

Einleitung.

Unterhalb Jahrzehnt später, als die östlichen Provinzen tritt die Rheinprovinz in die Wohlthat der Verwaltungsreform ein, mit neuen Rechten zugleich neue Pflichten auf sich nehmend. Die gänzliche Umgestaltung der Kreisvertretung und Kreisverwaltung verlangt von den leistungsfähigen Kräften des Kreises eine Summe von materieller und intellektueller Arbeit, indem ein Theil derjenigen Funktionen, welche bisher von staatlichen Behörden ausgeübt wurden, auf Organe der Selbstverwaltung übergehen. Bei der Vorlage des zweiten Entwurfes der Kreisordnung für die östlichen Provinzen im Herrenhause 1871 charakterisirte der Minister des Innern Graf zu Eulenburg die Absicht der Reform mit dem stolzen Wort: „Der Entwurf will die allgemeine Dienstpflicht, die auf dem militärischen Gebiet Preußen groß gemacht hat, auf das bürgerliche Gebiet übertragen. Die allgemeine Dienstpflicht ist die Parole, die ich ausbebe; sie ist das Motto des Kreisordnungsentwurfes.“

Der Schwerpunkt des Gesetzes liegt nämlich in der Neugestaltung der Kreisverwaltung. Bisher war der Kreis nur ein geographischer Bezirk, ein Verwaltungsbegriff; die Kreisordnung entwickelt denselben zu einer Korporation, sie macht ihn zum selbstständigen Träger eigenen Vermögens und eigener Rechte. Der von den Kreisangehörigen gewählte Kreistag ist berechtigt, im Interesse des Kreises Ausgaben zu beschließen, über das dem Kreise angehörige Grund- und Kapitalvermögen Verfügung zu treffen, Anleihen aufzunehmen und die Kreisangehörigen mit Abgaben zu belasten. An der Verwaltung wird das Laienelement in weitgehender Weise theilhaftig und eine große Zahl von Befugnissen und Verwaltungshandlungen, welche früher ausschließlich den Beamten oblagen, wird in Zukunft nicht von diesen allein, sondern unter beschließender Mitwirkung der Laien vorgenommen werden.

Bisher lag der Schwerpunkt der gesammten Verwaltung bei den Regierungsbehörden, welche sei es als erste, sei es als vorgesetzte Instanz über fast alle öffentlichen Angelegenheiten zu verfügen hatten. Demgegenüber erstrebt die Kreisordnung eine möglichst weitgehende Dezentralisation der Verwaltung nicht nur dadurch, daß die Thätigkeit in die Glieder hinein verlegt wird, sondern auch noch einen Schritt weiter dadurch, daß diese Glieder wiederum die Einzelverwaltung nicht durch berufsmäßige Beamte führen, sondern den Betheiligten in Gestalt von Ehrenämtern übertragen.

Neben diesem Gesichtspunkt ist ein zweiter ebenso tief durchgreifender und ebenso wichtiger ins Auge zu fassen. Bisher stand der Rechtsweg gegen die Verfügungen der Behörde in der Regel — wenige Ausnahmen abgerechnet — nur demjenigen offen, der sich auf einen privatrechtlichen Titel berufen konnte; hierin tritt nunmehr eine völlige Aenderung ein, indem sowohl dem Einzelnen als den Korporationen freisteht, in feststehendem Rechtsverfahren und geordnetem Instanzenzug gegen die Verfügungen der Behörden den Rechtsweg zu beschreiten. In dem bisherigen Verfahren der Beschwerde gegen behördliche Verfügungen war zumeist die Sachlage die, daß die entscheidende Behörde entweder auf den Bericht der durch die Beschwerde angegriffenen Behörde hin oder gar in eigener Sache die Entscheidung zu fällen hatte. Dagegen wird in der Folge über solche Streitgegenstände des öffentlichen Rechtes vor einem besonderen Gerichtshofe contradictorisch verhandelt, wenn nöthig Beweis verordnet und die Möglichkeit gegeben werden, die von einem Untergericht getroffene Entscheidung durch Berufung an das vorgesetzte Gericht anzugreifen. Ein wesentlicher Umstand dabei ist, daß die Zusammensetzung der Gerichte zum Theil in den Händen der Kreisangehörigen selber liegt, indem gleich die erste hier in Betracht kommende urtheilende Behörde, der Kreis-
auschuß, aus dem Landrath und sechs von der Kreisversammlung aus der Zahl der Kreisangehörigen zu wählenden Mitgliedern besteht. Ein zweiter Gerichtshof, der Bezirksauschuß, besteht aus dem Regierungspräsidenten, zwei vom Könige ernannten und vier vom Provinzialauschuß gewählten Mitgliedern.

