

Die Weiterführung
der
Preussischen Verwaltungs-Organisation.

Von

Graf Hue de Grais,
Königl. Kreishauptmann.

1878.

Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH

Nombijouplatz 3.

Die Weiterführung
der
Preussischen Verwaltungs-Organisation.

Von

Graf Sue de Grais,
Königl. Kreishauptmann.

Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH 1878

ISBN 978-3-662-32251-2
DOI 10.1007/978-3-662-33078-4

ISBN 978-3-662-33078-4 (eBook)

Inhalt.

	Seite
I. Einleitung	5
II. Der Kreis.	
1. Zurückführung der Kreis-Ordnung auf ihr eigentliches Gebiet	7
2. Einfügung der größeren Städte in den Kreisverband	15
3. Aufbau des Kreises auf den Gemeinden	16
4. Organe der Kreisverwaltung	19
5. Decentralisation	24
III. Verwaltungsjustiz	25
IV. Die Provinz	31
V. Schlußwort	36



I. Einleitung.

Die Organisation unserer inneren Verwaltung ist in eine neue Phase getreten. Sie soll weitergeführt, insbesondere auf die neuen und westlichen Provinzen ausgedehnt werden. Dabei sollen jedoch sowohl die besonderen in diesen Provinzen obwaltenden Verhältnisse, als die mit der Organisation bereits gemachten Erfahrungen eingehende Berücksichtigung finden. In beiden Richtungen ist demgemäß die Organisationsfrage zu erörtern.

Ueber Bedeutung und Grundzüge der Reorganisation unserer inneren Verwaltung hat Verfasser sich bereits vor Erlaß der Kreis-Ordnung ausführlicher ausgesprochen.¹⁾ Die gegenwärtige Schrift knüpft an jene frühere an und geht wie diese davon aus, daß die Verfolgung allgemeiner Theorien ohne Anschluß an das naturgemäß Gewordene und an die tatsächlichen Bedürfnisse dem Zustandekommen einer Reform ebenso hinderlich ist, wie das starre Festhalten an dem Bestehenden und das Sichverschließen gegen das fortschreitende Bedürfnis.²⁾

In der Nichtbeachtung dieses Satzes glaubt Verfasser den Grund dafür suchen zu müssen, daß die stattgehabte Regelung unserer Selbstverwaltung weit hinter den gehegten Erwartungen zurückgeblieben ist und daß ihre an sich gefunden Grundsätze nicht die Anerkennung gefunden haben, die sie in der That verdienen. — Die Organisation hat den Boden des praktischen Lebens verlassen. Schon in ihrer äußeren Gestaltung erscheint sie viel zu weitläufig,

1) Reorganisation der inneren Verwaltung Preußens auf Grundlage der Selbstverwaltung vom Standpunkte des praktischen Lebens. — (Berlin bei Jul. Springer 1871.)

2) S. 3 daf.

während gerade die Selbstverwaltung zu ihrer Durchführung der größtmöglichen Einfachheit bedarf.³⁾ Für die Selbstverwaltungsorgane bildet die Verwaltungsthätigkeit der Regel nach nicht den eigentlichen Beruf wie für die Beamten, sondern nur eine Nebenbeschäftigung. Die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten sind bei ihnen nicht das Produkt eines speziellen Studiums oder einer längeren vorbereitenden Praxis, sondern müssen nebenher im Orange der Geschäfte selbst erworben werden. Rechnet man hinzu, daß sie in ihrer Wirksamkeit größtentheils auf sich selbst angewiesen sind, wo den Beamten in einem geordneten Bureau und in einem geschulten Subalternpersonal sehr wesentliche Hilfsmittel zu Gebote stehen, so treten die großen Schwierigkeiten hervor, die sich diesen Organen entgegenstellen. Keinenfalls darf an ihre Thätigkeit derselbe Maßstab gelegt werden, wie an die der Beamten und es kann nur, wenn ihnen die Gesetzgebung unmittelbar nahe gebracht, wenn ihnen bei Handhabung derselben jede denkbare Erleichterung geschaffen wird, dauernd auf ihre willige und erfolgreiche Mitwirkung gerechnet werden.

Die neue Verwaltungs-Gesetzgebung entspricht diesen Anforderungen nicht. Ihre Organe sind zu zahlreich, die Zuständigkeitsverhältnisse derselben zu verwickelt, die Formen des Verfahrens zu künstlich und weitläufig. Die Gesetzgebung selbst ist dadurch so umfangreich und umständlich geworden, daß sie nur bei speziellem Studium und unter Anwendung umfangreicher Hilfsbücher übersehen und gehandhabt werden kann. Es liegt auf der Hand, daß eine solche Organisation bei der Bevölkerung weder Verständniß noch Anklang hat finden können.

Dazu tritt der große Aufwand an Geld⁴⁾ und Kräften, der

³⁾ S. 5 und 8 das.

⁴⁾ Im Bereich der Kreis-Ordnung betragen im Jahre 1875 die Kosten der Amtsvorsteher und Kreis-Ausschüsse 4 810 888 Mk. Dazu treten noch die Mehrkosten der Provinzialverwaltung für Provinzial- und Bezirksräthe, Bezirksverwaltungsgerichte, Provinzialausschüsse, Landesdirektoren u. dgl.

mit diesen komplizirten Einrichtungen nothwendig verbunden ist. In beiden Beziehungen drängen die Verhältnisse zur Einschränkung. Die Belastung der kommunalen Verbände nimmt unausgesetzt zu und mahnt dringend zur Sparsamkeit. An Kräften, welche für die Selbstverwaltung mit Erfolg verwendet werden können, findet sich gleichfalls kein Ueberfluß, so daß auch bezüglich dieser haushälterisch verfahren, insbesondere jeder Zersplitterung vorgebeugt werden muß. Wesentlich auf diese weitläufige Gestaltung der Selbstverwaltung ist es endlich zurückzuführen, daß während überall auf Verminderung der Beamten und Behörden gehofft wurde, thatsächlich eine nicht unerhebliche Vermehrung derselben eingetreten ist.

II. Der Kreis.

1.

Die Kreis-Ordnung vom 13. Dezember 1872 greift mehrfach auf fremde Gebiete über und entbehrt in Folge dessen der abgerundeten Form und des einheitlichen Charakters. Hauptsächlich kommen hierbei zwei Punkte in Betracht:

a) In den östlichen Provinzen hat das Bedürfniß eines Ersatzes für die wegfallende gutschherrliche Polizei und einer vervollständigung der Landgemeindegesetzgebung zu einer Reihe von Bestimmungen geführt, die mit dem Kreise Nichts zu thun haben.⁵⁾

⁵⁾ Kreis-Ordnung §§ 22—73. Die Kreis-Ord. hat die Amtsbezirke und Gemeinden in eine einigermaßen künstliche Verbindung mit den Kreisen gebracht, indem sie dieselben als Glieder, als Unterabtheilungen des letzteren auführt (§ 21). Die selbstständige Bedeutung der Gemeinde wird damit bei Seite gesetzt, das naturgemäße Verhältniß, in dem der Kreis auf der Gemeinde sich aufbaut (vergl. unten Nr. 3), geradezu umgekehrt. In dem ursprünglichen Regierungsentwurf war eine gewisse Verbindung der Kreise mit den Amtsbezirken durch die Bestimmung gegeben, daß der Kreisausschuß zur Hälfte aus den Amtsvorstehern hervorgehen sollte. Die Kreis-Ordnung hat hiervon abgesehen (§ 131) und damit auch diese Verbindung gelöst.

In den neuen und westlichen Provinzen liegt ein solches Bedürfniß nicht vor. Die gutherrliche Polizei ist hier längst verschwunden⁶⁾, während die Verhältnisse der Landgemeinden wenigstens formell geregelt sind. Es bedarf sonach der Aufnahme derartiger Bestimmungen in die Kreis-Ordnung nicht. Reformen auf diesen Gebieten werden damit selbstredend nicht ausgeschlossen⁷⁾, aber sie müssen selbstständig in besonderen Gemeinde- und Polizeiverwaltungsgeetzen erfolgen, ohne daß die Kreis-Ordnung in ihrem Zustandekommen davon abhängig gemacht oder auch nur damit in Verbindung gebracht wird.

Werden alsdann in Hessen die bestehenden Kreise beibehalten, so würden Zwischenglieder zwischen Kreis und Gemeinde hier ganz entbehrlich.⁸⁾ Die Organisation wird damit wesentlich vereinfacht und jeder Eingriff in die großentheils bewährte kommunale Organisation dieses Landtheils vermieden.

Gleiches gilt von der Provinz Hannover, wenn hier die Amtsbezirke zu zweckmäßig begrenzten Kreisen erweitert werden. Die hannoverschen Aemter waren bei ihrer ausgedehnten Kompetenz⁹⁾ und korporativen Entwicklung, trotz ihrer geringeren räumlichen Ausdehnung, den altpreussischen Kreisen im Wesentlichen ebenbürtig.

⁶⁾ Eine Ausnahme bildet die Provinz Schleswig-Holstein, wo indeß die Aufhebung der noch bestehenden gutherrlichen Polizei im Wege der Spezialgesetzgebung erfolgen muß.

⁷⁾ Die Grundzüge solcher Reformen finden sich in Betreff der Landgemeinden S. 22 — 46, in Betreff der Ortspolizeiverwaltung S. 85 — 91 der oben (Anm. 1) erwähnten Schrift.

⁸⁾ Die Nachtheile, welche diese Zwischenglieder durch die Unbestimmtheit ihrer Stellung, die weiltäufigere Gestaltung des Geschäftsganges, die Kostenvermehrung und vor Allem durch die nicht zu vermeidende Einführung subalternen Elemente in die lokale Instanz mit sich führen, finden sich S. 15—21 das. näher erörtert. Der letztere Mißstand muß in den neuen und westlichen Provinzen, wo die Zahl der größeren Grundbesitzer eine geringere ist und die vorhandenen nicht wie in den östlichen, an die Ausübung polizeilicher Funktionen gewöhnt sind, naturgemäß noch weit stärker hervortreten.

⁹⁾ Ihre Kompetenz war eine viel umfassendere als die der Landräthe. Anm. 41.

