Werk

Titel: Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat

Autor: Reitzenstein, F. von

Ort: Leipzig

Jahr: 1887

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345575393_0011|LOG_0043

Kontakt/Contact

Digizeitschriften e.V.
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

info@digizeitschriften.de

Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat.

Von

F. Freiherrn von Reitzenstein,
Bezirkspräsidenten z. D.

I. Die bestehenden Einrichtungen.

D. Das Prinzip der Betheiligung (Subvention) insbesondere.

2. Die wichtigsten der in der positiven Entwickelung hervorgetretenen Anwendungen.

b. Subventionen zur Bestreitung der Bedürfnisse spezieller Verwaltungszweige. (Fortsetzung.)[1])

γ. **Belgien.**

Die kommunale Organisation Belgiens trägt noch heute die Charakterzüge ihres französischen Ursprungs; das gleiche gilt vom Steuersystem, das ebenfalls aus dem Frankreichs hervorgegangen ist; wenn indessen schon vermöge der großen Verschiedenheit der Einrichtungen, wie sie bei der Vereinigung mit Frankreich in Belgien vorgefunden wurden, manche der in letzterem Lande neueingeführten Institutionen eine andere Gestalt gewannen, so erweiterte sich der Abstand beträchtlich, als nach der Trennung von Frankreich die

[1]) Durch Versehen sind in dem vorigen Heft S. 115 Z. 19 von oben nach dem Worte „Kosten" folgende Worte fortgeblieben: „welche in dem betr. Jahr durch Verzinsung und Amortisation der zu jenen Zwecken aufgenommenen Anlehen entstehen". Auch muß es Zeile 8 daselbst statt „Unterhaltung" „Ausstattung" heißen.

Rechtsentwickelung für die Niederlande und demnächst nach der Ablösung von letzterem Staate für Belgien von neuem zu einer selbständigen wurde; im Gegensatz zu den französischen Institutionen hat vor allem eine größere finanzielle und administrative Selbständigkeit der Gemeinden und Provinzen sich herausgebildet. So unterliegt die Gestaltung des kommunalen Steuersystems in erster Linie der autonomen Beschlußfassung der Gemeinde, welche ihren Bedarf ebensowohl durch Zuschläge zu den Staatssteuern wie durch Erhebung besonderer direkter oder indirekter Steuern zu decken befugt ist; nur die Erhebung von beim Eintritt in das Stadtgebiet zu erhebenden Konsumtionssteuern (Oktrois) ist den Gemeinden untersagt: für den Verlust dieses Rechtes sind sie, wie oben dargestellt, durch den Kommunalfonds entschädigt worden. Im Gegensatz zu den Gemeinden sind die Provinzen zwar in der Hauptsache auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen; immerhin beziehen sie etwa ein Drittel ihrer auf die Besteuerung entfallenden Einnahmen aus besonderen Provinzialsteuern. In enger Wechselbeziehung zu dieser größeren finanziellen Selbständigkeit steht das höhere Maß autonomer Selbstbestimmung, dessen in administrativen Angelegenheiten sich die kommunalen und provinzialen Organe Belgiens im Vergleich zu den Trägern der entsprechenden Funktionen in Frankreich erfreuen; jene schematische Regelung der Aufgabenerfüllung, wie sie für Frankreich charakteristisch ist, ist in Belgien großentheils vermieden worden. Gegenüber der Bethätigung dieser Autonomie macht die staatliche Aufsicht sich vielfach nur in negativer Weise geltend, indem sie nur eine den staatlichen Gesichtspunkten nicht entsprechende Ausübung verhindert.

Diesem Charakter der kommunalen Institutionen Belgiens entspricht nun eine im Vergleich zu Frankreich größere Dezentralisation der Aufgabenvertheilung: es macht sich dies theils in dem Verhältnisse des Staats zur Provinz, noch mehr aber in dem Verhältnisse beider genannter Faktoren zur Gemeinde geltend; während einerseits einzelne in Frankreich vom Staat getragene Lasten, wie die Unterhaltung der bischöflichen Kirchen und Gebäude, in Belgien der Provinz überwiesen sind, ist von dem Mittel, die größere Veranstaltungen oder umfassenderen Aufwand erfordernden kommunalen Verwaltungszweige der Provinz zur unmittelbaren Ausübung zu übertragen und sie in deren Wirkungskreise zu zentralisiren, in letzterem Staate ein sehr viel geringerer Gebrauch gemacht worden; es beruht daher die Erfüllung der Aufgaben der Polizeiverwaltung, des Elementar-Unterrichtswesens, der öffentlichen Armen-

pflege und der Vizinalwegeverwaltung entweder ausschließlich oder doch weit überwiegend auf der selbständigen Aktion der Gemeinde-, bezw., was das Armenwesen anlangt, der ihnen gleichgeordneten Stiftungsorgane, während Staat und Provinz sich zum Behuf der finanziellen Ausgleichung mit Subventionen betheiligen. Am detaillirtesten ist diese finanzielle Betheiligung von Provinz und Staat für die Sachgebiete des Armen- und des Elementar-Unterrichtswesens geregelt worden; da der hier zur Verfügung stehende Raum eine weitergreifende Behandlung nicht gestattet, wird es genügen müssen, die in den beiden letztgedachten Gebieten geschaffenen bezüglichen Einrichtungen einer summarischen Betrachtung zu unterziehen.

Was zunächst die Armengesetzgebung anlangt, so hat dieselbe von der Frankreichs, welcher die Basen entlehnt sind und mit welcher namentlich auch das fundamentale Prinzip, daß die Armenpflege in erster Linie Sache der Hospitäler und Wohlthätigkeitsbüreaus und nur subsidiär Sache der Gemeinde sei, in das belgische Recht übernommen worden ist, im Laufe der weiteren Entwickelung und namentlich seit der Trennung Belgiens von den Niederlanden sich immer mehr entfernt; es gilt dies namentlich von dem den Einrichtungen Frankreichs zum Grunde liegenden fakultativen Prinzip, das im Laufe der Zeit in Belgien immer mehr durch das Prinzip der obligatorischen Armenpflege ersetzt worden ist. Zunächst wurde jenes ältere Prinzip durch die Zulassung eines Regresses derjenigen Hospitäler, Wohlthätigkeitsbüreaus und Gemeinden, welche die Fürsorge bewirkt hatten, gegen die Gemeinden, in denen der Hilfsbedürftige seinen Unterstützungs-Wohnsitz hatte, durchbrochen[1]); sodann fand eine beträchtliche Erweiterung derjenigen Kategorien von Hilfsbedürftigen statt, bezüglich deren der Fürsorge der Wohlthätigkeitsanstalten und Gemeinden ohne weiteres ein obligatorischer Charakter beigemessen wurde; es gehören hierher, abgesehen von den Findel-, verlassenen und Waisenkindern, denen schon die französische Gesetzgebung und das sich anschließende belgische Gesetz vom 30. Juli 1834 einen Anspruch auf Fürsorge zuerkannt hatten, vor allem die Blinden, Taubstummen und Geisteskranken, die in Anstalten untergebrachten Bettler und verwahrlosten Kinder; es ist jedoch vermieden worden, nach dem Vorgange der französischen Gesetzgebung die Verpflichtung zur Fürsorge im Prinzip den Provinzen aufzuerlegen; diese Verpflichtung zur Leistung der Fürsorge bezw. zur Erstattung der durch dieselbe erwachsenen Kosten liegt vielmehr vorbehaltlich

1) Siehe vor allem das niederländische Gesetz vom 28. Nov. 1818 Art. 13.

der sogleich zu erwähnenden weiteren Ausgleichung den Hospizien und Wohlthätigkeitsbüreaus derjenigen Gemeinden bezw. denjenigen Gemeinden ob, in denen für die Hilfsbedürftigen der Unterstützungswohnsitz begründet ist; die Institution des Unterstützungswohnsitzes hat hierdurch beträchtlich an Bedeutung gewonnen; durch das grundlegende Armengesetz vom 18. Februar 1845 war die zum Erwerbe des Hilfsdomizils erforderliche Aufenthaltsfrist auf acht Jahre festgesetzt worden; die Novelle vom 14. März 1876, welcher jene Erweiterung der Institution des Unterstützungswohnsitzes hauptsächlich angehört, hat diese Frist auf fünf Jahre herabgesetzt. Eine Verpflichtung des Staats, für die Kosten der Armenpflege einzutreten, war in der früheren Gesetzgebung nur in Ansehung derjenigen Hilfsbedürftigen anerkannt worden, welche entweder Ausländer oder im Auslande geborene Belgier waren, sofern sie innerhalb Belgiens einen Unterstützungswohnsitz noch nicht begründet hatten; dagegen war der Provinz die Hälfte des Aufwandes für die unterstützten Kinder auferlegt; außerdem sollte dieselbe den Gemeinden Subventionen in Höhe desjenigen Theils ihres namentlich durch die Fürsorge für Blinde und Taubstumme veranlaßten Armenaufwandes leisten, welchen letztere aus eigenen Mitteln zu bestreiten nicht im Stande waren. Diesem Eintreten des Staats und der Provinz ist in der neuesten Gesetzgebung eine Erweiterung gegeben und ist sodann behufs Gewährung einer noch vollständigeren Ausgleichung ein Verband der Gemeinden hergestellt worden, welchem die quotenweise Erstattung gewisser weiterer Kategorien von Kosten zufällt. Was die Betheiligung des Staats und der Provinzen anlangt, so ist sie auf alle Kosten ausgedehnt worden, welche durch die Fürsorge für solche Findel-, verlassene und Waisenkinder, Geisteskranke und Taubstumme entstehen, deren Unterstützungswohnsitz nicht ermittelt werden kann: zugleich hat eine Erhöhung der zu erstattenden Quote auf drei Viertel des Aufwandes stattgefunden; zu dem Betrage dieser Quote tragen Staat und Provinz zu gleichen Antheilen bei. Die gemeinsame Kasse, zu welcher die Gemeinden jeder Provinz behufs antheiliger Tragung gewisser Kosten vereinigt sind, trägt den Namen des fonds commun; aus dieser Kasse sind drei Viertel aller derjenigen Kosten zu erstatten, welche den Gemeinden und örtlichen Wohlthätigkeitsanstalten durch die Fürsorge für mit einem Unterstützungswohnsitz versehene Geisteskranke, Taubstumme, Blinde, sowie für solche Hilfsbedürftige entstehen, welche zur Zeit des Unterstützungsbedürfnisses bereits fünf Jahre von dem Orte ihres Unterstützungswohnsitzes abwesend waren; die Beiträge

zum fonds commun ſind von den einzelnen Gemeinden nach Verhältniß ihrer Einwohnerzahl zu leiſten; jene Erſtattung aus dem Fonds ſchließt die Verpflichtung der Provinz mit Subventionen einzutreten für den Fall nicht aus, daß die Gemeinde das ihr zur Laſt bleibende Viertel der Koſten nebſt ihrem Beitrage zum fonds commun zu beſtreiten unvermögend iſt; in der Praxis iſt dem Prinzip dieſer Verpflichtung die Anwendung gegeben worden, daß von dem Geſammtaufwand der Fürſorge für Blinde, Taubſtumme und Geiſteskranke der Staat ein Drittel und die Provinz ein anderes Drittel übernimmt; erſt von dem übrigbleibenden Drittel werden die vom fonds commun zu übernehmenden drei Viertel berechnet, ſo daß der Gemeinde des Unterſtützungswohnſitzes lediglich ein Zwölftel zur Laſt verbleibt[1]). Am wenigſten iſt hiernach ein Ausgleich durchgeführt in betreff derjenigen Koſten, welche die Fürſorge für verlaſſene Kinder und Waiſen mit bekanntem Unterſtützungswohnſitz in Anſpruch nimmt; dieſe Kategorien von Hilfsbedürftigen ſind vorbehaltlich fakultativer Subventionen der Provinzen und des Staats zu Laſten jene der Wohlthätigkeitsbüreaus dieſe der Hospizien[2]), denen die Gemeinden, ſoweit die Mittel dieſer Inſtitute nicht ausreichen, die erforderlichen Zuſchüſſe zu leiſten haben. Das Verhältniß, in welchem hiernach öffentliche Inſtitute, Gemeinden, Provinzen und Staat zu den Anforderungen für die Armenpflege beitragen, läßt ſich ziffernmäßig nicht beſtimmen, da hierzu das zur Veröffentlichung gelangte Material, ſoweit uns zugänglich, nicht ausreicht: für das Jahr 1880 hatte der von den Gemeinden an Zuſchüſſen an Wohlthätigkeitsbüreaus und Hospizien gezahlte Geſammtbetrag ſich auf 4 267 606, der Geſammtbetrag der an andere Wohlthätigkeitsanſtalten gezahlten Beihilfen und der für den Unterhalt von Geiſteskranken, Blinden, Taubſtummen, von in den Depots detinirten Bettlern und von Waiſen den Gemeinden erwachſenen Koſten ſich auf 3 517 927 und die Ausgabe des Staats für Wohlthätigkeitszwecke ſich auf 986 062 Fr. belaufen; die eigenen Einkünfte der Wohlthätigkeitsanſtalten betrugen im gleichen Jahre 10 254 288 Fr.[3]); die von den Provinzen für Zwecke der Armenpflege aufgewandten Koſten ſind in den ſtatiſtiſchen Publikationen nicht ausgeſondert; das Staatsbudget für 1887 ſieht an bezüglichen Ausgabekrediten einſchließlich der zur Unterhaltung der