Endlich besteht für den ganzen Umfang der preussischen Monarchie zu Berlin ein Oberverwaltungsgericht als Berufungs- oder Revisionsinstanz.

Diese Neuordnung der Verwaltung bedingt auch eine totale Veränderung des Verwaltungsorganismus. Bisher war auf Grund

des Gesetzes vom 13. Juli 1827 die Kreisvertretung aus vier Ständen zusammengesetzt. Den ersten Stand repräsentirten die vormal's reichsunmittelbaren Reichsstände, den zweiten die Besitzer der immatriculirten Rittergüter, den dritten die Vertreter der Städte, den vierten die Vertreter der Landbürgermeistereien. Die Kreistage der Provinz hatten 1254 Mitglieder, wovon dem ersten Stande 6, dem zweiten 435, dem dritten 153, dem vierten 660 angehörten.

In Zukunft sollen die Abgeordneten der Kreistage von drei Interessengruppen gewählt werden. Die erste besteht aus den Großgrundbesitzern und Gewerbetreibenden, die den Mittelsatz der Klasse A I zahlen, die zweite aus den Vertretern der Städte, die dritte aus den Vertretern der Landbürgermeistereien.

Die Kreistage sollen demnächst 1424 Mitglieder zählen, wovon auf die erste Gruppe 397, auf die zweite 302, auf die dritte 725 entfallen. Die Vertretung des Großgrundbesitzes, welche bisher aus 6 Virilstimmen und 435 Rittergutsbesitzern bestand, schmilzt demnach auf 397 herab, und während die 435 ohne Wahl Mitglieder des Kreistages waren, werden die 397 Vertreter von einer großen über 2000 Wahlberechtigte umfassenden Interessengruppe gewählt.

Am wenigsten wollte zu dem Princip der Selbstverwaltung die bisherige bureaukratische Landgemeindeverfassung passen. Aus dem Grunde war bei dem ersten Entwurf der Verwaltungsreform unter Minister Eulenburg zugleich mit der neuen Kreis- und Provinzialordnung auch eine neue Gemeindeordnung ausgearbeitet worden, während man sich jetzt darauf beschränkt hat, durch Aenderung der bestehenden Verhältnisse die Gemeindeordnung nothdürftig mit der Selbstverwaltung in Einklang zu bringen.

Die Motive geben folgende Darstellung der zur Zeit geltenden Landgemeindeverfassung und der beabsichtigten Aenderungen.

„Die Grundlage der gegenwärtigen Organisation bildet die Ortsgemeinde. Mehrere Gemeinden bilden einen Verwaltungsbezirk (Bürgermeisterei) unter einem Bürgermeister; die Bürgermeisterei kann auch aus einer Gemeinde bestehen, wenn diese von dem Umfange ist, um den Zwecken einer Bürgermeisterei für sich allein zu genügen. Die Bürgermeisterei bildet in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle oder mehrere zu der Bürgermeisterei gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben, einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde.

Die Leitung der gesammten Kommunalverwaltung sowohl in der Bürgermeisterei, wie in den zu derselben gehörigen Gemeinden liegt in den Händen des Bürgermeisters; zugleich hat derselbe als die Polizeibehörde des Bürgermeistereibezirkes in demselben die Polizeiverwaltung zu besorgen, sowie alle in Landesangelegenheiten vorkommenden örtlichen Geschäfte, soweit hierzu nicht besondere Behörden bestellt sind, zu erledigen. Die für die einzelnen Gemeinden bestellten Vorsteher sind, soweit es sich um die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten handelt, ebenso wie für alle Angelegenheiten der Bürgermeisterei, soweit sie die Gemeinde betreffen, Organe des Bürgermeisters; in polizeilicher Beziehung haben sie unter der Aufsicht und nach den Anweisungen des Bürgermeisters die Ortspolizei in der Gemeinde zu handhaben. In den nur aus einer Gemeinde bestehenden Bürgermeistereien ist der Bürgermeister zugleich Gemeindevorsteher. Die im Falle des Bedürfnisses für einzelne Theile der Gemeinde bestellten besonderen Bezirks-, Dorf- und Bauerschaftsvorsteher bilden eine Hilfsbehörde des Gemeindevorstehers für die Polizeiaufsicht des Bezirks. Der Bürgermeister wird nach Vernehmung der gutachtlichen Vorschläge des Landraths von der Regierung auf Lebenszeit unter Gewährung einer festen Besoldung ernannt. Bei der Ernennung soll auf angesehene Grundbesitzer in dem Bürgermeistereibezirke und auf andere Personen, welche das Vertrauen der Eingewohnten vorzugsweise genießen, sofern sie sonst für das Amt geeignet sind, besonders Rücksicht genommen werden. Für jede Bürgermeisterei sind nach Bedürfniß zwei oder mehrere Beigeordnete für eine sechsjährige Amtsdauer zu bestellen.