Durch Einführung der Kreise mittelst Verord. v.12. Sept. 1867 ist dieser Zustand nicht wesentlich geändert. Die letzteren waren zu ausgedehnt und konnten, weil sie sich darauf beschränken mußten, mehrere Amtsbezirke ungetrennt zusammenzulegen, den Verkehrsrichtungen und gemeinsamen Beziehungen zu wenig Rechnung tragen, um ihrerseits eine nennenswerthe Bedeutung erringen zu können. Sie sind wesentlich auf die ihnen ausdrücklich zugewiesenen Geschäfte beschränkt geblieben und haben selbst bei deren Erledigung viele Schwierigkeiten zu überwinden gehabt, welche die räumliche Entfernung, das Auseinandergehen der Interessen und die gegenseitige Unbekanntschaft der Eingewohnten mit ihren Verhältnissen bereiteten. Diese Schwierigkeiten liegen allein in der unzweckmäßigen Abgrenzung; eine veränderte Organisation innerhalb dieser Grenzen würde daran Nichts zu ändern vermögen; die neue Kreis-Ordnung wird vielmehr, wenn anders sie die großen, ihr gesteckten Ziele erreichen will, von den neu eingeführten Kreisen ganz absehen und auf Bezirke zurückgehen müssen, die sich auf eine mäßige und die lokalen Verhältnisse speziell berücksichtigende Vergrößerung der seitherigen Amtsbezirke beschränken und demgemäß die letzteren in ihrer korporativen Bedeutung vollkommen ersetzen können.¹⁰⁾ Wird damit zwischen der Wirksamkeit der jetzigen Amtsvertretung und derjenigen der demnächstigen Kreistage die gehörige Vermittelung getroffen, so werden sich der Einführung der Kreis-Ordnung in der Provinz kaum wesentliche Schwierigkeiten entgegenstellen. Die Verwaltung hat sich daselbst auf gesunden Grundlagen durchaus günstig entwickelt. Behält man diese Grundlagen bei, so werden die Betheiligten sich in die durch die Kreis-Ordnung bedingten Veränderungen ebenso schnell und leicht hineinfinden, wie es bisher bei allen sonstigen Neuerungen der Fall gewesen ist.

Im Wesentlichen analog dürften sich die Verhältnisse in *Masſau* gestalten lassen und in *Schleswig-Holstein* zu erstreben sein.

¹⁰⁾ Die Bedeutung mäßig ausgedehnter Kreise für die Staats- wie für die Selbstverwaltung wird S. 50—58 das. auseinandergesetzt.

hat doch auch hier bereits in dem mäßiger ausgedehnten Kreise Eiderstedt die Schöpfung von Zwischenbehörden zwischen Kreis und Gemeinde ganz vermieden werden können.

b) Während alle bisherigen Organisationsgesetze sich darauf beschränkten, die Organe der Verwaltung zu schaffen und Stellung und Aufgaben derselben in den allgemeinen Grundzügen zu normiren¹¹⁾, hat die Kreis-Ordnung vom 13. Dezbr. 1872 es im § 135 versucht, die Funktionen des Kreis Ausschusses auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung in allen einzelnen Verwaltungszweigen speziell zu regeln. Da indeß die vielen Einzelfragen, deren gleichzeitige Erledigung damit unternommen wurde, nur im Zusammenhange mit dem betreffenden Verwaltungsgebiet und nach dem Bedürfniß des einzelnen Gegenstandes entsprechend hätten gelöst werden können, so hat dieser Versuch nicht zu dem gewünschten Ziele geführt. Die unternommene Regelung der Zuständigkeit ist weder eine vollständige noch eine sachgemäße geworden und alle diese Bestimmungen haben schon nach wenigen Jahren durch völlig neue ersetzt werden müssen.¹²⁾ Mit dieser Neuregelung ist die Sache indeß nicht abgeschlossen. Das Kompetenzgesetz beruht auf denselben fehlsamen Voraussetzungen, wie die durch dasselbe beseitigten Vorschriften. Es dürfte deshalb über kurz oder lang von einem ähnlichen Schicksal ereilt werden, wie es solches dem angeführten § 135 bereitet hat.

Es liegt auf der Hand, daß die Kreis-Ordnung, die als ein grundlegendes Gesetz einer gewissen Stabilität ohnehin nicht entbehren kann, solchen Schwankungen auf die Dauer nicht unterworfen bleiben darf. Ist es doch schon als ein Mißstand anzusehen, daß dieselbe

¹¹⁾ Auch die, übrigens nach dem Vorbild der neuen Kreis-Ordnung erlassene Amtsordnung für Hohenzollern v. 2. April 1873 (G.=S. S. 145) steht wiederum auf diesem Standpunkt. Vgl. § 43 das.

¹²⁾ Gesetz, betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereich der Provinzial-Ordnung vom 29. Juni 1875. Vom 26. Juli 1876 (G.=S. S. 297).

in ihrem Kompetenzbestimmungen den Abänderungen eines jeden einzelnen Spezialgesetzes ausgesetzt ist. Dazu kommt die große Verwirrung, die durch dieses veränderte System in unsere gesammte Verwaltungsgesetzgebung hineingetragen ist. Gegenstände, die weit auseinander liegen und bisher streng auseinander gehalten waren, werden hier unterschiedslos neben einander gestellt. Aber nicht nur in sachlicher Beziehung werden alle bisherigen Unterscheidungen verwischt, auch auf die verschiedenartigsten lokalen Geltungsgebiete erstreckt sich diese zersetzende Einwirkung. Die auf den engsten Bezirk beschränkte Bau-Ordnung wird ganz in derselben Weise modifizirt,¹³⁾ wie die bereits für das ganze Staatsgebiet, also weit über den Geltungsbereich der Kreis-Ordnung hinaus geregelten Gegenstände.¹⁴⁾ Daß ein Zurechtfinden in diesem bunten Durcheinander mit den äußersten Schwierigkeiten verknüpft ist, bedarf keiner weiteren Ausführung.

Nach Allem diesen muß die neue Kreis-Ordnung sich nothwendig darauf beschränken, Stellung und Aufgaben der von ihr geschaffenen Organe im Allgemeinen zu bezeichnen. Die weitere Ausführung muß der nachfolgenden Spezialgesetzgebung überlassen bleiben.¹⁵⁾ Das Gebäude darf erst bezogen werden, wenn der Bau vollendet ist und jedem Gegenstand der geeignete Platz in demselben angewiesen werden kann. Der Kreisauschuß würde damit allerdings seine Thätigkeit zunächst auf ein engeres Gebiet eingeschränkt sehen, als Kreis-Ordnung und Kompetenzgesetz es ihm anwies. Dieser Mangel ist aber ein nur vorübergehender und die Spezialgesetzgebung dürfte, sobald die Organisation endgültig abgeschlossen ist, nicht lange auf sich warten lassen, sich auch, je einfacher letztere erfolgt,

¹³⁾ Kompetenzgesetz § 156.

¹⁴⁾ Dazu gehören unter Anderen: Armenwesen (das. § 74 ff.), Einquartierung (§ 80 ff.), Fischerei (§ 116 ff.), Gewerbetreiben (§ 123 ff.), Enteignungen (§ 157 ff.), Standesamtsachen (§ 160).

¹⁵⁾ Hierauf wurde bereits auf S. 64 u. 65 der oben erwähnten Schrift hingewiesen.

um so leichter und schneller in dieselbe hineinfinden.¹⁶⁾ Uebrigens müssen gerade die auf diesem Gebiet gemachten Erfahrungen vor Ueberstürzungen warnen und es wird ein allmätiges Vorgehen nicht allein den Ausschüssen die erforderliche Zeit gewähren, sich in diese ihnen völlig neuen Aufgaben hineinzuleben, sondern auch die ganze Entwicklung auf diesem so wichtigen Gebiete zu einer ruhigeren und gesunderen machen.

Es handelt sich also zunächst nur darum, wie die Stellung des Ausschusses überhaupt zu bestimmen ist, wie die ihm auf dem Gebiete der Landesverwaltung zuzuweisenden Aufgaben im Allgemeinen zu bezeichnen und abzugrenzen sind. Die Frage gewinnt dadurch eine hervorragende Bedeutung, daß mit ihrer Erledigung die leitenden Gesichtspunkte für die ganze spätere Gesetzgebung aufgestellt werden. Je wünschenswerther eine ausgedehnte Mitwirkung des Ausschusses auf diesen Gebieten an sich ist, je segensreicher sich dieselbe in allen dazu geeigneten Angelegenheiten gestalten kann, um so mehr muß sie von vornherein von solchen Gegenständen ferngehalten werden, für welche die Thätigkeit des Ausschusses ihrem Wesen nach nicht geeignet erscheint. Bleibt dieses unbeachtet, so wird die Verwaltung gelähmt statt gefördert, der Ausschuß selbst aber weder Bedeutung gewinnen, noch Erfolge erzielen können.

Der Ausschuß bildet ein Kollegium und besteht aus Mitgliedern, denen in der Regel mannigfache praktische Erfahrungen zur Seite stehen, dagegen geschäftliche Kenntnisse abgehen werden. Für eine unbefangene Entscheidung über Fragen der rein örtlichen Verwaltung und über kollidirende Interessen Einzelner in Verwaltungsangelegenheiten bietet er zweifellos bessere Garantien als der einzelne Beamte. In gleicher Weise wird eine vielseitigere und sachkundigere Erwägung

¹⁶⁾ Schon der jetzigen unvollständigen Organisation haben sich mehrere neue Gesetze, wie das Waldschutzgesetz vom 6. Juli 1875, das Baufluchtgesetz v. 2. Juli 1875, das An siedelungs gesetz v. 25. Aug. 1876, eingefügt, während auf anderen wichtigeren Gebieten, wie dem des Wege- und Schulwesens der Abschluß der Organisation seit lange sehulichst erwartet wird.

in solchen Fällen bei ihm erwartet werden können, wo es sich um Begutachtungen und Beschlüsse über allgemeine Einrichtungen und Anlagen, Polizei-Berordnungen u. dgl. handelt.

Andrerseits kann selbstverständlich die Thätigkeit des Ausschusses nicht auf das Gebiet der Staatshoheit, nicht auf diejenigen Zwecke ausgedehnt werden, die der Staat als solcher zu verfolgen hat. Der Ausschuss vertritt den Kreis und steht nicht über demselben. Er vermag demnach auch solche Interessen nicht wahr zu nehmen, die weit über letzteren hinaus reichen.¹⁷⁾ Sodann können auch innerhalb dieser Grenzen solche Geschäfte ihrer Natur nach nicht von ihm besorgt werden, die ein rasches, energisches Vorgehen, ein persönliches Eingreifen¹⁸⁾ oder eine fortlaufende Aufsichtsführung¹⁹⁾ mit sich bringen. Die Mitwirkung des Ausschusses auf diesen Gebieten würde jede prompte und schneidige Verwaltung unmöglich machen und alle die Klagen über Verschleppung wieder wachrufen, die man durch Beseitigung der kollegialen Regierungen zu begraben gedenkt.