1) Giron, Le droit administratif de la Belgique, Bd. 2 S. 244.
2) Giron a. a. O. S. 251.
3) Annuaire statistique de la Belgique, année 1885 S. 190 fg.

Ackerbauschulen in Ruyshiledo und Bernem bestimmten Gelder 883 500 Fr. vor. Nach dem Vorangeschickten wird schwerlich der Eindruck abgewehrt werden können, daß das Ineinandergreifen der verschiedenen Kategorien der Verbände in übermäßig komplizirter Weise und dabei ohne durchgehendes Prinzip geregelt worden ist; wenn auch die Erweiterung der Theilnahme von Staat und Provinz an den Kosten der Fürsorge für einzelne Kategorien von Hilfsbedürftigen als ein glücklicher Griff erscheint, so läßt von der Schaffung des fonds communal in seiner gegenwärtigen Gestalt sich kaum das gleiche behaupten: da die höhere Zahl der Hilfsbedürftigen regelmäßig den größeren Städten, also den leistungsfähigeren Gemeinden angehört, die Beiträge zum Fonds aber nach der Einwohnerzahl auf die Gemeinden repartirt werden, so ist es unausbleiblich, daß bei dieser Ausgleichung gerade die weniger leistungsfähigen Gemeinden zum Vortheil der reicheren benachtheiligt werden.

Wie in anderen Staaten ruht auch in Belgien das Finanzwesen des öffentlichen Volksunterrichts auf wesentlich anderen Grundlagen, als das des mittleren und höheren Unterrichts; im Gebiet des letzteren stehen neben den Anstalten des Staats private Anstalten oder solche, welche die Natur kirchlicher Stiftungen haben; im mittleren Unterricht konkurriren auf Grund von theils durch allgemeine Normen, theils fakultativ und privatrechtlich geordneten Verhältnissen die Leistungen von Staat, Provinzen, Gemeinden, Korporationen und privaten Kreisen; im Gegensatz hierzu prävalirt bezüglich der Unterhaltung des Volksschulwesens ein durch allgemeine Normen geregeltes Konkurrenzverhältniß: vor allem durch das grundlegende Gesetz vom 23. September 1842 ist die Entwickelung in diese Bahn gelenkt worden; dasselbe verpflichtet die Gemeinden, soweit nicht etwa in einer den Anforderungen entsprechenden Weise durch Privatschulen für das Unterrichtsbedürfniß gesorgt ist, zur Errichtung und Unterhaltung der nöthigen Zahl von öffentlichen Schulen; die Aufbringung des Bedarfs für die Erhaltung dieser Schulen, soweit derselbe nicht den Einkünften etwaiger zur Verfügung stehender Stiftungen, Geschenke und Vermächtnisse entnommen werden kann und vorbehaltlich der sogleich zu erwähnenden Betheiligung der Provinz und des Staats, ist eine obligatorische Last der Gemeinden; der Bedarf umfaßt den Bau und die Unterhaltung des Schullokals, die Beschaffung und Unterhaltung der Utensilien und Lehrmittel, die dem Lehrer zu gewährende Besoldung, sowie den Unterhaltungsaufwand für die ihm einzuräumende Wohnung bezw. die an

Stelle der letzteren tretende Miethentschädigung, endlich den für die unentgeltliche Ertheilung des Unterrichts an die Armenkinder zu zahlenden Beitrag, soweit beides nicht etwa aus den Mitteln des Wohlthätigkeitsbüreaus getragen werden kann. Behufs Bestreitung des Aufwandes kann eine Subvention der Provinz dann eintreten, wenn der von der Gemeinde zur Verfügung gestellte Kredit wenigstens den Ertrag von zwei Zuschlags-Centimes zu den direkten Steuern und außerdem den im Budget von 1842 vorgesehen gewesenen Betrag erreicht; in gleicher Weise ist, wenn die Subvention der Provinz dem Ertrag jener Zahl von Zuschlags-Centimes und zugleich mindestens dem von ihr im Budget des Jahres 1842 zur Verfügung gestellt gewesenen Betrage gleich kommt, eine Subvention des Staates zulässig. Die Zwecke, welchen außerdem die von der Provinz zur Verfügung zu stellenden Mittel vorzugsweise dienen sollen, sind die Errichtung von Freistellen für Lehreraspiranten, die Subventionirung von Hilfs- und Pensionskassen für Lehrer und die Bestreitung der Kosten für die Kantonalinspektion und die Lehrerkonferenzen, während der Staat seine Mittel hauptsächlich der Errichtung von Kindergärten, der Begünstigung von Abend- und Sonntagsschulen und der Errichtung von ateliers de charité, sowie von Lehrlingsschulen zuwenden soll. Gehobene Elementarschulen mit Hilfe der Gemeinden in den Provinzen zu errichten, sollte eine Aufgabe des Staates sein: die Errichtung und Unterhaltung der Lehrerseminare wurde ebenfalls für eine Obliegenheit des Staates erklärt. Wenn auch nach diesem Gesetz die Verpflichtung der Gemeinden und öffentlichen Verbände, für den Volksunterricht zu sorgen, sich als eine prinzipale charakterisirte, so blieben die Leistungen der Gemeinden vielfach doch thatsächlich nur subsidiäre; seitens der klerikalen Kreise wurde alles aufgeboten, um durch Gründung von unter dem Einfluß der Geistlichkeit stehenden Privatschulen die öffentlichen Schulen entbehrlich zu machen: hierauf sowie auf den Normen, nach denen sich die Feststellung der Lehrergehälter bemaß, beruhte es, daß die Anforderungen, welche das öffentliche Schulwesen an die Gemeinden stellte, längere Zeit hindurch eingeschränkte blieben; das Minimum für das Diensteinkommen des Lehrers war — außer Schulgeld und Wohnung — auf nur 200 Fr. jährlich festgesetzt. Hierin hat das neue Gesetz über den Elementarunterricht vom 1. Juli 1879 in umfassender Weise Wandel geschaffen. Durch dasselbe bezw. durch die im Anschluß an das Gesetz erlassenen Ausführungsbestimmungen ist die Errichtung einer für das Bedürfniß des Volksunterrichts hinreichenden Anzahl öffentlicher Schulen allgemein und in absoluter Weise angeordnet

worden; das Minimalgehalt der Lehrer hat ferner eine sehr wesentliche Erhöhung erfahren, welche durch in Zwischenräumen von je fünf Jahren zu gewährende Altereszulagen noch gesteigert wird; für den Lehrer ist das Minimum auf 1200, für den Unterlehrer auf 1000 Fr. festgesetzt worden; die Altereszulage beträgt beispielsweise nach zehn Jahren 200, nach zwanzig Jahren 600 Fr. Dieser Erhöhung der Anforderungen entsprach eine stärkere Heranziehung der Gemeinden zu dem behufs Bestreitung des gesammten Schulbedarfs in jeder Gemeinde aus den eigenen Einkünften der Schule und den Beiträgen der Gemeinde, der Provinz und des Staates zu errichtenden Schulfonds. Als Grundsatz stellte das Gesetz auf, daß die Gewährung einer Subvention für die Provinz nur dann obligatorisch sei, wenn die Gemeinde zuvor einen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechenden Betrag, der keinesfalls geringer als der im Jahre 1878 in ihr Budget eingestellt gewesene sein dürfe, bewilligt habe; für die Subvention des Staates bildet es die Voraussetzung, daß außer einer dem bezeichneten Maße entsprechenden Bewilligung der Gemeinde die Votirung eines Zuschusses der Provinz, welcher den Ertrag von zwei Zuschlags-Centimes erreiche und ebenfalls mindestens dem im Jahre 1878 bewilligt gewesenen Betrage gleich sei, vorliegen müsse. Für die Art, in welcher sich nach dem Gesetze das Beitragsverhältniß der konkurrirenden Faktoren gestaltete, mußte vor allem die Anwendung entscheidend sein, welche der Grundsatz, daß in erster Linie die Gemeinde nach Maßgabe ihrer Kräfte heranzuziehen sei, in der Praxis der Verwaltung finden würde: erst im Verlaufe mehrerer Jahre gelangte die Regierung zu einer Fixirung ihrer desfallsigen Grundsätze[1]). Zur Basis ihrer Aufstellungen nahm sie die Ansicht, daß als Gradmesser für die Leistungsfähigkeit dreierlei Elemente in Betracht kämen: der Ertrag, welchen die Gemeinden aus den Nutzungen ihres Stammvermögens in Liegenschaften, Gerechtigkeiten und Kapitalien bezögen, sodann der Antheil, mit dem sie am Kommunalfonds partizipirten, endlich der Ertrag der von ihnen erhobenen Steuerzuschläge; in Rücksicht darauf indessen, daß auch der Antheil am Kommunalfonds sich nach dem Ertrage der Steuern, wenn auch mit Ausnahme der Grundsteuern bemißt, wurde es für zulässig erachtet, den Faktor des Ertrages der Steuerzuschläge, als bereits durch jenen anderen repräsentirt, außer Betracht zu lassen; man beschränkte daher sich darauf, eine doppelte Skala aufzustellen: zuerst eine Skala, welche den Antheil am Schulbedarf festsetzt, den die Ge-

[1]) Siehe im Album der Reglements généraux die Verordnungen vom 30. und 31. Dezember 1883.

meinde je nach der Höhe des vom Ertrage des Stammvermögens auf den Kopf entfallenden Betrags zu übernehmen hat; sodann eine zweite Skala, welche in gleicher Weise den Antheil regelt, der von dem übrig bleibenden Theile des Bedarfs nach Maßgabe des auf den Kopf entfallenden Antheils am Ertrage des Kommunalfonds von der Gemeinde zu decken ist; die erste Skala steigt von 12 Prozent bei einem auf den Kopf entfallenden Antheil am Ertrage des Stammvermögens von 2 Fr. oder weniger auf 30 Prozent bei einem 20 Fr. übersteigenden Ertrage: die zweite von 14 Prozent bei einem auf den Kopf entfallenden Antheile des Kommunalfonds von 1 Fr. oder weniger auf 60 Prozent bei einem Ertrage von mehr als 18 Fr.; die Zusammenrechnung der beiden Skalen angehörigen Beträge ergiebt die Quote, mit welcher die Gemeinden, um auf die bezügliche Subvention der Provinz bezw. des Staates Anspruch zu erhalten, sich zu betheiligen haben; die Subvention der Provinz und des Staates stuft daher im umgekehrten Verhältniß der präsumtiven Leistungsfähigkeit der Gemeinden sich ab und kommt gerade hierdurch der Idee einer wirklichen Ausgleichung weit näher als diejenige Ausführung, welche im Armenwesen der Betheiligung der größeren Verbände gegeben worden ist.

