtigste Organ in der Gemeindeverwaltung ist, ergibt sich bereits aus der Stellung der auf ihn bezüglichen Paragraphen im Gesetz von 1905. Im § 19, der an der Spitze des II. Abschnitts steht, der von der Vertretung und den Verwaltungsorganen der Gemeinde handelt, ist gesagt, daß die Gemeinde

---

<sup>1)</sup> L. G. u. V. Bl. Nr. 109. Es geht dieses Gesetz, ohne sehr erhebliche materielle Abweichungen zu zeigen, auf das Landesgesetz vom 19. 12. 1890 (Nr. 45) zurück. Die allgemeine provisorische Gemeindeordnung vom 20. 5. 1850 zeigt bereits die wesentlichen Umrisse der heutigen Organisation.

<sup>2)</sup> Gemeindestatut von 1905.

in ihren Angelegenheiten vom Gemeinderat vertreten wird. „Die Verwaltung ihrer Angelegenheiten“ heißt es weiter. „ist einerseits dem Gemeinderate bzw. dem Stadtrate, sowie den Ausschüssen des Gemeinderates, andererseits dem Magistrate anvertraut“. „An der Spitze aller Gemeindeorgane steht der Bürgermeister; die Vizebürgermeister sind berufen, den Bürgermeister zu unterstützen und ihn in seiner Verhinderung zu vertreten.“ Ferner im § 20: „In jedem Bezirke besteht zur Unterstützung des Gemeinderats und des Bürgermeisters in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinde eine Bezirksvertretung, an deren Spitze der von ihr gewählte Bezirksvorsteher steht.“

## Die Organisation der Zentralverwaltung.

Der Gemeinderat besteht aus 165 Mitgliedern, die von der Gemeinde aus ihrer Mitte auf 6 Jahre gewählt werden<sup>1)</sup> bei periodischem Ausscheiden eines Teiles von ihnen. Der Bürgermeister und drei Vizebürgermeister werden vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt<sup>2)</sup>, der Bürgermeister auf 6, die Vizebürgermeister auf 3 Jahre<sup>3)</sup>. Der Bürgermeister bedarf außerdem der Bestätigung.<sup>4)</sup> Insoweit ist zwischen der Organisation der Stadt Wien und einer kleinen österreichischen Gemeinde kein Unterschied.

Im Vergleich mit dem übrigen österreichischen Kommunalverfassungsrecht neuartig sind zwei weitere Organe, der Stadtrat und der Magistrat.

Der Stadtrat ist seiner Bildung nach kein selbständiges Organ. Er ist mehr ein Ausschuß des großen Gemeinderats, von dem er gewählt wird. Er besteht aus dem Bürgermeister, den drei Vizebürgermeistern und 27 auf 6 Jahre gewählten Mitgliedern des Gemeinderats.<sup>5) 6)</sup> Der Stadtrat ist zur Entlastung des Gemeinderats gedacht, wenigstens ist sein Verhältnis zum Gemeinderat nur unter diesem Gesichtspunkte zu verstehen, da aus der Verteilung der Kompetenzen ein anderes sich nicht ergibt, während dem Gemeinderat, wie es ja bei seiner beherrschenden Stellung auch nur logisch ist, im allgemeinen die Präsumption in allen die Gemeinde be-

---

1) §§ 22, 23.

2) § 25.

3) § 28.

4) § 26.

5) § 29.

6) § 30.



treffenden Angelegenheiten zukommt.<sup>1)</sup> Vor allem ist dem Gemeinderat die Prüfung und Feststellung des Voranschlages besonders vorbehalten<sup>2)</sup> und ein Katalog von einzelnen, hauptsächlich auf die Vermögens- und Finanzverwaltung bezüglichen Angelegenheiten.

Dem Stadtrat liegen alle nicht dem Gemeinderat besonders übertragbaren Befugnisse ob. Er ist, wie es im Gesetzestexte heißt „das beschließende Organ der Gemeinde in allen Angelegenheiten, welche nicht dem Gemeinderate vorbehalten, Ausschüsse überwiesen oder dem Magistrate übertragen sind, dann in jenen Angelegenheiten, welche auf Grund der Beschlüsse des Gemeinderats durchgeführt werden sollen, sofern diese nicht den Bezirksvertretungen zugewiesen werden.“<sup>3)</sup> Auch er hat folglich die Präsump tion. Wer hat sie nun in praxi, denn es kann sie doch nur einer haben? Das ist der Stadtrat. Denn einmal ist sie ihm präziser zugesprochen, dann ergibt sie sich auch aus seiner Stellung als vorberatendes und entlastendes Organ.<sup>4)</sup> Und schließlich könnte man sagen, wird die Präsump tion des Gemeinderats ja auch nicht durch die Präsump tion des Stadtrats zerstört, da dieser lediglich ein großer Ausschuß des ersteren ist.<sup>5)</sup> Tatsächlich erledigt er die meisten Angelegenheiten, die früher dem gesamten Gemeinderate oblagen, allein. In Wirklichkeit ist seine Stellung dadurch noch besonders verstärkt, daß die Geschäftsordnung den Gemeinderat fast vollständig in die Hände des Stadtrats gegeben hat. Der Gemeinderat kann nämlich keinen aus seiner Mitte hervorgegangenen Antrag selbständig beraten, jeder Antrag muß vorher dem Stadtrat zugewiesen werden.<sup>6)</sup>

---

<sup>1)</sup> Er soll die Gemeinde in Ausübung ihrer Rechte und Pflichten vertreten, bindende Beschlüsse für sie fassen und diese in geeignetem Wege vollziehen lassen. Er hat die Interessen der Gemeinde allseitig zu wahren und für die Befriedigung derselben durch gesetzliche Mittel zu sorgen. §§ 51, 52. Kraft des der Gemeinde zustehenden Rechts der Selbstbestimmung in Gemeindeangelegenheiten hat der Gemeinderat innerhalb der gesetzlichen Grenzen organische Beschlüsse in allen, den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde betreffenden Angelegenheiten zu fassen. § 53.

<sup>2)</sup> § 57.

<sup>3)</sup> § 74.

<sup>4)</sup> § 70.