Weniger angebracht erscheint ferner die Thätigkeit des Ausschusses bei allen Entschliessungen, welche im Wesentlichen auf formeller Prüfung gegebener Unterlagen beruhen²⁰⁾ oder sich auf Einleitung oder Weiterführung eines die Beschlüsse vorbereitenden Verfahrens beziehen.²¹⁾ In letzterer Beziehung darf dem Ausschuss nur die Entscheidung über gehörig instruirte Sachen zufallen.

¹⁷⁾ Die strenge Durchführung dieses Grundsatzes in den einzelnen Kompetenzbestimmungen bietet die sicherste Schranke gegen Geltendmachung staatsfeindlicher Bestrebungen in den Ausschüssen; die hierdurch für politische Leidenchaften und Parteikämpfe ein für allemal verschlossen werden.

¹⁸⁾ Bei Handhabung der Polizei muß demgemäß die Mitwirkung der Selbstverwaltungsorgane in der Regel ausgeschlossen bleiben. Vgl. § 30 ff. des Kompetenzgef.

¹⁹⁾ Diesen Grundsätzen entsprechen die §§ 60, 118 u. 160 d. Komp.-G. nicht.

²⁰⁾ Hiermit erscheinen §§ 43²⁾, 108 u. 123 des Komp.-G. nicht vereinbar.

²¹⁾ In den §§ 99, 100, 103, 110, 111 u. 112 des Kompetenzgesetzes und §§ 32 ff. des Waldgenossenschaftsgef. v. 6. Juli 1875 findet dieser Grundsatz keine Beachtung.

Im Allgemeinen wird hiernach die Theilung der Geschäfte zwischen Landrath und Ausschuß nach ähnlichen Grundsätzen erfolgen müssen, wie sie aus dem Wesen und der Bedeutung der kollegialen Verwaltungsthätigkeit einerseits und derjenigen des Einzelbeamten andererseits sich ergeben. Wo es auf schöpferischer Thätigkeit, schnellen Entschluß und persönliches Eingreifen ankommt, müssen Einzelbeamte entscheiden, wo Gesetzgebung und Rechtsprechung in Frage stehen, sind Kollegien am Platze.

Eine solche Theilung bietet auch in unserer Gesetzgebung nichts Neues, selbst nicht auf dem Gebiete der rein staatlichen Verwaltung. In den Kreis-Kommissionen zur Entscheidung der Militair-Reklamationen, zur Einschätzung der Gebäude- und der Einkommensteuer, zur Begutachtung der Klassensteuer-Reklamationen sind solche Grundsätze seit langer Zeit bereits in Anwendung gewesen.²²⁾

Uebrigens stehen Landrath und Ausschuß nach Absicht der Kreis-Ordnung (§ 137) in innigster Wechselbeziehung. Ein gedeihliches Zusammenwirken scheint dadurch von vornherein gesichert.²³⁾ Sonderbestrebungen sind kaum denkbar und wenn nach vorstehenden Grundsätzen die Zuständigkeit des Ausschusses etwas eingeschränkt wird, so werden sich gleichwohl seiner mittelbaren Einwirkung auch diejenigen Geschäfte nicht entziehen, welche ihrer Natur nach dem Landrath allein zugewiesen werden müssen.

Mit Ausschcheidung der vorstehend (a u. b) bezeichneten, in die Kreis-Ordnung als solche nicht gehörigen Gegenstände, wird die letztere auf ihr eigentliches Gebiet zurückgeführt und sehr wesentlich

²²⁾ Das Reichsmilitärsgesetz vom 2. Mai 1874 (R.-G.-B. S. 45) wiederholt in § 30 Nr. 4 im Wesentlichen die bereits früher bestandenen Grundsätze. Vgl. übrigens das Gebäudesteuergesetz v. 21. Mai 1861 (G.-S. S. 317) § 9 und das Klassen- und Einkommensteuergesetz v. 1. Mai 1851 (G.-S. S. 193) § 21 und § 14 c.

²³⁾ Ueber die Bedeutung der beiderseitigen Thätigkeit vgl. S. 65, 66 u. 68 der erwähnten Schrift. — Die bezüglich des Ausschusses daselbst ausgesprochenen Erwartungen dürften sich inzwischen im Bereich der Kreis-Ordnung bereits größtentheils erfüllt haben.

vereinfacht. Gleichzeitig wird sie von den Gegenständen befreit, die sich in den einzelnen Provinzen verschieden gestaltet haben und abweichende Bestimmungen für dieselben erforderlich machen. Uebrigens sind Zweck und Bedeutung der Kreise überall dieselben, und da auch ihre Organisation sich den verschiedenartigen Besitz- und Bevölkerungsverhältnissen anpaßt²⁴⁾, so erscheinen mit dieser Aussonderung alle Hindernisse hinweggeräumt, welche sich einer demnächstigen einheitlichen Gestaltung der Kreis-Ordnung für das gesammte Staatsgebiet zur Zeit entgegenstellen. — In diesem Sinne würde eine zunächst für die neuen und westlichen Provinzen zu erlassende Kreis-Ordnung auf die übrigen übertragen werden können, sobald hier die Regelung der Landgemeindeverhältnisse zum Abschluß gediehen sein wird. Es würde damit nicht nur die Provinz Posen der Organisation theilhaftig werden, es würden auch in den Provinzen, wo die Kreis-Ordnung vom 13. December 1872 gilt, sehr wesentliche Verbesserungen derselben zu erreichen sein, ohne daß die Grundlagen derselben irgendwie verlassen zu werden brauchten.

2.

Nicht geringe Schwierigkeiten bietet die Einfügung derjenigen größeren Städte in den Kreisverband, deren Umfang und Bedeutung für die Bildung eigener Stadtkreise nicht ausreichend erscheint. Bereits in den östlichen Provinzen hat die Verschiedenartigkeit, welche bezüglich einzelner den Kreisausschüssen überwiesenen Angelegenheiten zwischen Städten über 10,000 Einwohnern und den kleineren Gemeinden obwaltet, dazu geführt hat, daß diese Gegenstände den Ausschüssen entzogen sind und den Magistraten dieser Städte übertragen sind.²⁵⁾ In den neuen Provinzen hat diesen größeren Städten zum Theil bereits eine weitergehende Selbstständigkeit auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung zugestanden.

²⁴⁾ Vgl. unten Nr. 4a.

²⁵⁾ Kompetenzgesetz §§ 123 u. 128.

Diese Befugnisse werden nicht wohl eingeschränkt werden können. Man wird hier voraussichtlich dazu schreiten müssen, in Städten über 10,000 Einwohner die gesammte Kreisaußschußthätigkeit auf diesem Gebiete auf die Magistrate zu übertragen, unbeschadet der Zugehörigkeit dieser Städte zur Kreis-korporation.

Damit würde jedoch ein Mißstand noch fühlbarer hervortreten, der schon jetzt in der Kreis-Ordnung besteht. Die Kreisaußschüsse, welche von den Vertretern dieser größeren Städte mitgewählt werden, entscheiden gleichwohl auch in den Angelegenheiten mit, in welchen diese Städte eximirt sind und nur die übrigen Kreistheile in Betracht kommen. Hier kann indeß durch die Bestimmung Abhülfe geschaffen werden, daß in Kreisen, in denen eine solche Stadt sich findet, ein Mitglied des Ausschusses speciell als Vertreter derselben gewählt wird, ein Verhältniß, das der Bedeutung dieser Städte innerhalb des Kreisverbandes durchaus entsprechen würde. Dieses Mitglied würde, während Angelegenheiten des ganzen Kreises vom gesammten Ausschuß wahr zu nehmen sein würden, bei den nur die Gemeinden unter 10,000 Einwohnern betreffenden, auszuscheiden haben. Eine solche Organisation würde ferner auch für solche Fälle sich zweckmäßig erweisen, wo neben Anlagen und Anstalten der größeren Stadt (Sparcassen, Krankenhäuser u.) ähnliche Einrichtungen für die übrigen Gemeinden des Kreises bestehen oder eingerichtet werden sollten.

3.

In der Gemeinde findet der Kreis seine nothwendige Voraussetzung, seine sicherste und natürlichste Grundlage. Kreis und Gemeinde verfolgen dieselben Ziele, wenn auch in verschiedenem Umfange und mit verschiedenen Mitteln. Sie ergänzen einander gegenseitig und können nur bei engstem Zusammenwirken ihre Zwecke vollständig erfüllen.²⁶⁾ Die Organisation der Kreise muß sich hiernach möglichst unmittelbar an die der Gemeinden

²⁶⁾ Vgl. S. 8, 49 u. 50 der oben (Anm. 1) erwähnten Schrift.

anschließen. Sie wird dadurch einfacher und übersichtlicher und zugleich naturgemäßer und leichter durchführbar.

In der Kreis-Ordnung v. 13. Dezember 1872 ist wegen der nicht vollständig abgeschlossenen Gemeindeorganisation dieser Grundsatz nur unvollständig zum Ausdruck gekommen. In den neuen und westlichen Provinzen fällt bei geordneteren Gemeindeverhältnissen diese Rücksicht hinweg.

Im Einzelnen ist hervorzuheben:

a) Die Kreisangehörigkeit ist nicht — wie sie in § 6 der Kreis-Ordnung aufgefaßt wird — ein selbstständiger Begriff, sondern wird lediglich durch die Mitgliedschaft in einer der zum Kreise gehörigen Gemeinden bedingt.²⁷⁾

b) Die Vertreter der Landgemeinden können, insoweit Vorsteher und Beigeordnete aus freier Wahl der Gemeinde hervorgehen, unbedenklich von diesen gewählt werden, ohne daß es besonderer Wahlmännerwahlen bedarf.²⁸⁾ Der Kreis, der aus der Gemeinde herauswachsen soll, darf nicht neben derselben seine Wurzeln treiben. Er muß die Organe, die das Gesetz zur Vertretung der Gemeinden nach außen beruft, auch sich gegenüber als solche gelten lassen. Er darf diese Vertreter nicht auf die Erfüllung der so schwierigen Pflichten in der Gemeindeverwaltung beschränken, er muß ihnen auch die damit verbundenen Rechte in vollem Maße gewähren. Zugleich werden auf diesem Wege vorwiegend solche Elemente in den Kreistag geführt werden, die auf dem Boden praktischer Erfahrung stehen und die, weil sie bei der Ausführung der Beschlüsse mitzuwirken haben, auch die Tragweite derselben am Besten würdigen können. Endlich wird hierdurch den Klagen

²⁷⁾ S. 50 Anm. *** das. — Analog bestimmt die Provinzial-Ordnung v. 29. Juli 1875 § 5.