Wenn es demnach oben als ein Mangel bezeichnet worden ist, daß die Form, in der die Institution des Kommunalfonds ins Leben getreten ist, einer solchen Ausgleichung allzuwenig Spielraum gelassen hat, so findet dieser Mangel in den Grundsätzen, nach denen, wie oben geschildert, die Betheiligung von Provinzen und Staat im Bereich des Elementarunterrichtswesens geordnet worden ist theilweise ein Korrektiv. In jedem Falle enthalten diese letzteren Grundsätze Keime einer rationellen Umgestaltung der auf die Verwirklichung des Betheiligungsprinzips bezüglichen Bildungen; inwieweit an dieselben eine weitere Entwickelung sich anschließt, wird vor allem von dem Maße abhängen, in welchem die administrativen und sozialen Aufgaben in dem kommunalen Wirkungskreise zunehmend Aufnahme finden. Die gegenwärtigen Einrichtungen stellen einer solchen Entwickelung manches Hinderniß entgegen; dazu gehört vor allem auch die unvollkommen durchgeführte Kommunalisirung der Armenpflege, die, wie im obigen bemerkt wurde, den die Basis bildenden französischen Einrichtungen gemäß großentheils auf neben den Gemeinden bestehenden stiftungsmäßigen Instituten ruht und deren Organisation daher für die Herbeiführung einer einheitlichen Handhabung und einer rationellen Ausgleichung zur Zeit nur mangelhafte Grundlagen gewährt.

d. Deutschland.

Vorbemerkung.

Von den Staaten, deren auf die Durchführung des Betheiligungsprinzips bezügliche Einrichtungen zeither betrachtet worden sind, unterscheidet das Deutsche Reich sich dadurch, daß es in seinem Wirkungskreise von den Aufgaben, welche mit der Zuständigkeitssphäre der örtlichen Verbände in Beziehung stehen, nur einen relativ beschränkten Theil in sich vereinigt; was insbesondere die hierher gehörigen Aufgaben der inneren Wohlfahrtspflege anbelangt, so ruht der größere Theil derselben in der Hand der Einzelstaaten, welche, wie sie einestheils an Größe und Bevölkerungszahl überaus ungleich sind, so auch in der bisherigen Entwickelung ihrer administrativen und kommunalen Einrichtungen weit auseinandergehen; gerade die Einzelstaaten sind es demgemäß auch, in denen der Prozeß der Betheiligung der größeren Verbände und des Staats sich vorzugsweise abspielt. Nur für einzelne Sachgebiete der örtlichen Verwaltung hat die Reichsgesetzgebung, was die Vertheilung der aus der Erfüllung der Aufgaben herrührenden finanziellen Lasten anlangt, einen Rahmen vorgezeichnet, innerhalb dessen die Partikular-Gesetzgebung sich zu bewegen hat: es ist dies in umfassenderer Weise für das Gebiet der Militärlasten, in enger begrenzter für das der Armenlasten geschehen; in Bezug auf die meisten Materien ist die Autonomie der Einzelstaaten um so mehr eine vollständige geblieben, als jene Vertheilung zu der in den einzelnen Staaten so heterogen entwickelten kommunalen Organisation in engster Wechselbeziehung steht. Zweierlei Momente sind es, welche für den Gegensatz der in den Einzelstaaten bestehenden Einrichtungen vorzugsweise bestimmend sind: einmal ist der Umfang des einzelnen Staates auf die Gestaltung der Kommunal-Verfassung und auf die mit ihr in Wechselbeziehung stehende Vertheilung der Lasten vom wesentlichsten Einfluß, da je größer der Staat, desto mannigfacher naturgemäß die Stufenfolge zwischen den Gemeinden und dem Staat sich aufbauender Zwischenglieder der kommunalen Organisation ist, während in den kleineren Staaten dem Staat selbst ein mehr oder minder erheblicher Theil der Aufgaben dieser Zwischenglieder zufällt; sodann spiegelt in den kommunalen Einrichtungen eines Theils der deutschen Staaten sich der Einfluß wieder, welchen die Zusammengehörigkeit mit Frankreich im Anfang des Jahrhunderts oder doch der vorbildliche Einfluß der französischen Gesetzgebung verbunden mit den Anforderungen eines vor-

geschrittenen Stadiums der wirthschaftlichen Entwickelung gehabt hat; während in diesen Staaten ebenso die kommunale Verfassung wie das Steuersystem sich durch ein aus der Einwirkung der französischen Einrichtungen hervorgegangenes Maß schematischer Gleichheit und eine wesentlich aus Motiven administrativer und finanzieller Zweckmäßigkeit hervorgegangene Gestaltung charakterisiren, bestehen in den von diesem Einflusse weniger berührten Ländern noch manche Reste der früheren patrimonialen Ordnung fort. Die Art, wie die einzelnen Staaten sich nach den bezeichneten beiden Gesichtspunkten gruppiren, ist wesentlich für die Institutionen bedingend, in welchen die finanzielle Betheiligung des Staates und der größeren Verbände zur Ausbildung gelangt ist. Es ist unmöglich, in den dieser Abhandlung vorgezeichneten Grenzen ein einigermaßen vollständiges Bild der mannigfaltigen Institutionen zu geben; es wird genügen müssen, in kurzgefaßter Darstellung die wichtigsten bezüglichen Einrichtungen einiger größerer und mittlerer Staaten, einige der bemerkenswerthesten Typen zur Anschauung zu bringen.

αα. Preußen.

Bei aller Verschiedenheit, wie sie in Bezug auf die Vertheilung der öffentlichen Lasten zwischen den im Vorstehenden in Betracht gezogenen Ländern besteht, zeigt die Regelung dieser Betheiligung doch das Gemeinsame, daß sie im wesentlichen durch für den gesammten Bereich des Staates geltende gleichheitliche Normen bestimmt wird; gerade hierin stellt Preußen einen Gegensatz dar, indem die Materien, bezüglich deren eine derartige gleichheitliche Regelung der Lastenvertheilung stattgefunden hat, gewissermaßen eine Ausnahme bilden; diese Materien fallen fast zusammen mit denjenigen, für welche heute die Reichsgesetze den Rahmen der Lastenvertheilung herstellen; so ist einmal im allgemeinen die Last der Militärleistungen und -lieferungen und sodann nach einzelnen Richtungen auch die Armenlast in Preußen betreffs ihrer Repartition einheitlich geregelt. Aber für den größten Theil der durch die Erfüllung der örtlichen Aufgaben gegebenen Lasten hat die Ungleichartigkeit des Rechtszustandes, wie sie ursprünglich durch die Besonderheiten der einzelnen im Laufe der Zeit zu dem Ganzen des preußischen Staates vereinigten Länder und Gebietstheile bedingt war, sich forterhalten bezw. ist sie nur für einzelne Punkte in einen Zustand der Gleichheitlichkeit hinübergeführt worden. Ist hiernach die Lastenvertheilung in ihrer dem heutigen staatsrechtlichen und wirth-

schaftlichen Zustande entsprechenden Entwickelung zurückgeblieben, so hat diese Erscheinung ihre Ursache in einem doppelten Momente: einmal darin, daß lange Zeit hindurch von den maßgebenden Faktoren auf eine einheitliche Gestaltung jener Gesetzgebung nur wenig Werth gelegt wurde und im Gegentheil eine übermäßige Rücksichtnahme auf die Eigenthümlichkeit der aus der Vergangenheit überkommenen provinziellen Rechtsinstitutionen leitend war; sodann und vor allem darin, daß die nicht hinreichend entwickelte kommunale Organisation der Ausbildung einer Gesetzgebung in vorstehender Richtung ein kaum übersteigliches Hinderniß entgegensetzte; den Provinzen und Kreisen fehlte eine administrative Organisation, welche sie zur Aufnahme umfangreicherer Aufgaben in ihren Wirkungskreis befähigt haben würde; wenn nun auch dieser Mangel durch die oben geschilderte Gesetzgebung seit dem Jahre 1872 bezw. 1875 Abhilfe erfahren hat, so ist doch die Unvollkommenheit der Ortsgemeindeverfassung bestehen geblieben: diese Verfassung ist eine nicht nur zwischen der östlichen und der westlichen Hälfte des Staates und demnächst wieder zwischen den alten und den im Jahre 1866 neu hinzugetretenen Provinzen vielfach verschiedene, sondern sie wird auch, was die Mehrzahl der alten Provinzen anlangt, in namhafter Weise durch die mit einer kommunalen Organisation nicht versehenen, aber in ihrer rechtlichen Stellung den Gemeinden koordinirten selbständigen Gutsbezirke durchbrochen: bei diesem Zustande war es unmöglich, das Verhältniß der Gemeinden und jener ihre Stelle vertretenden Glieder zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gegenüber den größeren Kommunalverbänden und dem Staat in einer für den gesammten Staat gleichheitlichen Weise zu regeln: aber auch die große Ungleichheit in der Leistungsfähigkeit der Gemeinden mußte einer solchen Regelung die wesentlichsten Schwierigkeiten entgegenstellen; diese Regelung würde endlich zahlreiche privatrechtliche Verhältnisse durchbrochen haben, welche, wie weiter unten noch eingehender zu erwähnen sein wird, bei der Vertheilung der öffentlichen Lasten vielfach noch einen wesentlichen Faktor bilden: es darf nur an die in den östlichen Provinzen noch in großer Ausdehnung bestehenden, aus dem Kirchenpatronat oder, was die Schulleistungen anlangt, aus dem gutsherrlichen Verhältniß fließenden besonderen Verpflichtungen erinnert werden, Verpflichtungen, welche auf der anderen Seite ihr Korrelat in der Befreiung von den allgemeinen Leistungen der Gemeindemitglieder zu haben pflegen; bei dem realen Charakter, welcher den bezüglichen Verpflichtungen und

Rechten eigen ist, erklärt es sich, daß dieselben sich ebenfalls als einer rationellen Reform der Lastenvertheilung widerstrebende Elemente erweisen.

In je engerer Wechselbeziehung nun aber die Grundsätze für das finanzielle Eintreten des Staates und der größeren Verbände zu den der Lastenvertheilung zum Grunde liegenden Prinzipien stehen, desto weniger konnte ein Zustand wie der geschilderte die Aufstellung gleichheitlicher Normen für ein solches Eintreten begünstigen: es ist oben dargelegt worden, wie diese Sachlage dazu nöthigte, die Vertheilung der zur Ausstattung der Provinzen und Kreise bestimmten Fonds nach Maßgabe des Dotationsprinzips zu ordnen; lediglich für die innerhalb der unmittelbaren Finanzwirthschaft der Kreise nicht zu verwendenden Beträge der auf die einzelnen Kreise nach der lex Huene entfallenden Antheile ist der Regelung der Verwendung nach dem Betheiligungsprinzip Spielraum gelassen; abgesehen hiervon sind es zunächst die von den Provinzen und Kreisen den engeren Verbänden und Gemeinden für die einzelnen Verwaltungsaufgaben geleisteten Zuschüsse, welche sich nach dem Betheiligungsprinzip entnommenen Gesichtspunkten bestimmen; endlich sind als Anwendungen dieses Prinzips die Subventionen zu bezeichnen, welche in einzelnen Verwaltungsgebieten vom Staat den Gemeinden und lokalen Korporationen unmittelbar geleistet werden. Gerade bei der Mannigfaltigkeit und dem Auseinanderliegen der bezüglichen Formationen wird auch für Preußen darauf verzichtet werden müssen, jenes Material hier mit einiger Vollständigkeit zu gruppiren und zur Anschauung zu bringen; ein solcher Versuch würde um so weniger Aussicht auf Erfolg haben, als es für manche gerade derjenigen Verwaltungszweige, welche hier in erster Linie in Betracht kommen, an zusammenfassenden Bearbeitungen der Einrichtungen und der mit ihnen erzielten Ergebnisse noch nahezu fehlt: der Mangel einheitlicher Normen, nach denen die Verwaltung auf diesen Gebieten sich regelte, ist die Ursache, daß in Preußen sich schwerer als in den meisten anderen deutschen und außerdeutschen Staaten eine Uebersicht über die einschlägigen Verhältnisse gewinnen läßt. Diejenigen Gebiete, in denen das Betheiligungsprinzip den relativ größten Umfang der Anwendung hat, sind auch in Preußen das Armen-, das Wegewesen, die Kirchen- und die Elementarschulverwaltung; es wird genügen müssen, über die Art und die Formen, in denen jenes Prinzip sich in diesen Sachgebieten bethätigt, hier einige Notizen zu geben.

