



Die neue Landgemeindeordnung.

Verwaltung durch das versammelte Volk ist ein Ueberbleibsel der Barbarei und dem ganzen Geiste modernen Lebens zuwider.
J. St. Mill.

I.

Trotz der häufigen Redactionen, welchen unsere einheimischen Bauerngesetzbücher seit den Emancipationsjahren 1816—1819 unterworfen gewesen sind, ist doch unter andern Materien, die mehr oder weniger intact blieben, auch eine der wichtigsten, die Organisation und Verwaltung der Bauerngemeinden, bisher im Wesentlichen unverändert beibehalten worden. Wir haben uns also, wenn wir die zu Recht bestehenden Verhältnisse betrachten, der Hauptsache nach auf dem Standpunkte der Emancipationsjahre zu halten, d. h. mit andern Worten, in den Anfang dieses Jahrhunderts zurück zu versetzen. Ein überall alleinherrschendes Frohnerverhältnis war durch die vorläufig nur doctrinäre Regulirung nach freien Vereinbarungen, welche überdies erst nach Ablauf einer Reihe von Jahren allörtlich in Kraft treten sollte, nur wenig von dem schollenpflichtigen Hörigkeitsnexus verschieden; ja diese Freiheit war für die bäuerliche Bevölkerung, die (mindestens in Livland) ihr Anrecht auf das Land verloren hatte, anfangs drückend genug. Das tiefe Niveau der geistigen Ausbildung, das völlige Unvermögen eigener Selbstthätigkeit, die eingewurzelte Gewohnheit des engen, untergeordneten, von fremder Leitung abhängigen Wesens, waren ebensoviel Hindernisse, die Zügel, die auf agrarischem Gebiete straff angezogen blieben,



Est. A

22500

auf dem politischen des Gemeindelebens schießen zu lassen. Die Anfänge gemeindlicher Organisation, wie sie legislatorisch zuerst die livländische B. V. vom 20. Februar 1804 durch Creirung der Bauergerichte nach Wahl der Gutsbauern aufstellte und die Emancipations-Verordnungen weiter gebildet haben, waren denn auch dürftig genug angelegt. Freilich sind Gemeinden organisiert worden, aber sie entbehrten der vornehmsten Grundlage jeder gesunden communalen Entwicklung: des Landes, des Gemeindebezirks. Es waren und sind im Ganzen bis heute geblieben: lediglich nicht auf Land und festen Wohnsitz gegründete, persönliche Kopfsteuergemeinden — eine gesetzlich unselbständige, dem Grund und Boden zum Theil fremde, der politischen Ausbildung kaum überhaupt fähige Volksmasse, die durch Steuerregister und Paßzwang kümmerlich zusammengehalten wurde und der Bevormundung durch den Gutsherrn und die Staatsbehörden gar nicht entbehren konnte. Bieweit diese Bevormundung ging, ist dem allgemeinen Bewußtsein lange entweder fremd geblieben oder man hat sie natürlich und unvermeidlich gefunden und sich darin ergeben. Aus dem Aufschwung des landwirthschaftlichen Gewerbes, welcher seit den 30-er Jahren dieses Jahrhunderts sich rasch geltend machte, sind inzwischen sowol die Schläge, welche das alte Frohnpachtverhältniß trafen, als auch die ersten vorbereitenden Schritte zu künftiger Reorganisation der Gemeindeverhältnisse des flachen Landes allmählig hervorgegangen. Die Geldpachten forderten gebieterisch größere Freiheit der Bewegung, wie sie die Nothwendigkeit des Gelderwerbes statt der früheren einfachen Ableistung der Hofdienste nothwendig mit sich brachte. Diese führte zunächst zur successiven Aufhebung der s. g. Gouvernementspflichtigkeit (zuletzt in Kurland) — eines Gesetzes, das die ganze bäuerliche Bevölkerung in die Grenzen des Gouvernements baunte und nur ausnahmsweise deren Ueberschreitung zuließ; sodann zu dem Paß- und Umschreibungsgesetz vom 9. Juli 1863, welches alle unsere baltischen Provinzen gleichzeitig umfaßte und als namhafter Fortschritt im Sinne einer Aufhebung der mannichfachen Beschränkungen der Erwerbsfreiheit sowie wesentlicher Erweiterung der Competenz der Landgemeinden aufgefaßt werden darf. Die Lage der letzteren blieb indessen eine überaus abhängige. Wenn man erwägt, daß z. B. die bisherigen Massenversammlungen sämtlicher erwachsenen Gemeindeglieder zu vernünftiger Beschlußfassung über Gemeindefachen schon an sich ganz unfähig waren, daß gleichwohl auch diese Versammlungen nur mit specieller Erlaubniß des Gutsherrn zusammenberufen werden konnten und von ihm

Zeit und Ort des Zusammentritts angewiesen erhielten; daß ferner kein Beschluß der Gemeinde ohne Genehmigung des Gutsherrn zur Ausführung gelangen konnte, daß dessen Bescheinigung für jede Klage oder Beschwerde bei der Gouvernementsverwaltung erforderlich war, daß die, sämtliche Verwaltungsweige und die Justiz umfassenden Gemeindegerichte sowol in ihrer Constitution als in ihrem amtlichen Verfahren der Selbstständigkeit fast ganz entbehrten, indem nicht nur ihre Glieder der Bestätigung des Gutsherrn unterlagen und diese den zunächst präsentirten drei Candidaten ohne Weiteres versagt werden konnte, sondern auch der Schreiber, begreiflich eine einflußreiche Person in der Gemeindeverwaltung, nur angestellt werden konnte, wenn der Gutsherr mit der Wahl einverstanden war oder ihn selbst ernannte; daß ferner keine Vertheilung von Kopfsteuern oder anderen Beiträgen unter die Glieder der Gemeinde ohne die Zustimmung des Gutsherrn in Kraft trat, daß die Gemeindecassen und Vorrathsmagazine unter der (freilich auch verantwortlichen) Revision des Gutsherrn standen und daraus auch die kleinste Ausgabe nicht anders als mit dessen Wissen oder Zustimmung geschehen konnte; daß sogar die Civilurtheile des Gemeindegerichts (in Livland und auf Desel) nicht früher in Kraft traten und vollstreckt werden konnten, als bis sie dem Gutsherrn zur Kenntniß gebracht waren; daß die Gemeindepolizei der in der Person des Gutsherrn repräsentirten Gutspolizei direct untergeordnet war, von dieser Befehle erhielt und ihr Rechenschaft ablegte, ja (in Kurland) mit Geld- und Arreststrafen belegt und (in Estland) entlassen und anderweitig besetzt werden konnte; daß die Gemeindeverwaltung ihren Sitz auf dem Gutshofe haben mußte, daß (in Estland) keine Verfügung der Gemeindepolizei anders als mit Genehmigung des Gutsherrn ausgeführt werden konnte und daß endlich in allen drei Provinzen der Gutsherr das Recht besaß jede Anordnung der Gemeindepolizei zu inhibiren und (in Liv- und Estland) von sich aus durch eine andere zu ersetzen, — wenn man, sagen wir, dies Alles in Erwägung zieht, so scheint es kaum zweifelhaft, daß der Abstand, welcher in Folge völligen Stagnirens der Gemeindegesetzgebung in den letzten 40 Jahren zwischen dem fortgeschrittenen agrarischen Zustand und der alten politischen Organisation der bäuerlichen Bevölkerung eingetreten war, sich zu bedenklichen Gegensätzen zuspitzen mußte, sofern nicht rechtzeitig die bessernde Hand an die bezügliche Gesetzgebung gelegt wurde.

Wir halten, mit Rücksicht auf das Obige, die gegenwärtig im Druck

erschienene, am 19. Februar 1866 allerhöchst bestätigte und am 1. October d. J. in Kraft tretende Landgemeindeordnung für die baltischen Provinzen für eine nothwendige und durch dringendes Bedürfniß gerechtfertigte legislatorische Maßregel. Wenn wir es versuchen, in den nachstehenden Zeilen das wesentlich Neue, das dieses Gesetz bringt und wie wir es nach vorläufigem Studium desselben beurtheilen zu müssen glauben, hier in flüchtigen Zügen anzudeuten, so geschieht das einestheils in Erwägung der entschiedenen Wichtigkeit des Gegenstandes selbst, sodann aber auch in der Absicht, mit unseren Bedenken hinsichtlich der einen und andern Bestimmung des neuen Gesetzes nicht zurückzuhalten.

II.