²⁸⁾ S. 63 der Schrift. — Sowohl die älteren Kreis-Ordnungen wie das hannoversche Amtsvertretungsgesetz v. 28. April 1859 enthalten diesen auch in der ursprünglichen Regierungsvorlage enthaltenen Grundsatz. — Analog bestimmt auch die Provinzial-Ordnung § 14 u. 15 und das Gesetz v. 8. März 1871 (G.-S. S. 130) § 10.

über das zu viele Wahlen sehr wirksam abgeholfen, die gerade in den Landgemeinden nur zu berechtigt sind und nothwendig dahin führen müssen, die Bedeutung solcher Wahlen herabzusetzen.

c) Auch abgesehen hiervon müssen alle innerhalb der Gemeinden vorzunehmenden Wahlen nach den Vorschriften der betreffenden Gemeindegesetze erfolgen. Ein Wählen nach verschiedenen Grundsätzen auf diesem begrenzten Gebiete erscheint zwecklos und wird leicht verwirrend einwirken. Die durch das Wahlreglement vorgeschriebene Stimmzettwahl paßt beispielsweise gar nicht zu der in vielen Landgemeinden maßgebenden Stimmordnung nach Klassen und führt daselbst zu großen Weitläufigkeiten. Durch die Umständlichkeit des Wahlverfahrens²⁹⁾ werden diese Schwierigkeiten noch wesentlich vermehrt.

d) Die Kreisabgaben werden nach § 11 der Kreis-Ordnung auf die einzelnen Gemeinden vertheilt. Die Aufbringung der Antheile in den Städten ist der Beschlußnahme dieser überlassen, während sie für die Landgemeinden speciell geregelt wird. Diese letztere Einschränkung kann in den neuen und westlichen Provinzen in Hinblick auf die dortige Gemeindeorganisation wegfallen. Die Subrepartition kann hier allgemein in die Hände der Gemeinden gelegt werden, die auch in dieser Beziehung als die eigentlichen Träger des Kreises erscheinen müssen. Der Kreisverwaltung erwächst dabei eine wesentliche Erleichterung. Zugleich werden innerhalb der Gemeinden verschiedenartige Hebungen vermieden, was ebenso sehr im Interesse der Steuerpflichtigen, wie in dem der Gemeinden liegt.³⁰⁾

e) In Stadtkreisen, in denen ein kollegialer Magistrat besteht, verdient die Uebertragung der Geschäfte des Kreis Ausschusses auf diesen den Vorzug vor der Bildung eines besonderen Stadt-

²⁹⁾ Vgl. unter Nr. 4b 1 u. Anm. 35.

³⁰⁾ Die weitere Ausführung findet sich S. 37—43 der Schrift. Analog bestimmt die Provinzialordnung v. 29. Juli 1875, §§ 106—112.

ausschusses.³¹⁾ Wie im Kreisauschuß müssen auch hier, wenigstens der Regel nach, die Geschäfte der kommunalen und der Landesverwaltung in einer Hand liegen, wodurch die Behandlung konnexer Angelegenheiten erleichtert, Kompetenzstreitigkeiten vorgebeugt, überhaupt der Verwaltungsapparat wesentlich vereinfacht wird. Auch erscheint es inkonsequent, daß in den einen Kreis bildenden Städten die Kreisauschußgeschäfte von besonderen Stadtausschüssen wahrgenommen werden sollen, während diese Geschäfte, soweit sie in den übrigen Städten über 10,000 Einwohner zu besorgen sind, ausdrücklich den Magistraten überwiesen werden.³²⁾ Dem Bedenken, daß die Zahl der Mitglieder eine zu große werden möchte, kann, wie es in der Regierungsvorlage beabsichtigt war, dadurch vorgebeugt werden, daß ausnahmsweise bezüglich der zu großen Magistratskollegien eine entsprechende Reduktion eintritt, wobei indeß nicht zu übersehen ist, daß in einem zu kleinen Kollegium die lokalen Verschiedenheiten innerhalb der größeren Städte nicht die genügende Berücksichtigung finden werden und daß bis zu einem gewissen Grade dieselben Gründe, die einen größeren Magistrat nöthig machen, auch für einen größeren Auschuß sprechen. Wenn endlich gehofft wird, daß die getrennte Organisation eine Geschäftserleichterung für die Mitglieder herbeiführen werde, so dürfte auch diese Hoffnung sich als trügerisch erweisen. Beide Organe werden in den meisten Fällen auf dieselben Persönlichkeiten sich angewiesen sehen und es liegt auf der Hand, daß die Thätigkeit der letzteren durch das Tagen in zwei Kollegien in weit größerem Maße in Anspruch genommen wird, als es der Fall sein würde, wenn alle Geschäfte in ein und demselben erledigt werden.

4.

Die Organe der Kreisverwaltung bilden Kreistag, Kreisauschuß und Landrath.

³¹⁾ In dem Kompetenzgesetz §§ 6 u. 7 wird ein besonderer Stadtauschuß eingeführt, während die Regierungsvorlage den hier vertretenen Grundsatz enthielt. Vgl. S. 67 u. 68 der erwähnten Schrift.

³²⁾ Vgl. oben Nr. 2 und Anm. 25.

a) die Zusammensetzung des Kreistages wird in der Kreis=Ordnung vom 13. Dezember 1872 in der Weise geregelt, daß

1. Die Bevölkerungsziffer sowohl für die Zahl der Mitglieder (§ 84) als für die Vertheilung derselben auf Stadt und Land (§ 89¹) maßgebend ist,
2. die Zugehörigkeit zum Wahlverbände der größeren ländlichen Grundbesitzer von der gezahlten Grund- und Gebäudesteuer abhängt (§ 86),
3. die auf das Land entfallenden Stimmen zu gleichen Theilen zwischen dem größeren Grundbesitz und den Landgemeinden vertheilt werden (§ 89²).

Als konsequent wird das Nebeneinanderbestehen dieser verschiedenen Vertheilungsmaßstäbe nicht gelten können. Man darf mit Recht die Frage aufwerfen, ob nicht richtiger die kommunale Steuerkraft allgemein zu Grunde zu legen gewesen wäre, ob nicht ferner, wie die Auscheidung der größeren Grundbesitzer nach der Steuer bemessen wird, auch die innerhalb ihres Wahlverbandes sich in erheblichem Umfange geltend machenden steuerlichen Verschiedenheiten zu berücksichtigen gewesen sein möchten.³³⁾ Gleichwohl sind diese Gründe nicht entscheidend genug, um von der in den östlichen Provinzen bereits durchgeführten Zusammensetzung wieder abzugehen. Da ferner grundsätzliche Verschiedenheiten zwischen den einzelnen Theilen des Staates auf diesem Gebiete nicht zulässig sein würden, so wird man diese Vorschriften auch in den neuen und westlichen Provinzen zur Anwendung bringen müssen. Ihre allgemeine Durchführung wird ohnehin wesentlich durch den Umstand erleichtert, daß sie sich mit einer gewissen Elastizität den verschiedenartigen Besitz- und Bevölkerungsverhältnissen anpassen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Feststellung des für die Auscheidung des großen Grundbesitzes maßgebenden Steuer-

³³⁾ Eine entsprechende Vertheilung war S. 61 bis 63 der Schrift vorgeschlagen.

fages. Hierfür ist bereits ein gewisser Spielraum gewährt.³⁴⁾ — Wenn dieselben sich indeß bei den großen, nicht nur zwischen den Provinzen, sondern auch innerhalb derselben obwaltenden Verschiedenheiten schon im Gebiet der Kreis-Ordnung hie und da als zu eng erwiesen haben, so muß dieses in weit höherem Grade in den neuen und westlichen Provinzen der Fall werden, da in diesen die Besitzverhältnisse weit mannigfaltiger gestaltet sind. Hier erscheint eine weitergehende Berücksichtigung dieser Verhältnisse an der Hand specieller statistischer Ermittlungen unerlässlich. Wird diese vernachlässigt, so können leicht durch zufällige Konjunkturen Elemente von der Kreisvertretung ausgeschlossen bleiben, die nach Intelligenz und Bedeutung in derselben nicht entbehrt werden können und nach den Absichten der Kreis-Ordnung auch nicht entbehrt werden sollen.

b) Die Bestimmungen der Kreis-Ordnung über Versammlungen und Geschäfte des Kreistages (§§ 115 — 126) werden zwar an sich auf die neuen und westlichen Provinzen übertragen werden können, sind jedoch nach den in der Einleitung gedachten Gesichtspunkten mehrfacher Vereinfachungen fähig:

1. Das besondere Wahlreglement erschwert, weil es außerhalb des eigentlichen Rahmens der Kreis-Ordnung steht, die Uebersicht und erscheint auch übrigens völlig entbehrlich. Jedenfalls sind die Vorschriften desselben, die noch durch sehr umfangreiche Ausführungsbestimmungen ergänzt werden,³⁵⁾ viel zu verwickelt und detaillirt und es wird z. B. der eignen Bestimmung der wählenden Körperschaft füglich überlassen bleiben können, ob sie im gegebenen Falle durch Abstimmung oder Akklamation die Wahl bewirken will.

³⁴⁾ Vgl. § 86 der Kreis-Ordnung, wonach insbesondere für die Provinz Sachsen die Möglichkeit einer besonderen Erhöhung des Steuerfages von 100 auf 150 Thlr. gegeben ist.

³⁵⁾ Instruktion v. 10. März 1873 (Min.-Bl. S. 121). Die Umständlichkeit des Wahlmodus wird in dem dieselbe begleitenden Circular (Nr. 21) ausdrücklich anerkannt. Auch der Hinweis auf die analogen Vorschriften in Betreff der Reichstagswahlen erscheint nicht zutreffend, da es sich hier um Wahlen in meist kleineren und durchweg fest begrenzten Körperschaften handelt

2. Gleiches gilt von den vorgeschriebenen Formalitäten der Vorladung (§ 118). Auch hier kann dem Kreistag die Anwendung anderer Formen (z. B. Veröffentlichung durch das Kreisblatt) unbedenklich überlassen werden.