Was nun zunächst die öffentliche Armenpflege anlangt, so ist, wie schon mehrfach erwähnt, für dieselbe in erster Linie der durch die reichsgesetzlichen Normen über die Organisation der Armenverbände und Vertheilung der Armenfälle an dieselben gegebene Rahmen maßgebend; die weitere Ausführung dieser Normen blieb Sache der Landesgesetzgebung, welche ihre diesbezügliche Aufgabe durch entsprechende Umbildung der früheren preußischen Gesetzgebung, der jene reichsgesetzlichen Bestimmungen großentheils entnommen worden waren, gelöst hat; eine materielle Ordnung des Armenwesens ist ebensowenig in den landesgesetzlichen wie in den reichsgesetzlichen Vorschriften enthalten; ungeachtet der angeordneten Rechtskontrolle ist für Art und Maß der Leistungen der Armenpflege in Preußen noch heute die Praxis der kommunalen und der sonst mit diesem Verwaltungszweige befaßten administrativen Organe in erster Linie bestimmend. Im Prinzip beruht die Leistung auf den Ortsarmenverbänden, d. h. den als solchen geltenden Ortsgemeinden und selbständigen Gutsbezirken; in Ergänzung der Betheiligung dieser Verbände ist dem meist mit der Provinz oder dem kommunalständischen Verbande, öfter auch mit dem Kreise zusammenfallenden größeren Verbande, dem Landarmenverbande, durch reichsgesetzliche Bestimmung die Fürsorge für die keinem Ortsarmenverbande zugehörigen Hilfsbedürftigen auferlegt; hierüber hinausgehend verpflichtet die preußische Gesetzgebung den Landarmenverband, denjenigen Ortsarmenverbänden, welche die nach dem Gesetz ihnen obliegenden Leistungen zu erfüllen unvermögend sind, angemessene Beihilfen zu gewähren; sie ermächtigt die Landarmenverbände zugleich, die Kosten der Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche und Blinde auf ihren Fonds zu übernehmen; die Voraussetzungen einer erweiterten Anwendung dieser Bestimmung sind dadurch hergestellt worden, daß, wie vorbemerkt, der Staat den Provinzen fast sämmtliche zeither von ihm unterhaltenen, den verschiedenen Aufgaben der Armenpflege dienenden Institute einschließlich der bisher für jene Institute im Staatsbudget vorgesehenen Einnahme- und Ausgabe-Positionen überwiesen hat; in Wechselbeziehung zu diesen Bestimmungen hat eine Betheiligung theils der Provinzen und der ihnen gleichgeordneten kommunalständischen Verbände, theils der Kreise bezw. der mit den genannten Verbänden zusammenfallenden Landarmenverbände sich hauptsächlich nach einer zwiefachen Richtung ausgebildet: einmal unterhalten diese größeren Verbände Institute oder sonstige

Veranstaltungen zum Behuf der Fürsorge für gewisse Kategorien von Hilfsbedürftigen, zweitens werden von ihnen den unvermögenden bezw. überbürdeten Ortsarmenverbänden Beihilfen geleistet. In den Einrichtungen der erstgedachten Kategorie leben theils gewisse aus den Staaten, aus denen der preußische Staat sich zusammengesetzt hat, überkommene Institute und stiftungsmäßige Anstalten fort, theils haben dieselben die Basis ihrer Entwickelung in autonomen Beschlüssen der provinziellen, kommunalständischen und Kreisorgane; schon hieraus ergiebt sich, daß nach dieser Richtung hin der Wirkungskreis der Verbände ein sehr verschieden abgemessener sein muß; meist sind es Veranstaltungen zur Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Blinde, für die Pflege von Siechen, Altersschwachen und Kranken, endlich für die Erziehung verwaister Kinder welche jener Wirkungskreis in sich begreift; die Verpflichtung zur Unterbringung verwahrloster Kinder ist den Provinzen und ihnen gleichstehenden Verbänden durch Gesetz übertragen worden[1]). Soweit die durch diese Veranstaltungen erzielte Entlastung der Ortsarmenverbände in Betracht kommt, pflegt sie, was die Kosten der Herstellung und Unterhaltung der Institute anlangt, eine vollständige zu sein; ein anderes gilt von den Individualkosten, d. h. den durch die Fürsorge für den einzelnen Hilfsbedürftigen in diesen Anstalten erwachsenden Kosten; auch diese werden von den größeren Verbänden zuweilen ganz oder doch innerhalb der Grenzen, wie sie durch die Zahl der bei den Instituten errichteten Freistellen gezogen sind, getragen; häufiger ist jedoch der Fall, daß dieselben mit einem gewissen, durch Tarif oder Vereinbarung festgesetzten, in der Regel ermäßigten Satze den Ortsarmenverbänden, welche zu Gunsten ihrer Hilfsbedürftigen von jenen Veranstaltungen Gebrauch machen, zur Last bleiben; nicht selten werden auch unvermögenden oder überbürdeten Armenverbänden von jenen Sätzen noch besondere Nachlässe bewilligt. Die seitens der Landarmenverbände den unvermögenden Ortsarmenverbänden zu gewährenden Beihilfen pflegen in freier Würdigung der Finanzlage der letzteren und von Fall zu Fall festgesetzt zu werden, ohne daß für die Bemessung allgemeine Normen maßgebend wären. Das Verhältniß, in welchem sich hiernach die Armenlast einerseits auf die Ortsarmenverbände, andererseits auf die Landarmenverbände vertheilt, ist in der preußischen Armenstatistik des Jahres 1885 dahin berechnet

1) Gesetz vom 13. März 1878.

worden, daß auf die Ortsarmenverbände ein Gesammt-Ausgabebetrag von 49 293 099, auf die Landarmenverbände ein solcher von 5 572 685 M. entfiel[1]); der von den letzteren getragene Antheil betrug demnach nur wenig über ein Zehntel der Gesammtbelastung, worin ein hinreichendes Maß der Betheiligung der größeren Verbände schwerlich wird gefunden werden können; daß sich dies Verhältniß durch die auf Grund der lex Huene seitens der Kreise für Armenzwecke etwa den Ortsarmenverbänden zugetheilten Subventionen wesentlich geändert habe, ist weder aus den veröffentlichten Notizen über die Ausführung dieses Gesetzes zu entnehmen noch als wahrscheinlich vorauszusehen. Demnach erscheint es als der Sachlage durchaus entsprechend, wenn die vom Deutschen Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit im Jahre 1885 zur Prüfung des Zustandes der ländlichen Armenpflege niedergesetzte Kommission jene Bethätigung für eine ungenügende erachtet und ihre Erweiterung nach einer doppelten Richtung empfohlen hat, indem sie einerseits die Ausdehnung der von den größeren Verbänden zur unmittelbaren Ausübung zu übernehmenden Zweige der Armenpflege, andererseits die Erweiterung der Betheiligung jener Verbände an den Kosten der dem Wirkungskreise der Ortsarmenverbände verbleibenden Zweige der Armenpflege befürwortet hat; als die angemessenste Form dieser Betheiligung wird die Uebernahme entweder von Quoten des Gesammtaufwandes oder von festen, hinter den Gesammtkosten zurückbleibenden Beiträgen empfohlen, wogegen allgemeine Bedürfniß-Zuschüsse nur insoweit, als jene anderen Formen nicht anwendbar, für zulässig erachtet werden. Als ein Korrelat dieser erweiterten Betheiligung bei den Kosten wird für die größeren Verbände eine von ihnen auszuübende Kontrolle über die Handhabung der Zweige der Armenpflege, zu deren Aufwande sie beitragen, in Anspruch genommen[2]).

Während der Bau und die Unterhaltung der Kanäle in Preußen naturgemäß Staatssache ist und das Eisenbahnwesen immer mehr zu einem Zweige der unmittelbaren Staatsverwaltung sich entwickelt, ist im Gegensatz hierzu der Wegebau wesentlich ein Element des kommunalen Wirkungskreises geblieben: die Entwickelung hat hier in überwiegend dezentralisirender Richtung sich bewegt.

1) Siehe Blank, Die ersten Ergebnisse der Armenstatistik in Preußen, Zeitschr. des preuß. stat. Bureaus, Jahrgang 1886, Bd. I u. II, S. 42 ff.

2) Siehe das vom Verfasser dieses Aufsatzes herausgegebene Werk „Die ländliche Armenpflege und ihre Reform, Verhandlungen des Deutschen Vereins für Armenpflege". Anh. S. 38, Thesen 3—11.

Die rechtliche Regelung der Wegebaulast gliedert sich vor allem nach der Scheidung der Wege in Kunststraßen einerseits und in nicht chaussirte Wege andererseits; die Herstellung und Unterhaltung der Kunststraßen ruhte lange Zeit fast ausschließlich auf den Schultern des Staates; erst später, bei weiterer Ausbildung der Selbstverwaltung ging derselbe dazu über, die Selbstverwaltungskörper zur Betheiligung bezw. zu selbständiger Inangriffnahme des Chausseebaues anzuregen; ebenso fand es Begünstigung, daß Aktiengesellschaften sich in einzelnen geeigneten Fällen der Herstellung von Chausseeanlagen bemächtigten; in allen diesen Fällen pflegte der Staat sich nicht auf die Einräumung der sogenannten fiskalischen Vorrechte zu beschränken, sondern sich auch an den Baukosten zu betheiligen; es geschah dies, indem er zu den bezüglichen Provinzial- oder Bezirks-Fonds Zuschüsse bewilligte, vor allem aber, indem er für die Herstellung der Chausseen den Provinzen, Kreisen, Gemeinden und Aktiengesellschaften Bauprämien in Höhe einer Quote des Bauaufwandes gewährte; auch die Provinzen gewährten zuweilen derartige Prämien aus ihren Chausseebaufonds den Kreisen und Gemeinden. Der modernen Entwickelung des Verkehrswesens zufolge, die an die Stelle der Kunststraße, was ihre Bedeutung für den allgemeinen Verkehr anlangt,, fast durchgehends Schienenwege gesetzt hat, entsprach es, daß der Staat, während er sich des Eisenbahnwesens bemächtigte, der Unterhaltung der Chausseen sich zu entäußern bestrebt war; die Ueberweisung der Staatschausseen an die Provinzen bildet, wie vorbemerkt, eine der wichtigsten Bestimmungen des Dotationsgesetzes vom 8. Juli 1875; damit kam die Kategorie der früheren Staatschausseen in Wegfall, zugleich gingen auf die Provinzen diejenigen Budget-Positionen über, welche bis dahin der Unterhaltung der Chausseen gewidmet gewesen waren: hierdurch kamen die Provinzen in die Lage, zugleich diejenige Thätigkeit fortsetzen zu können, welche bis dahin der Staat in Bezug auf die Förderung des Chausseebaues durch die engeren Verbände entfaltet hatte. Die Provinzen konkurriren hiernach bei dem Bau und der Unterhaltung der Chausseen zur Zeit in einer dreifachen Richtung: sie unterhalten die bisherigen Staatschausseen, sie fördern den Chaussee-Neubau der Kreise, Gemeinden u. s. w. mittels Gewährung von Prämien und sie betheiligen sich an der Unterhaltung der Kreis-, Gemeinde- und Aktien-Chausseen. Was die erstere Thätigkeit anlangt, so ist es ein wohlbegründetes und dem geschilderten dezentralisirenden Zuge der Gesetzgebung entsprechendes

