



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG-Projekt "Digitale Sammlung Deutscher Kolonialismus"

Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungsverbände der Weißen in Deutsch-Südwest- und Deutsch-Ostafrika vor dem Weltkriege

Pickel, Karl

München [u.a.], 1916

urn:nbn:de:gbv:46:1-13715

IX c. 4465 Nr. 1.

Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungsverbände der Weissen in Deutsch-Südwest- und Deutsch-Ostafrika vor dem Weltkriege

Inaugural-Dissertation
der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Karl Pöckel
R. Amtsanwalt in Nürnberg.

Approbiert 2. März 1916.



1917: 342

1916.

IX.C.4465-1

München, Berlin und Leipzig
S. Schweißer Verlag (Arthur Sellier).

74



IX c 4465 Nr. 1.

Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungsverbände der Weissen in Deutsch-Südwest- und Deutsch-Ostafrika vor dem Weltkriege

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich - Alexanders - Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Karl Dickel

R. Amtsanwalt in Nürnberg.

Approbiert 2. März 1916.



1917: 302

1916.

IX.C.4465-1

München, Berlin und Leipzig
J. Schweizer Verlag (Arthur Sellier).

74

Referent: Universitäts-Professor Dr. Riefer.

Druck: Dr. F. P. Datterer & Cie. (Inh. Arthur Sellier) München und Freising.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Erster Abschnitt: Allgemeines.	
§ 1. Einleitung und Abgrenzung des Themas	11
§ 2. Die Entwicklung der Selbstverwaltung in Deutsch-Südwest- und Ostafrika unter besonderer Berücksichtigung der staats- aufsichtsrrechtlichen Bestimmungen	14
Zweiter Abschnitt: Die Aufsicht über die Gemeindeverbände in Südwest- afrika und über die ostafrikanischen Stadtgemeinden	32
1. Kapitel: § 3. Veranlassung zum staatsaufsichtlichen Einschreiten	32
2. Kapitel: § 4. Zuständigkeit	35
3. Kapitel: § 5. Arten der Aufsichtsführung	38
4. Kapitel: § 6. Voraussetzungen für die Verpflichtung der Aufsichts- behörde zum Eingreifen	47
5. Kapitel: Voraussetzungen für die Befugnis der Aufsichtsbehörde zum Eingreifen	48
I. § 7. Voraussetzungen für die Anwendung des jus cognoscendi .	48
II. Voraussetzung für das negative und positive Eingreifen	49
1. Voraussetzungen für die Vornahme der allgemeinen Aufsichts- maßnahmen	49
§ 8. sedes materiae Verhältnis der Bestimmungen zu den heimischen und untereinander	49
§ 9. Die gesetzwidrige Verwaltung	55
a) Die Überschreitung der Befugnisse	56
b) Überschreitung des freien Ermessens innerhalb der Be- fugnisse	61
c) Überschreitung der Geschäftsführungsvorschriften	61
d) Nichterfüllung der Verpflichtungen und sonstiges ungesetz- liche Verhalten	62
§ 10. Die ordnungswidrigen oder den städtischen Interessen zu- widerlaufenden Maßnahmen	65
2. Die speziellen Voraussetzungen bei einzelnen besonderen Arten der Aufsichtsführung	68
§ 11. Anhalten des Gemeindevorstehers und Auflösung der Gemeindevertretung	68
§ 12. Ersatzvornahme und Zwangsetatisierung; Besetzung der Stelle des Gemeindevorstehers und kommissarische Ver- waltung	70
III. § 13. Voraussetzungen der Anwendung des jus confirmandi .	73
6. Kapitel: § 14. Rechtsmittel der Gemeinde gegen Überschreitung der Aufsichtsbefugnisse durch die Aufsichtsbehörde	77
7. Kapitel: § 15. Beschwerdeinstanzen	79
Dritter Abschnitt: § 16. Die Aufsicht über die übrigen Selbstverwaltungskörper	82
Schluß	84

Literaturverzeichnis.

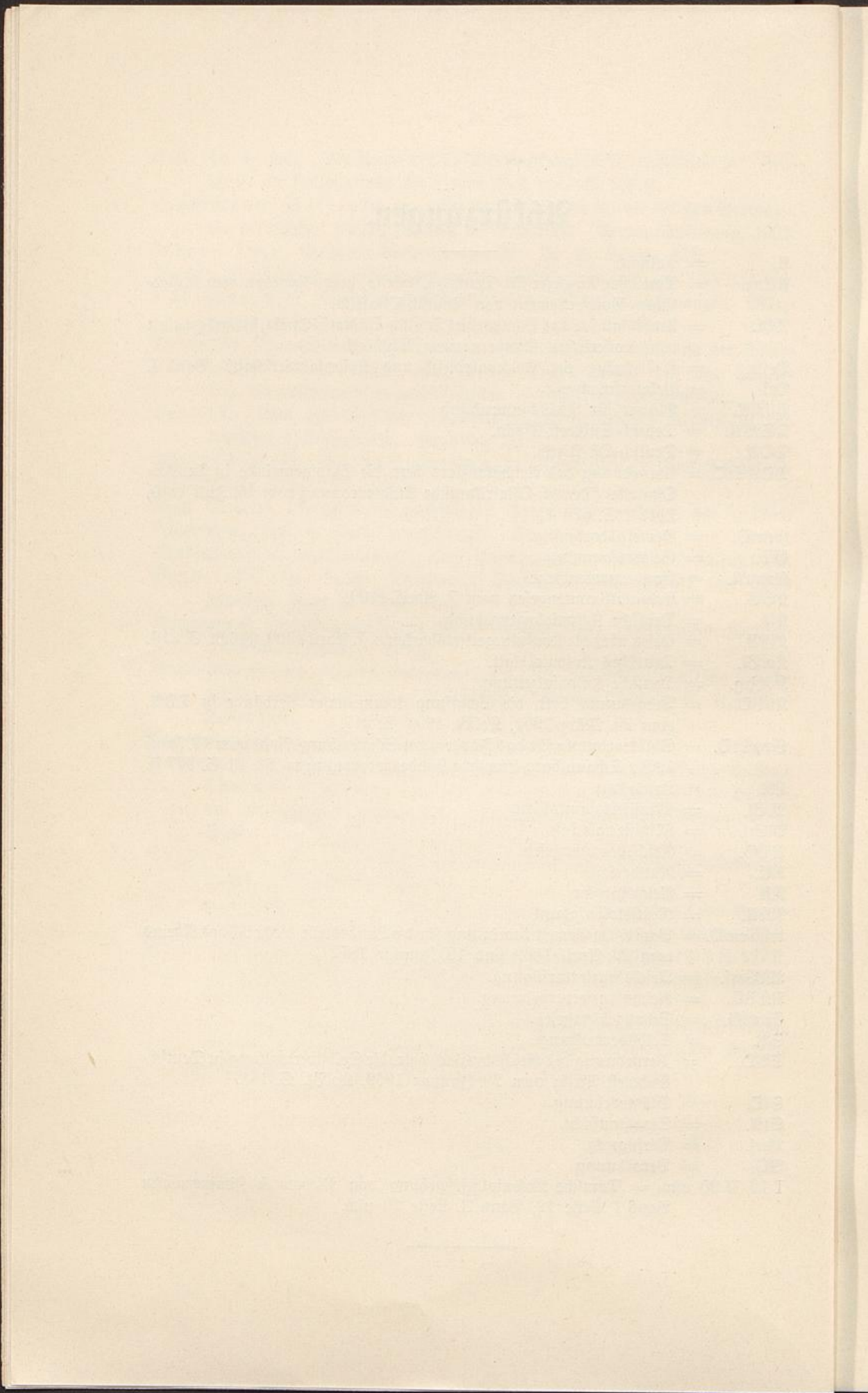
- Archivmaterial der Zentralstelle des Hamburgischen Kolonialinstitutes.
Beiträge zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft. Bd. 1 S. 386.
- Beseler, Wilhelm, Staats- und Verwaltungsrecht des Fürstentums Schaumburg-Lippe, Hannover 1910, Bibliothek des öffentlichen Rechtes. Bd. 17.
- Bitter, Dr. v., Handwörterbuch der preussischen Verwaltung. 2. Aufl. 1911.
- Brauchitsch, M. v., Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze. 17. Aufl. 1908, Bd. 3.
- Deutsches Kolonialblatt, Amtsblatt für die Schutzgebiete des Deutschen Reiches.
Deutsch-Ostafrikanische Studien: Art. in Nr. 328 der Frankfurter Zeitung vom 26. Nov. 1911.
- Deutsch-Südwest-Afrikanische Zeitung vereinigt mit Swatopmunder Zeitung.
Die deutsche Kolonialgesetzgebung, Berlin, Siegfried Mittler, herausgegeben von Dr. Köhner und Gerstmeier.
- Die deutschen Schutzgebiete in Afrika und der Südsee. Amtliche Jahresberichte, herausgegeben vom Reichskolonialamt.
- Feiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes. 3. Aufl. Tübingen 1913.
- Frankfurter Zeitung vom 19. März 1911 Nr. 78.
- Gerstmeier, Das Schutzgebietgesetz. Berlin, Guttentag 1910.
- Hesse, Die Schutzverträge in Südwestafrika, Berlin, Süßeroth 1905.
- Hoffmann H., Edler v., Einführung in das deutsche Kolonialrecht. Leipzig 1911.
- Der selbe, Das Recht der Gouvernementsräte. Jahrg. IX, 835 ff.; X, 26 ff. in der „Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft“.
- Kahr, Dr. Gustav v., Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins. München 1896.
- Koloniale Monatsblätter, Zeitschrift für Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft, herausgegeben von der deutschen Kolonialwirtschaft mit Zeitschrift für Kolonialrecht.
- Kindt, Rudolf, Was Deutsch-Südwest vom neuen Reichstag will, Kol. Zeitschriften 1912 S. 133.
- Köb, Assessor, Selbstverwaltungsfragen in Deutsch-Südwest-Afrika, Koloniale Zeitschrift Nr. 7 vom 14. Februar 1913.
- Ruhn, Dr. Hellmuth, Die deutschen Schutzgebiete, Erwerb, Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Berlin 1913. Heft XLVII der rechts- und staatswissenschaftlichen Studien.
- Rülz, Dr. sc. pol., Die Selbstverwaltung für Deutsch-Südwestafrika, Berlin, Wilhelm Süßeroth.
- Der selbe, Der Landesrat für das deutsch-südwestafrikanische Schutzgebiet und seine Weiterbildung. Zeitschrift für Kolonialrecht Nr. 7 vom Juli 1913, Nr. 9 vom September und Nr. 10 vom Oktober 1913. Jahrgang 1913. S. 193, 265 und 289.

- Külz, Dr. sc. pol., „Der Stand der Selbstverwaltung in Deutsch-Ostafrika“. Zeitschrift für Kolonialrecht Nr. 7 vom Juli 1914 S. 209 ff.
- Ledermann, Walter Dr. jur., Die Städteordnung für die östlichen Provinzen der preussischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Berlin, Guttentag, 1902.
- Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1. Leipzig 1895.
- Perels, Grundzüge d. deutsch-ostafrikanischen Städterechtes, Kol.-Ztg. XXVII S. 611.
- Radlauer, E. L., Die lokale Selbstverwaltung der kolonialen Finanzen. Würzburger Diss. 1909.
- Der selbe, Finanzielle Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung der Schutzgebiete. Breslau 1910. 20. Heft der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Bril und Fleischmann.
- Der selbe, Über den Umfang der Geltung des preussischen Rechtes in den deutschen Schutzgebieten. Hamburg 1911.
- Rheinen, Otto, Die Selbstverwaltung der Gemeinden in Deutsch-Südwest-Afrika, Jenaer Diss. 1912.
- Rud, Erwin, Die verwaltungsrechtlichen Gesetze Württembergs. Bd. 1. 1911. Schaumburg-Lippische Landesverordnungen. Bd. 21 S. 404 ff.
- „Selbstverwaltung und Wahlrecht“. Lüderichbucher Ztg. Nr. 33 vom 17. August 1912.
- Seidel-Piloth, Bayer. Staatsrecht, Tübingen 1913. Bd. 21 von „Das öffentliche Recht der Gegenwart“.
- Usambarapost, unabhängiges Organ für die wirtschaftlichen Interessen von Deutsch-Ostafrika, erscheint in Tanga.
- Verhandlungen des Gouvernementsrates für das deutsch-ostafrikanische Schutzgebiet, gedruckt in der „Deutsch-Ostafrikanischen Zeitung G. m. b. H.“ Dar-es-Salam.
- Verhandlungen des Landesrates für Südwest-Afrika.
- Bohjen, Ernst, Gedanken zur Entwicklung und Selbständigmachung Deutsch-Ostafrikas, Bemerkungen zu dem Etat für das Schutzgebiet mit Hinblick auf die nächste Tagung des Kolonialrates. Deutsche Kolonialzeitung, Berlin 1902. 19. Jahrg. S. 142.
- Vorwerk, Dr. jur. A. F., Das Reichsgesetz über die Konsulargerichtsbarkeit. Berlin, J. Guttentag 1905.
- Weber, Friedrich Dr., Die koloniale Finanzverwaltung in den kolonialrechtlichen Abhandlungen, herausgegeben von Dr. Hubert Maendrup. Münster 1909.
- Zache, Hans, Die Wünsche unserer Ostafrikaner. Koloniale Ztschr. 1912 S. 177 ff.
- Der selbe, Vergleichende Zusammenstellung betr. die Selbstverwaltung in Deutsch-Ostafrika als Manuskript gedruckt.
- Zintgraff, Dr., Der derzeitige Stand der Selbstverwaltung in Deutsch-Ostafrika, Art. Nr. 8 vom 30. Mai 1914 in der Wochenschrift „Das größere Deutsch-land“ Dresden, Gordonverlag.



Abkürzungen.

- A. = Aufsicht.
 ANz. = Amtlicher Anzeiger für Deutsch-Ostafrika, herausgegeben vom Kaiserlichen Gouvernement von Deutsch-Ostafrika.
 ABl. = Amtsblatt für das Schutzgebiet Deutsch-Südwest-Afrika, herausgegeben vom Kaiserlichen Gouvernement Windhof.
 Beitr. = I. Beiträge zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft. Band I.
 Bef. = Bekanntmachung.
 BfRA. = Blätter für Rechtsanwendung.
 DSWA. = Deutsch-Südwest-Afrika.
 DOA. = Deutsch-Ost-Afrika.
 DOAStD. = Verordnung des Reichskanzlers betr. die Stadtgemeinde in Deutsch-Ostafrika (Deutsch-Ostafrikanische Städteordnung vom 18. Juli 1910, KolBl. S. 679 ff.).
 GemD. = Gemeindeordnung.
 GS. = Gesetzessammlung.
 GouvR. = Gouvernementsrat.
 KBG. = Kolonialbeamtengesetz vom 7. April 1900.
 KG. = Deutsche Kolonialgesetzgebung.
 KGG. = Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit v. 7. April 1900, KolBl. S. 213.
 KolBl. = Deutsches Kolonialblatt.
 KolZtg. = Deutsche Kolonialzeitung.
 KoVD. = Verordnung betr. die Schaffung kommunaler Verbände in DOA. vom 29. März 1901, KolBl. 1901 S. 217.
 LippStD. = Städteordnung für das Fürstentum Schaumburg-Lippe vom 13. Juni 1906, Schaumburg-Lippische Landesverordnungen Bd. 21 S. 377 ff.
 LR. = Landesrat.
 MBl. = Ministerialamtsblatt.
 MErL. = Ministerialerlaß.
 RBG. = Reichsbeamtengesetz.
 RE. = Runderlaß.
 RA. = Reichskanzler.
 RKA. = Reichskolonialamt.
 rchGemD. = Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869 und 19. Januar 1872.
 RAVerf. = Reichskanzlerverfügung.
 RRV. = Reichskanzlerverordnung.
 SchGG. = Schutzgebietsgesetz.
 SV. = Selbstverwaltung.
 SV. = Verordnung des Reichskanzlers betr. die Selbstverwaltung in Deutsch-Südwest-Afrika vom 28. Januar 1909, KolBl. S. 141.
 StD. = Städteordnung.
 StA. = Staatsaufsicht.
 Verf. = Verfügung.
 VD. = Verordnung.
 I 12 II 20 usw. = Deutsche Kolonialgesetzgebung von Riebow & Zimmermann Band I Seite 12, Band II Seite 20 usw.



Erster Abschnitt.

Allgemeines.

§ 1.

Einleitung und Abgrenzung des Themas.

Die Staatsaufsicht über Selbstverwaltungsverbände ist zu unterscheiden von der sonstigen Verwaltungstätigkeit der staatlichen Behörden, die sich auf die Gemeinde beziehen, insbesondere von der Dienstaufsicht, der Entscheidung von Verwaltungsbeschwerden und der Verwaltungsrechtsprechung. Trotzdem ist kurz auf die letztgenannten Tätigkeiten einzugehen, da sie in engem Zusammenhange mit der Staatsaufsicht stehen. Der Gesetzgeber der Selbstverwaltungsverordnung in OSWA. und der deutschostafrikanischen Städteordnung behandelt im unmittelbaren Anschluß an die Staatsaufsicht die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde, die sich mit der Entscheidung von Beschwerden befaßt.¹⁾ Und mit Mitteln der Dienstaufsicht kann oft der gleiche Zweck erreicht werden, wie mit denen der Aufsichtsgewalt. Eine Verwaltungsrechtsprechung ist in den Schutzgebieten noch nicht ausgebildet.

Zu betrachten ist lediglich die Staatsaufsicht, soweit sie sich auf die Selbstverwaltungsverbände in den Schutzgebieten bezieht. Die entsprechenden Bestimmungen der heimischen Gemeindeordnungen, denen diejenigen der Schutzgebiete zum Teil nachgebildet sind, von denen sie aber auch stark abweichen, können lediglich vergleichsweise herangezogen werden. Zum Verständnis der schutzgebietlichen Bestimmungen ist dies aber erforderlich.

Die Staatsaufsicht betätigt sich auf den verschiedensten Gebieten. Sie kann geübt werden gegenüber Einzelpersonen und Körperschaften z. B. Innungen. Für die Schutzgebiete hat insbesondere die Staatsaufsicht über verschiedene Gesellschaften, so über die Ostafrika Compagnie,²⁾ über die Südwest-Afrikanische Landwirtschaftsbank,³⁾ ferner die Staatsaufsicht, die auf dem Gebiete des Bergwesens in der Form der Bergpolizei auftritt und in Kamerun, Ostafrika und Neu-Guinea ebenso wie die Staatsaufsicht über die südwestafrikanischen Gemeinden

¹⁾ S. § 82 OSW. und § 31 StD.

²⁾ Tit. XII der Satzung dieser Gesellschaft. S. Beschl. d. BR., betr. die Ostafrika Compagnie in Berlin vom 14. März 1907 KolBl. S. 549. Reichsanz. vom 19. Juni 1907 XI S. 135.

³⁾ S. KolBl. 1913 S. 566.

von den unteren Verwaltungsbehörden geführt wird⁴⁾, eine eingehende Regelung gefunden. Alle diese Staatsaufsichtstätigkeiten liegen aber außerhalb des Gebietes unserer Betrachtung.

Dieselbe hat es nur mit der Aufsicht über Selbstverwaltungsverbände zu tun. Als Selbstverwaltungsverbände kommen nach übereinstimmender Anschauung in SWA. Gemeinde- und Bezirksverbände, ferner in DA. Stadtgemeinden jedenfalls in Betracht. Die Frage, ob der GouvR. und die Bezirksräte in DA., ferner der Landesrat in SWA. Selbstverwaltungskörper sind, ist bestritten und soll im 3. Abschnitt kurz behandelt werden. Bezüglich der ostafrikanischen Stadtgemeinden ist allerdings auffällig, daß in der Überschrift der Städteordnung „betr. die Stadtgemeinden in DA.“ im Gegensatz zu der RRV. betr. die Selbstverwaltung in DSWA. vom 28. Januar 1909 von der Selbstverwaltung nicht die Rede ist, in § 29 StD. von der Dienstaufsicht über die städtische Verwaltung gesprochen wird, ein Ausdruck der sonst nur gegenüber im Range untergeordneten Beamten, aber nicht gegenüber Selbstverwaltungskörpern gebraucht wird und daß nach § 27¹ ein Staatsbeamter, nämlich der Bezirksamtmanu die gesamte städtische Verwaltung leitet. Trotzdem kann an der Eigenschaft der ostafrikanischen Stadtgemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gezweifelt werden. Nach § 9 StD. steht die Handhabung der Gemeindeverwaltung dem städtischen Räte zu, also keinem Staatsbeamten, sondern einem Körper, von dessen 4 Mitgliedern drei aus Wahlen hervorgehen.⁵⁾ Der Bezirksamtmanu ist lediglich Vorsitzender. Zu allem Überflusse ist in § 5 StD. noch ausdrücklich ausgesprochen, daß die Stadtgemeinden zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten berufen sind.

Im Gegensatz zur Heimat finden wir in den Schutzgebieten neben Selbstverwaltungsverbänden der Weißen auch solche der Farbigen im weiten Umfange. Man unterscheidet bei letzteren zwei Arten. Den einen wurde bei der Übernahme anlässlich des Erwerbs der Schutzgebiete das Recht der Selbstverwaltung belassen, weil die politischen Verhältnisse eine direkte Verwaltung noch nicht gestatteten und eine straffere Gestaltung der Regierungsgewalt noch untunlich war; bei ihnen zeigt der Gang der Entwicklung auf Herstellung dauernder Beziehungen und Aufhebung der Selbstverwaltung hin. Es gehören hierzu vor allem die Verbände in Gegenden, die, da noch unerforscht, einer Einwirkung der staatlichen Regierung sich entziehen, und die Bezirke der sogenannten Residenturen.⁶⁾ Nicht nur diese Eingeborenen-Verbände müssen von der Betrachtung ausgeschlossen bleiben, sondern auch diejenige Art von Selbstverwaltungskörpern der Farbigen, die

⁴⁾ S. §§ 86—88 der R. BergVD. für die afrikanischen und Südseeschutzgebiete mit Ausnahme von DSWA. vom 8. August 1905 RGVl. S. 717.

⁵⁾ § 11 StD., Art. III GouvVD. vom 8. Januar 1914 N. S. 4.

⁶⁾ Ebler v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht S. 56 ff. und „Die Kolonialverwaltung der deutschen Schutzgebiete“. Denkschrift des RRV. 1914 S. 147.

nicht die Tendenz der Auflösung in sich tragen, sondern sich voraussichtlich in der Richtung einer Angleichung an die Selbstverwaltungskörper weiter entwickeln werden, so die Gemeinden der Bastards von Rehoboth in SWA., denen in dem Schutzvertrag vom 15. September 1885, geschlossen zwischen dem Pastor Büttner und dem Kapitän Hermanus v. Wyl § 2⁷⁾ besondere Rechte und Freiheiten gewährt wurden und die sich unter Kontrolle der Regierung ebenso wie die Weißengemeinden in SWA. durch Gemeindevorsteher und Gemeindevorsteher selbst verwalten.

Die Abhandlung beschränkt sich ferner auf die Selbstverwaltungsverbände in Ost- und SWA. Es gibt zwar auch in anderen Schutzgebieten Weißengemeinden. Die Angehörigen derselben haben aber auf die Regierung keinen bestimmenden Einfluß. Sie sind lediglich Objekte der Regierung, die durch die Staatsbeamten ausgeübt wird.⁸⁾

Von den Gemeindeverbänden können Gegenstand der Betrachtung lediglich die politischen Gemeinden sein. Es fällt deshalb weg die Aufsicht über Kirchengemeinden, für deren Bildung ja auch weder in OMA. noch in SWA. eine rechtliche Grundlage besteht, wo nur das Recht der größeren Verbände der Religionsgemeinschaften eine vereinzelte Regelung gefunden hat.⁹⁾ Es bleiben auch außer Betrachtung die Schulgemeinden, deren Bildung in § 5 Ziff. 2 SWA. vorgesehen ist.

Die Selbstverwaltung in den Schutzgebieten und ihre Entwicklung haben bereits einige Bearbeitungen gefunden. Hierbei ist allerdings Ostafrika gegenüber OSWA. etwas vernachlässigt worden. Auch fehlt häufig eine Wiedergabe der neuesten Bestimmungen. Bezüglich der Staatsaufsicht sind in der Regel nur die einschlägigen Vorschriften kurz aufgeführt. Ihrer Entwicklung wurde wenig Augenmerk geschenkt. Auch wird eine Erläuterung durch Vergleich mit den heimischen Bestimmungen oder denen des anderen Schutzgebietes unterlassen. Hier will die Abhandlung ergänzend eingreifen.

Die Darstellung wird chronologisch vorgehen. Nach einer Schilderung der Vorgeschichte der jetzt geltenden Bestimmungen, die sich, da die Staatsaufsicht das Bestehen einer Selbstverwaltung voraussetzt, nicht auf die Darstellung der Entwicklung der rein aufsichtsrechtlichen Bestimmungen beschränken konnte, sondern bis zu einem gewissen Grade auch die geschichtliche Gestaltung der Vorschriften über die Selbstverwaltung im allgemeinen hereinziehen mußte, ist zuerst die Aufsicht über diejenigen Verbände, bei denen der Schwerpunkt der SW. liegt, nämlich die Aufsicht über die Gemeindeverbände in SWA. und die Stadtgemeinden in OMA. zu betrachten. Die Behandlung schließt sich zweckmäßigerweise an die einzelnen Stappen eines auf Grund der jetzt geltenden Bestimmungen sich normalerweise abwickelnden staats-

⁷⁾ S. Hesse, Schutzverträge in SWA.