<sup>5)</sup> Er besteht seit dem Jahre 1890. Vorher gab es einzelne Sektionen des Gemeinderats, welche die Vorarbeit für den Gemeinderat leisteten. — Die Rückkehr zu diesem System wird vielfach befürwortet, s. Vogler, a. a. O. S. 17.

<sup>6)</sup> S. Vogler, a. a. O. S. 28.

Er ernennt alle Beamten und sonstigen Angestellten der Gemeinde.<sup>1)</sup> Er übt ferner vor allem die Aufsicht über die Vermögensverwaltung des Magistrats und der sonstigen Gemeindeämter und Anstalten<sup>2)</sup> aus. Ferner kann er Beschlüsse über das Gemeindevermögen und finanzielle Angelegenheiten bis zu einem bestimmten Ausmaß fassen.<sup>3)</sup> In dringenden Fällen kann er gegen nachträgliche Genehmigung des Gemeinderats sogar darüber hinausgehen.<sup>4)</sup>

Die mächtigste Stellung in der Organisation der Stadt nimmt der Bürgermeister ein. Er ist einmal das Haupt der Exekutive und steht als solcher an der Spitze des Magistrats, des Gemeindevizeumiums, wie man diesen wohl am zutreffendsten bezeichnet.<sup>5)</sup> Allerdings ist er verpflichtet, sämtliche Beschlüsse des Stadtrats und des Gemeinderats zu vollziehen<sup>6)</sup>, ohne daß ihm ein Sanktionsrecht gegeben ist. Er kann sie nur sistieren, wenn sie dem Gesetz zuwider sind, den Wirkungskreis des Gemeinderats überschreiten oder der Gemeinde ein wesentlicher Schaden dadurch zugefügt werden würde.<sup>7)</sup> Er ist ferner Vorsitzender im Gemeinderat und im Stadtrat und leitet dessen Verhandlungen.<sup>8)</sup> Hierdurch wird seine formelle Abhängigkeit vom Gemeinderat und Stadtrat, die sich daraus ergibt, daß er ohne ein Sanktionsrecht zu haben, die Beschlüsse des Gemeinderats vollziehen muß, wieder paralytisiert.

Außerdem repräsentiert er die Gemeinde nach außen.<sup>9)</sup> Er kann ferner in dringenden Fällen gegen nachträgliche Genehmigung des Gemeinderates über notwendige Ausgaben beschließen.<sup>10)</sup> Außerdem stellt er das zwischen Gemeinderat und Stadtrat vermittelnde Organ dar. Er kann nämlich jederzeit jeden Beschluß des Stadtrats vor dem Vollzuge dem Gemeinderat zur Entscheidung vorlegen.<sup>11)</sup>

Das vierte Organ, das in der Verfassung von Wien figuriert, ist der Magistrat. Er besteht mit dem Bürgermeister an der Spitze

1) § 75.

2) § 78.

3) § 78.

4) § 79.

5) § 96.

6) § 72.

7) § 73. In diesem Falle geht die Sache an den Stadthalter; wenn es sich um eine Gefährdung des Gemeindeinteresses handelt, an den Landtag.

8) § 67.

9) § 96.

10) § 79.

11) § 88.

aus dem Magistratsdirektor und aus der entsprechenden Anzahl von rechtskundigen, technischen und Sanitätsbeamten, dann aus den sonstigen erforderlichen Sachverständigen und Hilfspersonal.<sup>1)</sup> Er ist indessen nicht als ein selbständiges Organ zu bezeichnen, obwohl im Gemeindestatut<sup>2)</sup> die Erledigung einer Reihe von Geschäften ihm als dem „Exekutivorgan der Gemeinde“ besonders übertragen ist. Denn der Bürgermeister ist sein Vorstand, ihm sind sämtliche Beamten, zu denen auch die Magistratsmitglieder gehören, untergeordnet. Es steht ihm in allen Fällen das Recht zu, seine Beschlüsse zu sistieren und den Gegenstand unter eigener Verantwortung zu erledigen.

Vor allem übernimmt er die Verantwortlichkeit für alle Handlungen des Magistrats, dem Gemeinderat und der Regierung gegenüber.<sup>3)</sup> Er hat folglich in der Organisation der Stadt eine ganz andere Stellung, als sie z. B. der Magistrat in der preußisch-östlichen Städteordnung einnimmt. Er ist nur Hilfsorgan des eigentlichen Exekutivorgans, des Bürgermeisters. Tatsächlich hat er natürlich eine weit größere Bedeutung, da in seinem Schoße die meisten Vorlagen und wichtigeren Entscheidungen entstehen.

Die wachsende Macht des Magistrats wird übrigens von den österreichischen Gemeindepolitikern durchaus nicht als ein Vorteil empfunden. Man klagt über die zunehmende Bürokratisierung der Stadtverwaltung. Es ist dies eine Erscheinung, die nicht außer Zusammenhang mit dem demokratischen Prinzip steht, nach dessen Muster die Verfassung der Stadt aufgebaut ist. Man hat großes Gewicht auf die Ableitung jedes Regierungswillens aus dem Volkswillen, auf die Zurückführung der Macht aller Organe auf einen Willensentschluß des Volkes, in der Praxis meist auf den Beschluß eines Repräsentativorgans gelegt. Aber man hat weniger Wert darauf gelegt, daß das Volk selbst regiere, daß ein Ausgleich von Subjekten und Objekten der Verwaltung in dem Sinne erfolge, daß die Bürger selbst tätige Mitglieder der Verwaltungsorgane werden, als daß man sie alle zu einem möglichst gleichen Partikelchen an der Bildung des Gesamtwillens teilnehmen ließ. Die scharfe Scheidung von Exekutive und Legislative und die gleichzeitige Unterwerfung der Exekutive unter die Legislative hat dazu geführt, daß eigentlich genau das umgekehrte von dem eingetroffen ist, was man offenbar erreichen wollte, daß im Grunde nur der Bürgermeister die Fäden in der Hand hat, daß nur er verwaltet. Der Gemeinderat ist bereits,

---

<sup>1)</sup> § 38.

<sup>2)</sup> § 97.