Vor allen Dingen ist zu constatiren, daß die Nothwendigkeit, die Bauerngemeinde zu einer Landgemeinde zu machen, sie auf den Grund und Boden zu stützen, endlich gesetzlichen Ausdruck gefunden hat. Es ist uns freilich erinnerlich, daß bei Gelegenheit der temporären Einschränkungen, welchen man im Jahre 1863, als in Kurland der Verkauf der Geseinde und die Consolidirung der Pächten geordnet wurde, die Einziehung und Zusammenlegung dieser Grundstücke zu unterwerfen beschloß, in der localen Gesetzgebung das Princip ausgesprochen worden ist, es sei eine verhältnißmäßige Anzahl Geseinde oder, mit anderen Worten, eine entsprechende Bodenfläche zur erspriechlichen Existenz der Landgemeinden ganz unentbehrlich (Publication vom 13. August 1863). Wir wissen auch, daß schon die estländische Bauernverordnung vom 9. Juli 1856 (Art. 298, vgl. Art. 533) es betonte, daß die Bauerngemeinde auf einem bestimmten Raum des ländlichen Territoriums zu gründen sei. Allein dies waren nur Auslassungen theoretischer Art, ohne wesentliche praktische Wirkung; die Verschwommenheit des Begriffs der Gemeinde, als eines persönlichen Complexes ohne eigene feste Existenzbasis, blieb nach wie vor bestehen. Dagegen ist das vorliegende neue Gesetz, in der Feststellung des nothwendigen territorialen Substrats der Landgemeinde so weit gegangen, als es gewisse immer noch sehr erhebliche persönliche Momente, die wir sogleich näher bezeichnen wollen, zuließ. Es läßt den Gutsbezirk, die vornehmste Basis der politischen Eintheilung unseres flachen Landes, intact, unterscheidet aber darin einerseits den Gemeindebezirk, indem es als solchen das Gehorchsland des betreffenden Gutes in Livland, das Bauerpachtland desselben in Estland und auf Desel und

die Gesinde desselben in Kurland anerkennt (§ 16) und andererseits den Hofbezirk, zu welchem es den übrigen Theil des Gutsbezirks rechnet (§ 35). Wir sind hiernach offenbar berechtigt, das specifische Rittergut, das Hofesland in Liv- und Estland und das nicht in Gesinden bestehende Gutsland in Kurland, als aus dem Gemeindebezirk gesetzlich ausgeschlossen und demselben nicht angehörig zu betrachten*). Einer solchen territorialen Scheidung und räumlichen Abgränzung, wie sie jeder gesunden Lebensentwicklung der Landgemeinden vorausgehen muß, hätte nun auch, wie uns scheint, der Begriff der Gemeindeangehörigkeit sich anschließen und demgemäß auf das Moment des festen Wohnsitzes und der Ansässigkeit mit Grundstücken oder Gebäuden wesentlich basirt werden sollen. Dies ist indessen nur zum Theil geschehen, und daß es nicht ganz hat geschehen können, daran scheint die bestehende Einrichtung des Kopfsteuersystems die Hauptschuld zu tragen. Die Revisionsliste war und ist nämlich ein persönliches Standesregister, eine Matrikel in ihrer Art; dieses Stück Papier begründet Rechte und Pflichten ganz abgesehen von der Ansässigkeit und dem dauernden Aufenthalt des darin Verzeichneten, während doch nur aus letzterem allein ein wirkliches Gemeindeinteresse sich entwickeln kann; dies ist so wahr, daß, um

*) Bei der in ihren Bestandtheilen im allgemeinen noch sehr zerstückelten und ungünstigen Form dieser gesetzlichen Gemeindebezirke wird sich ohne Zweifel die Nothwendigkeit zweckmäßiger Abrundung derselben fühlbar machen; andererseits darf vermutet werden, daß deren häufig mißliche und unbequeme Gestalt zum Vorwand genommen werden wird, um die obligatorische Constituirung dieser Bezirke überhaupt zu tadeln. Allein die im neuen Gesetze gegebenen Qualificationen entsprechen den bestehenden territorialen Momenten des Gemeindeinteresses vollkommen, und wolte man auf diesem Gebiet die freie Uebereinkunft allein walten lassen, so würde das sich sehr bald als völlig ungenügend herausstellen. Ueberall ist vielmehr die überaus wichtige Constituirung und Abrundung der Gemeindebezirke nur unter Beihülfe des Gesetzes gelungen, während sie, wo dieses nicht eintrat, nur zu oft an hartnäckigem Widerstand der Betheiligten gescheitert ist und zur Verkümmernng des Gemeindelebens geführt hat. Uebrigens ist die neue Gemeindeordnung in dieser Beziehung nur grundlegend zu Werke gegangen und enthält über die Regulirung der Bezirke, d. h. über die Einverleibung der Enclaven, die Zu- oder Zusammenschlagung einzelner Grundstücke u. dgl. keine Bestimmung. Offenbar soll sich das Bedürfniß erst geltend machen. Die Befriedigung desselben hat das Gesetz inzwischen in die Hand der Aufsichtsbehörden und der Commissionen für Bauernsachen gelegt (§ 2 u 43) und diese sind in der Lage, demselben eventuell um so leichter gerecht zu werden, als hierbei privatrechtliche Verhältnisse, namentlich Nutzung- und Eigenthumsrechte vorbehalten werden können und weder Reallasten der Grundstücke noch Staatsabgaben der Einwohner durch den Gemeindebezirk unbedingt geändert zu werden brauchen.

ein solches Interesse wenigstens scheinbar zu begründen, das Gesetz den festen Wohnsitz dort fingirt hat, wo der Name des möglicherweise sein Leben lang entfernten Verzeichneten dem Capitationsregister einverleibt ist! (Vgl. estl. B.-B. § 812, livl. § 822 Anm. 3, furl. § 408.) Hiernach konnten diese Verhältnisse, da sie in voller Kraft und Geltung sind, nicht ignorirt werden; man war gezwungen, mit ihnen zu capituliren und die Erreichung eines correcteren Begriffs der Gemeindemitgliedschaft und seiner Sondernung von dem Begriff des Heimatverbandes jenem, vielleicht nicht allzu entfernten Zeitpunkt vorzubehalten, wo das System der Capitation, wie es in den Städten gefallen ist, auch auf dem flachen Lande einer Umwandlung unterzogen werden wird. Immerhin ist indessen, auch in Beziehung auf das Moment der Gemeindeangehörigkeit ein wesentlicher Fortschritt in dem neuen Gesetz zu signalisiren; wir meinen die Ausdehnung des, aus dem Jahre 1849 stammenden Begriffs des „weiteren Gemeindeverbandes“ auch auf Kurland, wo derselbe bisher nicht Geltung hatte. Der § 1 und dessen Anmerkung stellen nämlich fest, daß, abgesehen von der Mitgliedschaft der Revisionsliste, die Ausnahme in den Landgemeindeverband mit Conservirung früherer Standesrechte, d. h. auch ohne Verzeichnung in jene Liste, stattfinden kann und, bei Ansäßigmachung mit Grundstücken in der Gemeinde, stattfinden muß. Ziehen wir in Erwägung, daß in Livland, wo das Institut des weiteren Gemeindeverbandes 15 Jahre besteht, demselben nicht weniger als 10 Procent aller Personen, die in dieser Zeit sich in den Gemeinden mit Grundstücken ansäßig machten, beigetreten sind, so ist unschwer zu erkennen, daß das Gesetz einem wirklichen Bedürfniß Rechnung getragen und den Keim des richtigen, auf Ansäßigkeit mit Grundstücken und festen, sogen. wesentlichen Wohnsitz gegründeten Landgemeindebezirks, soweit möglich, festgehalten und auch auf den ihm bisher fremden Theil der baltischen Provinzen mit Recht verpflanzt hat. Eine Weiterentwicklung gegebener Keime ist ferner in der schwierigen Frage der Verschmelzung kleiner Gemeinden hervorzuheben. Die Fälle, wo wegen zu geringer Anzahl stimmberechtigter oder wählbarer Gemeindeglieder eine geordnete Vertretung und Verwaltung im Sinne des neuen Gesetzes herzustellen nicht möglich war, mußten häufiger als bisher vorkommen, das Gesetz erhöht daher das Minimum des Bestandes der verschmelzbaren Gemeinden auf 200 Angehörige, gestattet und erleichtert indessen bei vorhandenen Mitteln zur Unterhaltung des Verwaltungspersonals das gefonderte Fortbestehen auch kleinerer Gemeinden, fordert für

jeden Fall der Verschmelzung die vollständige Vereinigung auch der Revisionlisten und legt die Schlichtung bezüglichlicher Differenzen in die Hand der Einführungscommission. Es sind diese Bestimmungen offenbar eine nähere Präcisirung und Erweiterung des § 338 der livländischen Bauerverordnung vom 13. November 1860, und wenn in den bezüglichlichen Normen eine Festsetzung darüber vermist wird, daß und unter welchen Bedingungen auch eine Spaltung der Landgemeinden in zwei oder mehrere selbständige Körper gestattet bleibt, wie sie namentlich der § 255 derselben livländischen Bauerverordnung vom 13. November 1860 erlaubte und wie sie bei volkreichen Gemeinden mit stark parcellirtem Grundbesitz unbedingt erforderlich werden wird, so läßt sich diese Omission durch die Tendenz des Gesetzes, vornehmlich nur Grundzüge zu geben und deren Entwicklung zumeist der Provinzialverwaltung zu überlassen (§ 43), vielleicht ausreichend erklären.