⁸⁾ Vgl. z. B. die Bef. des Gouv. v. Togo, betr. den Betrieb auf dem Schlachthof in Lomé, Zorn-Sassen S. 355.

⁹⁾ S. v. Hoffmann a. a. O. S. 110 ff.

aufsichtlichen Verfahrens an. Es ist daher zuerst zu untersuchen, wodurch ein solches veranlaßt wird. Entsprechend der Reihenfolge der Überlegungen, die die Aufsichtsbehörde, ebenso wie die den Anstoß gebende Person anzustellen hat, schließt sich eine Darstellung darüber an, wer zuständig ist zum staatsaufsichtlichen Eingreifen.

Die Betrachtung der Voraussetzungen, unter denen die ABehörde verpflichtet und berechtigt ist, einzugreifen, setzt eine Kenntnis der verschiedenen Arten, deren sich die ABehörde bei Ausübung ihrer Aufsichtsgewalt bedienen kann, voraus, da die Voraussetzungen je nach der angewendeten Art verschiedene sind. Es sollen daher die Arten der Aufsichtsführung vor den Voraussetzungen der Anwendung behandelt werden. Es folgen sodann Erörterungen der Rechtsmittel, die den Gemeinden gegenüber den staatsaufsichtlichen Bescheiden zustehen, der Instanzen, an die sich solche Rechtsmittel zu richten haben. Im Zusammenhang soll dann kurz die Aufsicht über die noch übrigen Selbstverwaltungskörper der beiden Schutzgebiete behandelt werden.

§ 2.

Die Entwicklung der Selbstverwaltung in Deutsch-Südwest- und Ostafrika unter besonderer Berücksichtigung der staatsaufsichtsrechtlichen Bestimmungen.

Die Entwicklung der Selbstverwaltung erstreckt sich in unseren Schutzgebieten bei der Kürze der Zeit, in der wir dieselben besitzen, auf einen wesentlich geringeren Zeitraum als die in der Heimat. Auch konnte an die Erfüllung der Wünsche nach Gewährung der Selbstverwaltung, die bereits kurz nach dem Erwerb der Schutzgebiete auftraten, naturgemäß erst nach Befriedung derselben gedacht werden. Die ersten Bestimmungen auf dem Gebiete des Selbstverwaltungsrechtes haben daher in den Schutzgebieten bis jetzt keinen derartigen Wandel erfahren wie dies in der Heimat der Fall ist.¹⁰⁾ Es bestand auch hierzu weniger Veranlassung. Denn da bei Erwerb unserer Schutzgebiete die heimische SW. bereits einen hohen Grad der Ausgestaltung erfahren hatte, konnten die Grundgedanken der mütterländischen Bestimmungen auf das Schutzgebiet übertragen werden. An sich haben die heimischen, selbst innerhalb der einzelnen Bundesstaaten noch überaus vielgestaltigen gesetzlichen Bestimmungen über die SW. keine Geltung. Eine gesetzliche Bestimmung, die diese mütterländischen Vorschriften in den Schutzgebieten eingeführt hätte, fehlt. Denn die heimischen Vorschriften über die SW. fallen, da sie dem öffentlichen Rechte angehören, nicht unter die in § 2 SchGG. und

¹⁰⁾ Vgl. z. B. f. Bayern: Walter Schuster, Die Entwicklung der Staatsaufsicht gegenüber den politischen Gemeinden nach bayer. Staatsrecht. Würzburger Dissert. 1904 und Max Frhr. v. Pölsnitz, Das SWRecht der Städte und die Staatsaufsicht über ihre Entwicklung seit König Maximilian I. Josef, Erl. Dissert., Bamberg 1890.

§ 19 Ziff. 1 RGG. aufgeführten Bestimmungen bürgerlich-rechtlicher Natur, die in den Schutzgebieten Geltung haben.¹¹⁾ Als man daher daran ging, rechtliche Grundlagen für eine Heranziehung der Bevölkerung zur Verwaltung zu schaffen, mußten besondere Bestimmungen getroffen werden, die sich aber naturgemäß an die heimischen anlehnten. So scheint sich die südwestafrikanische SWD. an die lippische Städteordnung, die dem Verfasser des Entwurfes, dem damaligen Oberbürgermeister von Bückeburg, Dr. Kuelz, am nächsten lag und die ostafrikanische Städteordnung an die preußischen Städte- und Landgemeindeordnungen angeschlossen zu haben, natürlich mit Abweichungen, die in den anders gearteten Verhältnissen ihren Grund haben.

Selbstverwaltungsverbände der Weißen sind m. E. in den Schutzgebieten heute nur die südwestafrikanischen Gemeinde- und Bezirksverbände, sowie die ostafrikanischen beiden Stadtgemeinden Dareßalam und Tanga. Landesrat in SWA., Gouvernementsrat und Bezirksrat in N. sind nicht Organe von Selbstverwaltungskörpern.¹²⁾ Da aber ihre Entwicklung offenbar zu solchen hinführt, auch von manchen ihnen diese Eigenschaft zugesprochen wird, muß im folgenden auch ihr Werdegang betrachtet werden.

Das Organ des südwestafrikanischen Gemeindeverbandes ist der Gemeinderat, der aus dem Vorsteher und mindestens 4 durch die Gemeindeglieder gewählten Mitgliedern besteht. Der Gemeinderat beschließt über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht ausschließlich dem Gemeindevorsteher überwiesen sind, der die Obrigkeit der Gemeinde darstellt. Letzterem stehen Gemeindebeamte und Angestellte zur Seite. Die Gemeindeverbände haben Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse, soweit sie gesetzlich zugelassen oder zugewiesen sind.

Organe des südwestafrikanischen Bezirksverbandes sind der Bezirksamtmanh bzw. der Distriktschef, der Bezirksrat und die Bezirksratsmitglieder. Der Bezirksrat wird von den Bezirksangehörigen, den Gemeinden und außerhalb der Gemeinden stehenden Personen gewählt. Sowohl der Bezirksamtmanh als der Bezirksrat sind neben ihrer Eigenschaft als Organe der Kommunalverwaltung noch Glieder der Staatsverwaltung. Der Bezirksverband hat Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse.

Der südwestafrikanische Landesrat ist m. E. lediglich Organ der Staatsverwaltung. Ist in der Hauptsache beratendes Organ und dem Gouverneur beigegeben. Er besteht aus den von den Bezirksverbänden gewählten und den vom Gouverneur ernannten Mitgliedern. Beschlußfassungsrechte können ihm zugewiesen werden. Vorsitzender ist der Gouverneur. Die Rechtsverhältnisse der Gemeindeverbände, Bezirksverbände und des Landesrats in SWA. sind in der RRGD.

¹¹⁾ S. Lüders, Das Jagdrecht der deutschen Schutzgebiete S. 8 u. S. 29, ferner Kadlauer, Dr. Ernst, über den Umfang der Geltung des preuß. Rechtes in den Schutzgebieten. Hamburg 1911

¹²⁾ S. § 16 der Abhandlung S. 82 ff.

betr. die SW. in DSWL. vom 28. Januar 1909 (KolBl. S. 141) geregelt.

Die einzigen Kommunalverbände in Ostafrika sind die Stadtgemeinden Daressalam und Tanga, deren Rechtsverhältnisse in der ostafrikanischen Städteordnung vom 18. Juli 1910 XXI 679 niedergelegt sind. Organe sind der städtische Rat, der Vorsitzende und die Beamten. Der städtische Rat besteht aus dem Vorsitzenden und 4 Mitgliedern, von denen 3 von der Bürgerschaft gewählt und einer vom Gouverneur ernannt wird. Vorsitzender und Leiter der städtischen Verwaltung ist der Vorsteher des Bezirksamtes.

Ein dem südwestafrikanischen Bezirksverband entsprechender Kommunalverband besteht in O.N. nicht. Die vorhandenen Bezirksräte sind Organe der Staatsverwaltung und den Vorstehern der Bezirksämter als beratende Organe beigegeben. Rechtsverhältnisse sind geregelt in der RKVD. betr. die Bezirksräte in O.N. vom 16. September 1911 (KolBl. S. 683). Er besteht aus dem Vorsteher des Bezirksamtes, einem von dem Gouverneur ernannten und 3 gewählten Mitgliedern § 3 a. a. D.

Das Schutzgebiet Deutschostafrika wird vom Gouverneur verwaltet, dem ein Gouvernementsrat beigegeben ist zur Beratung. Beschlußfassungsrechte können dem GouvRat nicht zugewiesen werden. Das Schutzgebiet O.N. ist ebensowenig wie DSWL. ein Selbstverwaltungsverband. Der Gouvernementsrat besteht aus dem Vorsitzenden, dem Gouverneur, sowie mindestens 1 amtlichen und mindestens 3 außeramtlichen Mitgliedern. Rechtsgrundlage ist die RKVD. vom 24. Dezember 1903 betr. die Bildung von Gouvernementsräten.

Im Anfang wurden die Schutzgebiete DSWL. und O.N. durch kaufmännische Körperschaften verwaltet. Man kann diese Art der Verwaltung als kaufmännische SW. bezeichnen. In DSWL. überließ die Regierung faktisch der „Deutschen Kolonialgesellschaft in SWL.“ die Verwaltung¹³⁾ und in O.N. erlangte die „Gesellschaft für deutsche Kolonisation in O.N.“ durch Übertragung der Landeshoheit Verwaltungsbefugnisse, beide Gesellschaften unter Aufsicht des Reichskanzlers. Der Umfang der Aufsichtsbefugnisse wurde nicht weiter abgegrenzt.¹⁴⁾ Diese Art der Verwaltung machte, als sich die Machtmittel der Gesellschaften zur Pazifizierung zu gering erwiesen, einer reinen Militärverwaltung Platz, die sich mit fortschreitender Befriedung der Schutzgebiete allmählich in eine Zivilverwaltung umwandelte. Die Regierung sah sich schon bald vor die Notwendigkeit gestellt, die Erfahrungen der

¹³⁾ Eine direkte Übertragung der Landeshoheit erfolgte nicht. S. Beitr. Bd. I Nr. 13 S. 386 „Zur Geschichte der deutschen Kolonialgesellschaft“.

¹⁴⁾ Der Reichskanzler ernannte 3 Mitglieder des Direktionsrates, zu dem auch die Generaldirektion der Seehandlung ein Mitglied entsandte. KolZtg. 1887 S. 137. Vgl. auch Kaiserl. Schutzbrief f. d. Gesellsch. f. Deutsche Kolonisation v. 27. Februar 1885 I S. 323. Auch bei Gareis, KolRecht II. Aufl. S. 159 „Unter der Aufsicht unserer Regierung und vorbehaltl. weiterer besonderer, zu erlassender Anordnungen“. Vgl. auch Kaiserl. Schutzbrief für Neu-Guinea Compagnie v. 17. Mai 1885 I S. 434.

kolonialen, nichtamtlichen Kreise zu verwerten. Man gab den Verwaltungsbehörden kollegiale Organe mit vorerst nur rein beratenden Befugnissen bei, die sich wegen ihrer Zusammensetzung nicht immer bewährten. Die für Togo und Kamerun in den Jahren 1885 und 1886 geschaffenen Verwaltungsbeiräte wurden bald wieder beseitigt. Der im Jahre 1890 bei der Zentralverwaltung in Berlin errichtete Kolonialrat wurde im Jahre 1906 durch sachverständige Beiräte ersetzt.

a) Der Landesrat in Südwest-Afrika.

Der heutige Landesrat von DSWA. hat seine Grundlage in dem Bezirksbeirat von Windhuk, der mit Runderlaß des Gouverneurs vom 18. Dezember 1899 neben anderen Bezirksbeiräten geschaffen wurde und durch einige Mitglieder verstärkt, den GouvRat bildete. Erst durch Verf. des RR. vom 24. Dezember 1903 betr. die Bildung von GouvRäten für DSWA. und die anderen Schutzgebiete mit Ausnahme von Kiautschou wurden eigentliche GouvRäte mit bestimmten Rechten geschaffen.¹⁵⁾ Durch die auf Grund des § 15 RRVerf. erlassene Ausführungsbestimmung des Gouverneurs vom 26. März 1906¹⁶⁾ wurde eine angemessene Vertretung aller Teile des Landes gesichert. Im Jahre 1908 nahm der GouvR. den Namen Landesrat an. Einen wesentlichen Fortschritt brachte § 106 RRVD. betr. die SV. in DSWA. vom 28. Januar 1909¹⁷⁾ insofern, als seitdem ein Teil der Mitglieder des Landesrates von den Bezirksverbänden, also Selbstverwaltungskörpern, deren Angehörige die Gemeindeverbände und die außerhalb derselben stehende Bevölkerung sind, gewählt wird, während bis dahin sämtliche Mitglieder vom Gouverneur ernannt wurden. Bisher war der Landesrat ausschließlich beratendes Organ, ohne daß der RR. die Möglichkeit gehabt hätte, ihm Beschlußfassungsrechte zuzuweisen. Auch in der SV. hat der Landesrat in der Hauptsache nur beratende Befugnisse, § 112 SV. Es wurde aber nun dem Verlangen der Bevölkerung nach Verleihung von Beschlußfassungsrechten an den Landesrat insofern entgegengekommen, als in § 113 die Möglichkeit geschaffen wurde, ihn durch Überweisung von Angelegenheiten zum beschließenden Organ zu machen, eine Bestimmung, die in dem Entwurf zur SV. noch nicht enthalten war.¹⁸⁾ In Kraft gesetzt wurden die neuen Be-

¹⁵⁾ KolBl. 1904 S. 1 VII S. 284 §§ 6, 7, 10 II.

¹⁶⁾ KolBl. XVII S. 389 ff. X S. 145.

¹⁷⁾ KolBl. 141.

¹⁸⁾ Die SV. beruht auf einem von dem Bückeburger Oberbürgermeister Dr. Kuelz verfaßten Entwurf einer RRVD., betr. die Organisation der SV. in DSWA., abgedr. DSWAZtg. 1908 Beil. z. Nr. 16. Dr. Kuelz war von der Regierung ins Land gerufen worden und hielt sich dortselbst etwa 1½ Jahre auf. Unter seiner Teilnahme wurde sein Entwurf eingehend in einer Kommission zur Beratung einer Kommunal-Verwaltung und in dem GouvRat durchberaten. Gegenüber dem Entwurf sind, was den RR. anlangt, neu die Bestimmungen §§ 108—109, § 110 Abs. 2, § 114 Abs. 2; § 112 weist das Recht der Beratung dem RR. für die Verordnungen zu, soweit sie lediglich lokale Bedeutung haben, im Entwurf § 110 Abs. 3 hieß es: „Soweit sie allgemeiner Natur sind“.

stimmungen durch GouvBD. betr. Ausführungsbestimmungen zu Teil I B und II der RRV. . . . vom 10. November 1909.¹⁹⁾ Es wurde damit die BD. von 1903 mit Wirkung vom 15. Dezember 1909, abgesehen von den auf die Einführung bezüglichen Vorschriften, die sofort in Kraft traten, außer Kraft gesetzt; ein Recht der Beschlußfassung wurde dem Landesrat noch nicht gewährt. Bereits im Jahre 1908 hatten die nichtamtlichen Mitglieder des Landesrates durch Vorlage eines Entwurfes das Beschlußrecht für Zoll- und Steuerfachen, für die jährlichen Haushaltsvoranschläge und für die Art und Weise der Verwendung der im Etat (also vom Reichstag) seiner Beschlußfassung überwiesenen Mittel gefordert, eine Forderung, die auch in den Schutzgebieten von mancher Seite für zu weitgehend angesehen wurde.²⁰⁾ Dem Gouverneur wurde in der Vorlage ein Vetorecht gegen die Beschlüsse des Landesrats zugestanden. Lediglich beratende Befugnisse sollte der Landesrat haben bei den vom Gouverneur vorgeschlagenen Verordnungen allgemeiner Natur und für alle vom Gouverneur vorzuschlagenden Angelegenheiten. Trotz der Zugeständnisse in der SWD. zeigte sich ein großer Teil der Bevölkerung nicht befriedigt. Von Windhuf aus wurde für Nichtbeteiligung an den Wahlen agitiert.

Es wurde Öffentlichkeit der Verhandlung, Bestimmungsrecht über Vermögenswerte der Kolonie, allgemeine, direkte und geheime Wahl der Landesratsmitglieder, Vertretung aller wichtigen Berufsstände im Landesrat gefordert, ferner verlangt, daß koloniale Konzessionen und Privilegien nur nach Prüfung durch den Landesrat und Genehmigung durch den Reichstag gewährt werden dürfen. Während der Landesrat in einer am 23. Mai 1911 gefaßten Resolution sich noch auf die Bitte beschränkte, es möge der Landesrat lediglich über alle die wirtschaftlichen und sonstige die Entwicklung des Schutzgebietes betreffenden Angelegenheiten vor der Entscheidung befragt werden, ging der Reichstag mit Beschluß vom 12. Mai 1912 darüber hinaus und forderte für den Landesrat gleiches, geheimes, direktes Wahlrecht und Mitwirkung an der Gesetzgebung des Schutzgebietes. Der Staatssekretär Dr. Solf versprach am 20. Juni 1912 anlässlich seiner Anwesenheit in Lüderixbucht eine Erweiterung der Rechte des Landesrates in Gestalt einer Erweiterung der Beschlußrechte, erklärte jedoch die Forderung des Reichstages für zu weitgehend. Dem Beschluß des Reichstages schloß sich die Handelskammer in Windhuf und die Minenkammer in Lüderixbucht an. Auf der Hauptversammlung vom 5. und 6. Mai 1912 faßte die Kolonial-Gesellschaft auf Antrag der Abteilung Braunschweig die Resolution 1. daß die jährlichen Voranschläge zum Haushaltsplan dem Reichstag mit den Beschlüssen des Landesrats vorzulegen sind, 2. dem Landesrat sämtliche Entwürfe der für die Schutzgebiete bestimmten Gesetze und Verordnungen vorzulegen sind, 3. die Bestimmungen der §§ 106—108 SWD. dahin abzuändern sind, daß

¹⁹⁾ KolBl. 1910 S. 45 XIII S. 625.

²⁰⁾ S. Vortr. v. R. Rindt, Swakopmund, Beil. zur DSWAZtg. vom 23. Juni 1909.

die Mitglieder des Landesrats vom Gouverneur zu $\frac{1}{3}$, zu $\frac{1}{3}$ durch die berufsständischen Wahlen und zu $\frac{1}{3}$ durch allgemeine, gleiche und unmittelbare Wahlen gewählt werden. Mit Verf. des RR. vom 26. Juni 1914²¹⁾ erfuhren dann die Befugnisse des Landesrates eine weitgehende Erweiterung. Es bedürfen nunmehr die VD.en des Gouverneurs, die sich auf Bekämpfung von Seuchen, auf das Wege- und Wasserrecht, das Jagdrecht, die Land- und Postwirtschaft, Viehzucht, Anwerbung, Dienst- und Arbeitsverhältnisse beziehen, der Zustimmung des Landesrates, der Gouverneur hat jedoch das Notverordnungsrecht in dringenden Fällen. Solche VD.en sind aber dem Landesrat bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Auch jetzt verstummte der Ruf nach Revision der Bestimmungen nicht. Abgesehen von den früheren nicht erfüllten Postulaten wurde Erhöhung der Mitgliederzahl von 30 auf 40, Herabsetzung der Wahlperiode von 5 auf 3 Jahre, Erweiterung der Befugnisse zum beschließenden Organ,²²⁾ vereinzelt auch die Errichtung eines Doppelhauses verlangt. Die zur Prüfung der Frage eingesetzte sog. Selbstverwaltungs-Kommission befürwortete jedoch in ihrer Sitzung vom 27. Mai 1914 nur geringfügige Änderungen, so lehnte sie insbesondere die Einführung des direkten Wahlrechtes ab, bat aber um bessere Berücksichtigung gewisser Berufsstände bei der Ernennung zu Mitgliedern des Landesrats.

Eine weitere Beteiligung der Bevölkerung an der Leitung der Geschäfte SWA.s war bereits durch Verf. vom 28. Mai 1912 dadurch herbeigeführt worden, daß zwecks Mitwirkung in Verkehrs- und Tarifsfragen die Bildung eines Eisenbahnrates angeordnet worden war, ferner durch GouvVD. vom 27. Mai 1913 die Bildung eines Landwirtschaftsrates.²³⁾

b) Der Gouvernementsrat in Deutsch-Ost-Afrika.

Die Bildung des GouvR.s in O.A. wurde durch die bereits erwähnte VD. des RR.s betr. die Bildung von GouvRäten vom 24. Dezember 1903²⁴⁾ angeordnet. Die dort erfolgte Regelung seiner Befugnisse ist auch heute noch maßgebend. Nach § 6 sind dem GouvR. zur Beratung vorzulegen a) die Vorschläge für den jährlichen Haushaltsanschlag, b) die Entwürfe der von dem Gouverneur zu erlassenden oder in Vorschlag zu bringenden Verordnungen, soweit sie nicht lediglich lokale Bedeutung haben. Legt ausnahmsweise der Gouverneur diese Vorschläge und Entwürfe nicht vor, dann hat er an das Kolonialamt zu berichten. Dem GouvR. können auch weitere Angelegenheiten zur Beratung unterbreitet werden. Ausdrücklich ist in § 10^{II} bestimmt, daß der Gouverneur an das Ergebnis der Beratung nicht gebunden

²¹⁾ KolBl. 572.

²²⁾ S. der Südwestbote, Windhuker Nachrichten vom 26. Oktober 1913; Artf. „Abänderungsvorschläge f. d. SW.“ und vom 8. Februar 1914 Artf. „Revision d. SW.“

²³⁾ KolBl. S. 614.

²⁴⁾ KolBl. 1904 S. 1; RG. VII S. 284.

ist. Am 24. Februar 1904²⁵⁾ erließ der Gouverneur Ausführungsbestimmungen, die sich insbesondere auf die außeramtlichen Mitglieder bezogen. Ebenso wie in DSWA. war man in DA. hiermit nicht zufrieden, man forderte vielmehr eine weitere Ausgestaltung. Ein Entwurf zu neuen Ausführungsbestimmungen wurden in der vom 9.—11. Juni 1910 abgehaltenen Sitzung des GouvRates durchberaten. Er enthielt den Vorschlag eines Präsentationsverfahrens und eines Auswahlrechtes des Gouverneurs bezüglich der außeramtlichen Mitglieder an Stelle der bisherigen Berufung durch den Gouverneur. Die Wünsche wurden erfüllt in den Ausführungsbestimmungen zur Verf. d. RR.s vom 24. Dezember 1903 betr. die Bildung von Gouvernementsräten vom 11. Februar 1911,²⁶⁾ deren § 11 einen wesentlichen Zusatz durch die GouvV. vom 14. Februar 1911²⁷⁾ erfuhr. Danach setzt sich der GouvR. aus 3 amtlichen und 5 außeramtlichen Mitgliedern zusammen, welche letztere durch den Gouverneur aus 30 gewählten Personen berufen werden. Auch jetzt dauerte die Unzufriedenheit fort. Insbesondere forderte der wirtschaftliche Landesverband von DA. für den GouvR. weitergehende Rechte, Erhöhung der Zahl der gewählten Mitglieder,²⁸⁾ Veröffentlichung der Namen der vorgeschlagenen Personen, Angabe der Zahl der abgegebenen Stimmen und das Recht der Beschlußfassung über alle Angelegenheiten des Zivilrats, soweit die Mittel zur Deckung dieser Statkosten aus eigenen Einnahmen des Schutzgebietes aufgebracht werden. Die oben erwähnte Resolution der Deutschen Kolonialgesellschaft vom 5. und 6. Juni 1912 bezog sich in ihrem Punkt I und II auch auf den GouvR. in DA. Der Gouverneur Dr. Schnee erklärte sich schließlich zu einer Vermehrung der Mitglieder bereit, da die amtlichen Mitglieder an sich bereits in die Minderzahl geraten seien und erhöhte mit Bef. vom 18. Oktober 1912²⁹⁾ die Zahl der außeramtlichen Mitglieder auf 12 außeramtliche und 12 Stellvertreter. Vom Gouvernementsrat wurde weiter Öffentlichkeit der Verhandlung beschlossen. Am 19. Juni 1913 wurde demselben vom Gouverneur ein Entwurf einer Verf. des RR.s betr. die Bildung eines Landesrates für DA. vorgelegt, ferner ein Entwurf betr. Ausführungsbestimmungen zur Verf. des RR.s . . . betr. Bildung eines Landesrats für DA. (LVR.) zugleich mit einer Vorlage über die Bildung eines Eisenbahnrates.³⁰⁾ Der Entwurf beseitigt das Auswahlrecht des Gouverneurs aus der Zahl von gewählten Personen und führt direkte Wahl ein. Eine große Erweiterung der Rechte der Bevölkerung dürfte darin nicht enthalten sein. Denn bereits bisher hatte der Gouverneur keine große Auswahl, da er von 30 gewählten Personen 24 ernennen mußte. Andererseits ist die Zahl der amtlichen

²⁵⁾ RG. VIII S. 50.

²⁶⁾ Nr. 7 Anz. f. DA.

²⁷⁾ Nr. 8 Anz.

²⁸⁾ S. Hamburger Nachrichten v. 5. August 1911 Nr. 364.

²⁹⁾ Anz. S. 197.

³⁰⁾ Bespr. in der Usambara-Post Nr. 24 vom 14. Juni 1913.