<sup>3)</sup> § 96.

obwohl er nach dem Buchstaben des Gesetzes das stärkste Organ ist, zum größten Teil depossediert durch den Stadtrat, und dieser bleibt in praxi auch nur ein Parlament, das Beschlüsse faßt, denen es sich vielfach nicht entziehen kann und deren Vorbereitung ganz in den Händen des Bürgermeisters und seines Magistrates liegt.<sup>1)</sup> Tatsächlich herrscht die Bürokratie mit allen guten und schlechten Folgen. Objekt und Subjekt der Verwaltung sind offenbar trotz der Anwendung des demokratischen Prinzips ohne eine andere Beziehung geblieben, als sie die zweimal indirekte Einwirkung auf die Berufung der Magistratsmitglieder durch den Wahlzettel darstellt.

### Die Organisation der Bezirke.

Was nun die Verwaltung der Bezirke anbelangt, so besteht für jeden von ihnen eine Bezirksvertretung aus 18 bis 30 von den Wahlberechtigten des Bezirks gewählten Gemeindegliedern, welche ihren Wohnsitz im Bezirk haben.<sup>2)</sup> Sie führen den Namen Bezirksräte. Außerdem wird ein Bezirksvorsteher sowie sein Stellvertreter gewählt. Bezirksräte und Bezirksvorsteher auf 6 Jahre.<sup>3)</sup> Der Wirkungskreis der Bezirksvertretung und der Bezirksvorsteher beschränkt sich im allgemeinen auf jene Angelegenheiten, welche ihnen vom Gemeinderat entweder ein für allemal im Statut oder der Geschäftsordnung für die Bezirksvertretungen, oder von Fall zu Fall auf Grund besonderer Beschlüsse übertragen worden sind.<sup>4)</sup> Die Bezirksvorsteher sind als Exekutivorgane der Gemeinde gedacht, die zur Unterstützung des Bürgermeisters in den Angelegenheiten, die den Gemeindebezirk betreffen, dienen sollen.<sup>5)</sup> Die Bezirksvertretung soll für die Angelegenheiten sorgen, welche die Interessen des Bezirks zunächst berühren und innerhalb ihrer Bezirksgrenzen sowie mit den der Verwendung im Bezirke gewidmeten oder den von dem Gemeinderate bewilligten Mitteln vollständig durchgeführt werden können, insofern ihr diese Angelegenheiten vom Gemeinderate ausdrücklich übertragen worden sind. Dieser erläßt auch ihre Geschäftsordnung. Die Bezirksvertretung ist berechtigt, in allen nicht vom Gemeinderat durch besondere Anordnungen geregelten, den Bezirk oder die ganze Ge-

<sup>1)</sup> Einen starken Einfluß auf diese tatsächliche Verteilung der Gewalt hat gehabt, daß der Gemeinderat von seinem Recht, Ausschüsse zu ernennen, wenig Gebrauch gemacht hat. Vgl. Vogler, a. a. O. S. 21.

<sup>2)</sup> § 42.

<sup>3)</sup> § 43.

<sup>4)</sup> S. Vogler, a. a. O. S. 30.

<sup>5)</sup> § 91.

meinde betreffenden Angelegenheiten, Anträge bei dem Gemeinderate einzubringen. Sie hat insbesondere alljährlich spätestens sechs Monate vor Beginn des Verwaltungsjahres den Voranschlag über die durch die besonderen Bedürfnisse des Bezirks sich ergebenden Erfordernisse dieses Jahres, nachdem dieser Voranschlag durch 14 Tage zur allgemeinen Einsicht aufgelegt ist, an den Bürgermeister einzusenden, und die hierzu eingebrachten Einwendungen und Erinnerungen anzuschließen.<sup>1) 2)</sup>

## Das Verhältnis der Zentrale zu den Bezirksorganen.

In der vorher geschilderten Organisation der Bezirke ist unseres Erachtens ein Versuch zu erblicken, unter Aufrechterhaltung eines maßgebenden, die Einheitlichkeit der Verwaltung der gesamten Stadt verbürgenden Einflusses der Zentrale, Verwaltungskörper für die besonderen Bedürfnisse der einzelnen Bezirke zu schaffen. Diese Organisation hat, wie wir glauben, zwei Fehler, sie ist einmal nicht einheitlich durchgeführt und sie ist zum anderen nicht in das richtige Verhältnis zur Zentrale gebracht worden. Sie ist nicht einheitlich durchgeführt, denn neben den Bezirksvorstehern und Bezirksräten bestehen besondere magistratische Bezirksämter, d. h. dem Magistrat unterstellte Behörden, die der Vereinfachung des Geschäftsganges wegen in die Bezirke delegiert worden sind, an deren Spitze Konzeptsbeamte des Magistrats stehen.<sup>3)</sup> Auf deren Entscheidung und Zusammensetzung haben die in den Bezirken wohnenden Gemeindemitglieder keinen Einfluß. Das magistratische Bezirksamt untersteht, wie bereits aus dem Namen hervorgeht, unmittelbar dem Magistrat. Es können folglich zwei Organe in Angelegenheiten des Bezirks nebeneinander Anordnungen treffen. Daß das einer Einheitlichkeit sehr förderlich wäre, wird wohl niemand behaupten können. Im Gegenteil, es wird dadurch unseres Erachtens ein Keim zu fortgesetzten Streitigkeiten gelegt. Warum, fragt man sich, sind magistratische

---

<sup>1)</sup> § 92.

<sup>2)</sup> Den Bezirksvertretungen obliegt u. a. die Wahl der Armenräte (Armenpfleger), die Wahl der Ortsschulräte. — Sie haben Äußerungen über angesuchte Gewerbekonzessionen, Betriebsanlagen sowie über Statusangelegenheiten abzugeben, sie beschließen über Gesuche um widerrufliche Aufstellungen von Objekten auf den Straßen, sie bezeichnen die in die Urliste der Geschworenen aufzunehmenden Personen und ähnliches. Vgl. Vogler, a. a. O. S. 31.

<sup>3)</sup> § 102. Für Teile größerer Bezirke gibt es sogar noch besondere Bezirksaufsichtsräte, ebendort (Ziff. 5).