III.

Der unvergleichlich wichtigste Punkt, gewissermaßen die Wurzel jedes eigenen Gemeindelebens, aus welcher taube Blüthe oder gute Frucht hervorgehen kann, je nach ihrer zweckmäßigen oder unzweckmäßigen Art und Beschaffenheit, ist die Gemeindevertretung. Hier war ohne Zweifel die wundeste Stelle unserer bisherigen Bauergemeindeverfassung zu suchen und wir sind daher berechtigt, von dem neuen Gesetz ein den Verhältnissen angemessenes, mehr oder minder radicales Heilmittel zu erwarten. Dem immer mehr zur Anerkennung gelangenden Grundsatz, die Selbstverwaltung der Commune im Bereich der Gemeindefachen im engeren Sinn überhaupt nur insoweit zu beschränken, als die Interessen der Nachkommen dies bei dem ewigen Charakter des Gemeindeinstituts erfordern, entspricht es, den Kreis dieser Angelegenheiten möglichst weit zu ziehen; einem andern Erfahrungssatz, wonach die Massenversammlungen zur Erledigung solcher Geschäfte die allerungeeignetsten sind, ist es conform, diesen dieselbe zu entziehen und einem angemessenen beschränkten Vertretungskörper zu übertragen; ein drittes Princip endlich, nach welchem die Gemeindevertretung, als eine politische Institution, dem Moment politischer Erziehung Rechnung tragen muß, verlangt, daß die Verwaltung der Gemeindegeschäfte lange genug dauern muß, um Erfahrung und Tüchtigkeit zu erlangen, und nicht zulange, um, bei Nachlässigkeit oder Untauglichkeit des Vertreters, der Gemeinde nicht die Möglichkeit zu nehmen, denselben zeitig zu beseitigen. Wenn wir nun, an der Hand dieser Principien, das

in dem neuen Gesetz Gebotene prüfen, so müssen wir zugestehen, daß denselben in erheblichem Maße entsprochen, mithin von der bestehenden Ordnung sehr wesentlich abgewichen ist. Zuvörderst ist die volle Gemeindeversammlung in ihrer Zusammensetzung modificirt worden, indem das unanständige Element — die Arbeiter und sonstigen unanständigen Glieder — auf $\frac{1}{10}$ seiner bisherigen Zahl vermindert worden ist und nur indirect an den Versammlungen Theil nehmen soll (§ 6). Ferner ist die Thätigkeit dieser Versammlungen auf Wahlen und auf Abstimmungen über Ausschließung von Angehörigen aus der Gemeinde beschränkt, mithin die Prüfung aller anderen Angelegenheiten durch dieselbe gesetzlich untersagt worden (§ 8). Sodann ist — wohl der bedeutsamste Schritt — ein durch Wahl gebildeter beschließender Vertretungskörper für die Verwaltung sämmtlicher Gemeindefachen, der Gemeindeausschuß, creirt und mit namhafter Competenz ausgestattet worden (§ 9—11). Endlich ist für die Glieder dieses Ausschusses eine dreijährige Amtsdauer mit jährlichem Austritt eines Dritttheils und Ersatz derselben durch Neuwahl festgesetzt.

Offenbar macht sich hier das Streben bemerkbar, anerkannten Principien der Gemeindegesetzgebung gerecht zu werden, und wir verkennen nicht, daß, wenn es gelingt, die obgedachten Einrichtungen nicht allein thatsächlich durchzuführen, sondern auch an der Hand der Erfahrung eventuell zu verbessern und eine hinlängliche Zeit hindurch in richtiger Anwendung zu erhalten, dieselben wohl dazu angethan sein dürften, jene Kluft zwischen den politischen und wirthschaftlichen Zuständen des Landvolks, die sich seit 40 Jahren gebildet, in nicht zu langer Frist auszufüllen.

Bedenklich erscheinen indessen einige Einzelbestimmungen zur Ausführung jener Grundsätze. Wir meinen insbesondere die Bestimmungen über den eventuellen Verlust des Stimmrechts, die Zusammensetzung des Ausschusses und die Modalitäten des Wechsels seiner Glieder. Freilich ist die Theilnahme an der Kopfsteuerzahlung, wegen der Gesamtverantwortlichkeit dafür, ein Moment des Gemeindeinteresses, hat mithin als Requisit der Stimmfähigkeit seine Berechtigung. Allein wenn es mit dem der Selbständigkeit nicht zusammentrifft, so ist auf freie, durch Rücksichten persönlicher Abhängigkeit wesentlich unbeeinflusste Stimmübung schwerlich zu rechnen. Das neue Gesetz fordert gleichwohl die Selbständigkeit als Universalrequisit nicht, und so könnte es sich leicht ereignen, daß die Stimmen einzelner selbständiger Mitglieder durch Hinzutritt der bei ihnen ohne eigene Haushaltung in Lohn und Brod stehenden, mithin unself-

ständigen, dennoch aber stimmberechtigten Personen, zur Benachtheiligung der übrigen, verstärkt würden und somit die wahre Meinung der Gemeinde gar nicht zu richtigem Ausdruck käme. Durch Aufstellung des Universalrequisits der Selbstständigkeit wäre allerdings mit der bisherigen Ordnung, wonach die Knechte und Hofesleute (d. h. der ländliche Arbeiterstand) nach ihrer Kopfszahl und ohne Rücksicht auf die oben angegebenen Merkmale der Unselbstständigkeit mitstimmten, theoretisch und zum Theil auch praktisch gebrochen worden, allein man hätte andererseits die gegenwärtig festgesetzte, an sich vielleicht zweckmäßige aber mehr oder weniger willkürliche Reduction der Stimmen derselben auf $\frac{1}{10}$ ganz vermeiden und dort, wo etwa in Folge dessen die große Anzahl activ wahlberechtigter Personen die Vorname des Wahlactes durch eine einzige Versammlung unthunlich machte, entweder eine Theilung in besondere Wahlkörper oder eine Wahl durch Wahlmänner zulassen können. Jener Reduction entspricht überdies die Vertretung der Classen im Ausschusse nicht völlig. In der weiteren Bedeutung des Wortes „ansäßig“ finden sich auch die Zeitpächter mit einbegriffen, was, bei dem gegenwärtig überall in den Provinzen zur Geltung gelangten consolidirten Pachtssystem und dem wesentlich beschränkten Eigenthum des Gutsheeren an dem Bauerpachtlande, nur zu billigen ist; ebenso, daß in der Bestimmung, den im Ausschusse präsidirenden Ältesten und die Vorsteher nur aus den Ansäsigen zu wählen, die Absicht zu Tage tritt, den conservativen Elementen ein gewisses Uebergewicht zu sichern. Aber die thatsächliche Erreichung dieses Zweckes scheint in einzelnen Fällen mehr als fraglich. Denn während bewährte neuere Landgemeindeordnungen den Grundsatz, daß keine Classe in dem Ausschusse unvertreten bleibe, für genügend erachten und den Unansäsigen, sogar in der engeren Bedeutung dieses Wortes, d. h. mit Einschluß der Zeitpächter, nicht mehr als ein Viertel des Ausschussesbestandes einräumen, giebt das neue baltische Gesetz diesen Classen, nachdem es die mit dem Grund und Boden in näherer Beziehung stehenden Pächter aus demselben ausgeschlossen und den Ansäsigen beigezählt, eine volle Hälfte des Ausschusses, was mit dem erwähnten Zweck der Präponderanz des Grundes und Bodens und seiner Interessen kaum in Einklang zu bringen ist und mit dem erheblichen Maß der Reduction der Stimmenzahl der unansäsigen Classen in der Wahlversammlung in nicht zu verkennenden Gegensatz tritt. Dazu kommt, daß die Beschlußfähigkeit des Ausschusses, nach § 12 des neuen Gesetzes, schon beim Vorhandensein von zwei Dritttheilen der Ausschusspersonen ein-