Mitglieder im Entwurf auf 10 gestiegen, das Verhältnis der Zahl der amtlichen Mitglieder zu den nichtamtlichen hat sich daher nach dem Entwurf zugunsten der ersteren verschoben. Es ist die Einteilung in 8 Wahlbezirke vorgesehen. Statt zweijährigen sollen dreijährige Wahlperioden eingeführt werden. Im übrigen schließt sich der Entwurf an die Bestimmungen der SW. für SWA. an. Der Landesrat bleibt beratendes Organ in den bereits in § 6 a und b sowie § 7 der RRW. von 1903 bestimmten Angelegenheiten. Die Verpflichtung des Gouverneurs zum Berichten an die vorgesetzte Behörde bei ausnahmsweiser Nichtvorlage ist nicht mehr im Entwurf enthalten.³¹⁾ Der Gouverneur kann die Zahl beider Kategorien von Mitgliedern erhöhen mit der Maßgabe, daß die Zahl der gewählten Mitglieder nicht geringer sein soll als die Zahl der ernannten.³²⁾ Eine wichtige Neuerung besteht darin, daß der Landesrat befugt sein soll, dem Gouverneur eigene Anträge vorzulegen, weiter, daß eine Abschrift des Verhandlungsprotokolls dem Reichskolonialamt vorzulegen ist, ferner, daß der Landesrat beschließendes Organ in allen seiner Beschlußfassung überwiesenen Angelegenheiten ist.

Der Entwurf wurde im Laufe einer vom 21.—26. Juni 1913 dauernden Tagung vom Gouvernementsrate mit einigen Abänderungen gebilligt. Es wurde der Wunsch ausgesprochen nach Erhöhung der Zahl der zu wählenden Mitglieder von 10 auf 15. Mit der amtlichen Ernennung von 10 Mitgliedern zeigte man sich einverstanden. Weiter verließ der Gouvernementsrat dem Wunsche Ausdruck, es möchte der RR. von dem Rechte der Überweisung von Angelegenheiten zur Beschlußfassung möglichst ausgiebigen Gebrauch machen, es möchten auch alle Verordnungen, deren Wirkungskreis nicht über die Grenzen des Schutzgebietes hinausgeht, bei Übereinstimmung zwischen Gouverneur und Landesrat Gesetzeskraft erlangen. Auch wurde gewünscht, daß dem Landesrat zur Beschlußfassung überwiesen werde die Verteilung der Ausgaben der Zivilverwaltung, soweit diese durch die Einnahmen des Schutzgebietes gedeckt würden, wenn auch letzterer Punkt auf Veranlassung des Gouverneurs nicht zum Beschluß erhoben wurde. Die neuen Bestimmungen sind bisher noch nicht in Kraft gesetzt worden. Der Verordnungsentwurf hat die Genehmigung des Reichskolonialamts nicht gefunden, da keine genügenden Kautelen für die Wahrung der Interessen der Eingeborenen darin geschaffen seien und dies auch nicht durchführbar sei. Die Verhältnisse liegen, wie das Reichskolonialamt ausführte, in OA. wegen des Fluktuiierens der europäischen Bevölkerung, besonders in den Tieflandsgebieten anders als in SWA. Das RRW. zeigte sich jedoch durchaus geneigt, den Einfluß der weißen Bevölkerung auf die Zusammensetzung des Gouvernementsrates weiter zu stärken. Es stellte auch die Genehmigung eines Entwurfes, der sich auf dieser Grundlage bewegt, in Aussicht.

³¹⁾ § 5 des Entw.

³²⁾ § 1 des Entw.

Ein dem Gouvernementrat ähnliches Gebilde ist der Eisenbahnrat, der eine ständige Vertretung der Schutzgebietsbevölkerung in Eisenbahnverkehrsfragen darstellt. Mit Verf. des GouvR. betr. Bildung eines Eisenbahnrates vom 17. November 1913³³⁾ wurde die Bildung eines solchen angeordnet.

c) Die Bezirksverbände in Deutsch-Südwest-Afrika.

Die Schaffung von Bezirksbeiräten, die in dem bereits angeführten RundErl. vom 18. August 1899 erfolgte, bildete den ersten Versuch in SWA. die Bevölkerung zur Mitverwaltung heranzuziehen. Beschließende Rechte hatten die Beiräte nicht. Die Entwicklung der Bezirksbeiräte befriedigte nicht. Die Niederschlagung des Aufstandes, die das Selbstgefühl der Ansiedler hob, führte zu einem Verlangen nach größeren Rechten. Gegenüber dem schon erwähnten Kälzischen Entwurf, der sich auch auf die Bezirksbeiräte bezog, brachte jedoch die endgültige Fassung eine Herabsetzung der Bezirksratsmitglieder von 8 auf 4.³⁴⁾ Die neuen einen wesentlichen Fortschritt enthaltenden Bestimmungen finden sich in Teil B § 86/104 der SWD. vom 28. Januar 1909.³⁵⁾ Man lehnte sich an das burische Feldkornetsystem an, nach dem die Mitglieder als einzelne berufen sind, die Bezirks- oder Distriktverwaltung bei Lösung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Der Bezirksrat ist nicht nur zur Beratung, sondern auch zur Beschlußfassung in wichtigen Angelegenheiten zuzuziehen.³⁶⁾ Durch GouvBD. vom 10. November 1909³⁷⁾ wurden die neuen Vorschriften in der Hauptsache mit Mitwirkung vom 15. Dezember 1909 für 15 Bezirke bzw. Distrikte in Kraft gesetzt und sonstige Ausführungsvorschriften erlassen.³⁸⁾ Die neuen Bestimmungen fanden im allgemeinen eine günstige Aufnahme. Die ablehnende Haltung der Bevölkerung richtete sich mehr gegen die Bestimmungen über den Landesrat. Ein von Windhuk gemachter Versuch, auch die Wahl zum Bezirksrat durch die Verweigerung der Beteiligung zu verhindern, scheiterte. In der RRBD. vom 16. März 1910³⁹⁾ wurde § 95 der SWD., der die Wahl zum Bezirksrat betrifft, abgeändert. Eine Ergänzung der GouvBD. vom 10. November 1909 enthielt die GouvBD. vom 20. Oktober 1911,⁴⁰⁾ die Bestimmungen über Zahl und Verteilung der zu dem Bezirksverband Omaruru zu wählenden Mitglieder brachte. Eine andere Fassung des § 86 sowie des § 102 der SWD. wurde in der RRBD. vom 28. März 1912⁴¹⁾ vorgenommen. Die BD. trat am 1. April 1912

³³⁾ Mnz. S. 143/44.

³⁴⁾ § 92 des Entw., abgedr. DSWAZtg. 1908 Nr. 16.

³⁵⁾ KolBl. S. 141.

³⁶⁾ § 99 SWD.

³⁷⁾ KolBl. 1910 S. 45; RG. XIII S. 625.

³⁸⁾ §§ 1, 2—7, 11 BD.

³⁹⁾ MZ. S. 33.

⁴⁰⁾ KolBl. 1912 S. 42.

⁴¹⁾ KolBl. 1912 S. 291.

in Kraft. Die Bestimmung des § 76 SWD., der auch für die Bezirksverbände galt, wurde auf Anregung des Bezirksverbandes Lüderitzbucht durch WD. vom 27. November 1913⁴²⁾ dahin erweitert, daß auch die Einkommen auswärtig wohnender physischer und juristischer Personen aus Sonderrechten im Bezirk zu den kommunalen Lasten herangezogen werden konnten, aber es wurde durch die neue Fassung die weitere Erhebung einer Abgabe von 5 Pfg. pro Karat geförderter Diamanten unmöglich. Die Verhältnisse der von den Bezirksverbänden unterhaltenen Schulpensionaten regelt die GouvB. über die Schulpensionate vom 30. Mai 1912,⁴³⁾ die seit 1. Juli 1912 in Kraft ist. An Abänderungsvorschlägen sind die des Windhuker Gemeinderates zu nennen, der fordert, daß der Umfang der in § 96 I enthaltenen Aufgaben mit Zustimmung des Bezirksrates unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel vom Gouverneur bestimmt wird.⁴⁴⁾ Weiter kehrt immer wieder die Forderung nach Öffentlichkeit der Verhandlungen. In einer Sitzung des Landwirtschaftsrates, die Anfang März 1914 abgehalten wurde, erklärte der Gouverneur Dr. Seitz, er halte es für zweifelhaft, ob die Befugnisse der Bezirksräte jetzt schon ausdehnbar seien, man dürfe nur langsam voranschreiten.⁴⁵⁾ Am 27. Mai 1914 nahm der südwest-afrikanische Landesrat einen Antrag des rührigen Bezirksverbandes Lüderitzbucht an, den § 76 Ziff. 2 SWD. wieder abzuändern. Der Antrag wurde damit begründet, daß durch die letzte Änderung dem Bezirksverband die Möglichkeit zur ferneren Erhebung der erwähnten Diamantenkaratsteuer genommen werde.

d) Die Kommunalverbände in Ostafrika.

Ihren Ausgang nimmt die Entwicklung der Kommunalverbände in O.A. von den Mitte der 1890er Jahre gebildeten Stadtkommunen. Durch KundGrl. des Gouverneurs vom 1. September 1896⁴⁶⁾ wurden den Kommunen 20 % der Reineinnahme der erhöhten Erbschaftsteuer der Farbigen überwiesen, später wurden denselben noch 50 % der Hüttensteuer, 20 % der Gewerbesteuer und 50 % der Jagdscheingebühren zugeteilt.⁴⁷⁾ In der Kaiserl. WD. vom 3. Juli 1899⁴⁸⁾ wurde der RR. wie für die anderen Schutzgebiete auch für O.A. ermächtigt, Wohnplätze zu Kommunalverbänden zu vereinigen. In der RRWD. vom 29. März 1901,⁴⁹⁾ der sog. Kommunalverordnung (KoVD.), erfolgte dann mit Wirkung vom 1. April 1901 ab die Vereinigung zu 9 Bezirken. Die WD. enthält auch eine Regelung der Beziehungen der Kommunalverbände zu der Aufsichtsbehörde im § 9 und 11. Eine

⁴²⁾ KolBl. 1913 S. 1021.

⁴³⁾ KolBl. S. 709.

⁴⁴⁾ S. Windhuker Nachrichten v. 26. Oktober 1913.

⁴⁵⁾ S. DSWafz. Nr. 26. 1914.

⁴⁶⁾ RG. VI S. 135.

⁴⁷⁾ S. Radlauer, FinanzWB. u. KommB. d. Schutzgebiete S. 174 u. 175.

⁴⁸⁾ RGBl. S. 366/67.

⁴⁹⁾ KolBl. S. 217.

Anzahl von Verwaltungsakten der Kommunalverbände sind der Genehmigung unterstellt. Im Vergleich zu der jetzt geltenden StD. vom 18. Juli 1910 waren damals die Kommunalverbände insofern abhängiger, als die endgültige Festsetzung der Wirtschaftspläne dem Gouverneur zustand, während diese jetzt von der Stadtgemeinde festgestellt werden. Allerdings unterliegt dann der von der Stadtgemeinde festgestellte Wirtschaftsplan der Genehmigung des Gouverneurs.⁵⁰⁾ In der V.D. von 1901 war für die Erhebung von Gebühren, Beiträgen und anderen Abgaben die Genehmigung vorgeschrieben, während einer solchen jetzt die „Festsetzung, Änderung und Aufhebung“ derselben untersteht.⁵¹⁾ Freier waren die früheren Kommunalverbände insofern, als nicht der Genehmigung bedurfte die Belastung der Grundstücke, sondern nur die Veräußerung,⁵²⁾ nicht die Aufnahme von Darlehn, sondern nur die Aufnahme von Anlehen und die Übernahme von Garantien;⁵³⁾ ferner waren die Ortsstatuten, sowie Gebühren und Steuerordnungen und deren Abänderungen, wenn sie nicht zugleich die Erhebung von Gebühren, Beiträgen und anderen Abgaben zum Inhalt hatten, der Genehmigungspflicht nicht unterstellt.⁵⁴⁾ Gleich geblieben sind die Genehmigungsfälle insofern als jetzt wie früher der Genehmigung bedarf die Verwendung (jetzt „Ausgabe“) von Geldern,⁵⁵⁾ die Aufnahme einer Anleihe und die Übernahme einer Garantie,⁵⁶⁾ die Veräußerung der kommunalen Grundstücke.⁵⁷⁾ Staatsaufsichtsbehörde ist nach wie vor der Gouverneur.⁵⁸⁾ Im übrigen enthalten die Vorschriften der KoVD. im Gegensatz zu der jetzigen StD. keine Bestimmungen über das Aufsichtsrecht. Nach Maßgabe dieser V.D. wurden nach Aufhebung der KoVerbände im Jahre 1909 die Geschäfte der beiden Stadtgemeinden Dareßalam und Tanga bis zum Inkrafttreten der ostafrikanischen StD. weitergeführt.

Zur KoVD. von 1901 erging eine Reihe von Ausführungs- und Abänderungsbestimmungen. Dieselben hob die KRV.D. vom 31. März 1909, die die Kommunalverbände bis auf 2 beseitigte, zum Teil wieder auf; zum Teil wurden diese für die Kommunalverbände Tanga und Dareßalam aufrechterhalten. So haben die Ausführungsbestimmungen zur KoVD. vom 2. Mai 1901⁵⁹⁾, die Vorschriften über die Einnahmen der Verbände, sowie 2 Anlagen über Wirtschaftspläne und Geschäftsanweisung für Kommunalkassen enthalten, Geltung für die Kommunalverbände Dareßalam und Tanga behalten.⁶⁰⁾ Die

⁵⁰⁾ KoVD. § 5 Abs. II bzw. § 29, II b StD.

⁵¹⁾ § 9, I KoVD. bzw. § 29, II c StD.

⁵²⁾ § 9, 5 KoVD.; § 29, 2 c StD.

⁵³⁾ § 9, 2 KoVD.; § 29, 2 d StD.

⁵⁴⁾ § 29, 2 d StD.

⁵⁵⁾ § 9, 3 KoVD.; § 29, 2 b StD.

⁵⁶⁾ § 9, 2 KoVD.; § 29, 2 d StD.

⁵⁷⁾ § 9, 5 KoVD.; § 29, 2 e StD.

⁵⁸⁾ § 9 KoVD.; § 29, 1 StD.

⁵⁹⁾ R.G. VI S. 306.

⁶⁰⁾ S. Weber, Koloniale Finanzverwaltung S. 9.

Weiterdauer bis zum Erlaß neuer Ortsatzungen für die in der Städteordnung in Stadtgemeinden umbenannten beiden Kommunalverbände wurde dann in Art. II der GouvV.D. vom 8. Januar 1914⁶¹⁾ noch ausdrücklich ausgesprochen.

Grundsätze über kommunale Wirtschaftsführung brachte am 20. November 1901 ein R.G. des Gouverneurs betr. die Wirtschaftspläne kommunaler Verbände,⁶²⁾ der ebenfalls noch heute zur Anwendung kommt. Eine Ergänzung der KoV.D. brachte die R.R.V.D. vom 29. Januar 1904⁶³⁾ mit neuen Bestimmungen über die Verhandlungssprache und die Berufung von Farbigen. Alle diese Verordnungen haben noch Gültigkeit. Aufgehoben wurde dagegen in § 4 R.R.V.D. von 1909 die Bef. des R.R. betr. die Kommunalverbände Ruffiji und Morogoro vom 1. April 1903, die den neuen Kommunalverband Ruffiji bildete und den bisherigen Kommunalverband Kilossa in Morogoro umbenannte,⁶⁴⁾ sowie die R.R.V.D. zur Ergänzung der KoV.D. vom 29. Januar 1904.⁶⁵⁾ Die beiden folgenden Verfügungen des Gouverneurs betr. das Rechnungswesen der Kommunalverbände vom 4. März 1904⁶⁶⁾ und betr. Ergänzung und Abänderung der Geschäftsanweisung für die KommKassen vom 9. März 1904⁶⁷⁾ wurden auch für heute aufrecht erhalten. Durch § 21 der V.D. betr. die Erhebung einer Häuser- und Hüttensteuer vom 22. März 1905⁶⁸⁾ wurden die erwähnten 50 0/0 der aus der Häuser- und Hüttensteuer eingehenden Steuerbeträge den KommKassen überwiesen, eine Vergünstigung, die durch § 4 der V.D. von 1909 wieder beseitigt wurde. In der R.R.Bef. vom 1. April 1905⁶⁹⁾ wurde der KommVerband Esonga gebildet. Auch diese Bekanntmachung wurde mit der Aufhebung sämtlicher KommVerbände im Jahre 1909 außer Kraft gesetzt. Aufrecht erhalten geblieben sind die GouvVerfügung betr. die Bezirksräte vom 26. April 1905,⁷⁰⁾ die einen Zusatz zu § 4 KoV.D. über die Beschlussfähigkeit brachte, sowie der R.G. zur Ausführung der KoV.D. vom 3. August 1905,⁷¹⁾ der die Vermögensübersichten, Wirtschaftsberichte und das Kassenbuch betrifft. Die für die Abgrenzung der Verpflichtungen der KommVerbände wichtige R.R.V.D. betr. die finanziellen Obliegenheiten der KommVerbände in D.V. vom 17. September 1906,⁷²⁾ die eine Ergänzung der KoV.D. bildet, hatte schon nach § 3 der V.D. vom 31. März 1909 bis zum Inkrafttreten der St.D. von

⁶¹⁾ MAnz. 3.

⁶²⁾ VI S. 420.

⁶³⁾ KolBl. 1904 S. 116 VIII S. 37.

⁶⁴⁾ KolBl. S. 195 VII S. 73.

⁶⁵⁾ KolBl. S. 116.

⁶⁶⁾ VIII S. 56.

⁶⁷⁾ VIII S. 58.

⁶⁸⁾ KolBl. S. 272.

⁶⁹⁾ KolBl. S. 393.

⁷⁰⁾ R.G. IX S. 142.

⁷¹⁾ R.G. IX S. 182.

⁷²⁾ KolBl. S. 669; R.G. X S. 319.

1910, also bis 1. April 1914 für die Stadtgemeinden Tanga und Daréssalam zu gelten. Ihre Geltungsdauer wurde verlängert durch die GouvBD. vom 8. Januar 1914,⁷³⁾ die in Art. 1 bestimmt, daß bis zum Erlaß besonderer Bestimmungen über den Umfang der den Stadtgemeinden zufallenden Aufgaben die über den Umfang der Aufgaben der Kommunalverbände bestehenden Vorschriften und Grundsätze zur Anwendung zu kommen haben.⁷⁴⁾ Mit Wirkung vom 1. April 1907 wurden durch KKV. vom 30. März 1907, KolBl. S. 304 die Verbände Moschi, Muansa und Tabora gebildet, die im April 1909 mit den andern wieder aufgehoben wurden. Es folgt nun der einschneidende Schritt der Aufhebung der bisherigen 12 Kommunalverbände mit Wirkung vom 1. April 1909 ab, die mehrfach erwähnte KKV. betr. die Aufhebung kommunaler Verbände in DO. vom 31. März 1909.⁷⁵⁾ Lediglich die kommunalen Verbände der Bezirke Daréssalam und Tanga blieben insofern erhalten, als sie auf die innerhalb der Orte Daréssalam und Tanga gelegenen Wohnplätze beschränkt wurden. Das Vermögen, das auf 769 000 Mk. angegeben wurde, ging auf den Landesfiskus über. Die Aufhebung wurde damit begründet, daß die Tätigkeit der bisherigen Kommunalverbände nicht befriedigt hätte. Den Verbänden wurde zum Vorwurf gemacht, daß sie zu teuer und unrationell wirtschafteten, ihre Einnahmen für Aufgaben verbrauchten, die nicht der Allgemeinheit, sondern nur einem Teil der Bevölkerung zugute gekommen seien;⁷⁶⁾ es wurde weiter betont, daß es bisher unmöglich war, die Einnahmen und Ausgaben zugunsten der weniger leistungsfähigen Verbände bei ihrer juristischen Persönlichkeit auszugleichen, worüber besonders von den Verwaltungsbezirken Klage geführt worden sei, die zwischen den stark bevölkerten Innenbezirken und den Küstenbezirken liegen, ferner, daß große Summen von Steuereinnahmen der Schutzgebietsverwaltung entzogen worden seien, die sie für Anlegung von Straßen und Eisenbahnen notwendig gebraucht hätte und daß die Verwaltung der Summen durch die Gemeinde der fakultativen Kontrolle durch den Rechnungshof entzogen gewesen sei. Es waren auch tatsächlich die Einkünfte der Kommunalverbände sehr gestiegen, so die Hüttensteuer im Jahre 1909 von 1 700 000 auf 3 800 000 und man hatte vor Aufhebung der Verbände bereits die Herabsetzung des Anteils der Verbände an der Hüttensteuer auf $33\frac{1}{3}$ ‰, die Erhöhung des Anteils an der Gewerbesteuer dagegen auf 30 ‰ und Aufhebung der anderen Teile beabsichtigt. Die Maßnahmen der Regierung, die notwendig waren zur Durchführung der neuentstandenen großen Aufgaben, insbesondere auch zur Ermöglichung der Weiterbildung der SW. im Anschluß an die süd-afrikanischen Verhältnisse, ferner zur Erleichterung der Rassen- und

⁷³⁾ MAnz. Nr. 3.

⁷⁴⁾ Ueber die BD. s. bei Weber, Kol. FinVerw. S. 92 ff.

⁷⁵⁾ KolBl. S. 425 MAnz. Nr. 13.

⁷⁶⁾ Die Verbände sollen Saatgut und die Ausführung von Bauten an Farmer übertragen haben.

Rechnungsführung, begegneten Unverständnis. Es wurde der Regierung die Absicht, die Bevölkerung auszuschalten, ihre eigene Macht zu stärken und in die politischen Rechte der Bevölkerung einzugreifen, vorgeworfen. Zum Teil wurde überhaupt bestritten, daß die Verbände sich nicht bewährt hätten, zum Teil deren Versagen auf Lückenhaftigkeit der früheren Bestimmungen, mangelndes Verständnis und mangelhafte Beaufsichtigung der Verbände zurückgeführt.⁷⁷⁾ Schon in den amtlichen Mitteilungen „Die deutschen Schutzgebiete in Afrika und der Südsee“ 1909/10 S. 3 konnte jedoch festgestellt werden, daß sich das Ziel eines Ausgleiches zwischen den wohlhabenden und den bedürftigen Bezirken mit umfangreicheren Kulturaufgaben habe erreichen lassen, wobei nochmals betont wurde, daß die Aufhebung nicht den Zweck hatte, den Bezirken die Mittel zu ihren Aufgaben zu entziehen.

e) Die neuen Bezirksräte in Ostafrika.

Die Bestimmungen über die neuen Bezirksräte brachte die RRV. vom 16. Oktober 1911⁷⁸⁾ nachdem der Entwurf bereits in der Zeit vom 9. bis 11. April 1910 vom Gouvernementsrat durchberaten worden war. Auf Grund des § 25 der V.D. erging unterm 6. Dezember 1911 eine Ausführungsbestimmung des Gouverneurs, die die RRV., die sog. BezRV. mit Wirkung vom 1. Januar 1912 in Kraft setzte.⁷⁹⁾ Art. 2 dieser Ausführungsbestimmungen wurde schon durch die GouvV.D. vom 22. Februar 1912 MAnz. 1912 Nr. 9 außer Kraft gesetzt. Die vollständige Aufhebung erfolgte durch die die jetzt maßgebenden Bestimmungen enthaltende Ausführungsverordnung zur BezRV. vom 29. Oktober 1912,⁸⁰⁾ die mit sofortiger Wirkung 14 Bezirksräte bildete. In der GouvBef. vom 3. Januar 1914⁸¹⁾ wurde von dem Bezirk Moschi, der nach englischen Berichten am 12. März 1916 durch die Engländer besetzt wurde, der Bezirk Aruscha abgezweigt und für letzteren Bezirk ein besonderer Bezirksrat gebildet. Voraussetzung der Bildung eines Bezirksrates ist nach der RRV. von 1911, daß wenigstens 30 männliche deutsche Reichsangehörige in dem Bezirke ihren Wohnsitz haben, eine Einschränkung, die früher nicht bestand. Dem Wunsche der Ansiedler auf direkte Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder wurde in der V.D. entsprochen, dagegen wurde die weitere Forderung, den Bezirksräten die Befugnis der Kontrolle über die Verwendung der den Bezirken aus den Selbstbewirtschaftungsfonds⁸²⁾ zufließenden Mittel zu gewähren, wegen der finanziellen Abhängigkeit der Schutzgebiete vom Reiche noch nicht be-

⁷⁷⁾ S. Art. „Eine rückwärtige Reform in Deutschland“ Köln.Ztg. v. 21. Januar 1909; Hbg.Nachr. Nr. 233 v. 22. Mai 1910; Usambarapost Nr. 5 v. 1. Februar 1913.

⁷⁸⁾ KolBl. S. 683.

⁷⁹⁾ MAnz. Nr. 51 Art. 1.

⁸⁰⁾ MAnz. Nr. 64.

⁸¹⁾ MAnz. S. 2.

⁸²⁾ S. Tit. I, 16 der fortdauernden Ausgaben des Etats.

willigt. Auch hielt man die Zeit für noch nicht gekommen, den Bezirksräten Beschlußfassungsrechte einzuräumen. Gelegentlich wurde auch der Wunsch nach Öffentlichkeit der Verhandlung und Anfertigung stenographischer Sitzungsprotokolle vertreten.⁸³⁾ Der Selbstbewirtschaftungsfond, der im Jahre 1914 2 806 309,— Mk. betrug und vom Gouverneur an die Bezirke verteilt wird, gibt an die Bezirke jetzt um mindestens 300 000 Mk. weniger ab als vor Aufhebung der alten Kommunalverbände.

f) Die Stadtgemeinden in Ostafrika.