Bezirksämter und Bezirksvorsteher nicht in eine organische Beziehung gebracht worden, damit dadurch die Einheitlichkeit gewährleistet werde? Es sind so doch Fälle denkbar, daß in ihrem beschränkten Geschäftskreis das eigentliche lokale von dem Vertrauen des Bezirks getragene Verwaltungsorgan Anordnungen trifft, die nachher durch Anordnungen des Magistrats, nämlich auf dem Wege über das magistratische Bezirksamt, durchkreuzt werden. Man kann hiergegen nicht einwenden, daß durch eine anderweitige Regelung die Einheitlichkeit der Gesamtverwaltung leiden könnte. Denn die allgemeinen Interessen sind einmal durch die Stellung des Bezirksvorstehers als Exekutivorgan der Gesamtheit <sup>1)</sup> und, wenn er Beschlüsse der Bezirksversammlung ausführt, durch die Befugnis des Bürgermeisters zur Sistierung solcher Beschlüsse und die Auflösung durch den Gemeinderat oder Statthalter geschützt. <sup>2)</sup> In jenen Angelegenheiten, welche in den Wirkungskreis der Bezirksvertretungen gehören, „hat allerdings“, wie es im Text heißt, „das Bezirksamt die Anordnungen und Beschlüsse des Bezirksvorstehers“, bezw. der Bezirksvertretung, im Falle der Bezirksvorsteher hierum ersucht, auszuführen“. Aber dadurch ist ein Nebeneinanderherregieren beider Organe keineswegs ausgeschlossen.

Abgesehen von der mangelnden Einheitlichkeit in der Verwaltung der Bezirksangelegenheiten und einer organischen Verbindung der dort wirkenden Organe miteinander, fehlt es sehr an einer Verbindung mit den Organen der Zentrale. So ist im § 42 ausdrücklich untersagt worden, daß die Bezirksräte gleichzeitig dem Gemeinderate angehören dürfen. Es fehlt folglich sowohl im Gemeinderat wie im Stadtrat an einer wirksamen Vertretung von Interessen der einzelnen Bezirke. Dafür kann die Bestimmung, daß die Bezirksvorsteher jederzeit den Sitzungen des Gemeinderates mit beratender Stimme anwohnen können keinen Ersatz bieten.

Man geht vielleicht nicht fehl, wenn man die Gründe für diese mangelhafte Regelung in der Ueberspannung einer zu formalistisch gedachten Anwendung des demokratischen Prinzips sucht. Es würde in das demokratische System nicht passen, Mitglieder lokaler Vertretungen, die nicht auf denselben Grundwahlen wie zum Gemeinderat beruhen, zu Sitzungen desselben oder der von ihm wiedergewählten Organe heranzuziehen. Und auch das Nebeneinander von magistratischen Aemtern und Bezirksvorstehern ist vielleicht aus derselben Wurzel abzuleiten. In das System passen die

---

<sup>1)</sup> § 91.

<sup>2)</sup> §§ 94, 96.

magistratischen Bezirksämter. Sie lassen sich unter dem die ganze Organisation der Verwaltung der Stadt beherrschenden Prinzip betrachten. Die Bezirksvertretungen sind dagegen mehr ein sekundär hinzutretendes, die Gesamtverwaltung nicht beeinflussendes, auf ihre Bildung nicht einwirkendes Organ. In der Praxis wird dies sicher als ein Mangel empfunden werden müssen. Schon die Bürokratisierung, die unter der reineren Anwendung des demokratischen Prinzips sich herausgebildet hat, wird man als ein die Beziehungen der Verwaltung zu den lebendigen Kräften der Gemeinde hemmendes Element bezeichnen müssen. Noch mehr leiden durch die zu sehr von dem Zentralorgan abgeleitete Dezentralisation die in einer Riesenstadt noch viel wichtigeren Beziehungen zu den politisch regsamen Kreisen ihrer einzelnen Teile. So wird man auch bei aller Anerkennung des in der Verfassung von Wien durchgeführten Gedankens, die Zentralisation mit der Dezentralisation zu versöhnen, doch noch Wünsche, und zwar in der Richtung nach einer Umgestaltung des Verhältnisses von Zentrale und dezentralisierten Organen haben müssen.

## Der Gesetzentwurf über die Bildung einer Stadt Groß-Berlin.

Bevor wir nunmehr zu einer Betrachtung der Organisation von Groß-Berlin, wie es sich nach dem neuesten Entwurf der Staatsregierung darstellt, übergehen, werfen wir noch schnell einen Blick zurück auf die Verfassung der übrigen Riesenstädte der Welt. Wir haben gesehen, daß in Paris das Problem der Organisation der Riesenstadt nur von der Zentrale, noch dazu von einer mit der staatlichen Verwaltung identischen Zentrale aus, in Angriff genommen worden ist, daß in London dagegen eine Vielheit lokaler Verbände die Einheit der Verwaltung bisher nur auf einzelnen Gebieten gesucht hat, ohne dabei zugleich den Versuch zu machen, zu einer Ortsgemeinde zu verschmelzen. In New York und Wien besteht diese Einheit, und die Unterschiede in der Verwaltung beider beruhen mehr in dem größeren oder geringeren Maß von Freiheit, das den dezentralisierten Teilen dieser Einheit eingeräumt worden ist. Wir glauben feststellen zu können, daß hierbei in New York mehr von den Einzelgemeinden ausgegangen worden ist, während man in Wien den ganzen Aufbau mehr von der Zentrale her entwickelt hat. Wie steht es nun aber mit Berlin?

Es ist bekannt, daß heute Groß-Berlin eine Vielheit von Stadtgemeinden, Landgemeinden und Gutsbezirken ist, die, abgesehen

von einigen Vereinigungen, die die Erkenntnis gemeinsame Aufgaben zu haben, während des Krieges zustandegebracht hat, zum großen Teil durch das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 zu einer gemeinschaftlichen Verwaltung auf manchen Gebieten des Verkehrswesens, des Bebauungs- und Siedlungswesens und der Erhaltung eines Waldgürtels zusammengeschlossen worden<sup>1)</sup>, im übrigen aber in jeder Beziehung selbständige Gemeinden geblieben sind.<sup>2)</sup>

Werfen wir, bevor wir zu einer Erörterung der Organisation von Groß-Berlin nach dem Entwurf der Staatsregierung übergehen, einen kurzen Blick auf die Verfassung dieses Zweckverbandes.