tritt; es braucht mithin, da die Vorsteher lediglich beratende Stimmen haben, etwa nur ein Sechstheil der übrigen Anfähigen verhindert zu sein, so ist den Unanfähigen die Majorität im Ausschuss fast gesichert, d. h. in den vielen Fällen, wo der letztere aus 6 Personen bestehen wird, nur ein einziger Anfähiger! Wir glauben ferner bemerken zu müssen, daß unter die in der Anmerk. zu § 6 angeführten Gründe des Verlustes der Stimmfähigkeit in der Wahlversammlung die Decretirung des Concursverfahrens wohl hätte Aufnahme finden müssen, und kommen demnächst auf die Modalitäten des Wechsels der Ausschusspersonen. Dieser hat ohne Zweifel den Zweck, das Vertrauen zu dem Ausschuss zu erhöhen, indem er die Möglichkeit unfähige Mitglieder zeitig durch fähige zu ersetzen bietet, mithin zu sorgsamere Pflichterfüllung reizt, und andererseits das Interesse an den Gemeindefachen unter allen Angehörigen zu wecken und zu beleben, indem er eine nicht zu seltene Berufung der Wahlversammlungen bedingt. Hiernach empfiehlt sich die Institution des Wechsels überhaupt nur bei längeren Wahlperioden, etwa bei einer sechsjährigen oder wohl auch bei einer vierjährigen, wo die Dienstperiode dem Bedürfnis ausreichender Geschäftsverfahung besser entspricht oder wegen ihrer längeren Dauer den theilweisen Wechsel der Ausschusspersonen innerhalb derselben aus den obigen Gründen wünschenswerth macht. In diesen Fällen hat man den theilweisen Austritt alle zwei oder drei Jahre sich wiederholen, mithin die Wahlversammlungen alle zwei oder drei Jahre stattfinden und durch dieselbe ein Drittheil oder die Hälfte des Ausschusses wieder wählen lassen. Wo aber, wie in unserem neuen Gesetz geschehen, eine nur dreijährige Dienstperiode festgesetzt wird, scheint bei der Kürze derselben der jährliche theilweise Wechsel überhaupt gar nicht geboten, vielmehr dürften gegen eine zu häufige, namentlich eine jährliche, mehr oder minder gleichzeitige obligatorische Wiederholung der vollen Versammlungen in sämmtlichen Gemeinden des Landes beherzigenswerthe Gründe sich beibringen lassen, und zwar besonders dort, wo, wie in unserem Fall, für zufällige Vacanzen unter den Ausschusspersonen weder besondere Ersatzmänner gewählt, noch auch diejenigen, welche nach den ordentlichen Ausschussgliedern die meisten Stimmen erhalten haben, als Ersatzmänner berufen werden sollen und wo in Folge dessen nicht selten auch noch innerhalb des Jahres Wahlversammlungen werden erforderlich werden. Offenbar sind jene Gründe bei dem Erlaß solcher Gemeindeordnungen,

die, wie beispielsweise die neuesten österreichischen, eine dreijährige Dienstperiode der Ausschusspersonen festsetzen, dagegen aber einen jährlichen theilweisen Wechsel nicht anordnen, wirksam gewesen.

IV.

An einem eigentlichen Gemeindevorstand — einem besonderen Verwaltungsorgan mit entsprechender Polizeicompetenz — hat es bisher, wenigstens in Liv- und Kurland, gefehlt; die Schaffung eines solchen durch die neue Gemeindeordnung war daher, besonders bei gleichzeitiger Reorganisation der Gemeindevertretung, ein entschiedenes Bedürfnis. Freilich ist es im allgemeinen gewiß nicht zu tadeln, wenn in den einfachen Verhältnissen der Landgemeinden von strenger Durchführung des Principis der Trennung der Verwaltung von der Justiz ganz abgesehen wird; allein diese Trennung darf nicht durch das Gesetz verhindert, sie muß vielmehr grundsätzlich festgehalten, die Vereinigung aber für das praktische Bedürfnis und nach Maßgabe desselben zulässig und thunlich gemacht werden. Dem entgegen war nach den bisherigen Vorschriften die Polizei, Administration und Justiz in der Hand des Gemeindegerichts nothwendig und immer vereinigt, die Verwaltung konnte sich nicht selbständig entwickeln, auch dort nicht, wo das Bedürfnis dazu drängte; ja die Gesetzgebung hinderte das Aufkommen der Idee der Trennung, verdunkelte das Bewußtsein ihrer Zweckmäßigkeit, und indem sie die Theilung der Geschäfte untersagte, lähmte sie jede erspriessliche Thätigkeit in allen den Fällen, wo sie eben nur durch Arbeitstheilung bedingt war. Allerdings hatte das ältere Gesetz Vorsteher geschaffen und ihnen gewisse administrative Functionen beigelegt; es hatte ferner (in Kurland) dem Vorsteher des Gemeindegerichts den Namen „Ältester“ und damit einen lediglich an Verwaltung und Polizei erinnernden Titel beigelegt: allein jene Vorsteher-Functionen waren nur untergeordneter Art und der „Älteste“ blieb der Richter, das Mitglied des auch für die Verwaltung verantwortlichen Collegiums des Gemeindegerichts. Die Organisation laborirte an dem Hauptmangel jeder vielköpfig eingerichteten Localverwaltung, an dem der Einheit.

Wir stehen nicht an, die Bestimmungen des neuen Gesetzes über die Einrichtung der Gemeinde-Executive, da sie den Gedanken der Einheit festhalten, die Trennung der Justiz von der Verwaltung in thesi anordnen, die Vereinigung aber in der Person der Gemeindebeamten fast überall zulassen, als wesentliche Verbesserung zu bezeichnen. Diese Be-

stimmungen schließen sich zum größten Theil dem Reichsgesetz vom 19. Februar 1861 an. Der Gemeindeälteste, als Haupt der Gemeinde und als deren Repräsentant nach außen an die Spitze gestellt, ist mit der nöthigen Strafscompetenz in Sachen der Ortspolizei und gewissen Ehrenrechten ausgestattet und wird ausschließlich aus der Classe der Anfähigen gewählt. Die Vorsteher sind ihm als Gehülfen in allen Gemeinde- und Polizeisachen beigeordnet, können unter Umständen seine Functionen in ihrer ganzen Ausdehnung ausüben und haben bei wichtigeren Verwaltungsmaßregeln ein Zustimmungsrecht, an dessen Erlangung das Zustandekommen derselben gebunden ist. Der Schreiber, in Zukunft vielleicht für lange der wichtigste Gemeindebeamte, wird von dem Ausschuß erwählt oder gemiethet, ebenso der Magazinaufseher. Da das neue Gesetz den zuerst in Estland im Jahre 1847 von der Ritterschaft beschlossenen und demnächst in das B. G. B. vom Jahre 1856 (§ 400) aufgenommenen Grundsatz der obligatorischen Besoldung sämmtlicher Gemeindeämter für alle Provinzen durchgeführt hat, so ist, um die Zahl dieser Ämter thunlichst zu beschränken, ein Maximum von höchstens vier Vorstehern für alle Landgemeinden festgesetzt und die Wahl von Substituten ganz beseitigt worden. Damit scheint namentlich für Estland, dessen bisherige Gemeindeverfassung sich durch eine überaus zahlreiche Beamtenhierarchie auszeichnete, und für Kurland, wo die Zahl der Vorsteher nur relativ beschränkt war und sehr erheblich sein konnte, eine namhafte Verbesserung erreicht worden zu sein. Bei der Cumulationsfähigkeit sämmtlicher Ämter, mit Ausnahme der der Ältesten und Gerichtsvorsteher, kann im allgemeinen mit Recht behauptet werden, daß das Gesetz die Zahl der eigentlichen Communalbeamten zweckmäßig limitirt und für die weitaus meisten Fälle vermindert hat. Ueberdies darf erwartet werden, daß diese Regelung des Beamtenwesens in der Gemeinde im Verein mit dem neuen Institut des Gemeinderathes und der periodischen Wiederholung sämmtlicher Wahlen einer erheblichen Anzahl von Personen und in geregelter Weise den nicht genug zu schätzenden Vortheil politischer Erziehung gewähren kann. Die Entwicklung ihrer Fähigkeiten, die Erweiterung ihrer Begriffe muß stetig zunehmen, denn während sie Ämter bekleiden oder im Gemeindeausschuß sitzen, werden sie berufen sein fremde Interessen abzuwägen und überall Grundsätze in Anwendung zu bringen, deren Geltung vom allgemeinen Interesse bedingt wird. Sie werden lernen, sich als einen Theil des Gemeindegewesens und dessen

sämmtliche Interessen als ihre eigenen zu fühlen. Mit einem Wort, die neue Ordnung kann zu einer wahren Schule des Gemeingeistes werden.