Der Gemeindevorsteher und sein Stellvertreter wird nach Vernehmung der gutachtlichen Vorschläge des Bürgermeisters von dem Landrathe aus den Mitgliedern des Gemeinderaths auf sechs Jahre ernannt. Das Amt wird unentgeltlich verwaltet und es wird dem Gemeindevorsteher nur für Dienstunkosten eine Entschädigung gewährt. Für die Bestellung der vorerwähnten sogenannten Bezirks-, Dorf- und Bauerschaftsvorsteher gelten dieselben Vorschriften.

Die Unterbeamten und Diener der Gemeinden werden, wenn sie zu bloß mechanischen Dienstleistungen bestimmt sind, von dem Bürgermeister, sonst von dem Landrathe nach vorher eingeholter Erklärung über die Würdigkeit der Anzustellenden seitens des Gemeinderaths, die Unterbeamten und Diener der Bürgermeisterei nach vorheriger Aeußerung des Bürgermeisters und der Bürger-

meistereiversammlung von dem Landrathe ernannt. In Beziehung auf die Verwaltung der Gemeindefassen bleibt es dem Beschlusse der Bürgermeistereiversammlung überlassen, ob solche dem Elementarerheber der direkten Steuern übertragen oder ob ein besonderer Gemeindeerheber für sämtliche Gemeinden der Bürgermeisterei bestellt werden soll.

Dem Bürgermeister steht bei eintretender Dienstunfähigkeit eine Pension zu, die von der Bürgermeisterei zu gewähren ist. Die den Beschlüssen des Provinziallandtages vorbehaltene Bildung einer Provinzial-Pensionskasse ist bisher nicht zur Ausführung gebracht worden.

Die Vertretung der Gemeinden erfolgt durch den Gemeinderath (Schöffenrath). Derselbe besteht bei solchen Gemeinden, welche nur 18 oder weniger stimmberechtigte Mitglieder (Meistbeerbte) zählen, aus diesen sämtlichen Gemeindegliedern, in den übrigen Gemeinden aus 6 bis 30 in drei Klassen auf sechs Jahre gewählten Gemeindeverordneten, zu denen als geborene Mitglieder des Gemeinderaths die im Gemeindebezirke mit einem Wohnhause angesessenen meistbegüterten Grundeigenthümer, welche von ihrem im Gemeindebezirke belegenen Grundeigenthum mindestens 150 *M* Haupt-Grundsteuer zu zahlen haben, hinzutreten. Kommt eine gültige Wahl der Gemeindeverordneten nicht zustande, weil nicht wenigstens so viel Wähler an der Wahl theilnehmen, als Wahlen vorzunehmen sind, so ernennt der Landrath die Gemeindeverordneten, welche zu wählen waren.

Die Bürgermeisterei wird durch die Bürgermeistereiversammlung vertreten, welche aus den Vorstehern der einzelnen Gemeinden, aus mindestens einem, von dem Gemeinderathe zu wählenden Abgeordneten derselben und aus den vorher erwähnten meistbegüterten Grundeigenthümern besteht. Die Zahl der Mitglieder der Bürgermeistereiversammlung muß mindestens zwölf betragen. Die gewählten Mitglieder bedürfen der Bestätigung des Landraths. Den Vorsitz in dem Gemeinderathe und in der Bürgermeistereiversammlung führt der Bürgermeister.

Es ist nicht die Aufgabe der zu erlassenden Kreisordnung, die vorstehend in ihren Grundzügen kurz dargelegte Gemeindeverfassung einer durchgreifenden Umgestaltung zu unterziehen. Eine Aenderung derselben kann daher in dem vorliegenden Entwurfe, unter Berücksichtigung der Zustände und Bedürfnisse der Provinz, nur insoweit in Aussicht genommen werden, als nothwendig er-

scheint, um die bestehenden Einrichtungen mit denjenigen grundsätzlichen Anschauungen in möglichste Uebereinstimmung zu bringen, von welchen die neuere Verwaltungs-gesetzgebung auf dem Gebiete der örtlichen Verwaltung geleitet ist.