### Der Zweckverband Groß-Berlin.

In dem bisherigen Zweckverband sind die Gewalten folgendermaßen verteilt. Es gibt eine Verbandsversammlung, die aus dem 1. Bürgermeister der Stadt Berlin als Vorsitzenden und aus hundert Mitgliedern besteht. Diese werden auf die Verbandsglieder, das sind nach dem Gesetz die Stadtkreise Berlin, Charlottenburg, Schöneberg, Neukölln, Deutsch-Wilmersdorf, Lichtenberg und Spandau sowie die Landkreise Teltow und Niederbarnim und die Gemeinden dieser Kreise, Steglitz, Groß-Lichterfelde, Friedenau, Köpenick, Boxhagen-Rummelsburg, Pankow, Weißensee und Reinickendorf nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl verteilt.<sup>3)</sup> Die Vertreter dieser Gemeinden werden auf 6 Jahre durch die Gemeindevertretungen, in Städten unter Zutritt des Magistrats, in den Landkreisen durch die Kreistage gewählt.<sup>4)</sup> Der Verbandsversammlung liegt die Beschlußfassung über die meisten grundsätzlichen Angelegenheiten, vor allem über den Haushaltsplan und die Aufbringung und Verteilung der Kosten der Verbandsverwaltung,

---

<sup>1)</sup> „Regelung des Verhältnisses zu öffentlichen, auf Schienen betriebenen Transportanstalten mit Ausnahme der Staatseisenbahnen; Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne für das Verbandsgebiet und Mitwirkung an dem Erlasse von Baupolizeiverordnungen; Erwerbung und Erhaltung größerer, von der Bebauung frei zu haltender Flächen (Wälder, Parks, Wiesen, Seen, Schmuck-, Spiel-, Sportplätze usw.“ § 1 des Zweckverbandsgesetzes für Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 (G.-S. S. 123).

<sup>2)</sup> Hier wäre noch der Lastenausgleich der Provinz Brandenburg zu erwähnen, durch den jährlich 4 Millionen Mark zur Verteilung an leistungsschwache Gemeinden, auf Kosten reicher Gemeinden, gelangen.

<sup>3)</sup> § 15 in Verbindung mit § 1.

<sup>4)</sup> § 16



die durch Umlagen der einzelnen Verbandsmitglieder gedeckt werden sollen, ob.<sup>1)</sup>

Neben ihr besteht ferner ein Verbandsausschuß und ein Verbandsdirektor. Der Verbandsausschuß besteht aus dem ersten Bürgermeister der Stadt Berlin wieder als Vorsitzenden, einem von diesem zu bezeichnenden Magistratsmitgliede dieser Stadt, den ersten Bürgermeistern der sechs nach Einwohnerzahl nächstgrößten Gemeinden des Verbandsgebiets, den Vorsitzenden der Kreisausschüsse der zum Verbandsgebiete gehörigen Kreise und acht von der Verbandsversammlung aus dem im §§ 16 Abs. 2 bezeichneten Personenkreise zu wählenden Mitgliedern, das sind alle Angehörigen der beteiligten Gemeinden und Landkreise, welche die Wählbarkeit für den Gemeindevorstand oder die Gemeindevertretung beziehungsweise den Kreistag besitzen.<sup>2)</sup> Außerdem ist der Verbandsdirektor von Amts wegen Mitglied des Verbandsausschusses. Der Verbandsausschuß hat weitgehende Befugnisse. Er hat abgesehen davon, daß ihm die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Verbandsversammlung und die Ueberwachung der Geschäftsführung des Verbandsdirektors obliegt, die Präsumpcion der Beschlußfassung in allen nicht der Verbandsversammlung vorbehaltenen Angelegenheiten<sup>3)</sup>, ohne daß er in dieser Hinsicht einer Zustimmung der Verbandsversammlung bedarf. Er hat folglich eine wesentlich stärkere Stellung wie sie der Vorstand eines Vereins hat, dem er sonst in vieler Beziehung, vor allem darin ähnlich ist, daß er kein Mitwirkungsrecht hinsichtlich der Beschlußfassung über den Haushaltsplan hat.

Der Verbandsdirektor wird von der Verbandsversammlung auf mindestens sechs bis höchstens zwölf Jahre gewählt und bedarf der Bestätigung.<sup>4)</sup> Dem Verbandsdirektor können noch andere obere Beamte zugeordnet werden. Er führt die laufenden Geschäfte des Verbandes, bereitet die Beschlüsse des Verbandsausschusses vor und trägt für ihre Ausführung Sorge. Er vertritt ferner den Verband nach außen.<sup>5)</sup>

Die stärkste Stellung hat aber nicht der Verbandsdirektor, sondern der erste Bürgermeister von Berlin, da er den Vorsitz im Verbandsausschuß und in der Verbandsversammlung hat, vor allem als Vertreter der größten Stadtgemeinde, die im Ausschuß und in

---

<sup>1)</sup> § 19.

<sup>2)</sup> § 26.

<sup>3)</sup> § 29.

<sup>4)</sup> § 33, § 34.

<sup>5)</sup> § 34.

der Versammlung zugleich durch die relativ größte Anzahl von Stimmen vertreten ist.

## Die neue Stadt Groß-Berlin.

Nun soll an die Stelle des Zweckverbandes eine einzige Ortsgemeinde treten, eine Stadt Groß-Berlin. Die Staatsregierung beabsichtigt folglich, nachdem man mit dem Zweckverbandsgesetz zunächst in der Richtung, die man in England eingeschlagen hat, eine Strecke weit gegangen ist, den gleichen Weg zu beschreiten, den von den übrigen Staaten bisher New York und Wien gegangen sind. Man sieht offenbar in der Verwirklichung des Zweckverbandsgedankens nur ein Uebergangsstadium zur Einheitsgemeinde und will keinen Uebergang schaffen, sondern gleich den Zustand vorwegnehmen, zu dem man die Dinge treiben sieht.<sup>1)</sup> Der Plan ist kühn, aber wir sahen schon, daß selbst in dem konservativen England das System von Zweckverbänden nur überzuleiten scheint zu einer einheitlichen Verwaltung von Groß-London.