Einen lebhaften Meinungsaustausch rief auch der Entwurf zu der StD. für die Stadtgemeinden Daresalam und Tanga hervor. Angesichts des heftigen Widerstandes eines Teiles der Ansiedler, insbesondere des wirtschaftlichen Verbandes der Nordbezirke in Tanga konnte die Absicht, die Eingeborenen, auf deren politischer Organisation, Zahl und deren Selbstgefühl man Rücksicht nehmen wollte, an der StD. teilnehmen zu lassen, nicht verwirklicht werden. Wenn auch dieses Zugeständnis, die Beseitigung des sog. eingeborenen Rates, von der weißen Bevölkerung anerkannt wurde, so wurde doch die am 18. Juli 1910 erlassene RRV. betr. die Stadtgemeinden von DDA.⁸⁴⁾ noch lebhaft bekämpft. Die von der Regierung befragten Bürgerausschüsse von Tanga und Daresalam lehnten die StD. ab, da sie der Meinung waren, daß die zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausreichen würden, den Bedarf der Gemeinden zu decken. Auch wurde die zu große Abhängigkeit der Stadtgemeinden gegenüber der Aufsichtsbehörde, die zu große Zahl der Genehmigungsfälle, die Ernennung eines Mitgliedes des städtischen Rates durch den Gouverneur, die Bestimmung, daß Vorsitzender ein Beamter sei, beanstandet.⁸⁵⁾ Hierdurch verzögerte sich die Inkraftsetzung der StD. Die Regierung hatte sich schon längere Zeit bereit erklärt, jährlich 30 000 Rupien den Stadtgemeinden zuzuschießen; der Staatssekretär sicherte dann am 24. März 1911 den Stadtgemeinden noch zu, daß sie bezüglich des Landes ebenso behandelt werden sollten, wie die Gemeinden in SWA.⁸⁶⁾ Dieser Zuschuß tritt in den Haushaltsplänen von Tanga und Daresalam für 1913 zutage. Die Einnahmen des ordentlichen Stats betragen für Daresalam 172 571, für Tanga 119 480.⁸⁷⁾ Ende 1913 erklärten sich endlich die Bürgerversammlungen in Tanga bereit, an der Verwaltung mitzuwirken, nachdem die von Daresalam schon früher ihre Bereitwilligkeit hierzu erklärt hatte. Der Gouverneur sicherte die Übernahme der Sanierungskosten der beiden Städte zu und versprach eine Erhöhung der Mitgliederzahl des städtischen Rates beim RRV. zu

⁸³⁾ S. Hbg. Nachr. Nr. 364 vom 5. August 1911.

⁸⁴⁾ KolBl. S. 679 ff.

⁸⁵⁾ S. Hbg. Nachr. Nr. 364 v. 5. August 1911, Nr. 606 v. 28. Dezember 1912, Usambarapost Nr. 5 v. 1. Februar 1913.

⁸⁶⁾ S. Verh. d. Reichstags 156. Sitzung vom 24. März 1911. 5833 C.

⁸⁷⁾ Anz. Beilage z. Nr. 15 u. 41.

beantragen. Durch Verfügung des Gouverneurs vom 29. Dezember 1913⁸⁸⁾ wurde hierauf die StD. mit Wirkung vom 1. April 1914 in Kraft gesetzt. Mit GoubVD. vom 8. Januar 1914 betr. die Ausführung der StD.⁸⁹⁾ wurden dann die bereits erwähnten Bestimmungen über die vorläufige Fortdauer der früheren Vorschriften getroffen. Als besonderes Entgegenkommen wurde von verschiedenen Seiten die in Art. IV der GoubVD. vom 8. Januar 1914 enthaltene Bestimmung, wonach die Wahlberechtigung nicht durch einen vorübergehenden, 8 Monate nicht übersteigenden Aufenthalt außerhalb des Schutzgebietes verloren geht und daß das Wahlrecht durch einen Vertreter ausgeübt werden kann, anerkannt.

g) Die Gemeindeverbände in Deutsch-Südwestafrika.

Die Möglichkeit, Wohnplätze zu KommVerbänden zu vereinigen und dadurch ihnen korporative Rechte zu verleihen, erhielt der Kk. auch für SWA. durch die Kais. VD. vom 3. Juli 1899.⁹⁰⁾ Erst nach Beendigung des Aufstandes konnte an eine Durchführung dieser VD. gedacht werden. Der bereits mehrfach erwähnte Kälzische Entwurf, der den Schwerpunkt der SW. in die Gemeinden legte, führte zu einem lebhaften Meinungsaustausch.⁹¹⁾ Die Verhandlungen der Kommission, die in Swakopmund tagte und über die jeweils in der DSWAZtg. berichtet wurde, bieten manchen Fingerzeig zur Auslegung der SWD. Abweichend von der letzteren sind in dem Entwurf die Bestimmungen betr. die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung in einem besonderen Abschnitt zusammengefaßt. Die jetzige Methode ist wohl richtiger, da sich auch an anderer Stelle in der VD. verstreut aufsichtsrechtliche Bestimmungen finden. § 78 Entw. stimmt mit § 77 SWD. überein.⁹²⁾ § 79 Abs. 1 Entw. weicht insofern vom § 78 SWD. ab, als die Aufsichtsbehörde nach ersterem darüber zu wachen hat, daß die Verwaltung innerhalb der rechtlichen Grenzen anstatt wie jetzt innerhalb der gesetzlichen Grenzen geführt wird.⁹³⁾ Als Aufsichtsmittel wurde gegenüber dem Entwurf das Recht, den Gemeinderatssitzungen beizuwohnen, neu aufgenommen, das auch in der LippStD. enthalten war. In § 80 Entw. (jetzt § 79) war die Rede von den der Gemeinde obliegenden und im öffentlichen Interesse nötigen Leistungen, deren Erfüllung die Aufsichtsbehörde zu überwachen hat, anstatt wie jetzt von den „der Gemeinde gesetzlich obliegenden und im Gemeindeinteresse nötigen Berrichtungen“, eine Änderung, die durch die Swakopmunder Kommission veranlaßt wurde, da sie eine willkürliche Auf-

⁸⁸⁾ MAnz. 1914 S. 1.

⁸⁹⁾ MAnz. 1914 S. 4.

⁹⁰⁾ RWBl. S. 366/67.

⁹¹⁾ Abgebr. in der zweiten Beil. z. DSWAZtg. 1908 Nr. 12.

⁹²⁾ Beide Bestimmungen sind neu gegenüber der LippStD.

⁹³⁾ Vgl. § 98 I LippStD. Abgesehen davon, daß „ordnungsgemäß“ in „ordnungsmäßig“ abgeändert wurde, übereinstimmend.

erlegung von Lasten befürchtete.⁹⁴⁾ § 81 Entw. enthält nur die drei ersten Genehmigungsfälle des heutigen § 80. Die Veräußerung von Grundstücken über 5000 qm war nach dem Entwurf der Genehmigungspflicht nicht unterstellt.⁹⁵⁾ § 82 Entw. entspricht vollständig dem des § 81 SWD., auch dem § 101 LippStD., abgesehen davon, daß nach letzterer noch gewisse Berichte vorzulegen sind. Von dem § 83 Entw. fielen in der SWD. Absf. 2 der mit § 99 Absf. 2 der LippStD. übereinstimmte und Absf. 3, die besagten: „richtet sich die Beschwerde gegen eine Entscheidung oder Anordnung des Gemeinderates, so kann sie nur binnen 14 Tagen von der Zustellung oder Bekanntmachung ab erhoben werden“. — Absf. 3: „gegen die Entscheidung der vom Gouverneur beauftragten Aufsichtsbehörden ist unter den Einschränkungen des Absf. 2 weitere Beschwerde an den Gouverneur zulässig“.⁹⁶⁾ Nach § 84 Entw. war zur vorübergehenden Befreiung von der Einhaltung einzelner Vorschriften der WD. im Gegensatz zum heutigen § 83 SWD. die vorherige Einholung der Genehmigung des Gouverneurs nicht erforderlich, andererseits konnte aber dauernde Befreiungen, die jetzt nicht mehr erwähnt werden, nur der Gouverneur eintreten lassen.⁹⁷⁾

Der in der Kommission ausgesprochene Wunsch auf Beseitigung der im heutigen § 77 S. 2 enthaltenen Möglichkeit des Gouverneurs, die Durchführung der Aufsicht den Bezirksämtern zu übertragen, wurde nicht erfüllt.⁹⁸⁾ In der Folge ergingen dann eine Reihe von Abänderungs- und Ausführungsvorschriften, die die einzelnen Wohnplätze jeweils zuerst auf Grund der WD. von 1899 zu kommunalen Verbänden vereinigten und dann ihnen die in der SWD. vorgesehene gemeindliche SW. verliehen, wobei die auf Vorbereitung der Einführung der SW. sich beziehenden Vorschriften in der Regel sofort, die sämtlichen Vorschriften des Teiles I A der SWD. von einem bestimmten Zeitpunkt ab in Kraft gesetzt wurden. Die RRWD. vom 5. Februar 1909⁹⁹⁾ und 25. Februar 1909 schufen¹⁰⁰⁾ die Grundlage für die SW., indem sie die Wohnplätze Windhuk, Swakopmund, Lüderitzbucht, Keetmanshoop, Karibib, Omaruru, Okahandja, Lus, Tsumeb, Warmbad, Usakos und Kleinwindhuk zu KommVerbänden vereinigte, die Inkraftsetzung aber dem Gouverneur überließ. Die RRWD. vom 14. Mai 1909¹⁰¹⁾ änderte den von der Wahlberechtigung handelnden

⁹⁴⁾ Die LippStD. gewährt in § 98 Ziff. 5 nur bei Unterlassung oder Verweigerung der gesetzlich obliegenden Leistungen, das Recht zum positiven Eingreifen.

⁹⁵⁾ Darüber inwieweit die Genehmigungsfälle des Entw. u. der SWD. von dem § 100 d. LippStD. abweichen s. § 13 vorl. Abhandlung.

⁹⁶⁾ Die Bestimmung des Absf. 3 d. Entw. ist in der LippStD. nicht enthalten, dagegen findet sich dort in Absf. 3 eine auf die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfüg. bezügl. Vorschrift die sowohl im Entw. als in der SWD. fehlt.

⁹⁷⁾ Die Möglichkeit von Befreiungen v. d. Vorschriften d. StD. ist in der LippStD. überhaupt nicht vorgesehen.

⁹⁸⁾ S. DSWAZtg. vom 29. Februar 1908.

⁹⁹⁾ KolBl. S. 152, RG XIII S. 53.

¹⁰⁰⁾ KolBl. S. 243 XIII S. 95.

¹⁰¹⁾ KolBl. S. 523 XIII S. 241.

§ 16 Abs. 1 der SWD. ab. Die GouvBD. vom 15. Mai 1909¹⁰²⁾ brachte die Ausführungsbestimmungen zu den RRVD. vom 5. und 25. Februar 1909, setzte die dort erfolgte Vereinigung der Wohnplätze Windhuk, Kleinwindhuk, Swakopmund, Karibib, Omaruru und Oshandja zu KommVerbänden in Kraft, verlieh ihnen die SW. im wesentlichen mit Wirkung vom 1. September 1909, außerdem überwies sie den größten Teil der Aufsichtsbefugnisse an die zuständigen Bezirks- und Distriktsämter. Die GouvBD. vom 16. März 1909¹⁰³⁾ und 23. Juni 1910¹⁰⁴⁾ taten dasselbe für die Wohnplätze Lüderitzbucht, Keetmanshoop, Ufakos und Tsameb. Die Bewohner der letzteren Wohnplätze bereiteten der Einführung der SWD. durch Nichtbeteiligung an der von dem Bezirksamt Karibib ausgeschriebenen Wahl anfangs Schwierigkeiten. Die Amtshilfe zwischen Staat und Gemeindebehörden, die bereits in § 12 der GouvBD. vom 15. Mai 1909 eine Regelung gefunden hatte, erhielt eine neue Bestimmung durch die Verf. des Gouverneurs vom 6. August 1910.¹⁰⁴⁾ Eine Entschließung des Staatssekretärs des RRV. vom 14. November 1910 befaßte sich mit der für die Gemeinden überaus wichtigen Frage der Überweisung von fiskalischem Eigentum an die Gemeinden, nachdem auch die Budgetkommission zum Schutzgebietsetat für 1910 zu Kap. 1 Tit. 1 der Einnahmen eine Resolution gefaßt hatte, es möchten unverzüglich die erforderlichen Anordnungen getroffen werden, wodurch den südwestafrikanischen Gemeinden genügend Land auch für die künftige Entwicklung vorbehalten bleiben. Die Regierung konnte in den „deutschen Schutzgebieten in Afrika und der Südsee“ 1910/11 bereits mitteilen, daß die Frage der Ausstattung der Gemeinden durch den Staat gelöst sei und daß die Überweisung zum Teil bereits abgeschlossen, zum Teil in Vorbereitung sei. Die Frage, ob die Gemeinde oder der Staat zur Genehmigung der Bebauungspläne berechtigt sei, entschied die GouvVerf. vom 9. November 1910¹⁰⁵⁾ zugunsten des Staates, bestimmte aber, daß die Gemeinden zu hören seien.

Eine gesetzliche Regelung der KommAbgaben konnte mangels ausreichender Erfahrungen bis heute noch nicht erfolgen. Die Gemeinden hatten sich bisher die erforderlichen Einnahmen durch Einkommensteuer, Zuschläge zur Grundsteuer und zu den Spirituosenlizenzengebühren, durch Viehkopf- und Personensteuern, die von Jahr zu Jahr beschloffen und durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden mußten, verschafft.¹⁰⁶⁾ Mit Verf. vom 21. März 1911¹⁰⁷⁾ übertrug der Gouverneur die Erhebung der Hundesteuer nach der GouvBD. vom 23. Februar 1907¹⁰⁸⁾ für ihre Bezirke auf die Vorsteher der Gemeinden Windhuk, Swakopmund, Lüderitzbucht und Keetmanshoop

¹⁰²⁾ KolBl. S. 715, RG. XIII S. 250.

¹⁰³⁾ KolBl. S. 950, KolBl. S. 717.

¹⁰⁴⁾ WBl. S. 106.

¹⁰⁵⁾ WBl. 222.

¹⁰⁶⁾ S. Die deutschen Schutzgeb. in Afrika u. d. Südsee 1912/13 S. 134.

¹⁰⁷⁾ WBl. Nr. 1 Extrabl.

¹⁰⁸⁾ KolBl. S. 385.

und kam dadurch einem lang gehegten Wunsche nach. Die RRVD. vom 28. März 1912¹⁰⁹⁾ brachte eine Einfügung bzw. Zusatz zu § 16 I und 17 f der SWD. und die RRVD. vom 27. November 1913¹¹⁰⁾ änderte den von der Abgabepflicht handelnden § 76 Nr. 2 ab. Sie brachte damit bereits Bestimmungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung. Anlaß hierzu hatte der Umstand gegeben, daß die Gemeinde Windhuk Personen besteuerte, die in Kleinwindhuk wohnten, aber in Großwindhuk eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübten. Wie bereits erwähnt, wurde ein Antrag des Bezirksverbandes Lüderichbucht, diese Änderung wieder aufzuheben, am 27. Mai 1914 angenommen. Von den vielen sonstigen Abänderungsvorschlägen zur SWD. sei als für das Aufsichtsrecht von Interesse diejenige des Gemeinderates Windhuk hervorgehoben.¹¹¹⁾ Derselbe fordert zu § 5 Ziff. 8 SWD. eine Einschränkung der Fürsorgepflicht der Gemeinden auf solche Leute, die mindestens 12 Monate ununterbrochen im Gemeindebezirk ihren Wohnsitz haben, ferner einen Zusatz zu § 5, daß der Umfang dieser Aufgaben mit Zustimmung des Gemeinderates unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel vom Gouverneur bestimmt werde, eine Vorschrift, die eine wesentliche Einschränkung der staatlichen Befugnisse zur Folge hätte. Weiter wird verlangt eine Abänderung des § 80 Ziff. 1 in der Richtung, daß erst zur Aufnahme von Darlehen über die Dauer von 10 Jahren die Genehmigung erforderlich sein solle und eine nähere Erläuterung zu § 80 Ziff. 2, daß jede Ausgabe eine Verminderung des Gemeindevermögens darstellt, weiterhin die Zusammenfassung der Ziff. 2 und 4 zu einer Ziffer mit dem Inhalt der Ziff. 4.

Zweiter Abschnitt.

Die Aufsicht über die Gemeindeverbände in Südwestafrika und über die ostafrikanischen Stadtgemeinden.

I. Kapitel.

§ 3.

Veranlassung zum staatsaufsichtlichen Einschreiten.

Das staatsaufsichtliche Eingreifen erfolgt entweder von Amtes wegen oder auf Anrufen und ist entweder prüfender oder verbotender, oder gebietender oder bestätigender Natur.

Die erstgenannte, prüfende Tätigkeit, die Ausübung des jus cognoscendi des gemeinen Rechtes wird wohl in der Regel rein von Amtes wegen erfolgen und zwar in gewissen zeitlichen Abständen, es ist

¹⁰⁹⁾ KolBl. S. 291, WBl. 185.

¹¹⁰⁾ KolBl. S. 1021.

¹¹¹⁾ S. SWBote, Windhuker Nachr. Nr. 129 vom 26. Oktober 1913.

aber nicht ausgeschlossen, daß durch Anregung eines Privaten oder der Gemeinde selbst eine besondere Revision veranlaßt wird.

Die letztgenannte, die bestätigende oder konfirmierende Tätigkeit wird in der Regel durch einen Antrag der Gemeinde, einem ihrer Verwaltungsakte die Genehmigung zu erteilen, hervorgerufen. Da die Gemeinde im staatsaufsichtlichen Verfahren nicht als dritter bezeichnet werden kann, sondern Partei ist, ist die in der Literatur häufig gebrauchte Bemerkung, daß das staatsaufsichtliche Eingreifen entweder von Amts wegen oder auf Anrufen Dritter erfolgt, nicht erschöpfend und es dürfte der Beisatz „Dritter“ besser zu unterlassen sein. Aber auch hier ist es nicht ausgeschlossen, daß die bestätigende Tätigkeit durch eine Anregung eines Außenstehenden veranlaßt wird. Staatsaufsichtliche Tätigkeit ist schon das von der Aufsichtsbehörde an die Gemeinde gerichtete Verlangen, die staatsaufsichtliche Genehmigung einzuholen. Hat eine Gemeinde es unterlassen, für eine genehmigungspflichtige Maßnahme um Genehmigung nachzusuchen, dann kann eine Forderung der Aufsichtsbehörde dies nachzuholen, dadurch veranlaßt werden, daß ein Dritter die Aufsichtsbehörde auf die Unterlassung der Gemeinde aufmerksam macht.

Die beiden anderen Formen der Ausübung der Aufsichtsgewalt, die verbietende und gebietende Tätigkeit werden bald von Amts wegen, bald auf Anrufen von dritter Seite angewendet werden, ohne daß sich sagen ließe, was häufiger ist.

Das Anrufen der Aufsichtsbehörde, die Aufsichtsgewalt wahrzunehmen, kann verschiedener Natur sein. Es stellt sich als bloße Anregung dar in den Fällen, wo die Aufsichtsbehörde nicht verpflichtet ist, zu reagieren, ein Einschreiten vielmehr in das freie Ermessen der Aufsichtsbehörde gestellt ist. Kleidet sich dann das Anrufen in die Form einer Beschwerde, so ist letztere eine sog. einfache Beschwerde.

In anderen Fällen wird die Aussicht des Anrufenden auf Erfolg gestärkt durch eine Pflicht der Aufsichtsgewalt einzuschreiten, ohne daß der Anrufende einen öffentlich-rechtlichen Anspruch hierauf hätte. Die Aufsichtsbehörde ist infolge ihrer Stellung innerhalb der Amterorganisation gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde verpflichtet einzugreifen. Diese Pflicht ist allgemein abgegrenzt in §§ 78 ff. StD. und §§ 27 ff. StD. Auch eine in diesen Fällen erhobene Beschwerde ist eine einfache Beschwerde.

Wieder in anderen Fällen kann der Anrufende sich auf einen öffentlich-rechtlichen Anspruch gegenüber der Gemeinde auf Schutz und Wahrnehmung der Gemeindeinteressen stützen (§ 69 StD.). Dieser Anspruch gegenüber der Gemeinde schließt, ebenso wie der materiell-zivilrechtliche Anspruch einen Rechtsschutzanspruch gegenüber den Zivilgerichten gewöhnlich zur Folge hat, einen öffentlich-rechtlichen Anspruch gegenüber der Aufsichtsbehörde in sich: Wenn in den Schutzgebieten Verwaltungsgerichte bestünden, würde sich der Klageanspruch gegen diese richten. Er nimmt gegenüber der Aufsichtsbehörde die Form

der Beschwerde an. Diese ist dann eine sog. Rechtsbeschwerde.¹⁾ Der Anrufende begehrt mit ihr, daß die Aufsichtsbehörde bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen mit den zur Verfügung stehenden Formen der Aufsichtsgewalt gegen die Gemeinde vorgehe. Mit dieser Bestimmung weicht die SWD. von der ostafrik. StD. ab. Dort sind zwar in § 22 die Mitglieder des städtischen Rates ebenfalls zur Wahrnehmung ihrer Obliegenheiten und zur Wahrung der Interessen der Gemeinde verpflichtet. Aber den Gemeindeangehörigen ist ein Anspruch hierauf weder gegenüber dem städtischen Rat noch gegenüber der Staatsaufsichtsbehörde eingeräumt. Die SWD. unterscheidet sich hierin auch von der heimischen Gesetzgebung, insbesondere vom preussischen Recht²⁾ und ihrem Vorbild der LippStD. Es findet sich in der mütterländischen Gesetzgebung zwar häufig die Zuerkennung öffentlich-rechtlicher Ansprüche an Einzelpersonen gegenüber der Gemeinde in bestimmten Angelegenheiten z. B. die Ansprüche auf Grund der Gemeindefrankenversicherung, aber nicht die Zuerkennung eines Anspruches eines Gemeindeangehörigen auf richtige Wahrnehmung der Geschäfte durch die Gemeindeverwaltung.

Will der Anrufende seine Beschwerde auf diesen öffentlich-rechtlichen Anspruch stützen, und nur dann, muß er besondere materielle und formelle Voraussetzungen erfüllen. Er muß Gemeindeangehöriger derjenigen Gemeinde sein, gegen deren Maßnahmen oder Unterlassung er sich beschwert.³⁾ Der Rechtsschutzanspruch steht dem anrufenden Gemeindeangehörigen auch nur dann zu, wenn er sich vorher an die Gemeindevertretung gewandt und diese der Beschwerde nicht abgeholfen hat.⁴⁾ Die Einhaltung einer Frist ist für die Beschwerde gegen den Beschluß der Gemeindeverwaltung, der die Abhilfe ablehnt, wie dies vielfach in mütterländischen Gemeindeordnungen der Fall ist,⁵⁾ nicht vorgeschrieben in der SWD.

Ist der Beschwerdeführer ein Eingeborener, dann kann dieser nicht persönlich die Beschwerde vorbringen, sondern muß durch einen Eingeborenentommisnar vertreten sein.⁶⁾ Zivilprozessual ausgedrückt, der Eingeborene ist teilweise prozessunfähig.

An die Erfüllung aller dieser besonderen Voraussetzungen ist die Beschwerde gegen gemeindliche Maßnahmen und Unterlassungen nicht gebunden, wenn sie sich, wie die Beschwerde eines jeden Dritten und

¹⁾ §§ 69 u. 82 SWD.

²⁾ S. preuß. MVerl. v. 23. Mai 1879 MABl. für die gesamte innere Verw. S. 259.

³⁾ §§ 68 u. 69 SWD. Davon abweichend steht z. B. nach übereinstimmender Ansicht das in Art. 163 III rHGemD. besprochene Beschwerderecht gegenüber Beschlüssen der Gemeindeverwaltungen auch Nichtgemeindegewährigen zu.

⁴⁾ § 69 Abs. 1 S. 2 SWD.

⁵⁾ § 7 III des Gesetzes, über die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1. August 1883. GS. S. 237, Art. 163 II rHGemD. v. ^{29. April 1869} 19. Januar 1872 und § 99 Abs. 2 LippStD.

⁶⁾ § 69 II SWD.

wie jede solche Beschwerde in O. N. sich nicht auf einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Wahrnehmung der Gemeindeinteressen stützt.

§ 69 dürfte wirkliche Bedeutung erst bei Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bekommen; da es sich hier um einen öffentlich-rechtlichen Anspruch handelt, würde die Entscheidung über einen solchen wohl in erster Linie als Verwaltungsrechtssache erklärt werden.

Über die Zuständigkeit zur Entscheidung dieser Beschwerden s. unter „Beschwerdeinstanzen“ § 15 der Abh. S. 79 ff. Wie dort auszuführen sein wird, liegt die Befugnis hierzu in beiden Schutzgebieten in den Händen der Staatsaufsichtsbehörden, von denen im folgenden Kapitel die Rede ist.

2. Kapitel.

§ 4.

Zuständigkeit.