Bestreben der Provinzen, die Unterhaltung der bisherigen Staats- bezw. Provinzial-Chausseen den engeren Verbänden der Kreise zu übertragen, welche, da sie regelmäßig bereits ein eigenes Chausseenetz unterhalten, die Aufgaben jener Verwaltung meist in zweckmäßigerer und sparsamerer Weise zu erfüllen vermögen: derartige Vereinbarungen mit den Kreisen sind in den einzelnen Provinzen auf Grund verschiedener Basis getroffen worden, indem die Kreise die Unterhaltung der Provinzialchausseen entweder gegen Zahlung eines festen Pauschalsatzes oder für Rechnung der Provinz und gegen Zahlung einer Vergütung für die Mühewaltung und die Verwaltungskosten übernehmen. Je mehr das Bestreben der Provinzen auf thunlichste Dezentralisirung der Unterhaltungslast gerichtet war, desto weniger konnten dieselben geneigt sein, das von ihnen unmittelbar zu unterhaltende Chausseenetz noch ferner zu erweitern. Soweit bekannt, ist es bei den Verwaltungen derselben überall leitender Grundsatz, sich mit dem Neubau unmittelbar nicht mehr zu befassen, vielmehr sich auf die Förderung desselben mittels Bewilligung von Prämien oder Beihilfen zu beschränken: diese Prämien pflegen eine Quote der anschlagsmäßigen Herstellungskosten zu betragen. Zuschüsse zur Unterhaltung von Kreis-, Gemeinde- und Aktien-Chausseen pflegen endlich die Provinzen dann zu leisten, wenn es sich um kostspieligere und für den Verkehr wichtigere Reparaturen oder Verbesserungen, wie um Verbreiterung des Straßendammes, um Pflasterung von besonders starker Abnutzung unterliegenden Strecken handelt. Wenn hiernach in der Behandlung des Chausseebaues durch die Provinzen und in der Regelung ihrer Betheiligung an der Kostenlast gewisse gemeinsame Richtungen erkennbar sind, so ist doch im einzelnen die Ausführung in weit auseinandergehender Weise geordnet; so betragen die Sätze der Prämien in der Provinz Ostpreußen $^3/_5$ der zur anschlagsmäßigen Herstellung der Chaussee nachweislich aufgewendeten Baukosten ausschließlich der Kosten für Grund- und Kreszenz-Entschädigung[1]). In der Provinz Brandenburg richtet sich der zur Anwendung kommende Prämiensatz in erster Linie darnach, ob die Länge der im Kreise vorhandenen Provinzial-Chausseen den zur Hälfte nach dem Flächeninhalte, zur Hälfte nach der Seelenzahl zu berechnenden Durchschnitt der auf jeden Kreis entfallenden Länge übersteigt oder hinter diesem Satze zurückbleibt; im ersteren

1) Wiedemann, Die kommunale Verfassung und Verwaltung der Provinz Ostpreußen, Königsberg i. Pr. 1881, S. 47.

Falle darf bis 5 Mark für den laufenden Meter der zu erbauenden Chausseen, aber nicht mehr als $^5/_{12}$ der gesammten Bau- bezw. Wiederherstellungskosten, im zweiten Falle bis zu 6 Mark für den laufenden Meter, aber nicht mehr als $^1/_2$ der gesammten Bau- bezw. Wiederherstellungskosten bewilligt werden[1]). In der Provinz Hannover endlich zerfallen die von der Provinz zum Landstraßenbau bewilligten Beihilfen in ordentliche und außerordentliche: jene werden nur für Neubauzwecke gewährt; ihre Höhe richtet sich nach der Leistung des den Neubau ausführenden Wegeverbandes für den Neubau der Landstraßen einschließlich der Verzinsung und Tilgung der bereits aufgenommenen bezw. noch aufzunehmenden Anlehen des Verbandes behufs Neubaues von Landstraßen und war für das Jahr 1883/84 dergestalt normirt, daß sie bei einer Belastung für den vorgedachten Zweck mit 12 Umlagen und darüber 35, mit 10 Umlagen und darüber 25, mit 8 Umlagen und darüber 15 und mit 6 Umlagen und darüber 10 Prozent der Leistung des Wegeverbandes beträgt; außerordentliche Beihilfen dürfen, ganz dringende Fälle abgerechnet, zum Neubau oder zur Unterhaltung nur dann bewilligt werden, wenn der Wegeverband zum gedachten Zweck sich mit mindestens 6 Umlagen belastet hat; bei der Bewilligung soll auf das Verhältniß zwischen Kraft und Last des Verbandes, auf die wirthschaftliche Bedeutung der betreffenden Straße und die bisherigen Anstrengungen des Wegeverbandes billig Rücksicht genommen werden[2]). An Prämien der vorgedachten Art hat die Provinz Ostpreußen für die vier Jahre 1884/85 bis 1887/88 eine Summe von 2 Millionen Mark bewilligt, wovon im Jahre 1884 für 207,6 Kilometer 1 763 600 Mark bereits zugesagt waren; die Provinz Brandenburg hat im Jahre 1883/84 320 979 Mark gezahlt. Dem einheitlichen Prämiensatz in Ostpreußen steht in Brandenburg ein im umgekehrten Verhältniß der bisherigen Förderung des Chausseebaues in den betr. Kreisen, in Hannover ein nach der Anspannung der Steuerkraft des Verbandes für den beregten Zweck abgestufter Satz gegenüber. Den für Kunststraßen bewilligten Subventionen würden diejenigen angereiht werden können, welche einzelne Kommunalverbände für den Bau von Sekundär-Eisenbahnen oder Trambahnen bewilligen; die bezüglichen For-

1) Verwaltungsbericht des Provinzial-Ausschusses für die Provinz Brandenburg für das Jahr 1881/82 S. 21.

2) Grundsätze über Bewilligung von Beihilfe zum Landstraßenbau nach den Beschlüssen der Provinziallandtage von 1877 und 1882; Ebert, Wege-Gesetzgebung der Provinz Hannover 2. Aufl. S. 81.

mationen sind indessen noch zu neu, als daß bereits sich Grundsätze von einer gewissen Allgemeingiltigkeit bezüglich der Konkurrenz der verschiedenen kommunalen Faktoren hätten herausbilden können. —

Wenn hiernach der Regelung der Bau- und Unterhaltungslast der Kunststraßen in den preußischen Provinzen zur Zeit wenigstens gewisse allgemeine Umrisse gemeinsam sind, so ist ein solcher Zustand der Annäherung in sehr viel geringerem Maße in den auf die nicht chaussirten Wege bezüglichen Rechtsinstitutionen erreicht worden: für die Ausbildung eines in den Hauptpunkten gleichartig geordneten Eintretens der Provinzen und Kreise besteht das Haupthinderniß darin, daß die Wegebaupflicht sich in dem größeren Theile der Monarchie — es gilt dies namentlich von den alten Provinzen — nach veralteten, auf jener privatrechtlichen und privatwirthschaftlichen Auffassung der Verkehrswege, wie sie in einer früheren Epoche herrschend war, beruhenden Normen bemißt, Normen, die sogar für die einzelne Provinz nicht immer gleichförmige, sondern öfter je nach den verschiedenen territorialen Bestandtheilen, aus denen sie zusammengesetzt wurde, verschiedene sind. Vielfach bildet das Interesse der angrenzenden Feldmarken oder sogar des vom Wege berührten Individual-Grundbesitzes das Motiv des Repartitionsmodus; vor allem mußte in den östlichen Provinzen wegen des unfertigen Zustandes der dort geltenden ländlichen Ortsgemeinde-Verfassung die Kommunalisirung des Wegebaues eine unvollständige bleiben. Hiernach fehlte es meist an einer Basis, auf Grund deren eine gleichheitliche Normirung der von den Kreisen und Provinzen zu übernehmenden ergänzenden Leistungen möglich gewesen wäre; in der That sind auch für die von diesen Verbänden zu gewährenden Beihilfen ganz verschiedene Grundsätze maßgebend. So vertheilt die Provinz Brandenburg direkt Beihilfen zum Gemeindewegebau, wozu sie im Etatsjahr 1881/82 150 000 Mark ausgeworfen hatte: anscheinend ist bei diesen Beihilfen die Rücksicht theils auf die Kostspieligkeit der einzelnen Bauten, theils auf ihre Wichtigkeit für den Verkehr leitend. In Ostpreußen wird dagegen jährlich ein Betrag von 120 000 Mark zur Unterstützung des Gemeindewegebaus nach Verhältniß des Flächeninhalts und der Einwohnerzahl an die Kreise vertheilt, welche dem auf sie entfallenden Kontingent die aus ihren Fonds etwa bewilligten Beiträge hinzufügen; über die Verwendung des Antheils entscheidet in jedem Kreise der Kreisausschuß; außerdem ist ein Betrag von 6000 M. zur Verfügung des Provinzialausschusses behufs unmittelbar von ihm zu beschließender Subventionen reservirt. Eine weitere Förderung läßt

die Provinz dem Wegebau dadurch zu theil werden, daß sie in ihrem Etat jährlich einen Betrag von 100 000 M. zu dem Zwecke der Prämiirung des Baues sogenannter Kieschausseen, einer den Kunststraßen sich annähernden Kategorie von Wegen, aufnimmt; die Prämie beträgt die Hälfte der anschlagsmäßigen Kosten, wird jedoch regelmäßig nur dann bewilligt, wenn der Kreis den Bau der Kieschausseen unternimmt. In grundsätzlicherer Weise ist in der Provinz Hannover die Subventionirung des Gemeindewegebaues geordnet worden. Sie erfolgt der Regel nach lediglich zum chausseemäßigen Ausbau außerhalb des Ortes belegener oder für den Verkehr wichtiger Wegestrecken bezw. zur Fortsetzung früher begonnener Wegebauten oder zur Herstellung solcher Steinbahn- und Brückenanlagen außerhalb des Ortes, von deren Ausführung die gute Fahrbarkeit längerer Wegestrecken abhängig ist; nur ausnahmsweise kann bei notorischer Hilfsbedürftigkeit der Wegepflichtigen zum Ausbau besteinter Dorfstraßen oder zur Anlage von Erdbahnen ohne Besteinung unter gewissen Bedingungen eine Beihilfe gewährt werden; unter allen Umständen setzt die Bewilligung der vorerwähnten Zuschüsse voraus, daß von der wegepflichtigen Gemeinde für den auszuführenden Bau in einem Jahre wenigstens 500 M. verwendet werden und diese Leistung zugleich den Betrag von mindestens 10 kleinen Straßenumlagen erreiche, daß endlich eine den technischen Anforderungen entsprechende Ausführung und spätere Unterhaltung genügend gesichert sei; zur bloßen Unterhaltung besteinter oder unbesteinter Gemeindewege sind derartige Beihilfen, ganz vereinzelte Fälle des dringendsten Bedürfnisses abgerechnet, ausgeschlossen. Bei der Bemessung der Beihilfen sind zunächst gewisse der Wichtigkeit der betreffenden Wegeanlagen für den Verkehr entnommene Gesichtspunkte maßgebend; im übrigen ist entscheidend: das Verhältniß zwischen dem Kostenaufwande und der Leistungskraft der Wegepflichtigen, die Höhe der nothwendiger Weise aufzuwendenden Baukosten und die Größe gleichzeitiger Leistungen der Wegepflichtigen zum Landstraßenbau oder zu anderen öffentlichen Zwecken[1]). Als Minimum für die Leistungen der Provinz Hannover zum Bau der Kunststraßen und Gemeindewege ist die Summe von 300 000 Thalern festgesetzt. Auch hier ist demnach den Normen, welche in der Provinz Hannover für die Abstufung der Subventionen maßgebend sind, die Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit der Pflichtigen