Wie ist nun, fragen wir uns, die Organisation dieser einheitlichen Ortsgemeinde gedacht? Um das gleich vorwegzunehmen, die Absicht ist offenbar die, einen Ausgleich zwischen zentraler Verwaltung des gesamten einheitlichen Stadtkörpers und dezentralisierter Verwaltung seiner einzelnen Teile herbeizuführen. Durch welche Bestimmungen und mit welchem Erfolge, das wird noch zu untersuchen sein.

Was die Zentralregierung, wenn wir die Verwaltung der allen Bürgern von Groß-Berlin gemeinsamen Angelegenheiten so nennen dürfen, anbelangt, so ist hier zunächst ein Fragezeichen zu setzen. Im Prinzip und in den Einzelheiten wird die Lösung dieser Frage wohl davon abhängen, wie die Verwaltungsreform hinsichtlich der Organisation der Städte überhaupt aussieht, ob der bisherige Dualismus zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung, ihre gleichgewichtige, auf Uebereinstimmung hingewiesene Stellung im Rahmen des Ganzen beibehalten werden, oder ob ein Organ mit mehr ausführender Kompetenz einem anderen mit beschließender unterworfen sein soll, wie in Oesterreich, oder das Bestreben dahin geht, einem starken Exekutivorgan mit möglichst sachlich dezentralisierten Armen die Verwaltung anzuvertrauen, wie es in England und wie wir gesehen haben neuerdings auch in den Vereinigten

---

<sup>1)</sup> Die Frage, ob in concreto die Beseitigung des bisherigen Zustandes und die Schaffung einer Einheitsgemeinde zu befürworten ist, hat hier, wo die Frage der Organisation der Riesenstadt allein zur Beurteilung steht, als eine rein politische und wirtschaftspolitische auszuscheiden. Man könnte vieles für und wider anführen.

Staaten geschieht. Einstweilen wird in dem Entwurf noch dem bisherigen Zustand Rechnung getragen. So sind, nach dem Vorbild der noch geltenden Städteordnung, für das gesamte Gebiet Groß-Berlins zwei Zentralorgane gedacht, die Stadtverordnetenversammlung, die aus 225 Mitgliedern bestehen soll, die auf 4 Jahre gewählt werden und der Magistrat, der aus 30 auf 4 Jahre gewählten Mitgliedern bestehen soll, von denen mindestens ein Drittel unbesoldet sein müssen. Der Oberbürgermeister und der Bürgermeister treten wie bisher hinter dem Gesamtmagistrat zurück.<sup>1)</sup> Ferner wird mit dem Fortbestehen der für die Verwaltung so wichtigen Deputationen und Kommissionen gerechnet.<sup>2)</sup> <sup>3)</sup> Diesen Organen liegt nach Maßgabe der geltenden Bestimmungen der östlichen Städteordnung die Verwaltung der ganzen Stadt ob.

Um aber nicht den ganzen Riesenkomplex nur von der Zentrale aus zu verwalten, ist versucht worden, und zwar auf die verschiedenste Weise, die einzelnen Teile des Gesamtkörpers zur Lösung der ihnen besonders naheliegenden Aufgaben mit heranzuziehen.<sup>4)</sup> Zu diesem Zweck wird die ganze Stadtgemeinde Groß-Berlin in verschieden große Bezirke eingeteilt, die gleichzeitig als Wahlkreise für die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung gelten. Für jeden dieser Bezirke wird eine Bezirksversammlung gebildet, die einmal aus den Stadtverordneten besteht, die von dem Bezirk in die Stadtverordnetenversammlung für die laufende Wahlperiode entsendet werden, und außerdem aus der dreifachen Anzahl stimmfähiger Bürger, die von der wahlberechtigten Bevölkerung des beteiligten Wahlkreises auf Grund des für die Stadtverordnetenwahlen vorgeschriebenen Wahlrechts für die gleiche Wahlperiode gewählt werden, sogenannte Bezirksverordnete.<sup>5)</sup> Außerdem wird für jeden Bezirk ein Bezirksamt<sup>6)</sup> bestellt, das aus sieben in der Regel besoldeten Mitgliedern besteht, von denen zwei durch den Magistrat und fünf durch die beteiligten Bezirksämter gewählt werden. Den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter ernennt der Magistrat aus den von ihm gewählten Mitgliedern. Der Vorsitzende

---

1) §§ 7 bis 11 d. Entw.

2) § 12 des Entwurfs.

3) Hierbei ist vorgesehen, durch Ortsstatut ihnen die Befugnis zur Vertretung der Stadtgemeinde nach außen hin zu übertragen, wodurch einem alten Bedürfnis abgeholfen werden würde.

4) Vgl. Begründung des Entwurfs zu §§ 13 bis 27.

5) §§ 14 ff.

6) Nach Analogie der Verwaltungsdeputationen der Zentrale sind auch Bezirksdeputationen vorgesehen. § 25.

des Bezirksamts führt die Amtsbezeichnung Bürgermeister, die Mitglieder Stadtrat. <sup>1)</sup>

Was ihre Zuständigkeit anbetrifft, so ist von ihnen gesagt <sup>2)</sup>, daß sie die Bezirksverwaltungsbehörden sind, und zwar ausführende Organe des Magistrats, die nach den vom Magistrat aufgestellten Grundsätzen die Geschäfte zu führen haben, die der Magistrat ihnen zuweist. Es soll ihnen insbesondere „die Verwaltung derjenigen städtischen Einrichtungen und Anstalten ihres Verwaltungsbezirks obliegen, die vorwiegend dessen Interessen zu dienen bestimmt sind. Auch soll ihnen die Ernennung derjenigen mittleren und unteren Beamten vorbehalten werden, die in erster Linie zur Verwaltung der Angelegenheiten des Verwaltungsbezirks bestimmt sind.“ Den Bezirksämtern kann ferner durch Ortsstatut die Befugnis, die Stadtgemeinde nach außenhin zu vertreten übertragen werden. <sup>3)</sup>