Ferner gehört die in diesem und den §§ 125, 127 und 129 angeordnete Einsendung von Abschriften an die Regierung nicht in die Kreis-Ordnung, sondern höchstens in einer den Landrätthen zu ertheilenden Instruktion.

3. Der § 119 enthält gleichfalls eine das Recht der Beschlußfassung übermäßig einengende Form, für die ein Bedürfniß nicht vorliegt. Gegenstände, die vielleicht schon früher umständlich erörtert sind oder sonst völlig klar liegen, über die vielleicht der vollzählig versammelte Kreistag einstimmig beschließt, bedürfen gewiß nicht der hier vorgeschriebenen Vorbereitung. Wo solche aber erforderlich ist und der Vorsitzende nicht etwa von selbst die vorherige Klarstellung veranlaßt hat, ist der Kreistag in der Lage, solche jederzeit herbeizuführen, nöthigenfalls durch Aussetzung des Beschlusses bis zur nächsten Sitzung.

Durch Beseitigung aller dieser Formen wird die Sache nur gewinnen.

c) In Betreff der Organisation des Kreis Ausschusses wird bei der in Aussicht zu nehmenden geringeren Ausdehnung der Kreise die Zahl von vier Mitgliedern sehr vielfach genügen und die bisherige Zahl von sechs³⁶⁾ auf die Fälle beschränkt werden können, in denen Größe oder Vielgestaltigkeit des Kreises solches fordern.

d) Die Stellung des Landraths³⁷⁾ ergibt sich aus dem oben Gesagten³⁸⁾ von selbst. Da er auf engstes Zusammenwirken mit dem Ausschusse angewiesen erscheint, so empfiehlt es sich schon

³⁶⁾ Kreis-Ordnung § 131.

³⁷⁾ Diese Bezeichnung erscheint mit dem Wegfall der gegenwärtigen Kreis- und Amtseintheilung auch für die Provinz Hannover anwendbar.

³⁸⁾ Vgl. oben Nr. 1b.

im Interesse einer einfacheren billigeren Verwaltung, daß diese Gemeinsamkeit auch formell gewahrt werde, daß keine Trennung der Büreaus und des Unterpersonals für beide Organe erfolge. Keinenfalls darf aber, wie es mehrfach geschehen, der Landrath bezüglich seiner Dienstunkostenentschädigung von Bewilligungen des Kreistages abhängig gemacht und damit ein Grundsatz verlassen werden, den die altpreußische Gesetzgebung auf das Bestimmteste festgestellt hatte.³⁹⁾ Die durch den Ausschuß dem Landrath erwachsenen Kosten werden hiernach nur vom Staate getragen werden können.

Die Bedeutung des Landraths als eines staatlichen Organes wird durch die Stellung desselben im Ausschuß noch wesentlich erhöht. Es erscheint deshalb ganz konsequent, daß derselbe vom Staate ernannt wird.⁴⁰⁾

In gleicher Weise muß das Recht der Bestellung des Stellvertreters für den Staat in Anspruch genommen werden. Eine Feststellung dieses Grundsatzes erscheint wichtig, weil die Fassung des § 75 der Kreis-Ordnung die Frage offen läßt, wie es zu halten sei, wenn die Kreisdeputirten nicht geneigt oder nicht geeignet sind, die vollständige Vertretung des Landraths zu übernehmen. In den neuen und westlichen Provinzen, wo das Institut der Kreisdeputirten bisher größtentheils unbekannt war, wird dieser Fall noch häufiger eintreten, wie in den östlichen. Es wird sich deshalb empfehlen, die Aufgabe der Kreisdeputirten — unbeschadet des Rechtes der Staatsregierung, denselben die gesammten landwirthschaftlichen Geschäfte zeitweilig zu übertragen — doch zunächst auf die Vertretung des Landrathes beim Vorsitz im Kreistag und Ausschuß in solchen Fällen zu beschränken, wo ein besonderer Vertreter nicht bestellt ist und die laufenden Geschäfte vom Kreissekretär wahrgenommen werden müssen.

³⁹⁾ § 4 der in den Jahren 1841—46 über das Ausgabenbewilligungsrecht der Kreisstände für die einzelnen Provinzen erlassenen Verordnungen.

⁴⁰⁾ Kreis-Ordnung § 74. — Vgl. S. 69 u. 70 der Schrift.

5.

Durch die Kreis-Ordnung wird ein Theil der bislang von den Provinzialbehörden verwalteten Angelegenheiten auf die Kreis-ausschüsse übertragen. Die damit eingeleitete Decentralisation entspricht einem dringenden Bedürfniß und zählt zu den wesentlichsten Vorzügen der neuen Organisation. Dieselbe ist aber damit nicht abgeschlossen. Sie ist noch nicht einmal an dem Ziele angelangt, welches andere und selbst kleinere Länder ohne solche Organisation seit lange erreicht haben.⁴¹⁾ Die außerordentliche Einschränkung, welche die Kompetenz der Unterbehörden gerade in der preussischen Gesetzgebung nicht nur bisher gefunden hat, sondern bis in die neueste Zeit hinein findet,⁴²⁾ wird darauf zurückgeführt werden müssen, daß sie ursprünglich den Landrath nur als Organ, als ständigen Kommissar der Regierung aufsaßte.⁴³⁾ Bei letzterer lag der Schwerpunkt der ganzen Verwaltung, dem Landrath fiel eine nur vorbereitende, keine selbstständig entscheidende Thätigkeit zu.

Mit einer einfachen, raschen und sachgemäßen Verwaltung sind

⁴¹⁾ So hatten z. B. in Hannover die Aemter, soweit nicht besondere Beschränkungen erlassen waren, die gesammte Verwaltung innerhalb ihrer Bezirke selbstständig zu führen. (Amts-Ordn. v. 10. Mai 1859 §§ 1 u. 19.) Hier galt also als Regel, was in Preußen die Ausnahme bildete. Der Grundsatz findet auch in der hannoverschen Specialgesetzgebung die weitgehendste Anwendung und es waren unter Anderem den Aemtern zur ausschließlichen und instanzmäßigen Entscheidung überwiesen alle Ein- und Auswanderungen, Expropriationen, Armenstreitigkeiten, gewerblichen Concessionen, wasserbaulichen Anlagen, die Ertheilung von Hausirscheinen, ferner unter Konkurrenz des Militärkommissars die Aushebungen und unter der des Superintendenten der kirchlichen und Schul-Bauten bis zum Werthe von 3000 M.

⁴²⁾ So wird die unmittelbare Aufsicht über die Gemeindeforstverwaltung (G. v. 14. August 1876, G.-S. S. 373) und über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden (B. v. 27. Septbr. 1875, G.-S. S. 571), die Genehmigung zur Vereidigung nicht staatlich angestellter Forstbeamten (§ 23 d. G. v. 13. April 1878, G.-S. S. 222) in allen Fällen der Provinzial-Instanz vorbehalten.

⁴³⁾ B. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden v. 30. April 1815 (G.-S. S. 85) § 33.

diese Grundsätze unvereinbar und es muß als eine der wichtigsten Aufgaben unserer demnächstigen Gesetzgebung bezeichnet werden, die Decentralisation auf den einzelnen Verwaltungsgebieten weiter zu führen, sie insbesondere auch auf solche Gegenstände auszudehnen, die nach der oben⁴⁴⁾ angegebenen Geschäftstheilung zunächst dem Landrath zufallen würden. Grundsätzlich müssen der Kreisinstanz (Landrath oder Kreisaußchuß) alle Angelegenheiten zur ersten Entscheidung überwiesen werden, die sich innerhalb der Grenzen des Kreises bewegen und nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen dürfen Ausnahmen von dieser Regel zugelassen werden. Damit würde am wirksamsten allen Klagen abgeholfen werden, die sowohl über Verschleppung, Formalismus und Vielschreiberei in der Verwaltung, als über die beständig anschwellende Arbeitslast der Behörden in immer weiteren Kreisen sich geltend machen.

III. Verwaltungsjustiz.

Mit der Organisation ist die Einführung einer Verwaltungsjustiz in Verbindung gebracht. Für den Kreis ist ein besonderes Verwaltungsfreitverfahren, für die Provinzialinstanz außerdem ein von den übrigen Verwaltungsorganen völlig getrenntes Verwaltungsgericht angeordnet.⁴⁵⁾ Diese Spaltung beruht auf theoretischen Erwägungen, sie hat sich in der Praxis in keiner Weise bewährt und für unsere Verwaltung die größten Mißstände zur Folge gehabt:

1.

Es fehlt an jedem festen Prinzip für die Scheidung der streitigen von den nicht streitigen Verwaltungssachen. Zu ersteren sollen die Streitfachen über die aus den Verwaltungsgesetzen entspringenden Rechte und Pflichten, zu letzteren die auf Erwägungen der Zweckmäßigkeit beruhenden Beschlüsse der

⁴⁴⁾ Nr. 1b.

⁴⁵⁾ Gesetz, betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsfreitverfahren v. 3. Juli 1875 (G.-S. S. 375).

Verwaltungsorgane gerechnet werden. Beide Begriffe, von denen der erste sich auf die Gründe, der letztere auf die Gegenstände der Entscheidung bezieht, stehen aber in keinerlei Gegensatz zu einander. Sie treten in der Regel in ein und derselben Sache zugleich auf und sind darin oft auf das Engste mit einander verbunden, indem die Zweckmäßigkeitsgründe für die Entscheidung über Rechte und Pflichten der Einzelnen vorwiegend maßgebend sind. — So hat sich die Scheidung im Einzelnen keineswegs nach jenen allgemeinen Gesichtspunkten und überhaupt mehr nach äußeren als nach inneren Gründen vollzogen. Die ganze Verwaltung erscheint dadurch in durchaus künstlicher Weise gespalten und zerrissen. Fragen, die sehr empfindlich in die Rechte und Pflichten der Einzelnen eingreifen, mußten gleichwohl, weil die Formen des Streitverfahrens sich nicht anwendbar erwiesen, als Verwaltungssachen behandelt werden,⁴⁶⁾ während andererseits Gegenstände, die wesentlich nach Maßgabe des Bedürfnisses und der Zweckmäßigkeit zu beurtheilen sind, dem Streitverfahren zugewiesen worden sind.⁴⁷⁾ Aus gleichem Grunde haben Angelegenheiten, die in der Kreis-Ordnung dem Streitverfahren bereits überwiesen waren, demselben im Kompetenzgesetz schon wieder entzogen werden müssen.⁴⁸⁾ Es sind ferner Gegenstände von völlig gleichartiger Beschaffenheit in ein und dem-

46) Dahin gehören z. B. die Anordnungen auf Grund des Viehsuchen-gesetzes v. 25. Juni 1875 (§ 6 das. und Komp.-G. § 38); die auf Grund des Enteignungsgesetzes v. 11. Juni 1874 auferlegten Einschränkungen (§ 56 das. und Komp.-G. § 157 u. 158); die Streitigkeiten bei Anlegung von Straßen und Plätzen (Ges. v. 2. Juli 1875 §§ 5, 8, 9 u. 16) und bei Feststellung des Gemeindebeitragsverhältnisses (Komp.-G. § 42⁴); die Veragung der Konzession zu gewerblichen Anlagen (das. § 123—125); die Zurücknahme gewisser gewerblicher Konzessionen (das. § 126).