1) Grundsätze für die Bewilligung provinzieller Beihilfen zum Gemeindewegebau in der Provinz Hannover vom 22. Dezember 1874; Ebert, Wege-Gesetzgebung der Provinz Hannover S. 132.

bezw. ihre Inanſpruchnahme durch andere Laſten eigen, ein Geſichtspunkt, welchem in den beiden vorher genannten Provinzen überhaupt nicht oder doch nicht durch Formulirung beſtimmter desfallſiger Direktiven Rechnung getragen worden iſt. Die Uebelſtände, zu denen der Mangel einer einheitlichen und dem Stadium der wirthſchaftlichen Entwickelung entſprechenden Regelung der Wegelaſt und vor allem einer nach rationellen Geſichtspunkten geordneten Betheiligung der größeren Verbände Anlaß giebt, werden ſeit geraumer Zeit anerkannt; auf der Würdigung derſelben beruhen die ſeit 1865 wiederholt unternommenen Verſuche, eine neue geſetzliche Regelung herbeizuführen; den Entwürfen einer Wege-Ordnung, welche zu dieſem Behufe dem Landtage vorgelegt wurden, iſt zwar die Auffaſſung gemeinſam, daß die Pflicht zum Bau und zur Unterhaltung der Wege im Prinzip Sache der Ortsgemeinden und der ihnen gleichgeſtellten Gutsbezirke ſei; es tritt in ihnen jedoch in zunehmender Stärke die Tendenz zu Tage, die thatſächliche Wirkſamkeit dieſes Prinzips auf die lediglich dem engeren örtlichen Verkehr dienenden Wegeanlagen zu beſchränken, in Anſehung der auch für den weiteren Verkehr wichtigeren dagegen die Unterhaltungslaſt den Kreiſen zu übertragen; keiner der Entwürfe iſt zur Schlußberathung gelangt; wenn ungeachtet der im ganzen ſympathiſchen Aufnahme, welche das Prinzip der Entwürfe bei der Landesvertretung gefunden hatte, die Verſuche ſeit 1876 nicht mehr erneuert wurden, ſo beruht dies wohl darauf, daß man in den leitenden Kreiſen zu vermeiden wünſchte, den auf die Reform der ländlichen Gemeindeverfaſſung gerichteten Beſtrebungen, wie dieſelben aus der Durchführung der Wegeordnung eine neue Anregung erhalten haben würden, einen Anſtoß zu geben. Einen Verſuch in anderer Richtung enthält der letzte unter dem 15. März 1882 dem Landtage vorgelegte, nicht zur Annahme gelangte Entwurf eines Verwendungsgeſetzes: darnach ſoll das aus dem Antheile Preußens an den von der Durchführung der Reichsſteuer-Reform zu erwartenden Ueberſchüſſen auf die Kreiſe entfallende Kontingent, ſoweit es in den einzelnen Kreiſen zur Deckung der Kreisabgaben, einſchließlich der durch ſolche aufgebrachten Provinzialſteuern, nicht erforderlich, der Regel nach auf die Gemeinden und Gutsbezirke nach Maßgabe der für Wegebauten ſtattgehabten Verwendungen vertheilt werden. Daß bei der Anwendung dieſes eine Berückſichtigung der Leiſtungsfähigkeit der Gemeinden und ihres Verhältniſſes zur Belaſtung ausſchließenden Maßſtabes durch das Projekt eine rationelle Ausgleichung der Wegelaſt nicht erzielt ſein würde, liegt auf der Hand; es iſt aber

nicht minder gewiß, daß bei dem gegenwärtigen Zustande, wonach Bau und Unterhaltung der Wege vielfach noch mittels der Einfügung in die Geldwirthschaft der Gemeinden großentheils sich entziehender Naturalleistungen bezw. im Wege von Leistungen vorwiegend privatrechtlicher oder privatwirthschaftlicher Natur erfolgt, die Grundlagen einer solchen Vertheilung auch anderweitig kaum zu gewinnen gewesen wären.

Während das ausgleichende Eintreten der größeren Verbände sich hiernach im Gebiete der Armen- und der Wegelast in der Instanz der Provinzen und Kreise abwickelt, gehört es, wie schon bemerkt, zum Charakteristischen der Kirchen- und der Schulunterhaltung, daß hier jene finanzielle Betheiligung direkt vom Staate ausgeht und demnach bei derselben Provinzen und Kreise einen Faktor nicht bilden. Die Grundsätze der Kirchen- und Schulunterhaltung stehen insofern in einem gewissen Zusammenhange, als das Amt des Elementarlehrers lange Zeit auf dem Lande wie in den Städten vorwiegend ein Nebenamt kirchlicher Bediensteter, des Küsters oder Glöckners, ja zuweilen des Geistlichen war, so daß dann einestheils die den kirchlichen Zwecken gewidmeten Gebäude gleichzeitig Schulzwecken dienten, anderntheils die Besoldung der Lehrer theilweis kirchlichen Mitteln entnommen wurde. Wiewohl das Schulamt im Laufe der neueren Entwickelung zunehmend an Bedeutung gewonnen hat, ist doch der Zusammenhang zwischen beiderlei Organismen keineswegs gelöst; die Finanzwirthschaft derselben greift daher auch heute noch vielfach in einander über. In der Regelung des Verhältnisses beider Organismen zu den kommunalen Korporationen begegnen wir in der preußischen Gesetzgebung zwei entgegengesetzten, unter sich noch nicht vollständig zur Ausgleichung gekommenen Auffassungen, indem kirchliche und Schulinstitute theils als selbständige, bezüglich der Unterhaltung mit gewissen Ansprüchen auf die Leistungen der Orts- und Schulgemeinde versehene stiftungsartige, theils als kommunale Anstalten — d. h. im letzteren Falle als Anstalten der politischen, Kirchen- oder Schulgemeinden — angesehen werden; zu besonderen Leistungen sind, wie schon oben erwähnt, in einem großen Theile des preußischen Staats den bezüglichen Instituten gegenüber die Kirchenpatrone bezw. die Gutsherrn verpflichtet. Die Patronats- und gutsherrlichen Rechte hafteten vielfach auf fiskalischem Besitz und blieben meist auch nach Veräußerung dieses Besitzes dem Staate reservirt; es erklärt sich hieraus, daß der Staat bei der Kirchen- und Schulunterhaltung mit sehr umfassenden, auf dem privatrechtlichen Fundament jener oben bezeichneten

Rechtsverhältnisse beruhenden Leistungen konkurrirt, denen mannigfache andere, auf vertragsmäßige Vereinbarung oder besondere Bewilligung sich gründende Leistungen hinzugetreten sind. Obwohl von diesen Leistungen diejenigen, welche auf der Betheiligung des allgemeinen ausgleichenden Berufes des Staates beruhen, grundsätzlich zu trennen sind, so ist es doch schwer, diese Trennung thatsächlich überall evident zu erhalten, da die Gebiete von beiderlei Leistungen sich mannigfach berühren und ergänzen.

Eine Sonderung beider Arten von Leistungen fehlt zunächst demjenigen Titel des Kultusetats, welcher die Zuschüsse an evangelische bezw. katholische Geistliche und Kirchen — im Budgetentwurf für 1887 88 1 453 592 bezw. 1 245 113 Mark — in sich begreift[1]); anscheinend sind die meisten hierher gehörigen Leistungen solche, welche auf privatrechtlichen Verpflichtungen ruhen. Von größerer Wichtigkeit für die hier in Frage kommenden Gesichtspunkte ist die zur Verbesserung der Lage der Geistlichen aller Bekenntnisse ausgeworfene Summe von 3 255 612 Mark; von diesem Betrage sind zwei Millionen Mark bestimmt, um das Jahreseinkommen der bereits seit mindestens fünf Jahren im Amt befindlichen Pfarrer und zwar der evangelischen auf 2400, der katholischen auf 1800 Mark fürs Jahr zu erhöhen: der etwaige Rest ist zu Zulagen für Geistliche mit einem jährlichen Einkommen von unter 3000 Mark bestimmt[2]); der Staat befindet sich hier in der naturgemäß ihm zukommenden Stelle eines die Leistungsfähigkeit der einzelnen Institute und Korporationen ergänzenden Faktors. Die gleiche Auffassung liegt den zur Unterstützung von ausgeschiedenen Geistlichen und für Hinterbliebene von Geistlichen und Kirchenbeamten aufgenommenen Beträgen zu Grunde, welche im Etat für 1887 88 mit 48 000 bezw. 180 732 Mark ausgeworfen worden sind[3]).

Was die Institute des höheren Unterrichts — Universitäten, Akademien, technische Hochschulen u. s. w. — anlangt, so sind sie, soweit die erforderlichen Mittel nicht ihrem etwaigen Stiftungsvermögen entnommen werden können, in Preußen grundsätzlich zu Lasten des Staats; im Gebiete des mittleren Unterrichts konkurriren mit den vom Staat unterhaltenen Gymnasien und Realgymnasien die von Gemeinden, anderen Korporationen oder Stif-

1) Entwurf des Etats des Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten für 1887/88 Kap. 113.

2) Kap. 124 Titel 5 des erwähnten Entwurfs.

3) Kap. 124 Tit. 11 und 9 des Entwurfs.

tungen unterhaltenen derartigen Anstalten und Realschulen; öfter ist der Staat an dem Aufwande für diese in erster Linie durch anderweitige Verpflichtete zu unterhaltenden Anstalten mit Subventionen betheiligt. Im Gegensatz hierzu ruht die Unterhaltung der Veranstaltungen des Elementar-Unterrichts im Prinzip auf den örtlichen Verbänden: als solche kommen entweder die aus den zum Schulbezirk gewiesenen Hausvätern bestehenden besonderen Schulgemeinden oder die dem Schulbezirk angehörigen Ortsgemeinden, bezw. die ihre Stelle vertretenden selbständigen Gutsbezirke in Betracht, je nachdem die betreffenden Organisationen nach dem sogenannten Sozietäts- oder dem Kommunalprinzip erfolgt sind; jenes ist das den Vorschriften des Allgemeinen Landrechts und daher den Einrichtungen im größten Theil der alten preußischen Provinzen, dies das den Schulordnungen für die Provinz Preußen und für Neuvorpommern, sowie den in der Mehrzahl der neuen Provinzen geltenden Bestimmungen zum Grunde liegende; thatsächlich ist indessen das Sozietätsprinzip auch in den zum Geltungsbereich des Landrechts gehörigen Städten außer Anwendung, indem hier durchgehends die politische Gemeinde die Unterhaltungslast übernommen hat; selbstredend tritt die Verpflichtung der Schul- bezw. Ortsgemeinden nur insoweit in Wirksamkeit, als nicht etwa die erforderlichen Mittel dem eigenen Vermögen der Schule entnommen werden können und als nicht die Ausgaben in Beiträgen der Kirchenpatrone, kirchlichen Interessenten, Gutsherrn und sonstigen privatrechtlich Verpflichteten ihre Deckung finden. Schon aus jener Verschiedenheit des der Gesetzgebung zum Grunde liegenden Prinzips ergiebt sich, daß die rechtliche Regelung der Schulunterhaltungslast im preußischen Staat eine ungleiche sein muß; noch weit größere Verschiedenheiten gehen daraus hervor, daß die Ausführung, welche jene beiden Prinzipien in den in den einzelnen Landestheilen geltenden besonderen Gesetzgebungen erhalten haben, eine weit auseinandergehende ist; selbst das Allgemeine Landrecht, das das verhältnißmäßig weitaus größte Gebiet der Anwendung hat, wird doch fast überall durch besondere partikularrechtliche Normen durchbrochen. Die Versuche, an die Stelle dieses buntscheckigen und seinem materiellen Inhalte nach der heutigen Gestaltung der Verhältnisse keineswegs mehr entsprechenden Zustandes einheitliche Bestimmungen zu setzen, sind durchgehends gescheitert. Dennoch war das Bedürfniß einer solchen legislatorischen Reform ein dringendes, da die Ver-