Was die Frage anlangt, welche Behörde innerhalb der Unterorganisation zum staatsaufsichtlichen Einschreiten gegenüber den gemeindlichen Verbänden berufen ist, so ist dies in beiden Schutzgebieten normalerweise der Gouverneur.⁷⁾ In O. N. ist er dies auch tatsächlich und in jeder Beziehung. Es ist ihm nicht das Recht gewährt, die Aufsichtsbefugnisse an untere Organe zu übertragen. Allerdings sind gewisse Aufsichtsbefugnisse in § 27, 4 und § 10 StD. auch dem Bezirksamtman, in dessen Bezirk die Gemeinde liegt, als dem Vorsitzenden des städtischen Rates, eingeräumt. Aber seine Eingriffe haben keinen definitiven, sondern nur vorläufigen Charakter, ferner ist der Bezirksamtman Aufsichtsorgan nur in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des städtischen Rates. Die ostafrikanischen Stadtgemeinden können daher rechtlich als unmittelbar dem Gouverneur unterstehend, von der Aufsichtsgewalt dazwischen liegender Instanzen eximiert bezeichnet werden. Anders in DSW. Dort wird die Aufsichtsgewalt geteilt. Der Gouverneur hat auf Grund des § 77 S. 2 das Recht, wenn auch nicht die Aufsicht selbst, so doch die Durchführung der Aufsicht den Bezirksämtern und Distriktsämtern zu übertragen. Hiervon hat auch der Gouverneur in § 10 der AusfV. vom 15. Mai 1909 Gebrauch gemacht.⁸⁾ Er hat die zuständigen Bezirks- und Distriktsämter zu allen Maßnahmen für befugt und verpflichtet erklärt, welche die GemD. der „Aufsichtsbehörde“ zuweist. Die Ausübung der dem „Gouverneur“ anheim gegebenen Rechte hat er sich vorbehalten. Er wählte den Weg, allgemein einen Komplex von Befugnissen zu delegieren, obwohl er sich auch darauf hätte beschränken können, nur einzelne, besonders aufgezählte Befugnisse zu überweisen. Es hätte ihm auch frei gestanden, örtlich zu unterscheiden und nur gewisse Gemeinden der Aufsichtsgewalt der unteren Instanz zu unterstellen, andere dagegen hiervon

⁷⁾ § 77 Satz 1 StD. und § 29 I StD.

⁸⁾ KolBl. S. 715.

zu eximieren. Der Gouverneur kann auch, da in der *SB.* keine Einschränkung gemacht ist, die erlassene Bestimmung wieder aufheben und die Gemeinden wieder in allen Teilen seiner Gewalt unmittelbar unterstellen. Den Bezirks- und Distriktsämtern steht sonach die Hauptmasse der Aufsichtsbefugnisse in *SB.* zu. *S.* §§ 13, 36, 41, 42, 44, 69 I und II, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 *SB.*

Dem Gouverneur sind die in folgenden Bestimmungen aufgezählten Befugnisse vorbehalten: §§ 5, 12 und 13, §§ 6, 8, 23 *Abf.* 2, 36, 43 I und II, 72, II, 77, 83—85. Der von Rheinen vertretenen Ansicht,⁹⁾ daß der Gouverneur die letzterwähnten Befugnisse nicht an untergeordnete Verwaltungsbehörden delegieren könne, ist beizupflichten. Allerdings bietet m. *S.* hierfür nicht die von ihm zitierte Bestimmung des § 10 der *BD.* vom 15. Mai 1909 *Ann.* 121 die gesetzliche Grundlage. Da diese Vorschrift, welche bestimmt, daß die Ausübung der in der Gemeindeordnung dem „Gouverneur“ anheim gegebenen Rechte bei diesem verbleibt, vom Gouverneur selbst erlassen ist, kann sie vom Gouverneur jederzeit wieder aufgehoben werden. — § 77 *SB.* könnte fast im Sinne einer Übertragungsmöglichkeit auch bezüglich der dem Gouverneur in der *SB.* anheim gegebenen Rechte gedeutet werden. Denn die dem Gouverneur dort eingeräumte Übertragungsbefugnis ist dort nicht eingeschränkt auf diejenigen Maßnahmen, die in der *SB.* der Aufsichtsbehörde zugewiesen sind. Es ist aber in der *SB.* und zwar häufig in demselben Paragraphen in der Ausdrucksweise so scharf zwischen Aufsichtsbehörde und Gouverneur unterschieden,¹¹⁾ daß hieraus auf eine Absicht des Gesetzgebers geschlossen werden muß, die Übertragungsmöglichkeit bezüglich der dem „Gouverneur“ zugewiesenen Befugnisse auszuschließen. In der *StD.* kommt dieser Gegensatz nicht so scharf zum Ausdruck. Wenn dort abwechselnd der Ausdruck Gouverneur und Aufsichtsbehörde gebraucht wird, so hat dies wohl nur redaktionelle Gründe.

Es sei noch die Frage behandelt, in welchem Verhältnis die in § 7 der *BD.* des Gouverneurs von *DSWA.* betreffend Einführung der Schulaufsicht vom 20. Oktober 1906¹²⁾ enthaltene Bestimmung zu § 77 *SB.* und § 10 der *BD.* vom 15. Mai 1909 steht. Nach § 5 *Ziff.* 12 *SB.* obliegt der Gemeinde die Fürsorge über das Schulwesen. Ist nun § 7 *BD.* von 1906, der dem Bezirksamt die Schulaufsicht zuweist, nicht überflüssig angesichts der allgemeinen Zuweisung der Aufsichtsbefugnisse an das Bezirksamt? Die Frage ist zu verneinen. Die Aufsicht über die Schule ist nicht identisch mit der Aufsicht über die auf das Schulwesen sich erstreckende Fürsorgetätigkeit der Gemeinden. § 7 der *BD.* von 1906 spricht lediglich von der Aufsicht über die Schule, nicht aber von der Aufsicht über den Teil

⁹⁾ *S.* Rheinen, Die *SB.* der Gemeinden in *DSWA.* *S.* 84.

¹⁰⁾ XIII *S.* 250.

¹¹⁾ §§ 36 und 83 *SB.*

¹²⁾ *VolBl.* 797 und *RG.* X *S.* 325.

der Gemeindeverwaltung, der sich mit der Schule befaßt.¹³⁾ Art. 3 der GouvBD. zur Ergänzung der BD. vom 20. Oktober 1910 betr. Einführung der Schulpflicht vom 28. Oktober 1911¹⁴⁾ bemerkt ausdrücklich, daß die vor Inkrafttreten der BD. erfolgte Zuteilung der Aufsichtsbesugnisse über die Schule an den Bezirksamtman aufrecht erhalten wird. Wenn die beiden genannten Arten der Aufsicht identisch wären, wäre letztgenannte Bestimmung angesichts der in § 10 BD. vom 15. Mai 1909 erfolgten Zuteilung der Aufsicht an den Bezirksamtman überflüssig gewesen. Die Schulaufsicht umfaßt insbesondere die Kontrolle der Lehrer, des technischen Schulbetriebes und hat nichts zu tun mit der Aufsicht über die gemeindliche Schulverwaltung, die sich in der Hauptsache mit den finanziellen Fragen befaßt. Das gleiche gilt von der Aufsicht über die Schulpensionate der Bezirksverbände und der Gemeinden. Wenn dieselbe einem Verwaltungsrat und dem Gouverneur in §§ 2, 10 und 11 der GouvBD. von DSWA. über die Schulpensionate vom 30. Mai 1912 übertragen ist, so liegt hierin keine Abänderung der erwähnten allgemeinen Bestimmungen über die Zuständigkeit zur Ausübung der Aufsichtsgewalt.

Ausnahmsweise ist zur Ausübung einer Art Staatsaufsicht über die GemB. der Obergerichter befugt, wenn ein einzelner Beschwerde nach § 16 der BD. betr. die Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den Schutzgebieten in Afrika und Südsee vom 14. Juli 1905¹⁵⁾ gegen eine Zwangsmaßnahme der Gemeinde Beschwerde erhebt und der Gouverneur bestimmt hat, daß der Obergerichter ihn zu vertreten habe. Da der Obergerichter den Gouverneur lediglich vertritt, ist dessen Entscheidung keine richterliche, sondern eine Verwaltungsentscheidung.¹⁶⁾

Eine Zuständigkeit, eine gesetzlich unzulässige Verfügung der Gemeinde aufzuheben, kann sich für den Richter auch aus § 462 StPD. ergeben. Erläßt die Gemeinde einen Verwaltungs-Strafbescheid, ohne daß ihr das Recht hierzu vom Gouverneur delegiert ist, dann kann das Gericht auf Einspruch durch den Betroffenen diesen Bescheid aufheben.¹⁷⁾

Im übrigen haben die Gerichte keine Aufsichtsbesugnisse in den Schutzgebieten über die Selbstverwaltungs-Verbände, auch dann nicht wenn der Gemeinde etwa vom Gouverneur die gerichtliche Polizei übertragen werden sollte, in welchen Fällen in Württemberg das Gericht die Aufsicht über die GemBew. hat.¹⁸⁾

Ortlich zuständig zur Ausübung der Aufsichtsbesugnisse ist jeweils diejenige Aufsichtsbehörde, in deren Bezirk die Gemeinde liegt, deren Maßnahmen beanstandet werden.

¹³⁾ Vgl. über den Unterschied: Piloty, Recht der Volksschulaufsicht in Bayern. S. 139 u. 143.

¹⁴⁾ MBl. 210.

¹⁵⁾ RGBl. S. 717.

¹⁶⁾ S. v. Hoffmann, Einf. S. 95.

¹⁷⁾ S. Entscheidung d. Bezirksgerichtes in Swatopmund v. 21. Januar 1910 Zeitschrift f. Kol. Recht 1913 Nr. 9 v. Sept. 1913.

¹⁸⁾ S. Ruch, WürttGemD. Art. 193 Anm. 3.

3. Kapitel.

§ 5.

Arten der Aufsichtsführung.

Die Staatsaufsichtsbehörde ist nicht nur darin beschränkt, in welchen Fällen sie einschreiten darf, sondern auch in den Arten der Aufsichtsführung; die bereits in § 3 S. 22 der Abhandlung aufgeführten Arten müssen den Aufsichtsbehörden beider Schutzgebiete zugesprochen werden. Auf diese sind die Aufsichtsbehörden im wesentlichen auch beschränkt.

I.

Das Recht der Aufsichtsbehörde zur Kenntnisaufnahme, zur Prüfung der Gemeindeverwaltung, das *ius cognoscendi* ist der Aufsichtsbehörde in SW. in der Hauptsache zuerkannt durch die SW. in dem Recht, über alle Gegenstände der Gemeindeverwaltung Auskunft und Aktenmitteilung zu fordern, ferner den Gemeinderatssitzungen beizuwohnen.¹⁹⁾ Das Recht an Ort und Stelle Amts- und Kassenvisitation vorzunehmen, ist zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, es ergibt sich aber sowohl aus der Disziplinargewalt der Aufsichtsbehörde gegenüber den Gemeindebeamten, als auch aus dem allgemeinen Rechte der südwestafrikanischen Aufsichtsbehörde alle, geboten erscheinenden Maßnahmen vorzunehmen.²⁰⁾ In DL. fehlt eine dem § 78 II SW. entsprechende Bestimmung. Die Aufsichtsbehörde in DL. hat allerdings einen hinreichenden Ersatz darin, daß die Verwaltung von einem ihr unterstellten Beamten geleitet wird, aber der Gouverneur muß doch auch das Recht haben, selbst diese Tätigkeiten vorzunehmen. Es wäre unrichtig aus dem Mangel einer Bestimmung in der StD., die sich über die Arten der Aufsichtsführung in DL. äußert, schließen zu wollen, daß der ostafrikanischen Aufsichtsbehörde die nicht aufgeführten Formen der Aufsichtsgewalt nicht zustehen. Es ist vielmehr für die StD., die im § 27 Ziff. 4 b der Aufsichtsbehörde ganz allgemein eine Befugnis zur Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen städtischen Rat und seinen Vorsitzenden zuerkennt, der Grundsatz aufzustellen, daß die Staatsaufsichtsbehörde im allgemeinen nur insoweit beschränkt ist, als sich dies aus der *ratio legis* ergibt. Es war gewiß nicht die Absicht des Gesetzgebers, die Aufsichtsbehörde in DL. in dieser Beziehung mehr zu beschränken als die in SW. Jedenfalls würde wohl die Praxis nicht zögern, weitere Arten der Aufsichtsführung außer den speziell aufgezählten anzuwenden. Immerhin wäre es zweckmäßig,

¹⁹⁾ § 78 II, I und 4, übereinstimmend mit § 98 II, Nr. 1 SippStD. abgesehen davon, daß in letzterer noch das Recht enthalten ist, an Ort und Stelle die geboten erscheinenden Erörterungen anzustellen.

²⁰⁾ Im Entwurf zur SW. war das Recht, den Gemeinderatssitzungen beizuwohnen, nicht vorgesehen.

²¹⁾ § 78 Abs. II Nr. 2.

bei einer Redigierung der StD. hierüber volle Klarheit zu schaffen. Es scheint mir allerdings nicht angängig, diesen Grundsatz der Freiheit in der Art der Aufsichtsführung aus der Bestimmung des § 29 Ziff. 1 StD., nach der die allgemeine Dienstaufsicht der Gouverneur führt, herzuleiten, wenn dazu die Praxis auch neigen wird. In § 29 Ziff. 1 StD. sollte lediglich nur eine Bestimmung über die Zuständigkeit geschaffen werden.

Weiter umfaßt das jus cognoscendi das Recht, die jährlichen Haushaltspläne, also die gemeindlichen Voranschläge sofort nach ihrer Aufstellung zu prüfen. Dieselben sind ihr nach § 81 Ziff. 1 SWD. vorzulegen.²²⁾ In O. unterliegen die Wirtschaftspläne einer noch eingehenderen Prüfung insoferne als sie genehmigungspflichtig sind. § 29, 2c StD.

Ferner ergibt sich hieraus die Befugnis die jährlichen Rechnungsabschlüsse nach ihrer endgültigen Feststellung zu prüfen. Denn sowohl in SWL. wie in O. ist eine Vorlegungspflicht der Gemeinde bestimmt.²³⁾

Gleiche Bestimmungen finden sich auch in den heimischen Gemeindeordnungen.

II.

Die verbietende und gebietende Art der Aufsichtsführung.

Die Aufsichtsgewalt kann sich nicht nur prüfend betätigen, sondern auch verbietend und gebietend gegenüber der Gemeindeverwaltung, je nachdem ein gemeindliches Handeln oder eine Unterlassung die Veranlassung zum Einschreiten bietet. Diese Formen der Aufsichtsführung werden auch als negatives und positives Einschreiten und die Befugnis der Aufsichtsbehörde hiezu als jus interdicendi bzw. statuendi bezeichnet. Unter diesen Namen faßt die Literatur alle Maßnahmen der Aufsichtsbehörde zusammen, die nicht prüfender und bestätigender Natur sind.

A. Die allgemeinen Arten der Aufsichtsführung in Deutschsüdwest- und Ostafrika.

Hat sich die Aufsichtsbehörde die Überzeugung verschafft, daß ein Einschreiten zulässig und geboten ist, dann gewährt ihr § 78 Abs. 2 Ziff. 2 SWD. einen großen Spielraum in der Art, die Aufsicht zu führen. Die Aufsichtsbehörde ist im Gegensatz zu vielen heimischen Gemeindeordnungen²⁴⁾ nicht auf die in der SWD. besonders be-

²²⁾ Ebenso § 101 Ziff. 1 LippStD.

²³⁾ § 81 II d. SWD. und § 30 StD. übereinstimmend LippStD. § 101 Ziff. 2, nach der außerdem noch die über die städtische Verwaltung erscheinenden Berichte und alle städtischen Anordnungen vorzulegen sind.

²⁴⁾ Vgl. LippStD. § 98.

nannten Formen der Aufsichtsgewalt beschränkt. Alle Arten der Aufsichtsführung kann die Aufsichtsbehörde in SWA. anwenden, wenn die getroffene Maßnahme nur geboten erscheint. Der Ansicht Rheinens,²⁵⁾ der meint, daß in § 78 Abs. 2 Ziff. 2 kein allgemeiner Rahmen für die Arten der Aufsichtsführung geschaffen werden sollte, der also wenn ich ihn recht verstehe, bestreitet, daß § 78 Abs. 2 Ziff. 2 zur Grundlage für die Anwendung neuer in der SWD. nicht besonders erwähnter Arten der Aufsichtsführung gemacht werden kann und meint, daß damit der Aufsichtsbehörde nur ein Grundsatz für die Auswahl unter den in der SWD. besonders benannten Arten der Aufsichtsführung an die Hand gegeben werden wollte, kann ich nicht beipflichten. Es muß meiner Ansicht nach, nachdem sich in der LippStD. eine derartige Bestimmung nicht findet, angenommen werden, daß der Verfasser der SWD. mit der Aufnahme der Aufsichtsbehörde größere Bewegungsfreiheit in den Arten der Aufsichtsführung durch Schaffung eines allgemeinen Rahmens geben wollte. Die wenigen angeführten Arten genügen der Aufsichtsbehörde nicht. Ein Grundsatz für die Auswahl unter den in § 78 Abs. 2 SWD. erwähnten Arten der Aufsichtsführung wäre wohl diesem vorangestellt und nicht mitten unter diese hineingesetzt worden.

Die ostafrikanischen Aufsichtsbehörden sind insoweit noch freier gestellt, als deren Maßnahmen nicht geboten zu sein brauchen. Dies entspricht den auch sonst zu beobachtenden, in der Verschiedenheit der Verhältnisse der Schutzgebiete begründeten Satz, daß die ostafrikanischen Gemeinden gegenüber der Aufsichtsbehörde abhängiger sind als die südwestafrikanischen. Eine dem § 78 Abs. 2 Ziff. 2 SWD. entsprechende Bestimmung, die verlangt, daß die angewendete Art geboten war, fehlt in der StD. Es sind in der StD. allerdings einige Arten besonders aufgeführt. Aber auf diese wenigen Formen kann die Aufsichtsbehörde unmöglich beschränkt sein. Die Absicht war lediglich die, die Anwendung der einzelnen benannten Arten der Aufsichtsführung an das Vorhandensein bestimmter spezieller Voraussetzungen zu binden. Das Verhältnis dieser besonders aufgeführten Arten zu den allgemeinen Formen der Aufsichtsführung ist unten noch eingehender zu behandeln.

Allgemein kommen als Arten der Aufsichtsführung für beide Schutzgebiete in Betracht: Festsetzungsakte der Aufsichtsbehörden, die lediglich der Gemeinde gegenüber zum Ausdruck bringen, daß ihr Verhalten unzulässig war. Hand in Hand mit dieser Feststellung wird gewöhnlich ein Verbot dieser Handlungsweise gehen. Genügen diese Maßnahmen noch nicht, die Gemeinden zur Änderung ihres Verhaltens, insbesondere zur Unterlassung der beanstandeten Handlung zu bestimmen, dann kann die Aufsichtsbehörde formell die Gemeindeverwaltung zur Zurücknahme ordnungswidriger Beschlüsse auffordern.

²⁵⁾ „Die SW. der Gemeinden in DSWA.“ 1912. Fußnote 305 zu S. 83.

Sie kann ihr eine Frist zur Zurücknahme stellen und sich dann auch direkt in die Verwaltungsgeschäfte der Gemeinde dadurch einmischen, daß sie den gemeindlichen Beschluß außer Wirksamkeit setzt oder abändert. In den beiden Schutzgebieten ist nun nicht Voraussetzung der Anwendung letzterer Maßnahmen, daß die Aufforderungen zur Zurücknahme vorausgegangen sind. Daraus, daß der Vorsitzende des städtischen Rates vor der vorläufigen Aussetzung eines Beschlusses des städtischen Rates nach § 27 Ziff. 4 StD. und der Gemeindevorsteher nach § 49 Abs. 2 Ziff. 6 SWD. verpflichtet ist, den Beschluß zu beanstanden, darf nicht auf eine gleiche Verpflichtung der Aufsichtsbehörde geschlossen werden. Es ist nicht angängig, die Beschränkungen in der Wahl und Reihenfolge der Mittel eines untergeordneten Beamten ohne weiteres auf die vorgeordnete Behörde zu übertragen. Anders liegt die Sache bei den materiellen Voraussetzungen für die Befugnis zur Ausübung der Aufsichtsgewalt. Wie unten zu erörtern sein wird, bleibt mangels einer gesetzlichen Bestimmung keine andere Wahl, als die Beschränkungen des Vorsitzenden des städtischen Rates auch für die Aufsichtsbehörde maßgebend sein zu lassen. Im Gegensatz zum negativen Eingreifen der Aufsichtsbehörde müssen bei dem in § 79 SWD. und § 29 Ziff. 3 StD. geregelten positiven Eingreifen die Gemeinden vor Zwangsmaßnahmen zur Abänderung, hier zur Vornahme der unterlassenen Maßnahmen angehalten werden. Im Gegensatz zur SWD. und StD. verlangen auch viele Gemeindeordnungen des Mutterlandes, daß die Aufsichtsbehörde bevor sie den gemeindlichen Beschluß außer Wirksamkeit setzt, der Gemeindeverwaltung vorher die Aufhebung anheimgibt. In den heimischen Gemeindeordnungen ist also eine Außewirksamkeitssetzung einer gemeindlichen Maßnahme in der Regel erst zugelassen, wenn sich die Fruchtlosigkeit des bloßen Festsetzungsbeschlusses herausgestellt hat.²⁶⁾ Als weitere Art der Aufsichtsführung könnte die Aufsichtsbehörde in DSWA. aus dem in § 78 Abs. 2 Ziff. 2 SWD. enthaltenen und die Aufsichtsbehörde in DDV. aus dem dem § 27 Ziff. 4 b StD. zu entnehmenden Grundsatz der Freiheit der Aufsichtsbehörde in der Wahl der Arten der Aufsichtsführung ohne weiteres die sowohl in der SWD. als in der StD. speziell angeführten Befugnisse gegenüber einer gemeindlichen Unterlassung, sowie die sämtlichen nachfolgend erwähnten, speziell in der SWD. und StD. angeführten Arten der Aufsichtsführung herleiten, ohne daß eine besondere Anführung noch nötig gewesen wäre. Diese ist, wie bereits erwähnt, erfolgt, weil die Anwendung von dem Vorhandensein besonderer Voraussetzungen abhängig gemacht werden sollte.

²⁶⁾ Mayer, Deutsch. VerwR. I S. 410.

²⁷⁾ Vgl. z. B. Art. 157 III rchGemD., wonach gesetzwidrige Beschlüsse erst außer Wirksamkeit gesetzt werden dürfen, wenn der Gemeindebehörde eine angemessene Frist zur Zurücknahme gesetzt wurde und dieselbe nicht binnen dieser Frist erfolgt.

2. Die im Gesetz speziell angeführten Arten der Aufsichtsführung.

Als solche sind im Gesetz genannt a) das Recht, den Gemeindevorsteher zur Beanstandung von Beschlüssen des Gemeinderates anzuhalten.²⁸⁾ Die Frage, ob die Aufsichtsbehörde verpflichtet ist, vor Anwendung der in Nr. 1 erwähnten allgemeinen Arten der Aufsichtsführung erst den Gemeindevorsteher oder den Vorsitzenden des städtischen Rates zur Beanstandung anzuhalten, oder ob sie diese Formen der Aufsichtsgewalt unmittelbar gegenüber den gemeindlichen Vertretungen anwenden kann, ist ebenso wie die oben erörterte Frage, ob die Gemeinde allgemein vorher zur Abänderung aufgefordert werden muß, zu verneinen. In § 78 Abs. 2 SVD. ist nur von einer Befugnis, nicht von einer Verpflichtung, den Gemeindevorsteher zur Beanstandung von Beschlüssen des Gemeinderates anzuhalten, die Rede. Hätte der Verfasser der SVD. eine Außewirkungssetzung eines gemeindlichen Beschlusses davon abhängig machen wollen, daß vorher der Gemeindevorsteher zur Beanstandung angehalten wurde, dann hätte er wohl die in Nr. 3 Abs. 2 § 78 SVD. enthaltene Art der Aufsichtsführung, das Anhalten des Gemeindevorstehers vor die in Nr. 2 erwähnten Maßnahmen gestellt. Die gewählte Reihenfolge in der Aufsichtsführung im Abs. 2 des § 78 spricht aber dafür, daß die in Nr. 2 und 3 Abs. 2 aufgeführten Arten der Aufsichtsführung vollkommen unabhängig voneinander nebeneinander stehen.

B. Zu den besonders in der SVD. und StD. aufgeführten Arten der Aufsichtsführung gehört vor allem die Befugnis, bei Unterlassungen der Gemeinden positiv einzuschreiten. Sie ist den Aufsichtsbehörden in den im wesentlichen gleichlautenden Bestimmungen der §§ 79 SVD. und 29 Ziff. 3 StD. eingeräumt. Auf die besonderen materiellen Voraussetzungen für die Anwendung dieser Art der Aufsichtsführung ist in § 12 der Abhandl. S. 70 ff. näher einzugehen. Was die besonderen formellen Voraussetzungen anlangt, so hat die Aufsichtsbehörde ein der polizei rechtlichen Ersatzvornahme entsprechendes Recht, das Nötige auf Kosten der Gemeinde auszuführen z. B. Bau eines Hauses, Anstellung eines Beamten, sowie die erforderlichen Mittel rechtsverbindlich festsetzen und einziehen zu lassen. Hierin ist ein unbefränktes Zwangsetatistierungsrecht der Gemeinde enthalten, das heißt, das Recht die notwendigen Ausgaben in den Voranschlag des Gemeindehaushaltes oder in einem Nachtrag zu demselben einzustellen oder eine Umlage anzuordnen.²⁹⁾ Voraussetzung aller dieser Befugnisse ist aber, daß die Gemeinde vorher zur Berrichtung angehalten wurde³⁰⁾ und die Einziehung wieder

²⁸⁾ § 78 Abs. 2 Ziff. 3 SVD.