47) So beim Wegebau (Kreis-Ordnung § 135 Nr. II 1 a), beim Schulbau (Komp.-G. § 78, Nr. 1), bei Beschaffung der Vorfluth (das. § 100).

48) In diesem Sinne sind § 135, V u. IX, Nr. 9 und § 140 der Kreis-Ordnung, sowie § 56b des Enteignungsgesetzes v. 24. Juni 1874 abgeändert durch die §§ 123, 42⁴ und bez. 157 des Kompetenzgesetzes.

selben Gesetz bald als streitige, bald als nicht streitige angesehen.⁴⁹⁾ Gegen polizeiliche Verfügungen ist sogar neben der Beschwerde unter gewissen Einschränkungen die Klageerhebung alternativ zugelassen,⁵⁰⁾ wodurch, wenn von mehreren, durch eine polizeiliche Verfügung Betroffenen diese verschiedenen Rechtsmittel ergriffen und verschiedenartige Entscheidungen herbeigeführt werden, eine vollständige Rechtsverwirrung entstehen muß.

Es liegt auf der Hand, daß diese willkürliche und schwankende Scheidung der Gegenstände für eine so fundamentale Sonderung der Organe und des Verfahrens keine geeignete Grundlage bietet. Die Einrichtung begegnet deshalb nicht nur in der praktischen Durchführung nahezu unübersteigbaren Schwierigkeiten, es muß auch ihre prinzipielle Bedeutung bei ihrer Unvollständigkeit und Systemlosigkeit völlig werthlos erscheinen.

2.

Das Streitverfahren entspricht den Bedürfnissen der Verwaltung nicht; es erscheint zu verwickelt und weitläufig; für eilige Sachen auch zu langsam. Daneben bietet die prozeßmäßige Feststellung vieler, namentlich der rein thatsächlichen Streitpunkte oft noch ganz besondere Schwierigkeiten.⁵¹⁾ Schon in der

⁴⁹⁾ So unterliegt die Beschwerde wegen Beitragspflicht zu den Gemeinde-, Amtsverbands-, Kreis- und Schullasten dem Streitverfahren (Komp.-Gesetz §§ 49, 57 Nr. 3, 65 u. 78 Nr. 2), zu den Reichlasten dem Verwaltungsverfahren (das. § 121 Nr. 3); so die Verfassung der Konzession, wenn es sich um gewerbliche Anlagen handelt, dem Verwaltungsverfahren (Komp.-Ges. § 127), wenn Gast- und Schankwirthschaften oder Kleinhandel mit Getränken in Frage stehen, dem Streitverfahren (§§ 128 u. 132 das.); so findet bei Unterfassung gewerblicher Betriebe das Verwaltungsverfahren statt, wenn sie wegen überwiegender Gefahren und Nachtheile erfolgt (§ 126 das.), das Streitverfahren, wo sie auf Grund von Bestrafungen wegen Sittlichkeitsvergehens erfolgt (§ 133¹ das.)

⁵⁰⁾ Komp.-Ges. §§ 30—32 und Viehschengegesetz v. 25. Juni 1875, § 6.

⁵¹⁾ Vgl. z. B. den Fall in § 78 Nr. 1 des Komp.-Ges. Der Unanwendbarkeit des Streitverfahrens auf die verschiedenartig gestalteten thatsächlichen Verhältnisse wird man es zuschreiben müssen, wenn bereits im Waldschußgesetz vom 6. Juli 1875 (G.-S. S. 416) ein abweichendes Verfahren eingeführt war!

Einleitung ist der hohen Bedeutung Erwähnung gethan, welche Einfachheit der Organisation und des Verfahrens gerade für eine ausgedehnte Selbstverwaltung hat. Bei der Einführung der Verwaltungsjustiz ist diesem Bedürfniß keinerlei Rechnung getragen, unsere Verwaltung hat in dieser Beziehung sogar bedeutende Rückschritte gemacht. Bistlang Jedermann zugänglich, muß sie jetzt Vielen erst durch Anwälte vermittelt werden, um Anderen bei der angeborenen Scheu vor Klagen, Prozessen und Kosten vielleicht ganz verschlossen bleiben. Endlich konnten alle erleichternden und vereinfachenden Formen des gerichtlichen Verfahrens auf das Streitverfahren keine Anwendung finden,⁵²⁾ so daß jede, auch die unbedeutendste und einfachste Sache, in die lästige Form eines streng formellen Verfahrens hineingebannt wird.

3.

Eine weitere nachtheilige Folge ist die Vielgestaltigkeit der Organe in der Provinzialinstanz. Verschiedene Gründe haben innerhalb derselben ohnehin zu Scheidungen geführt, die in der Kreisinstanz nicht vorhanden sind und so erscheinen die im Kreisauschuß so glücklich vereinigten Geschäfte hier gesondert wie folgt:

a) Die wirtschaftliche Verwaltung liegt dem Provinzialauschuß und Landesdirektorium, die staatliche den staatlichen Organen ob.

b) Die letztere spaltet sich wiederum in die streitige, welche den Verwaltungsgerichten, und in nicht streitige, welche den anderen Verwaltungsorganen zufällt.

c) Die letztere endlich vertheilt sich auf die Provinz mit dem Ober-Präsidenten und Provinzialrath und den Bezirk mit dem Bezirks-Präsidenten und Bezirksrath.

⁵²⁾ Dahin gehören die ausgedehnte Kompetenz des Einzelrichters (Gerichtsverfassungsgef. v. 27. Januar 1877, § 23); — das erleichterte Mahnverfahren (Civilprozeß-Ord. v. 30. Jan. 1877 §§ 628 ff.); — die Klageanbringung zu Protokoll (§ 457 daf.); — das Erscheinen der Parteien vor Gericht ohne vorbereitende Verhandlungen (§ 461 daf.) u. dgl.

Ganz naturgemäß erfordert diese Organisation einen großen Aufwand an Kräften und Geld. Aber außerdem bringt sie auch der Sache selbst erheblichen Schaden, da neben den unverändert fortbestehenden Konflikten zwischen Justiz und Verwaltung eine neue weit ergiebigere Quelle für Kompetenz Zweifel und Kontroversen sich eröffnet und auch die Beziehungen zwischen diesen zahlreichen Organen sich aus räumlichen und geschäftlichen Gründen sehr umständlich gestalten müssen.

Zur Beseitigung dieses Mißstandes ist von den Freunden selbstständiger Verwaltungsgerichte zunächst die Aufhebung der Provinzial- und Bezirksräthe in Vorschlag gebracht. Damit würde es jedoch an einem Selbstverwaltungsorgan in Verwaltungssachen in der Provinz ganz fehlen und ganz abgesehen von der dadurch bedingten allgemeinen Einschränkung der Selbstverwaltung auch jede Rekursinstanz für die Kreisausschüsse hinwegfallen. Eine solche kann nicht entbehrt werden und es drängt damit Alles auf Organe hin, welche die bisherige Thätigkeit der Verwaltungsgerichte und die der Bezirks- bez. Provinzialräthe in sich vereinigen können. Auch hieraus ergiebt sich die Nothwendigkeit, die strenge formelle Scheidung der streitigen von der übrigen Verwaltung zu beseitigen.

4.

Die selbstständige Organisation der Verwaltungsjustiz beruht wesentlich auf einer einseitigen Vorliebe für richterliche Formen. Ein Bedürfniß zu einer solchen lag nicht vor. Aus der Reformbedürftigkeit unserer Verwaltung an sich war es jedenfalls nicht zu folgern. Dieser sollte zunächst durch die Selbstverwaltung abgeholfen werden und es hätten also zunächst deren Wirkungen abgewartet werden müssen. Statt dessen hat man die Schwierigkeiten ihrer Durchführung durch die mit der Verwaltungsjustiz verbundenen vermehrt und ihre Erfolge durch die Mißerfolge der letzteren herab-

gemindert, wenn nicht völlig in Frage gestellt.⁵³⁾ Außerdem sind aber auch die in der Verwaltungsjustiz erstrebten Garantien in allen wesentlichen Punkten ohne eine gesonderte Organisation derselben, ohne Bildung förmlicher Gerichte und eines eigenthümlichen Verfahrens zu erreichen. Sie sind theils schon in der Selbstverwaltung gegeben, theils leicht mit derselben zu verbinden. Für die Unabhängigkeit der Spruchbehörden bietet die Heranziehung der durch das Vertrauen der Bevölkerung berufenen Mitglieder der Ausschüsse eine sichere Garantie, während das Verfahren vor den letzteren unbedenklich unter Anhörung aller Beteiligten, der Regel nach öffentlich und in allen dazu geeigneten Fällen mündlich erfolgen kann.⁵⁴⁾ Damit ist bereits ein Streitverfahren gegeben, neben welchem ein zweites mit weiter gehenden Förmlichkeiten bedeutungslos und völlig unberechtigt erscheinen muß.