Demgegenüber liegt der Bezirksversammlung „die Aufsicht über die Verwaltung derjenigen städtischen Einrichtungen und Anstalten ihres Verwaltungsbezirks ob, die vorwiegend den Interessen des Verwaltungsbezirks zu dienen bestimmt sind. Sie stellt alljährlich als Unterlage für den städtischen Haushalt eine Uebersicht über den Bedarf dieser Anstalten und Einrichtungen zusammen und reicht diese vorschlagsweise durch Vermittlung des Bezirksamts an den Magistrat weiter.“ <sup>4)</sup>

Die Aufgaben von Bezirksämtern und Bezirksvertretungen sind absichtlich nicht fest umrissen, um der Entwicklung in dieser Hinsicht möglichst freie Hand zu lassen, wie überhaupt in vielen Punkten der Gesetzentwurf den Charakter eines Rahmengesetzes hat. <sup>5)</sup> Trotzdem läßt sich bereits aus den aufgezählten Befugnissen erkennen, daß den Bezirken und ihren Vertretungen ein nicht unbeträchtliches Maß von Selbständigkeit gelassen worden ist, jedenfalls nicht weniger als es in den hier zum Vergleich heranzuziehenden Verfassungen von New York und Wien geschehen ist. Um die Interessen der Gesamtheit durch die Zentrale zu wahren, bleibt nun allerdings der Zentrale „die Verhinderung der Ausführung von Beschlüssen“ der Bezirksorgane vorbehalten <sup>6)</sup>, und zwar wird diese Befugnis vom Magistrat ausgeübt, gegen dessen Beschluß in diesem Falle der Bezirksversammlung die Beschwerde an die Stadtverordnetenversammlung

<sup>1)</sup> §§ 22 ff.

<sup>2)</sup> § 24.

<sup>3)</sup> § 24.

<sup>4)</sup> § 21.

<sup>5)</sup> Vgl. die Begründung des Entwurfs zu §§ 21 und 24.

<sup>6)</sup> § 26.

offen bleibt, welche dann endgültig entscheidet. Es ist dies eine Regelung, die weder die Verfassung von Wien noch von New York, letztere wenigstens nicht in diesem Umfange kennt. In Wien liegt es wohl daran, daß der Zentrale durch die neben den Bezirksvertretungen stehenden magistratlichen Bezirksämter bereits der maßgebende Einfluß auf die Verwaltung der Bezirke gesichert ist. In New York liegen die Verhältnisse insofern anders, als dort die Gesamtstadt mehr von unten, von den Boroughs her, organisiert ist und infolgedessen die Exekutivbehörden dieser nicht wie in dem vorliegenden Entwurf grundsätzlich als ausführende Organe des zentralen Exekutivorgans bezeichnet sind.<sup>1)</sup> Dort besteht indessen das Recht des Mayor, Beschlüsse der Bezirksorgane in solchen Angelegenheiten, die allgemeinen Charakter haben, für ungültig zu erklären.

Was die Verteilung der Gewalten unter den Bezirksorganen selbst und die Regelung ihrer Geschäftsordnung anbetrifft, so ist diese nach dem Muster der Zentrale, bezw. der Verfassung der östlichen Städteordnung vorgenommen worden. Das Bezirksamt tritt in dieser Hinsicht an die Stelle des Magistrats, die Bezirksversammlung an die der Stadtverordnetenversammlung, Bezirksdeputationen an Stelle der Verwaltungsdeputationen.<sup>2)</sup> Nur in einem Punkte könnte ein Zweifel entstehen. „Die Ausführung der Beschlüsse der Bezirksversammlung erfolgt durch das beteiligte Bezirksamt.“<sup>3)</sup> Ob es in diesem Falle eines übereinstimmenden Beschlusses beider Körperschaften bedarf, wie es für Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in der östlichen Städteordnung vorgeschrieben ist, ist nicht gesagt.

Die mit den Wahlkreisen identischen Bezirke bilden nicht die unterste Einteilung des gesamten Verwaltungsgebietes der Stadtgemeinde Groß-Berlin. Diese wird außerdem noch in Ortsbezirke eingeteilt, an deren Spitze ein Ortsbezirksvorsteher und sein Stellvertreter stehen sollen, die von der beteiligten Bezirksversammlung aus den stimmbfähigen Bürgern des Verwaltungsbezirks auf sechs Jahre gewählt und von dem Bezirksamt bestätigt werden. Diese Ortsbezirksvorsteher unterliegen der Aufsicht des Bezirksamts und sind „verpflichtet, seinen Anordnungen Folge zu leisten, es nament-

---

<sup>1)</sup> S. § 24 Satz 1.

<sup>2)</sup> §§ 21 bis 25, 15 bis 20; hier ist auch die Bestimmung zu erwähnen, daß das beteiligte Bezirksamt zu allen Sitzungen der Bezirksversammlung einzuladen ist und daß seine Vertreter dort jederzeit gehört werden müssen, vgl. § 16.

<sup>3)</sup> § 21.

lich in den örtlichen Geschäften des Ortsbezirks zu unterstützen“.<sup>1)</sup> Es findet hier folglich eine Uebertragung der für das Verhältnis von Bezirksämtern und Magistrat gültigen Rechtsgedanken auf die Organe noch kleinerer Verwaltungseinheiten statt. Auch eine Art von Gemeindevertretung ist in diesen Bezirken vorgesehen. Es können nämlich den Ortsbezirksvorstehern Beiräte aus den stimmfähigen Bürgern des Ortsbezirks beigegeben werden, deren Zusammensetzung und Befugnisse durch besonderes Ortsstatut eine nähere Regelung erfahren kann.