In erster Reihe kommt hierbei die Ordnung der ländlichen Ortspolizeiverwaltung in Betracht. Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 hat zu diesem Zwecke unter Aufhebung der bisherigen gutherrlichen Polizeigewalt in den Amtsvorstehern ein besonderes, neben den Gemeinden stehendes Organ geschaffen, welches, dem Laienstande entnommen, die ortspolizeilichen Geschäfte in ehrenamtlicher Stellung zu versehen hat. Eine Einführung dieses Instituts in der Rheinprovinz würde schon aus dem Grunde nicht möglich sein, weil in derselben die zahlreichen Kräfte, welche in den östlichen Provinzen für die Uebernahme des an und für sich schwierigen und mit mannigfachen Arbeiten verbundenen Amtsvorsteheramtes zur Verfügung stehen, infolge der verschiedenen Entwicklung der Besitzverhältnisse nicht vorhanden sind. Außerdem steht aber auch einer Uebertragung desselben auf die Rheinprovinz der schwerwiegende Umstand entgegen, daß, abweichend von dem Osten der Monarchie, die Verhältnisse sich in den westlichen Provinzen derartig gestaltet haben, daß die Polizeiverwaltung mit der Kommunalverwaltung von jeher in einem sehr engen Zusammenhange gestanden hat. Dieser historisch erwachsene und bewährte Zusammenhang, der sich in der Rheinprovinz besonders stark geltend macht, kann nicht gelöst werden, ohne daß die Interessen der Bevölkerung, wie auch der Staatsverwaltung in der empfindlichsten Weise beeinträchtigt werden würden, ganz abgesehen von den erheblichen organisatorischen Bedenken, zu denen die Bildung eigener Polizeibezirke neben den engeren und weiteren Kommunalbezirken der Gemeinden und Bürgermeistereien Anlaß bieten müßte.

In gleicher Weise, wie dies in Westfalen bei dem Amte geschehen ist, muß daher auch in der Rheinprovinz bei der Bürgermeisterei an der bisherigen Verbindung der polizeilichen und kommunalen Verwaltung festgehalten werden. Geschieht dies aber, so wird den wesentlichen Gegenstand der Erwägung die Frage bilden, inwieweit es möglich erscheint, in dem Amte des Bürgermeisters den die neuere Verwaltungs-gesetzgebung beherrschenden Gedanken der ehrenamtlichen Selbstverwaltung zum Ausdruck zu bringen. In dieser Beziehung liegen die Verhältnisse in der

Rheinprovinz ungünstiger wie in Westfalen. Zunächst ist in der letzteren Provinz das Institut der Ehrenamtlichen bereits in der Landgemeindeordnung vom 19. März 1856 vorgesehen, während eine ehrenamtliche Verwaltung des Bürgermeistersamtes in der Rheinprovinz unbekannt ist. Sodann ist der Kreis derjenigen Personen, auf welche nach Bildung, Vermögensstand und socialer Stellung betreffs der Uebernahme einer ehrenamtlichen Verwaltung gerechnet werden kann, in Westfalen erheblich größer, wie in der Rheinprovinz. Endlich stellen aber auch die Geschäfte des westfälischen Amtmannes an Zeit und Kraft ungleich geringere Anforderungen, wie die Geschäfte des rheinischen Bürgermeisters, und es kann bei der Ausdehnung der meisten Bürgermeistereien, der Zahl der zu denselben gehörigen Gemeinden und dem Umfange der zu besorgenden staatlichen und kommunalen Obliegenheiten nicht darauf gerechnet werden, daß sich zur unentgeltlichen Ausübung der Funktionen eines Bürgermeisters Personen in größerer Anzahl bereit finden lassen sollten. Im Hinblick auf diese Thatfachen würde es sich nicht empfehlen, dem Vorgange der westfälischen Kreisordnung, welche die ehrenamtliche Verwaltung des Amtes als Regel hinstellt, in der rheinischen Kreisordnung zu folgen. Die letztere wird sich vielmehr mit Rücksicht darauf, daß die Bestellung besoldeter Bürgermeister auch in der Folge in der weitaus größeren Zahl der Fälle nicht zu umgehen sein wird, darauf beschränken müssen, gewissermaßen einen Rahmen zu schaffen, vermittlest dessen die Bestellung von Ehrenbürgern bei sich anbietender Gelegenheit ermöglicht und zugleich dafür Sorge getragen wird, daß, wenn solche Ehrenbürgermeister zu gewinnen sind, denselben vor den besoldeten Beamten der unbedingte Vorzug gesichert wird.