Endlich würde nach wie vor die Spitze der ganzen Verwaltung durch das Oberverwaltungsgericht gebildet werden. Dieses würde jedoch ausschließlich über die Gesetzmäßigkeit der endgültigen Entscheidungen aller Behörden und Selbstverwaltungsorgane zu befinden haben, über Klagen wegen falscher oder unterlassener Anwendung bestimmter gesetzlicher Vorschriften.⁵⁵⁾ Indem dasselbe über und nicht neben den Verwaltungsorganen steht, wird jeder störende Eingriff in den Gang der laufenden Verwaltung vermieden. Seine Thätigkeit wird auf ein bestimmt abgegrenztes Gebiet gewiesen und dabei von allen thatsächlichen Fragen des täglichen Lebens von bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen ferngehalten, die nur von nahestehenden Organen übersehen und entschieden werden können. Das Gericht, welches ausschließlich bestimmt sein würde

⁵³⁾ Vgl. Anm. * Absatz 2 auf S. 36 der oben (Anm. 1) erwähnten Schrift.

⁵⁴⁾ Die mündliche kontradiktorische Verhandlung ist schon jetzt im gewöhnlichen Verwaltungsverfahren nicht nur zulässig (Prov.-Ord. § 69 u. Komp.-G. § 17), sondern in manchen Fällen sogar geboten (§ 123 das. und § 21² der Gewerbe-Ord.).

⁵⁵⁾ Vgl. S. 76 der oben (Anm. 1) erwähnten Schrift.

die vollständige und die einheitliche Anwendung der Gesetze in der ganzen Verwaltung zu sichern, wird damit um so besser und erfolgreicher dieser bedeutungsvollen Aufgabe genügen können.

IV. Die Provinz.

1.

Nach Wegfall der Verwaltungsgerichte bleiben in der Provinz noch zwei Selbstverwaltungsorgane bestehen, der Bezirksrath und der Provinzialrath.⁵⁶⁾ Auch für diese Doppelbildung läßt sich weder aus der bisherigen Entwicklung noch aus der Natur der Sache eine ausreichende Veranlassung ableiten. Eins dieser beiden Organe wird entbehrt werden können und bei der Nothwendigkeit einer einfacheren Gestaltung gerade der provinziellen Verwaltung⁵⁷⁾, entbehrt werden müssen. Es entsteht damit die Frage, ob in der Provinz oder in dem Bezirk der geeignetere Boden für das beizubehaltende Organ gegeben sei. Für die Provinz spricht der Umstand, daß diese und nicht der Bezirk eine Korporation bildet und eine Vertretung besitzt. Gleichwohl zwingen die Verhältnisse zur Beibehaltung des Bezirks. Schon der Umfang der Geschäfte und die Größe der Entfernungen lassen die Provinz weniger geeignet erscheinen. Vor Allen ist aber zu beachten, daß auch bei den Entscheidungen in dieser Instanz die thatsächlichen Verhältnisse eingehende Berücksichtigung fordern, eine solche aber in der ausgedehnteren Provinz nothwendig eine unvollkommene bleiben müßte.

2.

Wenn die Beseitigung des Provinzialrathes sich hiernach als nothwendig ergibt, so bieten auch die demselben zugewiesenen

⁵⁶⁾ Prov.-Ord. v. 29. Juni 1875 §§ 62—75.

⁵⁷⁾ Vgl. oben III 3. — Die Bildung beider Organe würde in den Provinzen Schleswig-Holstein und Hessen-Rassau ohnehin auf Schwierigkeiten stoßen, da ersterer die Bezirkseintheilung fehlt und in letzterer die provinzielle Vertretung den beiden bestehenden Bezirken sich anschließt.

Funktionen in dieser Beziehung kein Hinderniß. — Zunächst sind demselben vereinzelte Gegenstände zur ersten Entscheidung⁵⁸⁾, sowie unter Ueberspringung des Bezirksraths gewisse Beschwerden gegen Beschlüsse der Kreisausschüsse zur Rekursentscheidung überwiesen.⁵⁹⁾ Beide Funktionen gehören richtiger vor das für den Bezirk gebildete Organ. Sie scheinen dem Provinzialrath nur zugewiesen zu sein, um auch diesem ein angemessenes Feld der Thätigkeit zu eröffnen. Außerdem ist der Provinzialrath die allgemeine Beschwerdeinstanz für den Bezirksrath.⁶⁰⁾ Auch hier steht seine Thätigkeit zu entbehren. Zunächst entspricht die Herausbildung einer völlig selbstständigen Instanz für die Provinz nicht der bisherigen Organisation. Bisher war die Regierung die eigentliche Provinzialverwaltungsbehörde.⁶¹⁾ Der Ober-Präsident stellte keine Mittelinstanz zwischen dieser und der Centralbehörde dar, sondern war, wo er nicht als Kommissar des Ministers ausnahmsweise die Rekursinstanz bildete, zugleich Präsident am Hauptorte der Provinz.⁶²⁾ In dem Provinzialrath wird dagegen eine neue Instanz eingeschoben und die ohnehin große Zahl unserer Instanzen noch weiter vermehrt, denn auch die Ministerialinstanz wird damit keineswegs beseitigt.⁶³⁾ Sodann ist der Provinzialrath, der auf ganz ähnliche Weise aus dem Provinzialausschuß hervorgeht, wie der Bezirksrath, schon dieser seiner Zusammensetzung wegen wenig geeignet, die höhere Instanz über letzteren zu bilden. Endlich erscheint diese Instanz auch dadurch entbehrlich, daß mit zunehmender Verlegung des Schwerpunktes der

⁵⁸⁾ Vgl. Prov.-Ord. § 64—66 u. Komp.-Gef. §§ 74, 82 Nr. 3, 116, 138, 139, 141, 145, 163.

⁵⁹⁾ Vgl. Komp.-Gef. §§ 42, 46, 52, 54, 62, 82.

⁶⁰⁾ Komp.-Gef. § 24.

⁶¹⁾ Verordn. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 (G.-E. S. 85).

⁶²⁾ Das. §§ 4 u. 32.

⁶³⁾ Vgl. Komp.-Gef. §§ 82, 116, 127, 138—141, 145, 153 u. Baufuchtgef. v. 2. Juli 1875 (G.-E. S. 561) § 17.

Verwaltung in die unterste Instanz,⁶⁴⁾ der Bezirksrath sich mehr und mehr auf Rekursentscheidungen eingeschränkt sehen wird, denen gegenüber, nach dem im § 24 Absatz 3 des Kompetenzgesetzes ausgesprochenen Grundsätze weitere Instanzen überflüssig sein würden.

3.

Für das hiernach innerhalb des Bezirks zu bildende Selbstverwaltungsorgan (den Bezirksausschuß) empfehlen sich nachstehende Grundzüge:

Derselbe besteht unter Vorsitz des Präsidenten oder seines Stellvertreters (Vizepräsidenten)⁶⁵⁾ aus 5 Mitgliedern. Drei werden von dem Provinzialausschuß aus seinen dem Bezirk angehörigen Mitgliedern gewählt, zwei aus den Hülfarbeitern des Präsidenten ernannt.⁶⁶⁾ Der Bezirksausschuß bildet die alleinige Rekurs- und Beschwerdeinstanz für die Kreisausschüsse und Magistrate der Stadtkreise und selbstständigen Städte.⁶⁷⁾ Im Uebrigen wird sowohl seine Kompetenz gegenüber dem Präsidenten, als seine geschäftliche Stellung zu demselben, nach ähnlichen Grundsätzen bestimmt, wie es bezüglich des Landraths und des Kreisausschusses der Fall.⁶⁸⁾

Wenn der Bezirksausschuß sonach im Allgemeinen dem Kreis-
ausschuß entsprechen würde, so läßt sich doch die in letzterem durch-

⁶⁴⁾ Vgl. oben II 5.

⁶⁵⁾ Der Titel „Präsident“ erscheint einfacher und der Bezeichnung „Ober-Präsident“ und „Vize-Präsident“ mehr entsprechend als der Titel „Bezirks- oder Regierungs-Präsident“. Letzterer würde mit Wegfall der Regierungen ohnehin seine Bedeutung verlieren. Der Titel Vize-Präsident dürfte für den ständigen Vertreter des Präsidenten als solchen und als Vorsitzenden des Bezirksausschusses der angemessenste sein.

⁶⁶⁾ Die Vorschrift der §§ 62 u. 67 der Prov.-Ord., wonach für die ernannten Mitglieder der Bezirks- und Provinzialräthe die Richterqualität gefordert wird, erscheint durch Nichts gerechtfertigt und würde in konsequenter Durchführung zur vollständigen Abschaffung der Verwaltungsbeamten ohne Richterqualität führen müssen.

⁶⁷⁾ Vgl. oben Nr. 2 u. II Nr. 2 und Nr. 3e.

⁶⁸⁾ Vgl. oben II Nr. 1 b u. 4 d.

geführte Vereinigung der wirthschaftlichen und administrativen Interessen nicht in gleicher Weise bewirken, da der Bezirk weder zum Träger der Verbandsinteressen umgewandelt, noch auch, wie erwähnt, als Instanz über den Kreisen entbehrt werden kann. Es wird indeß dadurch, daß der Bezirksausschuß unmittelbar aus dem Provinzialausschuß hervorgeht, daß er gewissermaßen nur eine lokale Abtheilung desselben bildet, eine organische Verbindung zwischen beiden Anstalten hergestellt und dem erwähnten Mißstande wenigstens theilweise abgeholfen.

Die erheblichen Vorzüge eines Zusammenwirkens der Beamten und Laien, wie sie oben⁶⁹⁾ in Betreff des Kreis- und Provinzialausschusses hervorgehoben sind und wie sie schon die bisherige Gesetzgebung vielfach angestrebt hat,⁷⁰⁾ werden sich auch beim Bezirksausschuß geltend machen. Die gegenseitige Einwirkung wird die besten Früchte tragen. Die Laien werden an geschäfts- und gesetzmäßige Behandlung der Sachen gewöhnt, die Beamten dagegen zu eingehender Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse genöthigt und damit dem so verrufenen „grünen Tisch“ entrückt.

4.

Der Oberpräsident ist der oberste Vertreter der Staatsgewalt in der Provinz. Er führt innerhalb derselben die Aufsicht über die mittelbaren und unmittelbaren Staatsbeamten und bildet so die Vermittelung zwischen den verschiedenen Verwaltungsorganen. Er vertritt ferner die Regierung bei allen Verhandlungen mit den der staatlichen Verwaltung nicht untergestellten Organen, Korporationen und Vertretungen (der Provinzialvertretung und dem

⁶⁹⁾ Vgl. oben Anm. 23.