besserung der längst als unzureichend anerkannten Lehrerbesoldungen und die Herstellung von den modernen Anforderungen einigermaßen entsprechenden Schulgebäuden ohne eine solche Umgestaltung des Rechtszustandes nur mangelhaft durchzuführen war; die Motive des vom Minister v. Mühler 1868 vorgelegten, nicht zu Ende berathenen Entwurfs eines Schuldotationsgesetzes schildern den Nothstand, indem sie hervorheben, daß wo auch die Leistungsfähigkeit der Betheiligten völlig außer Zweifel, die begründetsten Anforderungen oft nur allzuoft hinausgeschoben werden müßten, weil der Kreis der Verpflichteten und der Umfang der die einzelnen betreffenden Beitragspflicht streitig und mit allem Verhandeln darüber nicht eine befriedigende Feststellung, sondern nur eine Vermehrung der Zwietracht und des Widerwillens zu erreichen sei. „Die Ursache des Uebels", heißt es weiter, „ist meistens nicht sowohl in zu großer Armuth der betheiligten Bevölkerung und in einer gewissen Abneigung derselben gegen bereitwillige Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen zu suchen, als vielmehr in der Beschaffenheit und dem Inhalt zur Anwendung zu bringender gesetzlicher Bestimmungen, die aus älterer Zeit herrührend und für die Gegenwart nicht mehr passend, theils offenbar unbillig und zweckwidrig erscheinen, indem sie die Betheiligten nicht gleichmäßig nach ihrem Interesse und Vermögen heranzuziehen gestatten, sondern die einen über Gebühr belasten, die andern zur Ungebühr befreien, theils dunkel und zweifelhaft sind, indem die Grundlagen der staatlichen und gemeindlichen Ordnung, der sozialen und wirthschaftlichen Verhältnisse so viele und tiefgreifende Veränderungen erfahren haben, daß das Detail der alten Bestimmungen nur mit sehr künstlicher, dem mannigfachsten Widerspruch ausgesetzter und regelmäßig begegnender Interpretation auf die heutigen Verhältnisse überhaupt noch angewendet werden kann[1])." Der Hauptmangel des bestehenden Rechtszustandes beruht hiernach darin, daß er eine Heranziehung der Betheiligten nach ihrer Leistungsfähigkeit nicht ermöglicht; es liegt auf der Hand, daß, so lange ein solcher Zustand aufrecht erhalten bleibt, alle Versuche, eine rationelle Vertheilung der Schullast anzubahnen, vergeblich sein werden, da mit denselben sich eine zweckentsprechende und den Anforderungen der Billigkeit Rechnung tragende Ausnutzung der Steuerkraft der örtlichen Kreise für den Bedarf des Volksschulwesens nicht sicherstellen läßt. Da gleichwohl

1) Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 2. Session 1868 Nr. 26 S. 24.

Motive, welche auf anderen Gebieten liegen, von einem Zurückkommen auf jene mit der Reform der ländlichen Gemeindeverfassung in engster Wechselbeziehung stehende Neugestaltung der Vorschriften über die Schuldotation Abstand nehmen ließen, so blieb nur übrig, für die Einschränkungen, welche jener bestehende Zustand der Heranziehung der Nächstverpflichteten auferlegte, ein Aequivalent auf anderem Wege zu suchen; es geschah dies, indem den Leistungen des Staats auf diesem Gebiet eine fortschreitend größere Ausdehnung gegeben wurde: die Art, in welcher diese Erweiterung eintrat, ist je nach den verschiedenen Richtungen des Bedürfnisses, um das es sich handelte, eine verschiedene gewesen.

Was zunächst den Personalbedarf anlangt, hatte der bereits mehrfach erwähnte, dem preußischen Landtage im März 1882 vorgelegte Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Verwendung der in Folge weiterer Reichssteuerreformen an Preußen zu überweisenden Geldsummen, eine erhebliche Quote dieser letzteren dem Zwecke einer antheiligen Uebernahme der durch eigene Einkünfte nicht gedeckten persönlichen Unterhaltungskosten der Volksschule bis zur Hälfte derselben zuführen wollen[1]); da dieser Entwurf die Genehmigung des Landtags nicht erhielt, so wurde nunmehr mit besonderer Energie die Erhöhung der bezüglichen Positionen des Staatsbudgets aufgenommen. In erster Linie wurden die Kredite für die Verbesserung der Lehrerbesoldungen beträchtlich erhöht. Nachdem zur Ergänzung der unzureichenden Lehrerbesoldungen im preußischen Staatshaushaltsetat zuerst des Jahres 1867 165000, sodann des Jahres 1869 weitere 100000 Thaler bewilligt worden waren, ist die bezügliche Position inzwischen dergestalt angewachsen, daß sie im Etat von 1887/88 die Summe von 12719144 Mark erreicht hat: ein Betrag, welcher die Aufwendungen zur Gewährung zeitweiliger Gehaltszulagen an ältere Lehrer, sowie zu Unterstützungen mit umfaßt[2]); daneben steht an allgemeinen Ausgabepositionen der zur Errichtung neuer Schulstellen ausgeworfene Betrag von 250448 Mark. Wenn indessen die geltenden Bestimmungen über die Vertheilung der Schullast einer Heranziehung der Nächstbetheiligten nach einem gerechten und der Leistungsfähigkeit

1) Siehe § 2 II a des Entwurfes, Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 3. Session 1882 Nr. 135 S. 3.

2) Entwurf des Etats des Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten für das Jahr 1887/88 Kap. 121 Tit. 27.

entsprechenden Verhältniß vielfach hindernd im Wege stehen, so sind dieselben eben hierdurch auch ungeeignet zur Herstellung einer Basis, auf Grund deren das Maß des auf der ungenügenden Leistungsfähigkeit der Schul- und Ortsgemeinden beruhenden Bedürfnisses des Eintretens des Staatsfonds zuverlässig beurtheilt werden könnte; hierüber Kriterien vollkommener Allgemeingiltigkeit aufzustellen hat die Praxis des Unterrichts-Ministeriums sich vergeblich bemüht; noch schwieriger gestaltete sich die Ertheilung von Anweisungen für die Anerkennung einer den Anspruch auf Staatszuschüsse begründenden Nothlage verpflichteter Gutsherren; da hier der Staatsverwaltung lediglich eine Privatwirthschaft gegenübersteht und unverschuldete und verschuldete Leistungsunfähigkeit von einander kaum zu trennen sind, mußte die Ausdehnung derartiger Beihilfen auf Gutsherrn, wie sie prinzipiell von der Staatsregierung als zulässig anerkannt war, zu mißlichen Widersprüchen führen [1]). Es konnte daher nicht fehlen, daß ungeachtet des reicheren Maßes, mit welchem sich der Staat an den zur Durchführung von Aufbesserungen erforderlichen Opfern betheiligte, die den verpflichteten Gemeinden und Gutsbezirken zugemutheten Mehrleistungen vielfache Klagen hervorriefen, die theils in dem durch die bestehenden Bestimmungen gegebenen unbilligen Vertheilungsverhältniß, theils in einem öfter von den Verwaltungsbehörden zur Anwendung gebrachten, die zeitweilige schwierige Lage der Landwirthschaft nicht genügend berücksichtigenden zu abstrakten Maßstabe, theils aber auch wohl in der auf der agrarischen Bewegung beruhenden größeren Hervorkehrung jener Uebelstände und der damit im Zusammenhang stehenden zunehmenden Unwillfährigkeit der Betheiligten zur Uebernahme höherer Leistungen ihre Ursache haben. Der im allgemeinen gegen eine weitere Steigerung der Anforderungen an die Nächstverpflichteten gerichteten Strömung kommt ein im Winter 1886/87 von der preußischen Regierung dem Landtage vorgelegter Gesetzentwurf entgegen; durch denselben wird für den Fall, daß gegen die den Schulunterhaltungspflichtigen angesonnenen neuen oder höheren Leistungen sich auf Seiten der Pflichtigen Widerspruch erhebt, die Entscheidung über die Festsetzung der Mehrleistungen für die Städte den Bezirksausschüssen, für das platte Land den Kreisausschüssen, also Organen der

[1]) Siehe den Erlaß des Ministers der geistlichen Angelegenheiten vom 26. Oktober 1881 in Schneider und v. Bremen, Das Volksschulwesen im preuß. Staate Bd. 2 S. 416 ff. sowie die Anlagen.

Selbstverwaltung übertragen, deren Mitglieder fast sämmtlich aus der Wahl der die Betheiligten repräsentirenden Kreise hervorgehen und mit den Interessen derselben in nächster Beziehung stehen. Ungeachtet der sehr erheblichen, gegen das Prinzip des Gesetzes streitenden und von Rednern fast aller Parteien zum Ausdruck gebrachten Bedenken[1]) fand der Entwurf dennoch Annahme[2]). Als eine Milderung des Prinzips ist es anzuerkennen, daß gegen die Beschlüsse der Kreis- und Bezirksausschüsse die Beschwerde an den Provinzialrath zugelassen, und daß die Anwendung auf Bauleistungen ausgeschlossen ist. Mit diesem Gesetz ist nicht nur die Konsequenz der preußischen Gesetzgebung, welche seit den grundlegenden Maßnahmen Friedrich Wilhelms I. immer die Feststellung des für die Volksschule in Anspruch zu nehmenden Maßes von Leistungen für ein unveräußerliches Recht der unmittelbaren Staatsorgane erachtet hatte, verlassen, sondern auch die Grundlage für die Anwendung des Betheiligungsprinzips verschoben worden, da bei einem in so eminentem Grade zugleich die örtlichen Interessen berührenden Verwaltungszweige, wie ihn das Elementarschulwesen darstellt, das Eintreten des Staats immer nur unter der Voraussetzung angemessener Heranziehung der örtlichen finanziellen Kräfte gerechtfertigt werden kann; bei den erwähnten engen Beziehungen namentlich der Kreisausschüsse zu den Interessentenkreisen ist indessen kaum zu erwarten, daß in ihnen eine solche Heranziehung in der Mehrzahl der Fälle eine wirksame Unterstützung finden werde; es wird daher, wie dies mit besonderem Nachdruck von einem Redner der konservativen Partei[3]) hervorgehoben wurde, die Regierung sich in der Lage befinden, entweder auf Verbesserungen verzichten, oder dieselben nahezu ausschließlich auf Kosten des Staats zur Durchführung bringen zu müssen.

Auf weit rationellerer Grundlage beruht die Bewilligung von Alters-Zulagen aus Staatsfonds, wie sie — zuerst eingeführt durch Ministerial-Erlaß vom 18. Juni 1873 — seit dem Erlasse vom 9. Juli 1834 nach zwölfjähriger Dienstzeit den Lehrern im Betrage von 30,

---

1) Von besonderem Interesse sind in dieser Hinsicht die Reden der Abgeordneten Graf Hue de Grais und v. Meyer-Arnswalde, Stenogr. Berichte des Hauses der Abgeordneten Session 1887 S. 896. 853.

2) Veröffentlicht als Gesetz vom 26. Mai 1887.