Was die Ordnung der Bestätigung der gewählten Gemeindebeamten betrifft, so ist das neue Gesetz einen Schritt weiter gegangen, als manche westeuropäische Landgemeindeordnung gehen zu dürfen geglaubt hat *). Freilich hatten die baltischen Ritterschaften schon bei Gelegenheit der Emancipationsgesetze auf ihr Recht der Patrimonialgerichtsbarkeit verzichtet. „Der Adel — so sagte damals die kurländische Ritterschaft — um seine humanen und liberalen Gesinnungen vollständig auszusprechen, begiebt sich seiner Criminal- und Civilgerichtsbarkeit und behält sich nur die Hauszucht und Gutspolizei vor.“ Aber dieser Vorbehalt der Gutspolizei bedingte auch das Recht der Bestätigung sämmtlicher Gemeindebeamten, da diese, wenn sie auch Richter hießen, immer auch, als Organe der Gutspolizei, Polizeifunctionen ausübten und die letztere, wie schon ihre Bezeichnung sagt, über den ganzen Gutsbezirk sich erstreckte. Mit der grundsätzlich ausgesprochenen Trennung der Justiz von der Verwaltung und Polizei veränderte sich die ganze Grundlage dieses Verhältnisses. Es erschien thunlich, die Ortspolizei in der Gemeinde, wenn man sie auch unter der Controle des Guts Herrn ließ, dem Gemeindeältesten selbständig zu übertragen, und da die Erbgerichtsbarkeit des Guts Herrn längst abolirt war, so fiel auf diese Weise jeder Grund fort, das erwähnte gutherrliche Bestätigungsrecht, auf welches, wenn wir recht unterrichtet sind, die Ritterschaften in einem anderen Anlaß schon vor Jahr und Tag verzichteten zu wollen sich bereit erklärt hatten, noch aufrecht zu erhalten. Es ist in seinem ganzen Umfange, d. h. auch in Betreff der Gemeinderichter, auf die Aufsichtsbehörde, über welche wir unten einige Worte sagen wollen, übergegangen und nur noch darin im Sinne der Wahlfreiheit zweckmäßig normirt worden, daß von nun an nicht, wie früher, die Bestätigung eventuell ohne Angabe von Gründen versagt und eine Neuwahl angeordnet werden darf,

*) Wir führen nur die im übrigen dem Grundsatz der Selbstverwaltung huldigende Landgemeindeordnung des Königreichs Sachsen vom 7. November 1838 als Beispiel an, welche nicht allein die Patrimonialgerichtsbarkeit der Rittergutsbesitzer aufrecht erhält, diese daher als directe Obrigkeit der Landgemeinden anerkannt, sondern auch auf solcher Grundlage den Patrimonialgerichtsherrn sowohl die Ortspolizei in den Gemeindebezirken als auch das unbedingte Recht der Bestätigung sämmtlicher Gemeindebeamten conservirt.

sondern daß bei Wahlbeamten die Bestätigung überhaupt nur dann soll verweigert werden können, wenn von der Wahlordnung abgewichen oder eine nicht wählbare Person präsentirt wird.

V.

Durch die in der Darstellung des Wirkungskreises der Landgemeinden und ihrer Verwaltung (§ 11, 19 u. 20) zum Ausdruck gekommene Einteilung in die eigentlichen Gemeindeangelegenheiten oder die selbständigen und die mit dem Staatsinteresse verbundenen oder sogen. übertragenen, hat das neue Gemeindegesetz um die Klärung dieser, bisher überaus verworrenen Verhältnisse sich unzweifelhaftes Verdienst erworben. Ueberdies bot diese Einteilung, wie überall in den neueren Gemeindeordnungen die zweckmäßigste Handhabe dazu dar, um einerseits dem Maß der communalen Selbstverwaltung, andererseits dem Maße der obrigkeitlichen Controle feste Grenzen zu ziehen. Wir meinen dies freilich durchaus nicht im Sinne der französischen Gemeindegesetzgebung, obgleich die oberrwähnte Einteilung der Gemeindefachen ursprünglich der französischen Constitution vom Jahre 1791 entnommen ist. Allein die späteren Ausführungsgesetze (namentlich loi sur les attributions municipales vom Jahre 1837) haben dort den an sich richtigen und fruchtbaren Gedanken in einer Weise praktisch durchgeführt, die den Gemeinden auch den Schatzen wahrer Selbstverwaltung genommen und sie in eine staatliche Abhängigkeit herabgedrückt hat, wie sie sonst in Westeuropa ohne Beispiel ist. Daß inzwischen das Princip der Selbstverwaltung auch in den eigentlichen, den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinden bildenden Communal-Angelegenheiten keineswegs zu unbedingter, von der Staatsaufsicht ganz und gar unabhängiger Wirksamkeit gelangen dürfe, weil bei dem ewigen Charakter der Commune die Interessen der kommenden Geschlechter zu wahren sind und nur vom Staate, bei dessen gleichem Charakter, oder etwa von einem übergeordneten communalen Körper (einem Kirchspiels-, Kreis- oder Landesauschuß) gewahrt werden können, haben wir schon oben angedeutet; aber die Einwirkung der Aufsichtsbehörde soll sich in diesen Sachen lediglich auf ein Einschreiten in Folge von Beschwerden und auf von Zeit zu Zeit vorzunehmende Revisionen, endlich auf Ertheilung des Consensus in Fällen der Veräußerung erheblichen Gemeindecigenthums oder erheblicher Belastung der Gemeinde mit Schulden beschränken. Anders in Sachen des übertragenen Wirkungskreises. Wir haben eine beträchtliche

Zahl von Staatslasten, Steuern und Diensten, welche nur im allgemeinen auf die Gemeinden gelegt und von diesen wiederum unter ihre Angehörigen vertheilt werden. Es ist klar, daß auf Angelegenheiten dieser Art der Regierung und ihren Organen eine größere Einwirkung wird zugestanden werden müssen, da ihr das Recht nicht bestritten werden kann, dafür zu sorgen und darüber zu wachen, daß dasjenige, was für die Zwecke des Ganzen erforderlich ist, auch in zweckmäßiger und genügender Weise herbeigeschafft und geleistet werde. Hiernach wird eine engere und weitere Competenzausdehnung der Gemeinden einerseits und ein beschränkteres und größeres Aufsichtsmaß der Regierung andererseits sich von selbst ergeben. Allerdings ist, besonders in neuerer Zeit und außerhalb Frankreichs, das Streben zur Geltung gekommen, den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinden möglichst auszudehnen und ihm insbesondere auch die Wahrnehmungen der Ortspolizei in allen ihren Zweigen zuzuweisen, wobei man sich von der Erwägung leiten ließ, daß dieser Wirkungskreis überhaupt alles umfassen müsse, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer eigenen Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann. Dies ist namentlich einer der Grundsätze, auf welche die freisinnigen österreichischen Gemeindeordnungen nach dem Gesetz vom 5. März 1862 gebaut worden sind. Allein, wenn auch im allgemeinen diesen Gesichtspunkten beige stimmt werden und in Folge dessen die Handhabung der Ortspolizei soweit sie denselben entspricht, den Gemeinden überlassen werden darf, so ist doch nicht zu leugnen, daß in dieser Beziehung das öffentliche Interesse in der Regel über den Kreis der Gemeinde hinaus wesentlich berührt sein wird, daß mithin der Staat sich hier schwerlich in demselben Maße wie bei den eigentlichen Gemeindeangelegenheiten indifferent wird verhalten, vielmehr seiner Polizeihöheit nicht wird zu nahe treten dürfen, nach welcher die vorsorgende Abwendung von Unglück und Unrecht zu seinen ursprünglichen und wesentlichen Befugnissen gehört und er die allgemeine Friedens- und Wohlfahrtsquelle ist. Wir können daher die Bestimmungen unseres neuen Gemeindegesetzes nur für wohlbegründet halten, welche die ausdrückliche Zuzählung der Polizeigeschäfte zu dem selbständigen Wirkungskreise der Gemeinden vermieden und in dieser Beziehung das Maß der Staatsaufsicht dem für die Sachen des übertragenen Wirkungskreises festgesetzten ganz gleichgestellt hat. Dies ist namentlich in dem § 37 Pkt. d der neuen

Gemeindeordnung auf das Unzweideutigste geschehen, und wir behalten uns vor, bei Besprechung der Aufsichtsautoritäten hierauf zurückzukommen.