⁷⁰⁾ Nicht nur in der Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtes (Gesetz v. 3. Juli 1875, § 9), des Bezirks- und Provinzialraths (Prov.-Ord. §§ 62 und 67), der Heimathsdeputation (Ges. v. 8. März 1871 § 41); auch in einzelnen anderen Organisationen, wie z. B. in dem die Wegepflicht in Hannover betreffenden Gesetz v. 26. Februar 1877 (G.-S. S. 18) tritt dieses Bestreben hervor, freilich hier in einer schwer zu erfüllenden Form.

Provinzialauschuß, den Bischöfen, Provinzialsynoden zc.). Endlich würde ihm die Vorbereitung und Ausführung der Provinzialgesetze, der Erlaß aller provinzieller Reglements und Verordnungen, überhaupt Alles dasjenige zufallen, was im Gebiete der allgemeinen staatlichen Verwaltung die Provinz als solche betrifft oder einer einheitlichen Regelung für dieselbe bedarf.

Dem Ober-Präsidenten würde kein Organ zur Seite stehen, das, wie der Kreis- und Bezirks-Auschuß, Elemente der staatlichen und der Selbstverwaltung in sich vereinigt und dadurch zu selbstständiger Thätigkeit auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung befähigt wird. Dem Provinzialauschuß, der in keiner organischen Verbindung mit der Staatsbehörde steht, würde auf dem Gebiete der Landesverwaltung nur eine beratende Mitwirkung eingeräumt werden können. Der Ober-Präsident steht damit außerhalb des engeren Rahmens der Selbstverwaltung und es würden deshalb auch die Gegenstände aus seiner Kompetenz ausscheiden müssen, die auf die Selbstverwaltungsorgane überzugehen hätten. Sein Geschäftskreis würde um etwas eingeschränkter erscheinen und es würde deshalb Nichts entgegenstehen, daß er, wie er bisher Präsident der an seinem Amtssitze befindlichen Regierung war,⁷¹⁾ so auch für die Folge die Geschäfte des Präsidenten dieses Bezirks wahrnähme. Diese Maßregel, die in Schleswig-Holstein schon aus dem Bestehen nur eines Bezirks folgen würde, möchte auch ihrerseits zur Vereinfachung der Organisation der Provinzialinstanz beitragen.

⁷¹⁾ Vgl. oben Anm. 62.

V. Schlußwort.

Nach diesen Gesichtspunkten würde unsere Organisation sich in einfachster Weise gestalten. In der natürlichen Gliederung von Gemeinde, Kreis und Provinz, ohne weitere Zwischenorgane, würde jeder Beteiligte bald seine Stellung herausfinden und liebgewinnen können, würde jeder Gegenstand in leichter und sachgemäßer Weise sich einreihen lassen.⁷²⁾ Die gesammte Verwaltungsgesetzgebung würde damit zu festen Stützpunkten gelangen, deren sie jetzt im vollsten Maße entbehrt.

Nicht minder einfach und übersichtlich gestaltet sich die Gesetzgebung selbst. Wenn die erforderliche anderweite Abgrenzung einzelner Kreise und die Aufhebung der gutherrlichen Polizei in Schleswig-Holstein durch Uebergangs-Bestimmungen erfolgt und übrigens das Gemeinwesen und die Polizei, sowie die Kompetenz der Verwaltungsorgane auf den Einzelgebieten nach wie vor der provinziellen bez. der Special-Gesetzgebung überlassen bleibt,⁷³⁾ so würde auf dem also vorbereiteten Boden die eigentliche Organisationsgesetzgebung auf drei Gesetze hinauslaufen: eine Kreis-Ordnung, eine Provinzial-Ordnung und ein Gesetz über das Oberverwaltungsgericht.⁷⁴⁾ So bleibt getrennt, was getrennt war und gesondert Pflege und Entwicklung auch weiterhin bedarf; es wird einheit-

⁷²⁾ Vgl. Abschnitt II der oben (Num. 1) erwähnten Schrift.

⁷³⁾ Vgl. oben Nr. I 1.

⁷⁴⁾ Wegen der Kreis-Ord. ist das Nähere bereits oben (II Nr. 1 am Ende) angegeben. Die Prov.-Ord. v. 29. Juni 1875 würde nach Beseitigung des ohnehin nicht unter die Ueberschrift des 2. Abschnittes passenden Titel 5 und Einfügung der auf die Organisation des Bezirksausschusses bezüglichen Bestimmungen (oben IV 3) mit unbedeutenden Modifikationen auf das ganze Staatsgebiet ausgedehnt werden können. Endlich würde auch das Gesetz über das Oberverwaltungsgericht seine Grundsätze im Wesentlichen dem Gesetz über die Verwaltungsgerichte v. 3. Juli 1875 entnehmen können.

lich behandelt, was nach allgemeinen Grundsätzen geregelt werden muß und in Zukunft eine der Grundlagen unseres gesammten Staatswesens bilden soll. Mit dieser, ebenjowohl der bisherigen Gewohnheit als der Natur der Sache entsprechenden Eintheilung würde die Klarheit und Uebersichtlichkeit für unsere Gesetzgebung wiedergewonnen werden, die derselben zur Zeit völlig abhanden gekommen ist.

Es würde ferner damit ein planmäßiges Vorgehen im ganzen Staate nach bestimmten und einheitlichen Grundsätzen ermöglicht, wie es die gegenwärtige verwickelte Gestaltung weder bisher zugelassen hat, noch überhaupt zulassen wird. Das ständige Schwanken und die allgemeine Unsicherheit würden schwinden und festen, dauernden Zuständen Platz machen.

Auf diesem Wege würde die Organisation bald zum allseitigen Verständniß und zur vollen Würdigung gelangen. Eine lebendige Antheilnahme der Bevölkerung an der Verwaltung und eine kräftige Entwicklung des allgemeinen Rechtsbewußtseins wären damit gesichert und diese beiden Grundlagen der ganzen Reform, wenn nicht neu geschaffen, so doch lebensfähig und wirksam gemacht.

Maß und Tempo, in dem die Grundsätze der neuen Ordnung zum Ausdruck gelangen sollen, müssen dabei freilich gegen die bisherige Organisation um etwas eingeschränkt werden. Die Einschränkungen sind aber keine einseitigen und willkürlichen, sie erfolgen nur, um die Organisation mit den Bedürfnissen des wirklichen Lebens in Einklang zu setzen und nur in dem Umfange, in dem die thatsächlichen Verhältnisse es nothwendig machen.

Diese Verhältnisse lassen sich nicht zurückdrängen, sie kehren wieder und wieder und fordern gebieterisch ihr Recht. In diesem Sinne sind auch wir bereits durch die mit der Organisation gemachten Erfahrungen recht eindringlich gemahnt worden. Diese hat die gehegten Erwartungen bei Weitem nicht erfüllt und Mißmuth und Verstimmung selbst in solchen Kreisen hervorgerufen, in denen sie anfänglich das vollste Entgegenkommen und die willigste Förde-

rung gefunden hatte. Gegen solche Wahrnehmungen dürfen wir uns nicht verschließen. Hier muß Abhülfe geschafft werden, wenn nicht die ganze Reform unter diesen Einflüssen allmählig verkümmern soll.

In diesem Sinne müssen alle zur Mitwirkung Berufenen ernst und unbefangenen Hand anlegen. Auf dem Boden des praktischen Lebens müssen alle wohldenkenden Parteien sich zur vorurtheilsfreien Prüfung unserer wahrhaften Bedürfnisse zusammenfinden. Dann wird der kühne Schritt, der zuerst die Organisation ins Leben rief, nicht erfolglos an uns vorübergehen, dann aber erst werden wir einer wirklichen Selbstverwaltung und in ihr einer gedeihlichen Entwicklung unseres gesammten Staatslebens entgegengehen.



Reorganisation
der
inneren Verwaltung Preußens
auf Grundlage
der Selbstverwaltung vom Standpunkte
des praktischen Lebens
von
Graf Sue de Grais,
K. Kreisshauptmann.
Preis 1 Mk. 60 Pf.

Die Staatseinrichtungen Englands.
Eine gedrängte
Darstellung des englischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts
von
Somersham Cox, M. A.
Barrister-at-Law.
Aus dem Englischen übersezt und bearbeitet von
S. A. Kühne,
Appellationsgerichts-Rath.
Preis 9 Mk.

Ueber die
parlamentarische Regierung
in England,
ihre Entstehung, Entwicklung und praktische Gestaltung
von
Alphens Todd,
Bibliothekar des Repräsentantenhauses von Canada.
Aus dem Englischen übersezt von
R. Asmann,
Kreisgerichts-Rath a. D.
Zwei Bände. Preis 18 Mk.
In 2 eleg. engl. Einbänden 20 Mk.

== Zu beziehen durch jede Buchhandlung. ==

Im gleichen Verlage
erschieneu folgende Schriften von
Prof. **Rudolf Gneist**.

Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluß des Heeres, der Gerichte und der Kirche. 2. Aufl. 2 Bde. Mk. 18.

Selbfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3. Aufl. 12 Mk. eleg. geb. Mk. 13,20.

Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 9 Mk. In engl. Einbd. Mk. 10,20. (Vergriffen).

Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung. Mk. 1.

Soll der Richter auch über die Frage zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen? Gutachten für den 4. deutschen Juristentag. 60 Pf.

Das englische Grundsteuer-System. Mk. 1,40.

Die Lage der Preuß. Heeres-Organisation am 29. Septbr. 1862 nebst einem Zusatz über die Landwehr. Erster u. zweiter Abdruck 60 Pf.

Freie Advokatur. Die erste Forderung aller Justiz-Reform in Preußen. Mk. 1,60. (Vergriffen).

Die preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungs-Staates. Mk. 3.

Die confessionelle Schule, ihre Unzulässigkeit nach preussischen Landesgesetzen und die Nothwendigkeit eines Verwaltungsgerichtshofes. Mk. 1,20.

Die Selbstverwaltung der Volksschule. Vorschläge zur Lösung des Schulstreites durch die preussische Kreisordnung. Mk. 2.

Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland. Mk. 4.

Die Eigenart des preuss. Staates. Rede zur Gedächtnissfeier der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin am 3. August 1873. Mk. 1

Vier Fragen zur deutschen Strafproceßordnung mit einem Schlusßwort über die Schöffengerichte. Mk. 3,60.

Zur Steuerreform in Preußen. 60 Pf.

Das Reichsgesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemokratie staatsrechtlich erörtert. Erste und zweite Ausgabe. 60 Pf.

Verlagsbuchhandlung von **Julius Springer** in Berlin N.,
Monbijouplatz 3.