Es schließt sich hieran die weitere Frage, wie es künftighin mit der Anstellung der Bürgermeister und Gemeindevorsteher, sowie der Beamten der Gemeinden und Bürgermeistereien zu halten sein wird. Nach der vorher gegebenen Darstellung ist in der rheinischen Gemeindeordnung das System der Ernennung sämtlicher Bediensteten der genannten Verbände konsequent durchgeführt. Die einzige Abweichung besteht darin, daß die Bürgermeistereiversammlung über die Bestellung eines eigenen Gemeindeerhebers an Stelle des staatlichen Steuerempfängers beschließen kann. Die Ernennung selbst steht jedoch ebenfalls dem Landrathe zu.

In Uebereinstimmung mit den Vorschriften der neueren Kreisordnungen wird dieses System auch in der Rheinprovinz bei den Gemeindevorstehern, sowie bei den Unterbeamten der Gemeinden und Bürgermeistereien nicht länger aufrecht erhalten werden können und an die Stelle der bisherigen Ernennung die Wahl zu treten haben.

Dagegen kann auf die Ernennung der Bürgermeister auch in der Folge staatlicherseits ebensowenig verzichtet werden, wie dies betreffs der Ernennung der Amtsvorsteher in den östlichen Provinzen und der Amtmänner in der Provinz Westfalen geschehen ist.

Allerdings unterscheidet sich die Wirksamkeit des rheinischen Bürgermeisters insofern nicht unwesentlich von derjenigen des westfälischen Amtmanns, als der erste der eigentliche Träger der Kommunalverwaltung in den zur Bürgermeisterei gehörigen Gemeinden ist, und die Vorsteher derselben nur als seine Gehülfen bei der Besorgung der kommunalen Angelegenheiten erscheinen. Neben diesen kommunalen Funktionen liegt aber dem Bürgermeister nicht nur die gesammte Ortspolizeiverwaltung ob, sondern es ist ihm auch in der Gemeindeordnung die Erledigung aller in Landesangelegenheiten vorkommenden Geschäfte, soweit hierzu nicht besondere Behörden bestellt sind, ausdrücklich übertragen; insbesondere soll er auch ebenso berechtigt wie verpflichtet sein, darauf zu sehen, daß überall die bestehenden Landesgesetze und Verordnungen gehörig beobachtet werden. Das Amt des Bürgermeisters ist hiernach ein überaus wichtiges. Es bildet in verhältnißmäßig großen Bezirken den Mittelpunkt der gesammten kommunalen und allgemeinen staatlichen Verwaltung, und es kann dasselbe insofgedessen aus Rücksichten des staatlichen Interesses den wechselnden Schicksalen einer Wahl umföweniger preisgegeben werden, als bei dem notorisch großen Andränge zu den Stellen der Bürgermeister in diesem Falle zu befürchten sein würde, daß in dieselben geschäftlich nicht genügend vorgebildete und auch sonst nicht gehörig geeignete Personen in größerer Zahl hineingelangen könnten. Muß demnach an der Ernennung der Bürgermeister festgehalten werden, welche letztere im Uebrigen in Anbetracht der Bedeutung des Amtes und entsprechend den für die Ernennung der Amtsvorsteher und Amtmänner geltenden Bestimmungen dem Oberpräsidenten zu übertragen sein wird, so wird doch hierbei in gleicher Weise, wie dies in der westfälischen Kreisordnung vorgesehen ist, die geordnete Mitwirkung der Selbstverwaltungsorgane insoweit einzutreten haben,

daß bei der Besetzung einer erledigten Stelle die Interessen und Wünsche des beteiligten Bezirks, namentlich auch hinsichtlich der etwaigen Bestellung von Ehrenbürgermeistern, in wirksamer Weise zur Geltung gebracht werden können.“ —

Die Stellung der Ehrenbürgermeister sowie die Bestimmungen über die Beitragspflicht der Bürgermeister zum Pensionsfonds bildeten die einzigen Streitpunkte zwischen Herrenhaus und Abgeordnetenhaus.

Das Letztere ging von der Absicht aus, den Rheinischen Ehrenbürgermeister möglichst in dieselbe Stellung zu bringen, wie sie der Westfälische Ehrenamtmanu einnimmt, (vgl. §§ 24 und 25) und in Betreff des zweiten Punktes die ominöse Bestimmung der Beitragspflicht der Bürgermeister zum Pensionsfonds (§ 27) zu beseitigen.

Demnach erlitten die §§ 24, 25 und 27 eine wesentliche Veränderung, mit der sich indes das Herrenhaus schließlich zufriedengab.