In der bisherigen localen Gemeindegesetzgebung war die Verschwommenheit und Unzulänglichkeit der auf die beschließenden und ausübenden Competenzen bezüglichen legalen Distinctionen besonders zu beklagen. Freilich lag Vieles an der unzuweckmäßigen Verfassung des aus der Gesamtmasse der mündigen Gemeindeangehörigen gebildeten Vertretungskörpers, dem zwar außer den Wahlen auch Angelegenheiten des allgemeinen Gemeindeinteresses zur Beschlußfassung zugewiesen waren, ohne jedoch im einzelnen präcisirt zu sein, und auf welchen daher, abgesehen von der mit jeder Massenversammlung von niederem Bildungsgrade unzertrennlichen Willens- und Urtheilsunfähigkeit, auch noch der Nachtheil von Einfluß war, daß das positive Gesetz für die Entwicklung des Bewußtseins seiner Competenzen keine Anhaltspunkte bot. Diese Competenzen sind denn auch, nach wohlverbürgtem Zeugniß, nur ganz ausnahmsweise zur Ausübung gekommen, und wo die letztere erfolgte, ist ihre Uebereinstimmung mit der wahren Willensmeinung der Gemeinde höchst zweifelhaft geblieben. Wir wiederholen daher, was wir schon oben bemerkten, daß die radicale Umgestaltung des beschließenden Vertretungskörpers — die Schaffung des Gemeindeausschusses — unserer Anschauung nach, den eigentlichen Kern der neuen Landgemeindereform bildet. Hierbei ist der bisherige Mangel hinreichend specialisirter Distinctionen vermieden worden. Der Ausschuss ist in allen Gemeindefachen — mit einziger Ausnahme der Wahlen und der Fragen über Ausschließung unwürdiger Glieder aus der Commune — der competente beschließende Körper und der Gemeindeälteste das ausübende Organ. Beiden sind die Grenzen ihrer Thätigkeit deutlich gezogen, die Gegenstände ihrer Competenz speciell zugewiesen.

Dem Wesen beschließender Befugniß entsprechend, ist der Ausschuss überdies mit dem Rechte der Rechenschaftsabnahme von dem Gemeindevorstande ausgestattet worden, insoweit die Thätigkeit des letzteren die selbständigen Gemeindeangelegenheiten umfaßt; und daß man von dieser Rechenschaft die Geschäfte der reinen Ortspolizei ausdrücklich ausgeschlossen hat, kann mit Rücksicht auf das hierbei obwaltende Staatsinteresse nur gebilligt werden. Es sei uns erlaubt, hier die allgemeine Bemerkung einzuschalten, daß selbst das wesentlich Neue in dem vorliegenden Gesetz sich fast überall auf gegebene Keime zurückführen läßt, welche weitere Aus- oder Umbildung erfahren haben. Wir nehmen hiervon das Institut des

Gemeindeausschusses, namentlich insofern ihm die Controle der Verwaltung gebührt, nicht aus. Sagte doch schon die furländische Bauerverordnung vom 25. August 1817 in ihrem § 204: „das Gemeindegericht muß von der Verwaltung seines Amtes in Gemeindeangelegenheiten den Vorstehern Rechenschaft ablegen.“ Und vierzig Jahre später heißt es in der estländischen Bauerverordnung vom 5. Juli 1856 im § 399, mit einer wesentlichen, dem Begriffe des gegenwärtigen Ausschusses sehr nahe kommenden Modification: „die Gemeindeältesten müssen von der Verwaltung ihres Amtes jährlich und bei Niederlegung ihres Amtes den jedesmal zu diesem Act besonders zu erwählenden Bevollmächtigten der Gemeinde Rechenschaft ablegen. Man sieht, aus den Vorstehern sind Bevollmächtigte ad hoc, aus den Bevollmächtigten ad hoc sind ständige, aus der Einzelbefugniß zur Rechenschaftsabnahme ist endlich die beschließende Competenz in allen specifischen Gemeindefachen geworden.

VI.

Niemals ist in Ländern, deren politische Einrichtung auf europäisch-continentalen, besonders germanisch-mittelalterlichen Grundlagen ruht und in welchen die Gemeinden in neuerer Zeit zu überaus wichtigen Elementen des Staats-Organismus herangereift sind, darüber ein Zweifel aufgekomen, daß der unmittelbare Zusammenhang derselben mit der Regierung und ihren Organen aufrecht zu erhalten sei. Wenn man auch noch so entschieden das Princip der staatlichen Bevormundung, der Vielregierung und Reglementirung verwarf und dagegen den Grundsatz der Selbstbestimmung der Gemeindevertretung und der freien Bewegung ihrer Organe adoptirte, so blieb der Gedanke völliger Ablösung derselben von der Staatscontrole, da seine Consequenzen unbedingt zur Zerstörung aller gesellschaftlichen Ordnung führen müssen, den Gesetzgebern doch immer fern. Nur um das Maß dieser Controle, nicht um die Conservirung oder Abschaffung derselben hat es sich gehandelt. Dort, wo sich eine Erbgerichtsbarkeit der großen Grundeigenthümer über die Bezirke der Landgemeinden und deren Bewohner erhalten hatte, ist ersteren der Charakter und die Function der Gemeindeobrigkeit conservirt geblieben; wo aber jene Gerichtsbarkeit an den Staat abgetreten war, sind es vom Staat besonders eingesetzte Behörden gewesen, denen die Aufsicht übertragen worden ist. Nach Maßgabe der oben bezeichneten Scheidung des Wirkungskreises der Gemeinden in den selbständigen und den übertrage-

nen wird jene Staatsaufsicht verschieden bemessen. Der selbständige Wirkungskreis, zu welchem hauptsächlich die wirthschaftliche Seite der Gemeindeverwaltung gehört, läßt das geringste Maß staatlicher Aufsicht zu und wir werden es daher, je eingeschränkter es hier normirt ist, für um so richtiger zu halten berechtigt sein. Dagegen wird die Intenstität der Controle des Staates mit dem directen Interesse desselben an gewissen Gemeindefachen wachsen müssen, und, somit ganz besonders bei Gegenständen des übertragenen Wirkungskreises und der Ortspolizei.

Legen wir diesen Maßstab an die Bestimmungen des neuen Gesetzes, so müssen wir zugeben, daß dieselben, wenn auch nicht in dem Maße wie das Reichsgesetz vom 19. Februar 1861 in Betreff der mit eigenem Land dotirten Gemeinden, so doch jedenfalls so weit die hier gegebenen Verhältnisse es gestatteten, jenen Gesichtspunkten gerecht geworden sind. Während bisher, selbst in wirthschaftlicher Beziehung die Gemeindevertretung und der Vorstand in mehr oder weniger unbedingter Abhängigkeit von der Gutsherrschaft sich befanden, ist letzterer jetzt vollständig sowohl die Aufsichtbefugniß als auch die bisherige entsprechende Verantwortlichkeit abgenommen und beide der Gemeindevertretung und dem Vorstande ausschließlich zugewiesen worden. Dem Ausschuß gebührt die beschließende Gewalt über alles Gemeindeeigenthum, alle Anstalten u. s. w., dem Gemeindevorstande die Ausführung der Beschlüsse und die unmittelbare Verwaltung. Die vermittelnde Position der Gutsherrschaft zwischen ihnen und den Behörden hört auf und die letzteren treten zur Gemeinde in directe Beziehung. Diese manifestirt sich indessen nur insofern, als es sich um Prüfung und Entscheidung von Beschwerden und um Bewerkstelligung von Revisionen handelt. Die eigentliche Rechenschaftsabnahme von dem Gemeindevorstand über dessen wirthschaftliche Verwaltung ist sogar den Behörden entzogen und ausschließlich in die Hand des Gemeindeausschusses gelegt. Bei der Regelung der obrigkeitlichen Aufsicht über die das Staatsinteresse berührenden Angelegenheiten und die Ortspolizei konnte, unter den wesentlich veränderten Verhältnissen, offenbar ein doppelter Weg eingeschlagen werden, indem man nämlich auch hier entweder die Behörden in directe Beziehung zur Gemeinde setzte, d. h. die Gutsherrschaft ihrer obrigkeitlichen Functionen völlig entkleidete, wie das in dem Reichsgesetze vom 19. Febr. 1861 bei den mit eigenem Land dotirten Bauergemeinden geschehen ist oder jene Functionen nur angemessen beschränkte, ohne sie ganz zu beseitigen. Das neue Gesetz hat den letzteren Weg eingeschlagen, und