3) Siehe die Bemerkungen des Abgeordneten von Meyer-Arnswalde, Stenographische Berichte des preuß. Abgeordnetenhauses über die Session von 1887 S. 895.

den Lehrerinnen im Betrage von 24 Thalern, nach zweiundzwanzigjähriger Dienstzeit den Lehrern im Betrage von 60, den Lehrerinnen im Betrage von 40 Thalern jährlich gewährt werden können; da es ein allgemeines Interesse des Volksunterrichts ist, welches die Gewährung dieser Zulage erheischt und da bei Entstehung des Anspruchs in concreto zufällige Kombinationen ihr Spiel haben, die Last sich ungleichmäßig über die einzelnen Gemeinden vertheilt, entspricht es in eminenter Weise dem ausgleichenden Berufe des Staats, daß im Budget desselben für jenen Zweck verwendbare Fonds disponibel gestellt werden; ähnliche Momente rechtfertigen die Bewilligung von Mitteln für den Zweck der Unterstützung von Lehrern. Einen weiteren erheblichen Antheil an den persönlichen Kosten des Volksunterrichts hat der Staat durch das Gesetz vom 6. Juli 1885 übernommen, nach welchem die Pensionen der Volksschullehrer bis zu einem Jahresbetrage von 600 Mark im einzelnen Falle von ihm getragen werden. Wenn auch die Momente, welche das Eintreten des Staatsfonds für den Zweck der Gewährung von Alterszulagen an die Lehrer rechtfertigen, in gleichem Maße für die Betheiligung desselben bei der Aufbringung der Pensionen[1]) sprechen, so scheint doch mit der Uebernahme des vollen Aufwandes bis zum Betrage von 600 Mark über das Bedürfniß hinausgegangen zu sein, dem vielleicht auch genügt worden wäre, wenn jene Uebernahme sich auf eine den größeren Theil des bezüglichen Aufwandes umfassende Quote beschränkt hätte; daß mit einem Antheile an dem Pensionsaufwande den Nächstbetheiligten auch ein Interesse daran geblieben wäre, daß der Lehrer, so lange er dienstfähig, auch seiner Thätigkeit erhalten würde, hätte im sachlichen Interesse nur als erwünscht betrachtet werden können. Der im Etat von 1887/88 für Lehrerpensionen ausgeworfene Betrag beläuft sich auf 2300000 Mark[2]). Hinterbliebenen von Lehrern hilft der Staat theils direkt, indem er in geeigneten Fällen aus seinen Fonds Unterstützungen bewilligt, theils indirekt dadurch, daß er den Wittwen- und Waisenkassen für Lehrer

1) Schon früher hat der Verfasser seine Ansicht dahin ausgesprochen, daß der Aufwand für Alterszulagen, Pensionen und demnächst für Beamte innerhalb der Volksschulverwaltung diejenigen Ausgaben darstelle, welche am meisten für eine Betheiligung des Staates geeignet seien. Siehe dessen 1883/84 erschienenen Aufsatz über indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in Conrads Jahrb. für Nat.-Oekonomie und Statistik, N. F. Bd. 8 S. 15.

2) Kap. 121 Tit. 29 des Entwurfs.

Zuschüsse gewährt. Für 1887/88 sind zu Unterstützungen von Hinterbliebenen von Lehrern[1]) 185000, zu Zuschüssen für Elementarlehrer-Wittwen- und Waisenkassen 250000 Mark ausgeworfen worden[2]).

Von den sachlichen Kosten des Volksschulwesens sind es vor allem die Kosten des Baues und der Unterhaltung der Schulgebäude, welche die finanziellen Kräfte der Gemeinden in erheblicher Weise in Anspruch nehmen: unter ihnen erscheinen die Kosten von Neubauten im Prinzip für eine ausgleichende Betheiligung besonders geeignet, da auch sie die Betheiligten ungleichmäßig und nicht selten unvorhergesehen treffen, und da bei der Höhe der Beiträge, um welche es sich handelt, die Kräfte der Gemeinden gerade durch die Anforderungen dieser Art in ganz besonderem Maße in Anspruch genommen zu werden pflegen. In der Ausführung dagegen begegnet das Prinzip gerade hier besonderen Schwierigkeiten; dieselben beruhen theils darin, daß Bedürfniß und Ausführung der betreffenden Bauten sich durch die den Verhältnissen ferner stehenden Staatsorgane minder leicht kontrolliren lassen, theils darin, daß gerade in Preußen bei der Ausführung der Schulbauten zahlreiche private Verpflichtungen realen Charakters konkurriren, zu deren Uebernahme, soweit sie anderen obliegen, für den Staat kein Anlaß besteht. Auch für den Staat bilden die Leistungen, welche in Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen erfolgen, den vorherrschenden Fall; daß ihnen gegenüber die lediglich auf finanzwirthschaftlichen und allgemein politischen Motiven beruhende Betheiligung des Staats nicht zu einer besonders ausgiebigen Entwickelung gelangt ist, geht aus dem Betrage der zur Gewährung von Beihilfen für Schulbauten an unvermögende Gemeinden und Schulverbände ausgeworfenen Summen hervor, welcher für 1887/88 650000 Mark nicht übersteigt[3]), wogegen zum Neubau und zur Unterhaltung der Kirchen-, Pfarr-, Küsterei- und Schulgebäude, soweit die bezüglichen Leistungen auf rechtlicher Verpflichtung beruhen, 1830000 Mark — der sogenannte Patronats-Baufonds — aufgenommen worden sind; von dem Gesammtaufwande für Schulbauten, welcher im Durchschnitt der Jahre 1874 bis 1881 jährlich nach den Feststellungen des Statistischen Büreaus sich auf 14649346 Mark be-

---

1) d. h. von Lehrern an öffentlichen Schulen überhaupt einschließlich der Universitätslehrer.

2) Siehe Kap. 124 Tit. 10 und 8 des Entwurfs.

3) Entwurf des Etats Kap. 121 Tit. 28a.

zifferte, wurden durch allgemeine Staats-Subventionen 396 408 Mark, aus dem Patronats-Baufonds 364 202 Mark gedeckt[1]); die letztere Summe erscheint relativ erheblicher, wenn berücksichtigt wird, daß dieselbe sich auf den verhältnißmäßig beschränkten Kreis von Gemeinden, bezüglich dessen Verpflichtungen der in Rede stehenden Art begründet sind, bezieht. Zu einer abschließenden grundsätzlichen Regelung ist die Praxis des Ministeriums auch hier nicht gekommen, indem sie sich vorzugsweise auf die Vorzeichnung eines Verfahrens behufs Feststellung der Bedürftigkeit der Verpflichteten beschränkt und zu diesem Behuf als Regel die Aufstellung von Individual-Repartitionen vorgeschrieben hat, welche den von den Anforderungen auf die einzelnen Mitglieder der Schulgemeinden entfallenden Antheil im Verhältniß zu dem Vermögens- und Besitzstande derselben nachweisen sollen. Die Entscheidung über die Bewilligung beruht daher im allgemeinen noch zur Zeit auf freier Würdigung der Verhältnisse von Fall zu Fall und zwar dies um so mehr, als nach den gegebenen Direktiven nicht finanzwirthschaftliche Erwägungen allein den Ausschlag zu geben haben, sondern auch, wie es in dem noch nicht aufgehobenen Ministerial-Zirkular vom 2. November 1837 heißt, Motiven der Erhaltung kirchlichen Sinnes und der Belebung echtpatriotischer und loyaler Gesinnung Einfluß eingeräumt werden soll.

Der Gesammtaufwand für Volksschulen ist vom königlich preußischen Statistischen Büreau im Durchschnitt der Jahre 1874 bis 1881 auf den jährlichen Betrag von 101 016 623 Mark berechnet worden; hiervon wurden aufgebracht durch Einkünfte vom Schul- und Kirchenvermögen 7 865 188 Mark oder 7,70 Prozent, aus Mitteln der Gemeinden, Sozietäten und sonstigen Verpflichteten 66 940 751 Mark oder 66,27 Prozent, aus Staatsmitteln 12 367 522 Mark oder 12,24 Prozent, durch Abgaben des Dienstnachfolgers an Emeriten 257 202 Mark oder 0,25 Prozent, durch Schulgeld 12 975 525 Mark oder 12,85 Prozent, aus sonstigen Quellen 610 433 Mark oder 0,60 Prozent[2]). Jener Antheil des Staats von 12,24 Prozent umfaßt zugleich die privatrechtlichen Leistungen desselben; andererseits kommt in Betracht, daß, wie dargestellt, durch Erhöhung der Kredite, namentlich in Folge

1) Siehe die Zusammenstellung in dem Aufsatze: Die öffentlichen Volksschulen im preußischen Staate, 13. Ergänzungsheft zur Zeitschrift des preuß. Statistischen Büreaus S. 186. 187.

2) Siehe Peterssilie, Preußens öffentliche Volksschulen, Zeitschrift des königl. preuß. Statistischen Büreaus, Jahrg. 1883 S. 88

der mit dem Lehrerpensionsgesetz von 1885 eingetretenen Mehrbelastung sich seitdem die Leistungen des Staats beträchtlich erhöht haben. Immerhin wird man in der Annahme nicht fehl gehen, daß die Quote, mit welcher der preußische Staat betheiligt ist, weit unter derjenigen bleibt, mit der er in England und in Frankreich konkurrirt; in letzterem Lande entfällt außerdem eine Quote auf die Departements; welchen Betrag die von den Kreisen aus den nach der lex Huene auf sie entfallenden Kontingenten für Schulzwecke geleisteten Beihilfen erreicht haben, darüber fehlt es zur Zeit noch an zureichenden Anhaltspunkten; keinenfalls haben diese Beihilfen eine besondere Bedeutung erreicht.

Wie das Vorstehende ergiebt, läßt sich in der Regelung, wie sie in Preußen die finanzielle Betheiligung des Staates und der größeren Verbände an dem Verwaltungsaufwande der engeren und örtlichen Korporationen gefunden, ein System nur in geringem Maße erkennen; wenn schon in den Bildungen, wie sie in den einzelnen Verwaltungszweigen entwickelt worden sind, sich der durchgehende Einfluß einer leitenden Idee vielfach vermissen läßt, so ist noch weniger zwischen den hierher gehörigen Einrichtungen der verschiedenen Ressorts ein planmäßiger Zusammenhang vorhanden: ein gleichmäßig geordnetes, harmonisches Ineinandergreifen der Leistungen von Gemeinden, Kreisen, Provinzen und Staat ist kaum für irgend eine Materie herausgebildet worden; meist beschränkt die finanzielle Betheiligung des Staats und der Provinzen sich auf Gewährung von Subventionen auf Grund einer Beurtheilung und Abmessung von Fall zu Fall; eine Ergänzung jener Betheiligung durch Subventionen mittels eines in geeigneten Veranstaltungen sich zentralisirenden kommunalen Darlehnswesens ist nicht vorhanden. Die neuen Bildungen, wie sie theils der Erkenntniß der Unzureichlichkeit der bestehenden Einrichtungen, theils auf anderen Gebieten liegenden Motiven ihren Ursprung verdanken, namentlich auch die auf Grund der lex Huene zur Vertheilung gelangenden Beihilfen haben die Inkongruenz der bestehenden Einrichtungen noch vermehrt: wenn in neueren Entwürfen und Reformbestrebungen ein bemerkenswerther Zug hervorgetreten ist, so ist es die auf die Erweiterung der Einwirkung der Kreise gerichtete Tendenz, welche diese Verbände mehr und mehr zu Mittelpunkten für die Effektuirung der wichtigeren kommunalen Aufgaben machen und durch sie die materielle Zuständigkeit der Orts-

gemeinden, wenigstens für das platte Land, weiter auffaugen will; es entspricht zugleich diese Tendenz der Abneigung, welche in einem Theil der maßgebenden Kreise gegen eine Reform der ländlichen Ortsgemeinde besteht. Immerhin kann, wie weiter unten gezeigt werden wird, der Kreis finanzwirthschaftlich die Ortsgemeinde nicht ersetzen.