²⁹⁾ S. Art. 188 III WürttGemD.

³⁰⁾ Anders § 84 StD. d. Rheinprovinz, § 19 preußZustG., § 98 II Ziff. 5 LippStD. und bei dem obengeschilderten negativen Verfahren in den Schutzgebieten, wo es überall zulässig ist, sofort mit Zwangsmitteln vorzugehen.

kann nicht vorgenommen werden, bevor nicht das Nötige ausgeführt und die Mittel festgesetzt wurden.

Andererseits ist die Aufsichtsbehörde in DSW. und DVA. nicht, wie die Aufsichtsbehörden in einer Anzahl heimischer Gemeindeordnungen, verpflichtet, vor der Ersatzvornahme den Gemeinden eine Frist zur Vornahme der Berrichtung zu setzen oder eine festgesetzte Frist abzuwarten. Allerdings muß sie der Gemeinde Zeit lassen, sich zu äußern, da sie erst bei Ausbleiben des Erfolges Zwangsmaßnahmen vornehmen darf. Den gesetzlichen Grund der Verpflichtung braucht die Aufsichtsbehörde nicht wie z. B. in der RippStD. § 98 Nr. 5 bei der Eintragung in den Haushaltsplan anzuführen.

C. Weiter ist den südwestafrikanischen Aufsichtsbehörden zwecks Ausübung der Aufsicht in § 36 SWD. die Möglichkeit eingeräumt, die Gemeindevertretung zu verwarnen, und wenn die Verwarnung erfolglos bleibt, die Mandate der Gemeinderatsmitglieder durch öffentliche Bekanntmachung und unter Mitteilung an den Gemeindevorsteher für erloschen zu erklären, sowie Neuwahlen anzuordnen. Wenn auch Verwarnung, Erklärung als erloschen und Anordnungen von Neuwahlen sich nicht nur gegen die Gemeinde als Ganzes richten, sondern auch einzelne Personen, die Gemeinderatsmitglieder berühren, sind diese Maßnahmen Formen der Aufsichtsgewalt und nicht solche der Disziplinarstrafgewalt. Dies ergibt sich schon daraus, daß diese Arten der Aufsichtsführung in der SWD. und nicht in einer Disziplinarverordnung der Behörde zuerkannt sind und nach dieser Bestimmung sich nur gegen die Gesamtheit der Gemeinderatsmitglieder und nicht gegen den Einzelnen richten. Es dürfte unzulässig sein, auf Grund des § 36 SWD. das Mandat eines einzelnen Gemeinderatsmitgliedes für ungültig zu erklären. Denn es muß ein pflichtwidriges Verhalten des Gemeinderates vorliegen. Voraussetzung der Ungültigkeitserklärung der Mandate ist eine vorausgegangene Verwarnung; Voraussetzung der Anordnung von Neuwahlen ist wieder die Verwarnung und die Ungültigkeitserklärung der Mandate. Zu einer Fristsetzung bei der Verwarnung ist auch hier die Aufsichtsbehörde nicht verpflichtet, immerhin kann die Gemeindevertretung verlangen, daß die Aufsichtsbehörde ihr eine angemessene Zeit läßt ihr Verhalten zu ändern. Eine ähnliche Bestimmung wie § 36 SWD. findet sich in der StD. nicht.³¹⁾

D. Weiter findet sich lediglich in § 43 SWD. nicht in der StD. 1. das Recht der Besetzung der Stelle des Gemeindevorstehers und 2. das der kommissarischen Verwaltung.

Als Arten der Aufsichtsführung können dieselben jedoch nur in den Fällen des § 43 Ziff. 2 und 3 bezeichnet werden. Die Anwen-

³¹⁾ Rheinen weist a. a. O. auf Seite 84 Anm. 313 darauf hin, daß im Gegensatz zu den Schutzgebieten in der Heimat die Auflösung der Gemeindevertretung durchweg durch kgl. WD. erfolgt. Dies trifft wohl nur für Preußen zu. Immerhin ist auch in den andern Staaten dieses Recht in der Regel nur den höchsten Staatsbehörden eingeräumt z. B. in Anhalt der Regierung f. Sanftenberg u. Knorr, Das SW. des Herzogtums Anhalt S. 66.

ding geschieht nicht zu Aufsichtszwecken, sondern ist reine Verwaltungstätigkeit in den Fällen des § 43 Ziff. 1 und 4, wenn der Gemeinderat um Besetzung der Stelle des Gemeindevorstehers und um kommunale Verwaltung durch die Aufsichtsbehörde bittet oder der Gemeindevorsteher selbst sein Amt niederlegt.

E. Als weitere Form der Aufsichtsgewalt käme theoretisch die Auflösung der Gemeinde oder die Entziehung des *SB*Rechtes in Frage. Diese kann aber weder den südwestafrikanischen noch den ostafrikanischen Aufsichtsbehörden zugestanden werden, auch dann nicht, wenn ihre Anwendung „geboten“ erschiene. Der Rechtsgrund für die Ausnahme von der Regel, daß den Aufsichtsbehörden im allgemeinen in den Arten der Aufsichtsführung keine wesentlichen Beschränkungen auferlegt sind, ist darin zu suchen, daß das in den beiden Verordnungen gewährleistete *SB*Recht vollständig ausgeschaltet wäre, wenn die Aufsichtsbehörde jederzeit die *SB*Körper durch staatsaufsichtliche Verfügung aufheben könnte. Nun wurden allerdings die früheren 12 Kommunalverbände in *DL*. mit Wirkung vom 1. April 1909 aufgehoben. Aber dies geschah durch eine *RRV*. und zwar auf Grund der Ermächtigung durch eine kaiserliche *VD*.³²⁾ und die Auflösung stellte einen Akt der Gesetzgebung und nicht einen solchen der Staatsaufsicht dar. Eine reine staatsaufsichtliche Verfügung des Gouverneurs oder eines diesem untergebenen Beamten wurde offenbar schon damals nicht für genügend erachtet. Dieses Recht hat der *RR*. bis heute noch nicht aus der Hand gegeben. Die Verfügung des *RR*s. vom 21. Februar 1913, die den Gouverneur von *DL*. ermächtigte, Verwaltungsbehörden aufzuheben, kann sich nicht auf die *SB*Verbände beziehen, sondern nur auf die Behörden, die amtlichen Charakter haben. Das Recht zur Aufhebung der Kommunalverbände im Jahre 1909 hat der *RR*. auch damals nicht aus dem ihm in der kais. *VD*. vom 3. Juni 1908³³⁾ überlassenen Recht zur Einrichtung der Verwaltung hergeleitet, vielmehr aus der kais. *VD*. vom 3. Juli 1899 betreffend die Vereinigung von Wohnplätzen. Weiter ist die Absicht des Gesetzgebers, der Aufsichtsbehörde die Befugnis zur Auflösung der Gemeinde und zur Entziehung des *SB*Rechtes vorzuenthalten, aus § 2 II *SBV*. und § 1 II *StV*. zu schließen, wo das Recht zur selbständigen Änderung der Gemeindegrenzen, das doch einen geringeren Grad des Eingreifens in die Lebenstätigkeit der Gemeinde darstellt, der Aufsichtsbehörde nicht frei überlassen ist, sondern, wo die Ausübung an die Zustimmung des Reichskanzlers gebunden ist. Auch in der Heimat ist die Maßregel der Auflösung der Gemeinde nur in gewissen Ausnahmefällen zulässig und der Entscheidung der unmittelbaren Aufsichtsbehörde entzogen.³⁴⁾

Innerhalb der für zulässig erklärten Arten der Aufsichtsführung kann die Aufsichtsbehörde nach freiem Ermessen wählen, vorausgesetzt,

³²⁾ Kais. *VD*. betr. die Vereinigung von Wohnplätzen in den Schutzgebieten zu Komm.-Verbänden vom 3. August 1899 *RSBl.* S. 366.

³³⁾ *RSBl.* S. 718.

³⁴⁾ Vgl. Art. 4 Nr. 4 *rrhGemD*.

daß die Voraussetzungen der einzelnen Arten gegeben sind; abgesehen von einem für die Anwendung besonders gearteten Verhalten des Kommunalverbandes wird für die Anwendung der besonders in der *SBV.* und *StD.* aufgeführten Arten der Aufsichtsführung im Gegensatz zu den in § 78 Abs. II Ziff. 2 *SBV.* allgemein erwähnten Maßnahmen der Aufsichtsbehörde nicht gefordert, daß die gewählte Maßnahme „geboten erschien“. Ein Hinweis der Gemeinde auf das Fehlen dieser Eigenschaft wäre also bei Anwendung einer der speziell im Gesetz gedachten Maßnahmen der Aufsichtsbehörde unerheblich. Wenn die Voraussetzungen für die Anwendung einer der besonders genannten Arten der Aufsichtsführung nicht vorliegen, wohl aber die in § 78 Abs. I und Abs. II Ziff. 2 *SBV.* und § 27, 4 b *StD.* enthaltenen Voraussetzungen für die sonstigen Maßnahmen der Aufsichtsgewalt z. B. ein Verhalten des südwestafrikanischen Gemeinderates ist pflichtwidrig, aber nicht fortgesetzt oder eine von einem Kommunalverband unterlassene Berrichtung ist im Gemeindeinteresse nicht nötig, wird aber von den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Verwaltung gefordert, dann ist der Aufsichtsbehörde die Anwendung dieser speziellen Art der Aufsichtsführung hier, der Auflösung des Gemeinderates bzw. der Zwangsetatifizierung verwehrt; sie kann die Berechtigung zur Anwendung der speziell genannten Art dann auch nicht aus der allgemeinen Ermächtigung des § 78 herleiten. Es können aber andere Arten der Aufsichtsführung, deren Anwendung nicht an die speziellen Voraussetzungen gebunden ist, geeignet sein; deren Anwendung steht dann nichts im Wege, wenn sie nur geboten erscheinen.

Liegen die Voraussetzungen sowohl für die Anwendung einer speziellen Art der Aufsichtsführung als auch für die Anwendung der allgemeinen vor, z. B. die Gemeinde unterläßt eine Berrichtung, die ihr gesetzlich obliegt, dann ist die Aufsichtsbehörde nicht beschränkt auf die Anwendung der in diesem Falle natürlich anwendbaren speziellen Art, hier z. B. der Zwangsetatifizierung; die Aufsichtsbehörde kann theoretisch auch andere Maßnahmen zur Anwendung bringen, bezüglich deren für *DSVA.* nur verlangt wird, daß sie geboten erscheinen. Greift die Aufsichtsbehörde aber zu den in den Verordnungen speziell vorgesehenen Maßnahmen, dann muß sie auch das für dieselbe vorgeschriebene Verfahren einhalten. Die Ausführung des nötigen auf Kosten der Gemeinde darf erst nach einem erfolglosen Anhalten der Gemeinde stattfinden.

Liegen die Voraussetzungen für die Anwendung einer an spezielle Voraussetzungen geknüpften, besonders in den beiden Selbstverwaltungsverordnungen erwähnten Maßnahme vor, nicht aber die allgemeinen Voraussetzungen der § 78 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 2 *SBV.* bzw. § 27 Ziff. 4 b *StD.* z. B. eine Gemeinde unterläßt eine Berrichtung, die im Gemeindeinteresse nötig ist, aber nicht von den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Verwaltung erfordert wird, dann ist die Aufsichtsbehörde auf die Anwendung der speziell vorgesehenen Maßnahme beschränkt.

Die Disziplinarstrafgewalt.

Abgesehen von den allgemein gegen die Gemeinde sich richtenden Arten der Aufsichtsführung hat die Aufsichtsbehörde noch den Weg ihren Willen durch direkten Einfluß auf deren Organe durchzusetzen, die Ausübung der Disziplinarstrafgewalt. Nun finden zwar die Bestimmungen des Kolonialbeamtengesetzes gemäß § 57 dieses Gesetzes, das vom 8. Juni 1910 datiert, auf die Beamten im Dienste der Kommunalverbände keine Anwendung, da die dort vorgesehene AVO. noch nicht ergangen ist. Es hat aber die SWD. die Vorschriften, die für die allgemeinen Landesbeamten des Schutzgebietes gelten, auf die Gemeindebeamten in disziplinarischer Hinsicht für anwendbar erklärt,⁵⁵⁾ so daß das Disziplinarrecht, das in den §§ 40—43 AVO. und ergänzend im ReichsVO. §§ 73 bis 133 geregelt ist für die Kommunalbeamten zur Anwendung kommt. Die Disziplinarstrafgewalt über die Gemeindebeamten hat der Gemeindevorsteher⁵⁶⁾, über den Gemeindevorsteher selbst das Bezirksamt.

Was den Vorsitzenden des städtischen Rates in O. A. anlangt, so stehen der Anwendung des AVO. und des AVO. auf den Bezirksamtmann, der Vorsitzender des städtischen Rates ist, auch bei Handlungen, die auf seinem gemeindlichen Wirkungskreise liegen, wesentliche Bedenken nicht entgegen, wenn auch eine dem § 36 SWD. entsprechende Vorschrift für O. A. nicht besteht. Die sonstigen Gemeindebeamten in O. A. sind allerdings mangels einer gesetzlichen Bestimmung der staatlichen Disziplinarstrafgewalt entzogen. In der Praxis unterwerfen sich aber die Kommunalbeamten im Anstellungsvertrag der Aufsichtsgewalt des Staates, die wieder nach Analogie des AVO.s geübt wird. — Theoretisch wäre es auch nicht ausgeschlossen, daß sich die Disziplinarstrafgewalt auch auf die nichtamtlichen Mitglieder des städtischen Rates erstreckt⁵⁷⁾. Eine diesbezügliche gesetzliche Bestimmung fehlt jedoch. Es geht auch nicht an, die AVO. betr. die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten in Ergänzung mit dem Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873, die vor Erlass des AVO.s auf die Beamten angewendet wurden, heranzuziehen. Denn auf die Kommunalbeamten erstreckten sich auch diese Bestimmungen nicht. Was nun das Verhältnis der Formen der Ausübung der Disziplinarstrafgewalt zu den Arten der Aufsichtsführung anlangt, so können entsprechend der preussischen Praxis wohl auch in den Schutzgebieten die Formen der Führung der Dienstaufsicht nicht in den Fällen zur Anwendung kommen, für die die Formen der Kommunalaufsicht zu Gebote stehen, insbesondere dürfte die Aufsichtsbehörde nicht berechtigt sein, den Gemeindevorsteher auf dem Dienstaufsichtsweg zu Amtshandlungen oder Leistungen zu zwingen, die nur der Gemeinde oder dem städtischen Rate in dem in § 79

⁵⁵⁾ S. § 67 SWD.

⁵⁶⁾ §§ 61 und 49 Ziff. 4 SWD.

⁵⁷⁾ Vgl. Otto Mayer, Deutsch. VerwR. II S. 241 und 399.

GBD. und § 29 Abs. 3 StD. vorgeschriebenen Wege auferlegt werden dürfen.³⁸⁾ Die Aufsichtsbehörde kann aber auch wie hinzugefügt werden muß, die für die Führung der Staatsaufsicht bestimmte Arten nicht gegenüber reinen Dienstvergehen anwenden, wozu diese wohl ihrer Natur nach auch nicht geeignet sein werden. Immerhin bleibt noch genügender Raum für die Anwendung der Formen der Disziplinargewalt auf dem Gebiete der Aufsichtsverfehlungen, insbesondere werden die für die Ausübung der Disziplinargewalt bestimmten Arten bei Verfehlungen gegen die Vorschriften über die Geschäftsführung geeignet sein.³⁹⁾

4. Kapitel.

Voraussetzungen für die Verpflichtung der Aufsichtsbehörde zum Eingreifen.

§ 6.

Die Frage, in welchen Fällen die Aufsichtsbehörde verpflichtet ist, von ihren Aufsichtsrechten Gebrauch zu machen, tritt an Bedeutung hinter der zurück, wann sie eingreifen darf. Die Voraussetzungen für die Befugnis der Aufsichtsbehörde zur Ausübung der Aufsichtsgewalt sei im 5. Kapitel behandelt. Im allgemeinen ist zu sagen, daß sich die Voraussetzungen für Verpflichtung und Befugnis der Aufsichtsbehörde zum Eingreifen decken, daß also in allen den Fällen, in denen die Aufsichtsbehörde eingreifen darf, die Aufsichtsbehörde auch ihrer vorgesetzten Behörde gegenüber zum Eingreifen verpflichtet ist. In § 78 Abs. 1 GBD. ist das Hauptgewicht auf die Verpflichtung der Aufsichtsbehörde gelegt, wenn es dort heißt: „die Aufsichtsbehörde hat darüber zu wachen, daß . . .“ Auch in § 27 Ziff. 4 StD. ist von einer Pflicht zur Ausübung der Aufsichtsbefugnisse gesprochen, hier neben einem Rechte zur Aufsichtsführung. Es wurde bereits früher⁴⁰⁾ darauf hingewiesen, daß die Voraussetzungen, unter denen eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörde zum Eingreifen entsteht, in der Hauptsache in §§ 78 ff. GBD. und §§ 27 ff. StD. abgegrenzt sind.

Auf die Ausübung dieser Verpflichtung hat jedoch kein Dritter Anspruch. Eine Ausnahme bildet, wie erwähnt, § 69 GBD. Es erübrigt hier, gegenüber § 3 der Abh. nur noch die besonderen Voraussetzungen für das Entstehen dieses Rechtsschutzanspruches auf staatsaufsichtliches Eingreifen zu betrachten, nämlich ein den Gemeindeinteressen schädliches Verhalten der Gemeinde. Verletzung von Privatinteressen genügt nicht.⁴¹⁾ Die Worte in § 69 „Anspruch auf Schutz“

³⁸⁾ S. Bitter, Handwörterbuch d. preuß. B. unter Kom.-Aufsicht IV.

³⁹⁾ S. Art. 157 IX rchGemD.

⁴⁰⁾ § 3 der Abhandlung S. 23.

⁴¹⁾ Vgl. § 5 Ziff. 11 GBD., wo ausdrücklich zwischen Interessen der Gemeinde und der Gemeindeangehörigen unterschieden wird.

dürfen nicht losgetrennt werden von dem Anspruch auf „Wahrnehmung der Gemeindeinteressen“ und es ist daher nicht angängig, aus den Worten „Anspruch auf Schutz“ einen solchen auf Schutz von Privatinteressen herzuleiten. Der Genetiv der „Gemeindeinteressen“ ist nicht nur von dem Hauptwort „Wahrnehmung“, sondern auch von „Schutz“ abhängig.

Die weiteren Voraussetzungen mehr formeller Natur, insbes. Wenden des Gemeindeangehörigen an die Gemeinde um Abhilfe wurden in § 3 der Abh. S. 34 erörtert.

5. Kapitel.

Voraussetzungen für die Befugnis der Aufsichtsbehörde zum Eingreifen.

Wenn die Verordnungen der Schutzgebiete die Befugnis zur Anwendung der verschiedenen Formen der Aufsichtsgewalt an bestimmte Voraussetzungen knüpfen, so wollen sie damit die Aufsichtsbefugnisse begrenzen und bestimmen, wenn dies auch nicht so ausdrücklich zum Ausdruck kommt, wie in einer Reihe heimischer Gemeindeordnungen,⁴²⁾ daß die Aufsichtsbehörde befugt ist, aus anderen, als den angegebenen Gründen eine Beanstandung herbeizuführen. Eine derartige Bestimmung ist auch in der SBV. bzw. StD. zu ergänzen. Der in den heimischen Gemeindeordnungen geltende Grundsatz, daß die Genehmigungsfälle erschöpfend aufgezählt sind und nicht lediglich exemplifikativ aufgeführt werden, ist auch für die Genehmigungsfälle der SBV. und StD. anzuwenden.

I.

Die Voraussetzungen für die Anwendung des jus cognoscendi.

§ 7.

Besondere Voraussetzungen für die Ausübung des jus cognoscendi sind weder in der StD. noch in der SBV. enthalten. Während in der Heimat in einer großen Anzahl von Gesetzen Ministerial-Entscheidungen, Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Bestimmungen darüber getroffen sind, in welchen Fristen und zeitlichen Abständen die Prüfungen und Revisionen vorzunehmen sind, ferner in welchen Fällen die Vorlage von Akten und Auskunft zu verlangen ist, fehlen diese Direktiven für die Kolonien vorerst zum größten Teile noch. Angesichts des Umstandes, daß die Voraussetzungen für die Anwendung der in § 78 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 aufgeführten Maßnahmen der Aufsichtsbehörde in Abs. 1 § 78 SBV. sich finden und das jus

⁴²⁾ Vgl. § 119 I d. rev. hannov. StD., Art. 186 d. GemD. für Württemberg vom 28. August 1906 („die Ausübung der Aufsicht beschränkt sich darauf“), § 140 der LandGemD. für die 7 östl. Provinzen der preuß. Monarchie vom 3. März 1891 sowie § 15 Abs. 2 preuß. JustG.

cognoscendi in dem gleichen Abs. 2 des § 78, der offensichtlich auf Abs. 1 Bezug nimmt, seine Regelung gefunden hat, läge es nahe, anzunehmen, daß in Abs. 1 auch die Voraussetzungen für das jus cognoscendi geregelt werden sollten. Es kann aber nicht beabsichtigt gewesen sein, die Aufsichtsbehörde bei der Anwendung der verschiedenen Arten, deren sich die Aufsichtsbehörde zum Zwecke der Benützung ihres Rechtes, sich jederzeit Einblick in die gemeindliche Verwaltung zu verschaffen, bedienen kann, auf Verstöße der Gemeinde gegen den in Abs. 1 aufgestellten Verwaltungsgrundsatz zu beschränken. Für die Ausübung der kenntnisnehmenden Tätigkeit der Aufsichtsbehörde ist der Grundsatz des Abs. 1 nur eine allgemeine Richtschnur dafür, wann die Aufsichtsbehörde vor allem Veranlassung hat, wieder einmal nach dem Rechten zu sehen. Das jus cognoscendi wäre für die Aufsichtsbehörde bedeutungs- und wertlos, wenn es nur ausgeübt werden könnte, wenn ein ordnungswidriges Verhalten der gemeindlichen Verwaltung oder eine Überschreitung der gesetzlichen Grenzen vorläge. Denn durch seine Ausübung soll ja gerade erst festgestellt werden, ob ein derartiges Verhalten gegeben ist. Der Aufsichtsbehörde muß es möglich sein, in gewissen zeitlichen Abständen ohne Rücksicht auf diese Umstände, ihre kenntnisnehmende Tätigkeit auszuüben. Immerhin müssen einige Einschränkungen gemacht werden. Die Tätigkeit darf nicht derart intensiv geübt werden, daß die Verwaltung Schaden nimmt und auch nicht derart lax gehandhabt werden, daß ihr Zweck, der mit den Zwecken der allgemeinen Staatsaufsicht zusammenfällt, nämlich Mißbräuche des SWA.s zu verhindern, Schaden leidet. Auch bei Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit könnte aber die Einhaltung derartiger Grundsätze von der Gemeinde nicht erzwungen werden.

II.

Voraussetzung für das negative und positive Eingreifen.

1. Voraussetzungen für die Vornahme der allgemeinen Aufsichtsmaßnahmen.

§ 8

sedes materiae. Verhältnis der Bestimmungen zu den heimischen und untereinander.

a) Südwestafrika.

Die Voraussetzungen für die Befugnis zur Vornahme der in § 78 Abs. 2 Ziff. 2 SWA. allgemein erwähnten Arten der Aufsichtsführung oder Maßnahmen finden sich in Abs. 1 § 78. „Die Aufsichtsbehörde hat darüber zu wachen, daß die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten ordnungsgemäß und innerhalb der gesetzlichen Grenzen geführt wird.“⁴³⁾ Wenn auch in § 78 Abs. 1 mit den Worten

⁴³⁾ Übereinst. VippStD. § 88 I abgef. davon, daß dort statt „ordnungsmäßig“ ordnungsgemäß steht.

„hat zu wachen“ besonders der Verpflichtung der Aufsichtsbehörde zum Eingreifen gedacht ist, so stellt doch § 78 auch die Voraussetzungen für die Befugnis der Aufsichtsbehörde zur Anwendung der Arten der Aufsichtsführung auf. Dies geht daraus hervor, daß in Abs. 2 unter offensichtlicher Bezugnahme auf Abs. 1 von dem Aufsichtsrechte der Aufsichtsbehörde gesprochen ist.⁴⁴⁾ Nicht jede Verwaltungsmaßnahme der Gemeinde berechtigt sonach die Aufsichtsbehörde zum Einschreiten, sondern nur eine solche, die die erwähnten Eigenschaften nicht besitzt, also nur ein Verhalten der Gemeinde, das sich nicht innerhalb der gesetzlichen Grenzen bewegt oder den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Verwaltung nicht entspricht.

§ 78 Abs. 1 StD. hat nicht etwa nur ein Tun der Gemeinde, sondern auch ein Unterlassen derselben im Auge. Allerdings finden wir in § 79 und auch § 43 Ziff. 2 für das Unterlassen noch besondere Bestimmungen. Aber deshalb braucht § 78 Abs. 1 nicht auf ein Tun sich zu beschränken. Dieser spricht allgemein von einem Wachen über die Verwaltung. Die Verwaltung umfaßt aber nicht nur ein Tun, sondern auch ein Unterlassen. Die erwähnten Bestimmungen §§ 79 und 43 Ziff. 2 haben ein von dem des § 78 Abs. 1 StD. abweichendes Unterlassen im Auge. Sie stehen, um einen strafrechtlichen Ausdruck zu gebrauchen, zu einander im Verhältnis der Idealkonkurrenz. Inwiefern dies der Fall ist, sei unten in § 12 der Abh. S. 70 ff. näher ausgeführt.

b) Ostafrika.