wie wir glauben, mit Recht. Die Scheidung des Gutsbezirks in den Hof- und Gemeindebezirk und die Uebertragung der Polizei in dem letzteren auf den Gemeindeältesten, erforderte auch für den ersteren eine locale Polizeiantorität, und diese den entfernten Kreispolizeibehörden zu übertragen verbot sich von selbst. Es war um so natürlicher, eine Polizeigewalt der Gutsherren innerhalb ihrer Hofbezirke zu conserviren, als der Staat dadurch sich ein wirksames Mittel zur Verstärkung seiner bei dem noch überaus rohen Zustande der Landgemeinden um so nothwendigeren Aufsicht in Sachen des übertragenen Wirkungskreises erhielt und sich die Möglichkeit wahrte, die Thätigkeit dieses überwachenden Organs auch auf die für den Anfang nicht unbedenkliche selbständige Handhabung der Gemeindepolizei (in ihrer Aeußerung als s. g. Präventivjustiz und als Wohlfahrtspolizei), sowie auf die für die Staatsbehörde wichtigsten localen Berichterstattungen auszudehnen. Es konnte nur zweifelhaft erscheinen, ob bei dieser vom neuen Gesetz adoptirten Einrichtung der Polizeiverwaltung innerhalb der Grenzen der Landgüter und der localen Beaufsichtigung der Gemeindebehörde in Sachen des übertragenen Wirkungskreises es gerechtfertigt war, der Gutspolizei, welcher bisher eine eigene Strafbefugniß nicht zustand, auch gegenwärtig eine solche nicht einzuräumen. Daß zur Verleihung einer gewissen Strafcompetenz Grund vorhanden war, dürfte, wie uns scheint, allerdings angenommen werden können, denn das frühere Verhältniß konnte hier kaum maßgebend sein. Es darf nämlich nicht vergessen werden, daß der bei Gelegenheit der Emancipationsgesetze verlaubliche und in seiner damaligen Formulirung von der Staatsregierung adoptirte Verzicht der Großgrundbesitzer auf ihre Erbgerichtsbarkeit sich ausdrücklich auf die Gutspolizei nicht bezog. Dieselbe war daher gesetzlich in ihren Händen und die Gemeindebehörde leitete sie nur von ihnen ab und übte sie in ihrem Auftrage; ihnen stand daher jeden Augenblick die Möglichkeit zu Gebote, polizeiliche Anordnungen anzuhalten, zu reformiren und die Gemeindepolizei auch innerhalb des Hofbezirks in Thätigkeit zu setzen und durch dieselbe eventuell Bestrafungen vornehmen zu lassen. Sie bedurfte, unter diesen Umständen, einer eigenen Strafbefugniß durchaus nicht. Anders jetzt. Das Gut bildet keinen Gesamtpolizeibezirk mehr; der Gemeindeälteste hat die Polizei in seinem Bezirk vom Staate direct übertragen erhalten, ebenso der Gutsherr in dem seinigen. Wenn nun gegenwärtig dem ersteren eine nach Maßgabe der Bestimmungen des Reichsgesetzes (Reichs-Bauernverordnung vom 19. Febr. 1861 Art. 64) normirte Strafbefugniß (Geldstrafen bis 1 Rbl. und Arrest bis

auf 2 Tage) beigelegt worden, den letzteren aber nicht, so wird diese scheinbare Inconsequenz nur etwa so erklärt werden können, daß man die Auctorität, zu deren Aufrechterhaltung dem Gemeindeältesten die Strafgewalt conservirt wurde, in Beziehung auf den Gutsherrn durch dessen traditionellen Einfluß und seine sociale Stellung für hinlänglich gesichert und einer besonderen Unterstützung durch das Gesetz gar nicht für bedürftig gehalten hat. Ueberdies muß zugegeben werden, daß zwei Bestimmungen des neuen Gesetzes das Bedenkliche dieses Verhältnisses allerdings zu beseitigen geeignet sind; wir meinen die §§ 24 und 39, von welchen der eine dem Gemeindeältesten die Befugniß beilegt, von seiner Strafgewalt in allen Fällen des Ungehorsams wider Anordnungen der Polizei (also auch der Gutspolizei) Gebrauch zu machen, der andere aber den Gutsherrn berechtigt, Personen, die gegen seine Polizeivorschriften gesehlt, dem Ältesten zur Bestrafung innerhalb seiner Competenz zu überweisen.

Abgesehen von der innerhalb des Gutsbezirks dem Gutsherrn übertragenen obrigkeitlichen, in bestimmte Grenzen eingeschlossenen Aufsichtsbesugniß, ist die letztere in zum Theil erweiterter, jedenfalls aber nach Art und Maß genauer festgestellter Gestalt den Staatsbehörden beigelegt worden. Dem entsprechend haben diese Aufsichtsbehörden, als welche bis zum Eintritt der durch die Justizreform bedingten Modification der bestehenden Behördenverfassung die Kirchspielsgerichte in Liv- und Estland und die Kreisgerichte in Kurland zu fungiren haben, das Recht der Revision und der Entscheidung auf Beschwerden, sowie eine ziemlich ausgedehnte Befugniß zu Disciplinarstrafen mit Einschluß der Suspension, erhalten. Letztere soll, in Betreff der Gutspolizei, indeß nur urtheilsmäßig von den Kreisgerichten oder von dem Gouvernements-Chef decretirt werden dürfen, während die gänzliche Entziehung der Gutspolizei, wie bisher, den Oberjustizbehörden zuständig geblieben ist.

VII.

Wenn auch das neue Gesetz gewisse Berichterstattungen, namentlich über außergewöhnliche Vorfälle in der Gemeinde und über statistische Auskünfte — offenbar wegen ihrer relativen Wichtigkeit und der absoluten Nothwendigkeit ihrer zuverlässigen und genauen Abfassung — der Gutspolizei auch in Beziehung auf den Gemeindebezirk überträgt, so ordnet es doch gleichzeitig in allen andern Angelegenheiten, insbesondere in Betreff der örtlichen Publication der Gesetze und Regierungsverordnungen

innerhalb des Gemeindebezirks directe Beziehungen zwischen dem Gemeindeältesten und der Oberbehörde an und verändert damit wesentlich die bisherige Ordnung, nach welcher die Gutspolizei auch hier immer vermittelnd eintrat. Es ist, wie es scheint, hierin ein Schritt zur Erweiterung des Anwendungsbereichs der Nationalsprachen als officieller Sprachen enthalten, und wenn auch angenommen werden mag, daß in den weitaus meisten Fällen die frühere Ordnung der Gesetzespublication, die den Commissionen für Bauernsachen und den Gouvernementsregierungen zu beurtheilen anheimstellte, welche Verordnungen und in welchem Maße sie der Uebertragung in die Nationalsprachen unterlagen, noch für eine Zeit lang ausgereicht haben würde, so ist doch im allgemeinen die Zweckmäßigkeit der erwähnten Maßregel und in gewissen Gegenden auch das Bedürfniß derselben kaum in Abrede zu stellen; es wird sich, bei der praktischen Durchführung, nur darum handeln, ob die gegebenen Kräfte einerseits ausreichend vorhanden oder überhaupt zu beschaffen möglich sind, und ob andererseits in dem überaus niedrigen Entwicklungsgrade unserer Nationalsprachen nicht vorläufig noch unüberwindliche Hindernisse sich geltend machen werden.

Mit der erörterten Veränderung in der Einrichtung der Ortspolizei auf den Landgütern war eine Modification in den bisherigen polizeilichen Functionen des Gemeindegerrichts nothwendig verbunden, indem diesen die Polizei, sofern sie den Charakter der Präventivjustiz hat, entzogen werden mußte und nur insoweit gelassen werden konnte, als sie in den Bereich der wieder herstellenden Justiz fällt. Seiner bisherigen Constitution entsprechend vereinigte nämlich jenes Gericht alle denkbaren Zweige der Polizei in sich; wurde nun die Wohlfahrtspolizei dem Gemeindeältesten als dem ausführenden Organ der Gemeindevertretung überwiesen, so mußte bei der Zweckmäßigkeit, jene Function von der Präventivjustiz nicht zu trennen, mit der letzteren dasselbe geschehen. In Uebereinstimmung mit den betreffenden Normen des Reichs-Gesetzes vom 19. Februar 1861 hat daher unsere Landgemeindeordnung dem Gemeinderichte in Polizeisachen die Initiative genommen, d. h. mit andern Worten die Pflicht und das Recht der Prävention, und hat diese mit allen übrigen Polizeifunctionen dem Gemeindeältesten übertragen. Das Gemeindegerricht hat von nun an in Sachen dieser Art niemals mehr von Amts wegen zu verfahren, sondern nur auf Klage der Geschädigten oder Antrag des Gutsherrn oder des Gemeindeäl-

testen (§ 25). Die letzteren allein haben mithin die Präventivjustiz in Händen; das Gericht ebenso ausschließlich die wiederherstellende in allen Sachen wegen geringfügiger Contraventionen, welche die Bauerngesetzbücher mit Strafe bedrohen. Daß bei diesem Anlaß das Institut der Gemeindeggerichte auf Estland, wo es bisher durch eine verhältnißmäßig größere Anzahl von Kirchspielsgerichten mit Vorstzern aus der Zahl der Großgrundbesitzer ersetzt wurde, ausgedehnt worden ist (Anmerk. zu § 25), verdient als nothwendige und zweckmäßige Weiterentwicklung hervorgehoben zu werden. Die Gemeindeggerichte bilden eine Bedingung der regelmäßigen Einrichtung der neuen Gemeindegewalten, und die Gemeinden Estlands konnten nicht länger, derselben ermangelnd, in einer vergleichsweise ungünstigeren Lage gelassen werden; es durfte ihnen vielmehr ebenso wenig, wie denen der Nachbarprovinzen und des innern Reichs, die Wahl ihrer sämmtlichen Localrichter vorenthalten bleiben.