Diese ganzen vorher geschilderten Bestimmungen, die die dezentralisierte Verwaltung der Bezirke der großen einheitlichen Ortsgemeinde betreffen, erhalten ihren besonderen Wert durch den in dem Entwurf unternommenen Versuch, sie in eine nähere organische Beziehung zu der Zentralregierung der Stadt zu bringen. Wir haben gesehen, daß in dem Fehlen solcher Bestimmungen einer der wesentlichsten Mängel der Gemeindeverfassung von Wien zu erblicken ist. Andererseits ist in dem Ausbau des Gedankens, die notwendige Versöhnung von dezentralisierter und zentraler Verwaltung durch eine organische Verbindung von Organen von Teilen der Stadt und der Gesamtstadt möglichst durch Sitz in den Körperschaften beider herbeizuführen, der besondere Wert des New Yorker Systems zu erblicken. In dem Entwurf der Staatsregierung, in dem sonst, was den Aufbau der Bezirksorganisation anbelangt, manche Aehnlichkeit mit dem Wiener System zu finden, der aber mehr als eine glückliche Weiterführung des Stein'schen Gedankens, in der Städteordnung auch örtlich zu dezentralisieren (Bezirksvorsteher), anzusehen ist, hat man in diesem Punkte den dem New Yorker System zu Grunde liegenden Gedanken ausgeführt. Um das Wichtigste vorwegzunehmen, den Bezirksversammlungen gehören, wie bereits erwähnt worden ist, auch die Stadtverordneten an, die von dem beteiligten Wahlkreis in die Stadtverordnetenversammlung entsendet werden, und zwar rücken, da die Wahlen der Stadtverordneten und der Bezirksverordneten in demselben Wahlgange und auf derselben Liste erfolgen, die an erster Stelle gewählten Kandidaten als Stadtverordnete in die Stadtverordnetenversammlung ein, während die nächsten Bezirksverordnete werden, so daß bei einem Ausscheiden von Stadtverordneten während derselben Wahlperiode die nächsten Bezirksverordneten in ihre Stelle aufrücken.<sup>2)</sup> Es ist dies unseres Erachtens eine besonders glückliche Lösung, durch die erreicht wird, daß nur in der Vertretung der

---

<sup>1)</sup> § 27.

<sup>2)</sup> § 14.

Bezirke besonders geschulte Personen in die Vertretung der Zentrale aufrücken können.<sup>1)</sup>

Eine weitere Verbindung der Bezirksversammlung mit der Zentrale entsteht dadurch, daß die Bezirksämter die Vermittlung zwischen den Bezirksversammlungen und -Deputationen und den städtischen Körperschaften übernehmen sollen.<sup>2)</sup> Ferner müssen in Sitzungen der Bezirksversammlung außer den Vertretern des Bezirksamts auch Vertreter des Magistrats jederzeit gehört werden.<sup>3)</sup> Wir kommen damit zu dem Verhältnis von Magistrat und Bezirksämtern. Auch zwischen diesen ist eine organische Verbindung versucht worden. Zwei von den sieben Mitgliedern der Bezirksämter werden durch den Magistrat gewählt, während die fünf übrigen durch die beteiligte Bezirksversammlung gewählt werden, der Vorsitzende und sein Stellvertreter werden vom Magistrat aus den von ihm gewählten Mitgliedern ernannt. Mit dieser Regelung ist, wie die Begründung des Entwurfs zu § 22 sagt, „im Interesse eines gedeihlichen Zusammenarbeitens beider Körperschaften dem Magistrat eine gewisse Einflußnahme auf die Wahl der Mitglieder eingeräumt“ worden. Uns scheint, dieses Ziel hätte auch noch mit anderen Mitteln erreicht werden können, nämlich in ähnlicher Weise, wie dies bei der Verfassung von New York geschehen ist, durch Wahl sämtlicher Mitglieder der Bezirksämter einschließlich des Vorsitzenden durch die Bezirksversammlung. Dafür müßte dann allerdings Sorge getragen sein, daß die Vorsitzenden der Bezirksämter — man könnte ja daran denken, um die Zahl der Magistratsmitglieder auf diese Weise nicht zu vergrößern, mehrere Bezirke zu diesem Zwecke zusammenzufassen — in den Magistrat durch die Bezirksversammlung geschickt würden. Dann wäre die letzte Lücke in einem organischen Aufbau der Gesamtstadt geschlossen.

Wir fassen zusammen. An zwei Punkten scheint uns die Verfassung von Groß-Berlin, wie sie der Entwurf enthält, noch einer Abänderung bedürftig, um einen harmonischen Ausgleich zentraler und dezentralisierter Verwaltung, wie ihn die Verfassung einer solchen Riesenstadt notwendig macht, herbeizuführen. Es ist einmal

---

<sup>1)</sup> Im § 29 ist für den Fall Vorsorge getroffen, daß nur geeignete Ersatzmänner nachrücken können. Ehrenamtlich tätige Bürger können durch Gemeindebeschluß vor Ablauf ihrer Wahlzeit von ihren Aemtern entbunden werden.

Eine ähnliche Verbindung von Bezirks- und Stadtverordneten besteht bezüglich des Boards of Aldermen und den Boards der Distrikte der New Yorker Verfassung, an die hier erinnert werden soll.

<sup>2)</sup> §§ 24, 25.

<sup>3)</sup> § 16.

der zuletzt erwähnte Punkt der direkten Vertretung der Bezirks-exekutive in der Zentralexekutive und es ist zum anderen eine Abschwächung des an sich richtigen Prinzips, daß die Zentralverwaltung, um die Einheitlichkeit zu sichern, die Ausführung von Beschlüssen der Bezirksversammlungen, Bezirksämter usw. muß verhindern können, und zwar in der Weise, daß sich dieser Verhinderungsbefugnis nur auf Beschlüsse allgemeiner Art beziehen darf. Der Entwurf liegt der Landesversammlung vor. Sie wird sich vermutlich zuerst mit der Frage befassen, ob überhaupt der kühne Plan der Staatsregierung, die bisher bestehenden einzelnen Gemeinden Groß-Berlins zu einer einzigen Ortsgemeinde zusammenzufassen, in die Wirklichkeit umgesetzt werden soll. Entschließt sie sich dazu, dann wird sie auch der Frage des Ausgleichs von zentraler und dezentralisierter Verwaltung nähertreten und dabei prüfen müssen, ob in dieser Hinsicht nicht über den Entwurf der Staatsregierung zu Gunsten eines regen kommunalen Lebens auch der dezentralisierten Teile hinausgegangen werden muß.