Was die Voraussetzungen des positiven und negativen Eingreifens in Ostafrika anlangt, so muß zuerst negativ gesagt werden, daß § 29, 1 StD., wenn er die allgemeine Dienstaufsicht dem Gouverneur zuspricht, mit dem Wort „allgemein“ nichts über die Intensität der Aufsicht sagen will, etwa in dem Sinne, daß die Ausübung der Aufsichtsgewalt des Gouverneurs an wenig Voraussetzungen geknüpft, wenig eingeschränkt sei, sich auf sämtliche Maßnahmen der Gemeinde in besonders intensiver Weise erstreckt, oder daß ihr geringe Einschränkungen bezüglich der Arten der Aufsichtsführung auferlegt seien.⁴⁵⁾ Der Verfasser der StD. wollte wohl die „allgemeine“ Dienstaufsicht des Gouverneurs in Gegensatz stellen zu der im vorausgehenden Abschnitt III StD. behandelten Aufsicht des Vorsitzenden des städtischen Rates, die mehr spezieller Natur ist und sich nur auf eine bestimmte Gemeinde erstreckt, während der Gouverneur die „allgemeine“ Aufsicht über sämtliche gemeindlichen SW.-Körper des Schutzgebietes führt, ähnlich wie die „all-

⁴⁴⁾ Die heimischen Gemeindeordnungen nehmen es ebensowenig genau mit der Ausdrucksweise. Nur wenige sprechen ausdrücklich von Berechtigung und Verpflichtung vgl. § 92 des Gesetzes, betr. die Verfassung und Verwaltung für Schleswig-Holstein v. 14. Mai und § 114 Abs. 2 GemD. für Rheinprovinz. Die Mehrzahl drückt sich nur allgemein aus; s. § 119 I rev. hannovStD. „Die Oberaufsicht darf sich nicht weiter erstrecken“ und Art. 157 reh. GemD. „Die Handhabung der StA. erstreckt sich auf . . .“

⁴⁵⁾ Vgl. § 5 der Abh. S. 39 oben.

gemeine" Landesverwaltung, die die Vertretung der gesamten staatlichen Verwaltungsinteressen wahrzunehmen hat im Gegensatz zu der auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränkten Spezialverwaltung.⁴⁶⁾

Es muß vielmehr § 27 Ziff. 4 b StD., der übereinstimmt mit § 77 Ziff. 7 LippStD. und § 49 Ziff. 6 SWD. als die maßgebende, die Aufsichtsbehörde beschränkende Bestimmung angesehen werden. Die Aufsichtsbehörde darf sonach nur bei gesetzwidrigen oder den städtischen Interessen zuwiderlaufenden Beschlüssen eingreifen. Es könnte eingewendet werden, die Bestimmung stehe im Abschnitt „Funktionen der einzelnen Verwaltungsorgane“, die Funktionen der Aufsichtsbehörde dagegen seien in §§ 29 ff. behandelt, § 27 beziehe sich lediglich auf die Aufsichtsbefugnisse des Vorsitzenden des städtischen Rates und die Aufsichtsbehörde könne sehr wohl weitergehende Befugnisse wie dieser haben. Da aber § 29, abgesehen von der lediglich das jus confirmandi regelnden Ziff. 2 und der auf das positive Eingreifen sich beziehenden Ziff. 3 keine Bestimmungen über die Voraussetzungen der Aufsichtsführung enthält und auch sonst sich eine Abgrenzung des negativen Eingreifens nicht findet, ergäbe sich bei Nichtanwendung des § 27 Ziff. 4 b auf die Aufsichtsbehörde die Folge, daß der Gouverneur auch Beschlüsse aufheben und abändern könnte, die vollkommen im Einklang mit den Gesetzen, den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Verwaltung und den städtischen Interessen sich befinden. Es würde also auf diesem Gebiete ebenso wie bei der bestätigenden Tätigkeit das reine Ermessen der Aufsichtsbehörde herrschen. Dies würde aber dem in sämtlichen Gemeindeordnungen festgehaltenen Grundsatz, daß die Aufsichtsbehörde bei der Ausübung des jus confirmandi größere Freiheit besitzt als bei der Ausübung der sonstigen Arten der Aufsichtsführung, wo sie gewöhnlich mehr eingeengt ist, widersprechen. Hiermit wäre das in § 5 den Stadtgemeinden garantierte Recht zur SW. ihrer Angelegenheiten praktisch vollständig ausgeschaltet. Daß sich Bestimmungen über die Aufsichtsführung außerhalb des speziell von der Aufsichtsbehörde handelnden Abschnittes finden, ist nicht ungewöhnlich. So sind auch in der SWD. mehrere aufsichtsrechtliche Bestimmungen getrennt von den die Aufsicht im Zusammenhange regelnden Vorschriften der §§ 77—84 aufgeführt.⁴⁷⁾ Hätten wir überhaupt keine Bestimmung, die das jus interdicendi beschränkt, dann wären wir genötigt, eine solche zu ergänzen. So hilft sich z. B. die preuß. Praxis bei der Anwendung der StD. für die 6 östlichen Provinzen der preuß. Monarchie, sowie der StD. für Westfalen vom 16. März 1856 und der StD. für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856, die sich sämtlich einer Abgrenzung der Befugnisse der Staatsaufsicht enthalten, damit, daß sie die einschlägigen Bestimmungen des § 139 der preuß. rev. StD. vom 17. März 1831 also eine bereits aufgehobene Bestimmung heranzieht, ein Verfahren, dem gewiß viel größere Bedenken entgegen-

⁴⁶⁾ S. Bitter a. a. O. unter „Allgemeiner Landesverwaltung“.

⁴⁷⁾ Vgl. § 36 SWD.

stehen, wie dem Vorgesetzten. In O. hätten wir frühere Bestimmungen nicht zur Verfügung, da die vorausgegangene Verordnung des R. vom 29. März 1901 keine Bestimmungen über die Voraussetzungen des negativen Eingreifens enthielt. Weiter finden sich in den mütterländischen Gesetzgebungen Analogien dafür, daß sich der Umfang der Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach dem Umfang der Aufsichtsbefugnisse des Vorstehers der Gemeinde bestimmt; so ist z. B. in dem bereits erwähnten § 140 LGemD. für die 7 östlichen Provinzen der preuß. Monarchie vom 3. Juli 1891 verfahren, wo lediglich bestimmt wird, in welchen Fällen der Gemeindevorsteher ein Beaufschlagungsrecht gegenüber den Beschlüssen der Gemeindeversammlung hat. In dem dann folgenden Abs. 2, ferner in § 15 Abs. 2 des preuß. JustG. vom 1. August 1883⁴⁸⁾ wird von der Beschränkung der Aufsichtsbefugnisse auf die in Abs. 1 erwähnten Fälle gesprochen. Es wird dabei ohne weiteres vorausgesetzt, daß die Aufsichtsbehörde in den gleichen Fällen wie der Vorsteher eingreifen kann. Es wurde bereits oben bemerkt, daß ein derartiger Zusatz auch nach § 27 Ziff. 4 StD. ergänzt werden kann.

Weiter ist folgendes dafür anzuführen, daß § 27 Ziff. 4b StD. die maßgebende Bestimmung ist. § 27 Ziff. 4b spricht davon, daß die beanstandende Tätigkeit des Vorsitzenden des städtischen Rates nur vorläufigen Charakter hat und daß die definitive Entscheidung die Aufsichtsbehörde trifft. Es wäre nun ja nicht undenkbar, daß ein untergeordnetes Organ geringere Befugnisse hat, als die vorgesetzte Behörde; auch ließe es sich denken, daß ein vorläufiges Einschreiten auf besonders wichtige Fälle beschränkt ist. Aber in § 27 Ziff. 4b sind die Grenzen der Aufsichtsbefugnisse bereits derart weit gesteckt, daß nicht angenommen werden kann, der Gesetzgeber habe die Befugnisse der Aufsichtsbehörde noch weiter ziehen wollen. Auch läßt die Abgrenzung, sowie wie sie erfolgt ist, nicht erkennen, daß sie lediglich auf ein vorläufiges Einschreiten zugeschnitten ist. Den besonderen Einwand, ein weitergehendes Aufsichtsrecht der Aufsichtsbehörde gegenüber dem untergeordneten Organ fände insbesondere seine Rechtfertigung darin, daß der Vorsitzende des städtischen Rates lediglich das Interesse der Gemeinde wahrzunehmen habe, während der Gouverneur weitergehende staatliche und sonstige Interessen zu berücksichtigen habe, ist entgegenzuhalten, daß der Vorsitzende des städtischen Rates nicht nur Gemeindeorgan, sondern in seiner Eigenschaft als Bezirksamtmannt auch Beamter ist, daß also ein Grund dafür nicht bestände, die Aufsichtsbefugnisse des Vorsitzenden des städtischen Rates anders zu bestimmen als die der Aufsichtsbehörde. Es würde sich auch bei dieser Ansicht eine Übereinstimmung zwischen den Voraussetzungen der speziellen Art der Aufsichtsführung, des positiven Eingreifens und den Voraussetzungen der allgemeinen Maßnahmen der Aufsichtsgewalt ergeben, was im Interesse der Vereinfachung wünschenswert wäre.

⁴⁸⁾ GG. S. 237.

Für die *StD.* wurde ausgeführt, daß im Sinne des § 78 Abs. 1 *StD.* nicht nur ein unzulässiges Tun des Kommunalverbandes, sondern auch ein unzulässiges Unterlassen die Möglichkeit zur Anwendung der in § 78 Abs. 2 Ziff. 2 allgemein erwähnten Maßnahmen der Aufsichtsbehörde bieten kann, während die in § 79 enthaltenen Spezialvoraussetzungen für Anhalten der Gemeinde, Ersatzvornahme und Zwangsetatistierung nur eine Unterlassung der Gemeinde, kein positives Tun im Auge haben. Dies trifft an sich auch für das Verhältnis des § 27 Ziff. 4b *StD.* und § 29 Ziff. 3 *StD.* zu. Gesetzwidrige oder den städtischen Interessen zuwiderlaufende Beschlüsse des städtischen Rates können ebenfalls nicht nur ein Tun, sondern auch ein Unterlassen zum Gegenstand haben. Da die materiellen Voraussetzungen des § 27 Ziff. 4b mit denen des § 29 Ziff. 3 im wesentlichen übereinstimmen (gesetzwidrig oder den städtischen Interessen zuwiderlaufende — gesetzlich obliegend oder im Gemeindeinteresse nötig) im Gegensatz zur *StD.*, wo der Begriff der ordnungsmäßigen Verwaltung eingeführt wurde, so ergeben sich hier keine Schwierigkeiten, so daß im allgemeinen gesagt werden kann, die Voraussetzungen für das negative Eingreifen sind in der *StD.* in § 27 Ziff. 4b und die für das positive in § 29 Ziff. 3 *StD.* bestimmt.

Wir finden sonach, sowohl in der *StD.*, als in der *StD.* abgesehen von einer Regelung der Voraussetzungen des allgemeinen positiven und negativen Eingreifens, noch Spezialvoraussetzungen für einzelne besondere Arten der Aufsichtsführung.

Ein Vergleich mit den heimischen Gemeindeordnungen ergibt, daß die die Aufsichtsführung betreffenden Bestimmungen der *StD.* und *StD.*, was deren Reichhaltigkeit anlangt, etwa in der Mitte der heimischen Gemeindeordnungen stehen; auf der einen Seite stehen die preußischen Gemeindeordnungen, von denen Schön sagt,⁴⁹⁾ daß das staatliche Aufsichtsrecht in ihnen gar nicht oder nur sehr oberflächlich geregelt sei. Zu einem geringeren Teile enthalten sie sich einer Regelung des negativen und positiven Eingreifens,⁵⁰⁾ zu einem größeren Teile regeln sie lediglich das positive Eingreifen⁵¹⁾ zum Teil auch das negative Eingreifen, aber nur in Ansehung gewisser Gebiete⁵²⁾ und nur zu einem verschwindenden Prozentsatz enthalten sie Bestimmungen über das negative und positive Eingreifen in Ansehung der gesamten Gemeindeverwaltung⁵³⁾. Auf der anderen Seite stehen die württembergische Gemeindeordnung sowie die bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869 bzw. 19. Januar 1872, die eingehendere Bestimmungen über alle diese Fragen enthalten und gegenüber der *StD.* und *StD.* in-

⁴⁹⁾ Hirths Annalen 1891 S. 845.

⁵⁰⁾ S. *StD.* für die 6 östlichen Provinzen.

⁵¹⁾ *StD.* für die Rheinprov. v. 15. Mai 1856 §§ 83 und 84.

⁵²⁾ Z. B. in Ansehung der Vermögensverwaltung: rev. Hannov*StD.* v. 24. Mai 1858.

⁵³⁾ Schlesw*StD.* § 92.

sofern noch detaillierter sind, als dort noch ausgeführt ist, in welchen Fällen eine gesetzwidrige Maßnahme anzunehmen ist. Am nächsten steht die *GBD.* der *LippStD.*

Im folgenden seien nun die beiden korrespondierenden Bestimmungen der §§ 78 Abs. 1 *GBD.* und § 27 Ziff. 4 b *StD.* miteinander verglichen. Den beiden Bestimmungen ist gemeinsam, daß beide die Voraussetzungen sowohl des negativen, als des positiven Eingreifens regeln, ferner, daß sie sich auf das gesamte Gebiet der Gemeindeverwaltung beziehen. Ein Unterschied im Umfang, je nachdem die Verwaltungsakte der Gemeinde auf dem verordnungsmäßig überwiesenen Wirkungskreis oder dem durch spezielle Verfügung des Gouverneurs übertragenen Wirkungskreis liegen,⁵⁴⁾ ist nicht gemacht, ebensowenig zwischen kleineren Gemeinden und größeren Gemeinden, für die in der Heimat häufig sogar besondere Gemeinde-Ordnungen erlassen wurden, wohl mit Rücksicht darauf, daß gegenüber den kleineren Gemeinden häufig eine intensivere Aufsicht angezeigt ist, als gegenüber den größeren. Bei Vergleichung der beiden Bestimmungen fällt auf, daß in der *StD.* lediglich von der Beanstandung von Beschlüssen die Rede ist, während die *GBD.* in § 78 Abs. 1 (anders in Abs. 2 Ziff. 3) die Aufsichtsfähigkeit auf Beschlüsse der Gemeinden nicht beschränkt. Es könnte hieraus der Schluß gezogen werden, daß die ostafrikanische Aufsichtsbehörde im Gegensatz zur südwestafrikanischen gegenüber einem Verhalten der Gemeinde, das nicht in Beschlußform erfolgt war, zu einem Einschreiten nicht berechtigt sei. Aber in § 27 Ziff. 4 b *StD.* ist wohl nur deshalb der Ausdruck „Beschluß“ gewählt, weil dort nur von der Aufsicht über den städtischen Rat gesprochen ist, der als Personenmehrheit im Gegensatz zum Gemeindevorsteher nicht gut anders als durch Beschlüsse tätig werden kann. Vielleicht hat man, da der Vorsitzende des städtischen Rates zugleich Beamter ist und sonach gegenüber diesem der Aufsichtsbehörde größere Mittel zu Gebote stehen als gegenüber dem Gemeindevorsteher in *SWA.*, es unterlassen, die Aufsicht über dessen Tätigkeit besonders zu erwähnen. Soweit dieser als Vorsitzender des städtischen Rates handelt, muß aber auch, sollen die die Aufsichtsgewalt einschränkenden Bestimmungen nicht wirkungslos werden, angenommen werden, daß die Aufsichtsbehörde bei Anwendung der Formen der Aufsichtsgewalt (im Gegensatz zu denen der Disziplinarstrafgewalt) an dieselben Schranken gebunden ist, wie gegenüber dem städtischen Rat, so daß auch nach dieser Richtung eine Übereinstimmung zwischen der *GBD.* und *StD.* resultiert.

Eine weitere Übereinstimmung des § 78 Abs. 1 *GBD.* und § 27 Ziff. 4 b *StD.* ergibt sich daraus, daß sich nach beiden die Aufsichtstätigkeit in erster Linie darauf erstreckt, daß die gemeindlichen Maßnahmen „gesetzmäßig“ erfolgen.

⁵⁴⁾ Anders z. B. in Art. 156 der *rhGemD.*, der auf dem Gebiete des übertragenen Wirkungskreises (namentlich Polizei-Verw., Armen- und Schulwesen) der Aufsichtsbehörde wesentlich weiter gehende Befugnisse zuweist, als auf dem Gebiete der eigentlichen GemAngelegenheiten. Vgl. auch Art. 157 a. a. D.

§ 9.

Die gesetzwidrige Verwaltung.

Nach § 78 SVD. hat die Aufsichtsbehörde darüber zu wachen, daß die Verwaltung innerhalb der gesetzlichen Grenzen erfolge. Nach § 27 Ziff. 4 b StD. hat die Aufsichtsbehörde gegen gesetzwidrige Beschlüsse vorzugehen.

Wie ist nun zuerst das Wort „Gesetz“ in beiden Bestimmungen aufzufassen? Es ist in materiellem Sinne und nicht in formellem zu verstehen.⁵⁵⁾ Für die StD. dürfte dies außer Zweifel stehen. Es wäre ja sonst jede in der StD. enthaltene, die Verwaltung regelnde Bestimmung nicht erzwingbar, wenn die betr. Verwaltungstätigkeit nur den städtischen Interessen entspricht. In Ansehung der SVD. könnte der gegenteilige Standpunkt mit Rücksicht darauf vertreten werden, daß dort die Verwaltung innerhalb der „gesetzlichen“ Grenzen in Gegensatz gestellt wird zur „ordnungsmäßigen“ Verwaltung. Ordnungsmäßig wäre dann im Sinne von: der SVD. gemäß: zu verstehen. Es ist allerdings zuzugeben, daß „Gesetz“ häufiger in formellem Sinne gebraucht wird und daß der Gebrauch des Wortes „Ordnung“ statt Verordnung nicht ungewöhnlich ist.⁵⁶⁾ Ferner daß sich auch unter den heimischen Gemeindeordnungen mehrfach Analogien dafür finden, wo es außer Zweifel steht, daß Gesetz im formellen Sinne zu verstehen und „Ordnung“ gleich „gegenwärtiger Gemeindeordnung gemäß“ zu setzen ist.⁵⁷⁾ Aber Gesetz im Sinne des § 78 SVD. kann nicht nur die verschwindend wenigen, die Verwaltung beschränkenden Bestimmungen, die in Gesetzen i. f. S. enthalten sind, sondern muß auch die in den Verordnungen, insbesondere der SVD. selbst enthaltenen umfassen. In dem Entwurf zur SVD. § 79 (jetzt § 78) war auch an Stelle des Wortes „gesetzlich“ der Ausdruck „rechtliche Grenzen“ gebraucht. Der Grund zur Änderung scheint nicht der gewesen zu sein, die Überwachung der in bloßen Verordnungen enthaltenen Grenzen der gemeindlichen SVD. auszuschließen. Auch sonst findet sich in der SVD. „ordnungsgemäß“ im Sinne von: einer ordnungsmäßigen Wirtschaft entsprechend. Vgl. § 60 SVD. Dann darf wohl auch der Umstand, daß in der StD. und bei den speziellen Arten der Aufsichtsführung in der SVD. die Aufsicht nicht auf bloße rechtliche Verletzungen beschränkt ist, sondern auch sich auf Verletzungen der gemeindlichen Interessen erstreckt, herangezogen werden, da eine derartige grundsätzliche Abweichung in einer Bestimmung ohne zwingende Gründe nicht angenommen zu werden braucht. Bei der geringen Anzahl von Be-

⁵⁵⁾ Vgl. insbesondere § 19 RGG., wo Gesetz in gleichem Sinne auszulegen ist. U. U. allerdings Vorwerk Anm. 5 und Gerstmeier Anm. 9 zu § 19.

⁵⁶⁾ Vgl. „StD.“ und „GemD.“.

⁵⁷⁾ Vgl. z. B. § 92 d. Ges. betr. die Verf. und Verw. f. Schlesw.-Holst. vom 14. April 1869, nach der darauf zu halten ist, daß die Verw. den Ges. und namentlich dieser StD. gemäß geführt wird; ferner ebenso rev. StD. von 1831 § 139 „nach d. Ges. überhaupt und gegenwärtiger Ordnung insbesondere“.

stimmungen, auf die man sich in den Schutzgebieten angesichts der noch im Fluß befindlichen Verhältnisse beschränkte, hätte die Aufsichtsbehörde zu wenig Grundlagen für ein Eingreifen, wenn sie lediglich auf die Überwachung der Gesetze i. f. S. und der SWD. angewiesen wäre. Gesetz ist sonach hier im Sinne von Rechtsnorm zu nehmen und die Gesetzesverletzung steht im Gegensatz in der SWD. zur Verletzung der Grundsätze, die von einer allgemeinen Ordnung verlangt werden, in der StD. zu den Verletzungen der Interessen der Gemeinde. Die Ansicht Ruhn⁵⁸⁾, daß „gesetzlich“ dasselbe sei, wie „nach dieser Verordnung obliegend“ stimmt zwar mit der hier vertretenen darin überein, daß auch Verordnungen unter Gesetz in diesem Sinne fallen, sie ist aber insofern zu eng, als sie lediglich die SWD. unter Gesetz verstanden wissen will, während doch auch andere Verordnungen, evtl. Gesetze i. f. S. in Betracht kommen könnten.

Es ist noch zu untersuchen, worin die Grenzen, die durch das Gesetz der gemeindlichen Verwaltung gezogen sind, bestehen, da sich darnach auch das Aufsichtsrecht der Gemeinde bestimmt. Werden die gesetzlichen Grenzen durch die Gemeinde überschritten, dann ist ihr Verhalten auch gesetzwidrig. Die SWD. und StD., die diesen Ausdruck gebrauchen, stimmen sonach in der Abgrenzung dieser einen Seite der Aufsichtsbefugnisse überein. Grenzen sind nichts anderes als Beschränkungen. Einer Äußerung darüber, welcher Art diese Beschränkungen sein können, wie dies die württembergische und bayerische Gemeindeordnung tut, enthält sich sowohl die SWD. wie die StD. Im Anschluß an die erwähnten Bestimmungen der beiden Gemeindeordnungen sei versucht darzustellen, welcher Art diese Beschränkungen sind.

a) Überschreitung der Befugnisse.

In erster Linie wird das in dem SWRecht enthaltene Recht auf ungehindertes Handeln dadurch eingeschränkt, daß der Gemeinde bestimmte Befugnisse zugeteilt werden. Denn in der Zuteilung benannter Befugnisse liegt zugleich ein Ausschluß von den nicht genannten. Die Aufsichtsbehörde hat dementsprechend zunächst darüber zu wachen, daß die gesetzlichen Befugnisse⁵⁹⁾ nicht überschritten werden. In der Abgrenzung der Befugnisse der Gemeinden ergibt sich nun ein prinzipieller Unterschied zwischen der Mehrzahl der heimischen Gemeindeordnungen einerseits und den schutzgebietlichen Bestimmungen andererseits. In ersteren gehört zum Wirkungskreis der Gemeinde allgemein alles, was ihnen weder gesetzlich zu tun geboten, noch verboten ist.

⁵⁸⁾ Ruhn, Die deutschen Schutzgebiete, Erwerb, Verwaltung und Gerichtsbarkeit, Berlin 1913 S. 233.

⁵⁹⁾ Es handelt sich hier nicht um Befugnisse im gewöhnlichen Sinne, wie z. B. die Befugnis des einzelnen Schutzgebietsangehörigen auf Freizügigkeit, (vgl. v. Hoffmann Einf. S. 104), die, da sie nicht gesetzlich gewährleistet sind, jederzeit durch die Behörde eingeschränkt werden können, sondern um ein wirkliches öffentliches Recht der Gemeinde.

Es besteht also prinzipielle Handlungsfreiheit. Anders in den Schutzgebieten. Dort beschränken sich die Befugnisse der Gemeinden auf das, was ihnen allgemein durch Gesetz oder den speziellen Übertragungsakt der Behörde zugewiesen ist. Es besteht also eine Vermutung für Handlungsunfreiheit. Die genauere gesetzliche Umschreibung der Befugnisse in den Schutzgebieten hat den Vorteil, daß eine Entscheidung darüber, was Befugnis der Gemeinde ist, in einem Streit, ob die Aufsichtsbehörde unzulässigerweise in das SWRecht eingegriffen habe, leichter zu treffen ist als in der Heimat.

Eine unmittelbare Übertragung der Befugnisse durch Gesetz erfolgt wieder in verschiedener Weise, entweder in der Form, daß direkt ausgesprochen wird „die Gemeindeverwaltung ist befugt“, wobei dann entweder eine Verpflichtung für die Gemeinde zu dieser Tätigkeit nicht besteht oder gleichzeitig mit ihr eine solche statuiert wird oder in der Weise, daß der Gemeinde mittelst eines allgemeinen Rahmens etwas als Verpflichtung übertragen wird, wobei dann wieder entweder hinterher bestimmt ist, daß die Gemeinde auch eine Befugnis zu dieser Tätigkeit hat oder sich dies von selbst versteht und daher unterlassen wird.