Wir hätten gewünscht, daß außer dieser speciell auf Estland bezüglichen Erstreckung eines einzelnen Instituts des neuen Gesetzes, die Bedingungen der Ausdehnung desselben im Ganzen auf gewisse, bisher in ihrer communalen Entwicklung überaus vernachlässigte, nicht unter den Begriff der Landgüter fallende Anstellungen des flachen Landes, wären bestimmt worden. Wir meinen die s. g. Hakelwerke oder Handels- und Industrieflecken, über welche das neue Gesetz vollständig schweigt. Dasselbe hat als eine wesentliche Veränderung integrierender Theile der Bauernverordnungen unzweifelhaft den ganzen Bereich der Wirksamkeit der letzteren, zu umfassen, und da unter ihnen die livländische in ihren Bestimmungen über die Gründung von Hakelwerken nur dann die Einführung städtischer Verfassungen in denselben für zulässig erklärt, wenn eine erhebliche Anzahl Kaufleute (mindestens 10) an dem betreffenden Orte sich fest etablirt haben, so wird in Flecken, wo dies nicht der Fall, oder (für Kur- und Estland) so lange überhaupt keine Stadtverfassung eingeführt ist, offenbar zur Gesetzgebung des flachen Landes recurrirt werden müssen. Gleichwohl erhält die Frage über das Wie und Ob der Application der Landgemeindeordnung auf entstehende städtische Organismen — eine Frage, die, so viel uns bekannt, bei keiner einzigen der bisher in diesen Provinzen zu Stande gekommenen Gründung von Landflecken eine zufriedenstellende Lösung erhalten hat — auch durch unser neues Gesetz ihre Lösung nicht. Und doch wird, wenn wir uns nicht täuschen, die Nothwendigkeit fester Bestimmungen hierüber an die Provinzialverwaltung bald genug

herantreten. Es dürfte sich daher wohl empfehlen, nach dem Vorgang anderer Länder und mit Rücksicht auf die principielle Verwandtschaft des vorliegenden Gesetzes mit den erwarteten Städteordnungen, nicht allein für Auland, sondern auch für Kur- und Gflland die Ausdehnung der neuen Communalordnung auf Flecken, ja selbst auf Landstädte, in Fällen, wo das Gesetz die Einführung der Städteordnung nicht zuläßt, grundsätzlich auszusprechen oder, wo letztere besteht oder eingeführt werden kann, von dem Entschluß der betreffenden Ortschaften facultativ abhängig zu machen.

Hinsichtlich der Ordnung der Durchführung unseres neuen Gesetzes ist schließlich noch zweierlei hervorzuheben. Wir meinen die vorbehaltenen Instructionen und die veränderte Stellung der Commissionen für Bauernsachen. In ersterer Beziehung finden wir, abgesehen von der allgemeinen Vorschrift, daß die erwähnten Commissionen zum Erlaß zweckmäßiger Instructionen verpflichtet sein sollen, hin und wieder in dem Gesetz den Hinweis auf besondere Specialvorschriften (namentlich im § 20), nach welchen die Gemeindeverwaltung sich zu richten haben wird. Da nun dieselben bisher in den Bauerverordnungen, ihrer legislatorisch kaum zu billigenden weitläufigen Anlage gemäß, enthalten waren, so läßt sich vermuthen, daß über diese Gegenstände, deren frühere Behandlung den Fundamentalbestimmungen des neuen Gesetzes durchaus nicht mehr entspricht, besondere Nachträge zur Gemeindeordnung zu erwarten sind. Hierher zählen wir insbesondere die zahlreichen Paragraphen der Bauerngesetzbücher über die Gemeinde-Kornmagazine, die Gemeinde-Kassen, das Armen- und Kostreiberwesen, über Viehseuchen, Waldbrand u. dgl. Bei der Wichtigkeit zweckmäßiger und den Principien des neuen Gesetzes entsprechender Regelung dieser das Gemeindewohl in eminentem Grade berührender Gegenstände, ist die baldige Feststellung der bezüglichen Vorschriften sehr zu wünschen. In Betreff endlich der veränderten Stellung der Commissionen für Bauernsachen bleibt zu erwähnen, daß der § 43 ihnen nicht allein, wie bei den bisherigen Bauerngesetzen in der Regel geschieht, die Durchführung des Gesetzes, sondern auch die Entwicklung desselben unter Leitung des Generalgouverneurs überträgt. Es scheint mithin, als ob in Betreff des Gemeindegesetzes die Staatsregierung ausnahmsweise den Weg wieder betreten hat, welchen sie ursprünglich bei Emanirung der Emancipationsgesetze vorgezeichnet, aber bei den neuern Redactionen dieser Gesetze zu Gunsten der Entwicklung durch die allge-

meinen Reichsbehörden wieder aufgegeben hatte und welcher auch gegenwärtig in Betreff aller übrigen Bestimmungen der geltenden Bauerngesetzbücher nicht betreten werden darf. Unzweifelhaft erklärt sich diese Maßregel daraus, daß das Gemeindegesez wegen der neuen und hier praktisch zum Theil noch unerprobten Grundlagen, auf welchen es ruht, nur bei angemessenem Spielraum der mit der Durchführung betrauten localen Behörden, überhaupt in thatsächliche und den Verhältnissen entsprechende Wirksamkeit zu setzen war; dann aber auch daraus, daß nur durch dieses Mittel für die nach sechsjähriger Frist vorbehaltene Revision des Gesezes ausreichende Erfahrungen sich sammeln ließen.

Suchen wir, indem wir diese flüchtige Betrachtung schließen, den Grundgedanken des neuen Gesezes zu formuliren, so läßt sich derselbe mit den Worten „Emancipation der Landgemeinden“ wohl am passendsten bezeichnen. Dies ist in der That die Idee, aus welcher die Einzelbestimmungen des Gesezes sich ableiten. Der Gesezgeber besand sich in Betreff des Maßes und der Modalitäten dieser Emancipation den beiden Grundprincipien der Gemeindeorganisation gegenübergestellt, welche gegenwärtig um den Vorrang streiten und von welchen das eine die Gemeinde ausschließlich als Organ des Staates ansieht und im Interesse der Centralisation ihre Selbstständigkeit beschränkt ihre inneren Angelegenheiten bevormundet (Frankreich), das andere aber sie als besonderen Organismus anerkennt, welcher zwar zum Staat, der sich auf ihn stützt, immer in naher Beziehung bleiben muß, aber dennoch ein Recht auf selbständige Existenz und freie Selbstverwaltung hat (England und Deutschland). Dem Leser der obigen Bemerkungen wird nicht entgangen sein, daß das Gesez sich entschieden auf die Seite des letzteren Principes gestellt hat. Es hat vor allen Dingen die Gemeindevertretung zu selbständiger Behandlung ihrer Angelegenheiten fähig gemacht, indem es die Massenversammlungen verkürzte und auf Wahlen beschränkte und Gemeinderäthe oder Ausschüsse als beschließende, aus freien Wahlen hervorgehende Vertretungskörper schuf. Es hat ferner Licht und Ordnung in die verschwommenen Kompetenzverhältnisse der Gemeindebeamten gebracht, das wichtige Princip der Einheit der Verwaltung durchgeführt und diese in erster Linie unter die Controle der Gemeindevertretung selbst gestellt. Und wenn es endlich jenen nothwendigen Zusammenhang mit den Staatsbehörden auf Revisionen und Schlichtung von Beschwerden beschränkt und die Thätigkeit dieser Behörden genau präcisirt hat, so dürfte damit ein Zweck erreicht

werden, den ein bewährter Kenner des Gemeindelebens (Stübe) folgendermaßen bezeichnet: „Man muß den Beamten vor allem in die Lage bringen, daß er wirklich Herr derjenigen Geschäfte sei, die ihm unmittelbar übergeben sind, während es klar gestellt werden muß, daß in den Geschäften, die er nicht selbst besorgen soll, seine Thätigkeit auch eine ganz andere Bedeutung hat und sich auf allgemeine Anordnung und Anregung, sowie auf Schlichtung von Streitigkeiten und Beschwerden beschränkt.“