Die hauptsächlichsten Befugnisse, die zu der erstgenannten Gruppe gehören, also zu den unmittelbaren, durch spezielle gesetzliche Bestimmung übertragenen Befugnissen, sind 1. das Recht der Persönlichkeit und zwar nicht nur innerhalb des Privatrechtes,⁶⁰⁾ sondern auch obwohl dies im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt wird, des öffentlichen Rechtes. Diese Eigenschaft erlangen die Gemeinden mit der Bildung der Verbände durch den Gouverneur.

2. Recht der freien Wahl der Vertreter, §§ 15, 37, 38 SWD. und Recht auf Verzicht sich selbst zu verwalten, § 43 Ziff. 1 SWD.

3. Recht, Ortsgesetze zu machen, § 13 SWD., § 7 Absf. 1 StD.

4. Recht Steuern zu erheben, ferner Beiträge und Gebühren, §§ 72 ff. SWD., § 8 StD.

5. Das Recht, gutachtlich gehört zu werden, § 7 SWD., § 6 StD.

Weitere Rechte sind häufig durch Ausführungsbestimmungen zu den Gemeindeordnungen überwiesen: so der Anspruch der Gemeinde gegenüber den örtlichen Polizeibehörden auf halbjährliche einmalige Übersendung einer Aufstellung der Ab- und Zugänge in der Einwohnerschaft und Anspruch gegenüber den Gerichten auf gewisse Mitteilungen.⁶¹⁾ Oder sie sind durch Reichsgesetze den Gemeinden überwiesen, z. B. § 105 Absf. 2 StBD.: Recht der Gemeinde, zu verlangen, daß Gemeindebeamte oder zwei ihrer Mitglieder bei der Durchsichtung zugezogen werden. In allen diesen Fällen hat die Gemeinde lediglich ein Recht zu der speziell erwähnten Tätigkeit, aber keine Verpflichtung.

⁶⁰⁾ S. § 2 W. vom 3. Juli 1899 RGBl. S. 366/67 betr. die Vereinigung von Wohnplätzen in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden.

⁶¹⁾ §§ 13 und 14 W. d. Gouv. v. DEWA. betr. AusfBest. vom 15. Mai 1909 KolBl. S. 715.

Als Beispiel für die weitere Gruppe, wo mit der Befugnis auch eine Verpflichtung übertragen wird, sei § 60 *StD.* erwähnt: Recht und Pflicht der Gemeinde zur Annahme von Beamten und Angestellten.

Zu den gesetzlich unmittelbar, aber durch einen allgemeinen Rahmen übertragenen Befugnissen, denen auch eine staatsaufsichtlich erzwingbare Verpflichtung entspricht, gehören in erster Linie alle in § 5 Ziff. 1—12 aufgezählten Aufgaben s. auch § 1 *StD.* Die abgesehen von einigen Abweichungen vollkommen übereinstimmenden, in § 3 in Verbindung mit § 5 *StD.* enthaltenen Befugnisse können nicht unter diese Gruppe eingereiht werden sondern erst unter die folgende. Sie entsprechen der Ziff. 13 § 5 *StD.*, da hier wie dort eine spezielle Überweisung durch den Gouverneur erforderlich ist. Da die Ausübung dieser Befugnisse nicht unerhebliche finanzielle Lasten verursacht und die Gemeinden an sich schon ständig über zu große Belastungen klagen, werden Streitigkeiten zwischen der Behörde weniger auf diesem Gebiete also darüber entstehen, ob die Gemeinden zu diesen Angelegenheiten befugt sind, sondern mehr darüber ob sie hierzu verpflichtet sind. Immerhin sind angesichts der weiten Fassung einzelner Bestimmungen, insbesondere der Ziff. 10 und 11 *StD.* und *StD.* und der unscharfen Grenzlinie zwischen dem unmittelbar durch Verordnung überwiesenen Wirkungsbereich und den noch einer speziellen Übertragung durch den Gouverneur bedürftigen Befugnissen, Meinungsverschiedenheiten entstanden; so z. B. über die Auslegung des § 5 Ziff. 1 *StD.* indem sowohl die Behörde als die Gemeinde das Recht zur Genehmigung der Bebauungspläne in Anspruch nahmen. Mit Verf. vom 9. November 1910 betr. die Anhörung der Gemeinden vor Aufstellung und Änderung der Bebauungspläne⁶²⁾ erklärte wie bereits erwähnt der Gouverneur die staatliche Behörde für zuständig, da auf den über die Gemeinden hinausgehenden Verkehr Rücksicht zu nehmen sei und auch Erwägungen gesundheits- und sicherheitspolizeilicher Art von Bedeutung sein müßten. Es kann auch leicht zum Streit darüber kommen, ob eine gemeindliche Maßnahme, von der feststeht, daß eine spezielle Übertragung der Befugnis hierzu durch den Gouverneur nicht erfolgt ist, eine polizeiliche Maßregel ist oder nicht. Die Auslegung des Begriffes Polizei war von jeher strittig.⁶³⁾ Am richtigsten dürfte es sein, Polizei im Sinne der *StD.* und *StD.* entsprechend der neueren, in der Literatur vertretenen Anschauung als diejenige Verwaltungstätigkeit zu bezeichnen, die sich in Beschränkung der Handlungsfreiheit und in Zwang äußert, die also nicht einen materiell abgegrenzten Zweig der inneren Verwaltung darstellt, wie dies vielfach in der heimischen Praxis geschieht, sondern das ganze Gebiet derselben durchdringt. Scheinbar steht dieser Auffassung § 47 *StD.* entgegen, der die Zwangsgewalt dem Gemeindevorsteher generell überweist, ohne daß also die Übertragung von einer speziellen Anordnung und Über-

⁶²⁾ *WBl.* 222.

⁶³⁾ *S. v. Bitter*: Handwörterbuch der preuß. Verw., „Polizei“.

weisung durch den Gouverneur abhängig wäre, wie dies bezüglich der Ortspolizei § 5 Ziff. 13 SWD. tut. Aber die in § 47 SWD. bezeichnete Zwangsgewalt bezieht sich nach ausdrücklicher Bestimmung nur auf die Durchsetzung von Anordnungen, die in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffen wurden. Die Ermächtigung zum Erlaß dieser Anordnungen, den polizeilichen Verfügungen und Ortsbesatzungen, erhält die Gemeinde nicht durch § 47 SWD. sondern hierzu ist eine spezielle Übertragung durch den Gouverneur erforderlich. Auch die Praxis steht auf dem Standpunkt, daß den südwestafrikanischen Gemeinden weder die Sicherheits- und Kriminalpolizei zusteht, noch das Recht, Maßnahmen auf den im übrigen durch die SWD. generell überwiesenen Gebiete (Gesundheits-, Wasser-, Abfuhr-, Straßenreinigungswesen usw.) durch Androhung von Strafverfügungen ohne besondere Übertragung zu sichern. Dies geben selbst die energischsten Vertreter einer Erweiterung der Selbstverwaltungsrechte zu.⁶⁴⁾ Auch die Gerichte stehen auf dem Standpunkt, daß zu solchen Androhungen spezielle Überweisung durch den Gouverneur erforderlich ist.⁶⁵⁾ Als durch Verordnung betr. die Schlachtvieh- und Fleischbeschau vom 26. Juni 1911⁶⁶⁾ der Gouverneur von DSWA. die Gemeinden mit öffentlichen Schlachthäusern für befugt erklärte, durch Ortsbesatzungen den Schlachthauszwang einzuführen, wurde bei der Beratung des Entwurfes zu dieser V.D. im R.N. die Ansicht zum Ausdruck gebracht, daß angesichts der allgemeinen Bestimmung in § 5 Ziff. 7 SWD., die das Gesundheitswesen allgemein der Gemeinde zuweise, eine solche Gouv.V.D. einen unzulässigen Eingriff in das SWRecht der Gemeinde darstellen. Es wies dann der Gouverneur darauf hin, daß es sich bei den Bestimmungen der Fleischbeschau-Ordnung um sanitäts-polizeiliche Anordnungen handele, während in Ziff. 7 § 5 SWD. der Gemeinde lediglich das Recht zu Einrichtungen überwiesen seien, die zur Hebung der allgemeinen Gesundheit notwendig seien.⁶⁷⁾

Was nun die Abgrenzung des Begriffes der „allgemeinen Wohlfahrt, sowie der wirtschaftlichen Interessen der Gemeinde“ in Ziff. 10 und 11 der § 5 SWD. und § 3 StD. von den sonstigen in diesen Bestimmungen aufgezählten Angelegenheiten anlangt, so wird dieser Unterschied weniger Anlaß zu Streitigkeiten geben. Jedenfalls sind von ersteren die speziell aufgeführten Angelegenheiten auszuscheiden, obwohl durch Maßnahmen über Gesundheitswesen, Markt- und Armenwesen die allgemeine Wohlfahrt und die wirtschaftlichen Interessen berührt werden. Unter Ziff. 10 wäre wohl in der Hauptsache das

⁶⁴⁾ S. „komm. Probleme in SWA.“ in „die Hilfe“ Schöneberg-Berlin vom 21. August 1910; auch die Gemeinde Windhuk glaubte die Übertragung des Rechtes zu Strafandrohungen auf gesundheitspolizeilichem Gebiete besonders fordern zu müssen.

⁶⁵⁾ S. Urz. in Zeitschr. f. Kol. Recht, Beil. zu den kol. Monatsbl. Nr. 9 vom September 1913.

⁶⁶⁾ WBl. 1911.

⁶⁷⁾ S. Verhandlungen des R.N. für SWA. 1913 Sitzung vom 22. April 1913 S. 10.

Gefinde- und Hafenwesen, unter Ziff. 11 Feld-, Fischerei-, Forst-, Gewerbe- und Wasserwesen unterzubringen.

Weiter obliegt der Staatsaufsichtsbehörde die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Befugnisse, zu deren Ausübung eine spezielle Übertragung durch den Gouverneur erforderlich ist. Diese Befugnisse sind entweder in der die Ermächtigung des Gouverneurs zur Überweisung an die Gemeinde enthaltenden Vorschrift bestimmt bezeichnet oder sie können vom Gouverneur auf Grund einer generellen gesetzlichen Ermächtigung übertragen werden. Hiernach unterscheidet sowohl die SWD. als die StD. zwei Gruppen. Zur ersteren Gruppe sind die gesamten in § 3 StD. aufgezählten Befugnisse zu rechnen. Daß diese Aufgaben im Gegensatz zur SWD. dem der speziellen Übertragung bedürftenden Wirkungskreis angehören, zeigt, daß die Stadtgemeinden in N.A. von der Aufsichtsbehörde wesentlich abhängiger sind, als die südwestafrikanischen Gemeindeverbände. Eine solche Überweisung hat die Gouverneursverordnung vom 8. Januar 1914⁶⁸⁾ bereits dadurch vorgenommen, daß sie bis zum Erlaß besonderer Bestimmungen über den Umfang der den Stadtgemeinden nach § 3 zu fallenden Aufgaben die über den Umfang der Aufgaben der Kommunalverbände bestehenden Vorschriften und Grundsätze für anwendbar erklärte, also vorerst die in der RABD. betreffend die finanziellen Obliegenheiten der Kommunalverbände in DDA. vom 12. September 1906⁶⁹⁾ aufgeführten Befugnisse den Stadtgemeinden übertrug. Zu dieser Gruppe ist ferner die Ortspolizei in SWA. zu rechnen, denn nach § 5 Ziff. 13 SWD. ist spezielle Übertragung durch den Gouverneur erforderlich. In N.A. dagegen ist die Ortspolizeiverwaltung der nächstfolgenden Gruppe zuzuzählen. Der Gouverneur braucht die Ortspolizeiverwaltung nicht im Ganzen zu übertragen, er kann die Überweisung auch auf einzelne Gebiete beschränken z. B. Sicherheitspolizei, Recht zur Ausweisung, zur Ausgabe von Paßmarken, Durchführung von Meldepflicht, Preß-, Vereins-, Sitten-, Gewerbe-, Gesundheits-, Wasserpolizei. Es ergibt sich dies aus dem Gebrauch des Wortes „soweit“ in Ziff. 13 § 5 SWD.

Die zweite Gruppe des speziell zu überweisenden Wirkungskreises ist der in § 8 SWD. und § 4 StD. erwähnte Kreis der weiteren örtlichen Angelegenheiten. Hier steht es im Ermessen des Gouverneurs lediglich die Befugnis zu überweisen oder auch diese zugleich mit der Verpflichtung. Unter diese Bestimmung dürften die standesamtlichen Befugnisse⁷⁰⁾ und für Ostafrika die Ortspolizei zu zählen sein. Würde sich die Gemeinde derartige Befugnisse ohne eine Übertragung durch den Gouverneur aneignen, sei es, daß dieser dieselben nicht übertragen will oder nicht übertragen kann, etwa weil sie keine „örtlichen“ sind, so würde sie sich einem berechtigten staatsaufsichtlichen Einschreiten aussetzen.

⁶⁸⁾ Art. I. Anz. f. DDA.

⁶⁹⁾ RG. X, 312.

⁷⁰⁾ S. § 1 RR. Verf. betr. die standesamtliche Zuständigkeit in den Schutzgebieten in Afrika und der Südsee 27. März 1908 KolBl. 372.

b) Überschreitung des freien Ermessens innerhalb der Befugnisse.

Innerhalb des Kreises der Befugnisse ist das freie Ermessen der Gemeindeverwaltung wieder erheblich eingeschränkt und auch die Einhaltung dieser Grenzen ist eine wichtige Aufgabe der Staatsaufsichtsbehörde; so ist das Recht auf freie Wahl der Vertreter eingeschränkt durch die Bestimmung, daß ein Mitglied des städtischen Rates und der Stellvertreter des Vorsitzenden vom Gouverneur sowie auch der Vorsitzende selbst von dem Staat ernannt wird,⁷¹⁾ oder das Recht Abgaben zu erheben⁷²⁾ durch die Bestimmung, daß dieses nur subsidiär zusteht, also nur dann, wenn die Leistungen aus anderen Einnahmen nicht bestritten werden können, ferner daß es sich auf alle Einwohner erstrecken muß und daß niemand willkürlich befreit werden kann. Die für SWA. zu erwartende Kommunalsteuerordnung dürfte insbesondere eine Erweiterung der dem Ermessen der Gemeinde gezogenen Schranken bringen. Auch dem Rechte, Ortsgesetze zu machen, sind mehrfache Schranken insofern gesetzt als Ortsgesetze, die in das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen eingreifen nur dann von der Gemeinde erlassen werden können, wenn ihnen das Recht zu dieser Tätigkeit, die einen Akt der Ortspolizei darstellt, vom Gouverneur übertragen ist,⁷³⁾ ferner insofern als die Ortsgesetze vielfach der Genehmigung bedürfen.⁷⁴⁾

c) Überschreitung der auf die Geschäftsführung bezüglichen Vorschriften.

Weiter hat die Aufsichtsbehörde bei der Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Grenzen vor allem darauf zu achten, daß die Vorschriften über die Geschäftsführung beobachtet werden, nicht nur die verordnungsmäßigen, sondern auch diejenigen, die sich die Gemeinde durch Aufstellung einer Geschäftsordnung selbst gibt.⁷⁵⁾ Zu den gesetzmäßigen Geschäftsführungsvorschriften zählen die über die Pflicht, Haushaltspläne, Rechnungsabschlüsse, allgemeine Anordnungen und Entwürfe der Ortsgesetze zur Kenntnisaufnahme der Aufsichtsbehörde zu bringen,⁷⁶⁾ in den gesetzlichen Fällen die Genehmigungen einzuholen, gewisse Angelegenheiten der Beschlußfassung des Gemeinderates bzw. des städtischen Rates zu unterstellen,⁷⁷⁾ ferner die gesamten Vorschriften über die gemeindliche Wirtschaftsführung.

⁷¹⁾ § 11 StD.

⁷²⁾ §§ 74 SWD.

⁷³⁾ § 5 Ziff. 13 und § 13 SWD.; § 7 Abs. II StD. vgl. Verordnung d. Gouv. betr. Schlachtvieh- und Fleischschau vom 26. November 1911 KolBl. S. 574 § 2 IV.

⁷⁴⁾ § 80 Ziff. 3 SWD. und § 29 StD.

⁷⁵⁾ § 52 SWD.

⁷⁶⁾ § 81 SWD., § 133 Abs. III, § 30 StD.

⁷⁷⁾ § 51 SWD., § 28 Satz 2 StD.

d) Nichterfüllung der Verpflichtungen und sonstiges ungesetzliche Verhalten.

Neben dem Recht auf freies Tun begreift das Recht der *EW.* in sich das Recht nach freiem Ermessen alles zu unterlassen, was der Gemeinde beliebt. Aber dieses Recht ist im Interesse des Staates, der Gemeinde selbst und Privater eingeschränkt und zwar durch sämtliche gesetzlichen Bestimmungen und Gouverneursverfügungen, die der Gemeinde Verpflichtungen auferlegen. Kommt die Gemeinde diesen Verpflichtungen nicht nach, dann hält sie die ihrem Recht auf freies Unterlassen gezogenen gesetzlichen Grenzen nicht ein, sie handelt gesetzwidrig und schafft damit die Voraussetzungen für ein Eingreifen der Staatsaufsichtsbehörde gemäß §§ 78, 79 *EW.* und §§ 47 Ziff. 4 b und 29 Ziff. 3 *StD.* Gemeindliche Verpflichtungen, denen nicht auch eine Befugnis zur Ausübung dieser Tätigkeit entspräche, können logischer Weise nicht vorkommen. Von dem gemeindlichen Aufgabenkreis kommt in erster Linie derjenige in Betracht, der unmittelbar durch die *EW.* in § 5 allgemein den Gemeinden übertragen ist. Wie bereits oben bemerkt, werden Streitigkeiten in der Praxis darüber, ob die Gemeinde zu etwas verpflichtet ist, häufiger sein als darüber, ob sie zu etwas berechtigt ist, wenigstens in den Schutzgebieten. Es sind auch dort bereits Meinungsverschiedenheiten darüber entstanden, ob eine Maßnahme, die der Gemeinde von der Aufsichtsbehörde zugemutet wurde, unter die in § 5 *EW.* aufgezählten Verpflichtungen gehöre; so in *EW.* über die Auslegung der Ziff. 8 zwischen den Gemeinden die u. a. auch darauf hinwiesen, daß die nach § 11 *RRWD.* vom 15. Mai 1909 vorgesehene spezielle Übertragung noch nicht erfolgt gewesen sei, und dem Rechnungshof, der auf dem Standpunkt steht, daß die Gemeinde nicht nur für ihre Gemeindearmen, die gemäß § 3 *EW.* ihren ständigen Wohnsitz und ihre Niederlassung innerhalb des Gemeindebezirktes haben, zu sorgen habe, sondern auch für diejenigen Armen, die sich dort, wenn auch nur ganz kurze Zeit aufhalten, aufzukommen habe. Bereits im September 1910 hatte eine Konferenz der Gemeindevorsteher die Ausarbeitung eines Entwurfs über die Armenfürsorge in *EW.* beantragt und dann selbst einen Entwurf vorgelegt.⁷⁸⁾ Die Regierung erklärte, angesichts der Haltung der Rechnungsbehörde auch den für die Gemeinde ungünstigen Standpunkt einnehmen zu müssen, wenn sie auch anerkannte, daß der Gemeinde eine sehr große Belastung hierdurch entstehe.⁷⁹⁾

Auch die Nichterfüllung von Verpflichtungen, die in anderen Gesetzen der Gemeinde auferlegt sind, kann Anlaß zum staatsaufsichtlichen Einschreiten geben. Dieser Grundsatz muß aber auf die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen beschränkt werden. Da zur Feststellung

⁷⁸⁾ Vgl. Art.: *EW*-Fragen in *DEWA.* v. Assessor Köh, *KolZtschr.* 14. Februar 1913 Nr. 7.

⁷⁹⁾ *S. Verh. d. LR. f. DEWA.* Prot. über die Sitzung vom 9. Mai 1912 S. 7 ff.

privatrechtlicher Verpflichtungen der Gemeinde⁸⁰⁾ die bürgerlichen Gerichte berufen sind, würde ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegenüber der Gemeinde, das die Erfüllungen derartiger Verpflichtungen zum Ziele hat, ein Eingreifen in die Zuständigkeit einer anderen Behörde bedeuten,⁸¹⁾ und zwar muß dieser Grundsatz auch bezüglich solcher Verpflichtungen zur Anwendung kommen, die bereits durch einen Titel des Gerichtes festgestellt sind.⁸²⁾ Soweit allerdings die Verwaltungsbehörde zur Vollstreckung derartiger Titel auch in den Schutzgebieten kraft besonderer Bestimmung berechtigt und verpflichtet ist, z. B. wenn sie von dem Gerichte im Wege der Rechtshilfe angegangen wird, steht einer Einwirkung der Aufsichtsbehörde auf die Gemeinde nichts im Wege.

Weitere Verpflichtungen, die das freie Recht der Gemeinde auf Unterlassen beschränken, werden durch spezielle Verfügungen des Gouverneurs übertragen.⁸³⁾ Hierher gehören die weiteren örtlichen Angelegenheiten, die der Gouverneur nach § 8 SWD. und § 3 StD. überweisen kann. Um eine Verpflichtung von sich fern zu halten, wird bei einem Streit zwischen Staatsaufsichtsbehörde und der Gemeinde die letztere nicht wie im vorigen Falle die Zugehörigkeit der strittigen Angelegenheit zu dem überwiesenen Wirkungskreise bestreiten, sondern die Fähigkeit der Aufsichtsbehörde die Angelegenheit zu überweisen. Trotz der allgemeinen Fassung der Bestimmungen ist das freie Überweisungsrecht des Gouverneurs in einiger Beziehung beschränkt, so daß sich für die Gemeinde auch hier Handhaben zu Beschwerden bieten. So muß die Angelegenheit eine örtliche sein. Es kann sonach keine Angelegenheit überwiesen werden, die die Gemeinde gar nicht berührt, sondern etwa einen übergeordneten Verband z. B. den Staat oder eine andere Gemeinde. Es sind diejenigen Angelegenheiten nicht übertragbar, für die die betr. Gemeinde entweder sachlich oder örtlich nicht zuständig ist. Andererseits wird es aber dem Gouverneur nicht verwehrt sein, auch Angelegenheiten der Gemeinde zuzuweisen, die kraft einer Bestimmung eines in der Befugnis zur Rechtssetzung ihm übergeordneten Organes also des RR.s, bereits einer anderen Stelle, etwa dem Bezirksamt überwiesen sind. Denn der RR. hat gerade damit, daß er dem Gouverneur das Übertragungsrecht an die Gemeinde einräumte, diesem auch das Recht erteilt, nach seinem Ermessen die von ihm dem RR. getroffenen Maßnahmen über die Verteilung der Aufgaben abzuändern, es sei denn, daß aus der Verfügung des RR.s ein gegenteiliger Wille zu entnehmen wäre. Noch weniger steht dem etwas im Wege, daß der Gouverneur die von

⁸⁰⁾ Selbst m. E. Die bürgerlich-rechtliche Haftung der Gemeinde für die in ihrem Gebiete durch öffentlichen Auslauf entstandenen Schäden s. v. Hoffmann, Ztschr. f. KolPol. VI S. 483 f.

⁸¹⁾ Vgl. R u d, WürttGewD. Art. 188 Anm. 1.

⁸²⁾ Anders Art. 157 VIII rchGemD., wonach die Behörde auch zum Vollzug einer durch rechtskräftige Entscheidung auf dem Zivil- oder Verwaltungsrechtsweg festgestellten Verpflichtung die nötigen Verfügungen gegen die Gem. treffen kann. S. K a h r, Art. 157 Anm. 16.

⁸³⁾ § 5 Ziff. 13 SWD.

ihm selbst getroffenen Bestimmungen über die Abgrenzung eines Tätigkeitskreises einer Behörde abändert. So kann er z. B. die auf dem Gebiete der Jagd und Impfpolizei liegenden Tätigkeiten der Ausstellung von Jagdscheinen, der Anordnung, daß sämtliche Weiße und Farbige geimpft werden, der Gemeinde an Stelle des Bezirksamtes überweisen, das nach § 4 der südwestafrikanischen Impfverordnung vom 30. Juli 1912⁸⁴⁾, § 5 der südwestafrikanischen Jagdverordnung vom 15. Februar 1909⁸⁵⁾ und Art. 1 der V.D. betr. Abänderung der letzteren vom 4. Oktober 1910⁸⁶⁾ sämtlich Verordnungen des Gouverneurs von DSWA., zuständig ist. Eine weitere örtliche Angelegenheit im Sinne des § 8 SWD. ist die Verpflichtung der Gemeinderäte zur Leistung von Rechtshilfe an die staatliche Behörde, die der Gouverneur von DSWA. in der Ausführungsverordnung vom 15. Mai 1909⁸⁷⁾ den Gemeinderäten überwies, wenn auch § 8 SWD. nicht unter den im Eingange der V.D. erwähnten rechtlichen Grundlagen mit aufgeführt ist.

Ein grundlegender Unterschied zwischen der Übertragung neuer Verrichtungen in den Schutzgebieten und den mutterländischen Gemeindeordnungen besteht darin, daß solche in letzteren in der Regel nur durch Gesetz zugewiesen werden können,⁸⁸⁾ während in den Schutzgebieten eine Verfügung des Gouverneurs genügt. Da in D.A. die Befugnisse der Aufsichtsbehörde auch dem Gouverneur zustehen, ergibt sich die im heimischen Rechte nicht denkbare Erscheinung, daß dasselbe Organ mit der Übertragung neuer Verrichtungen sich die Grundlagen für ein aufsichtliches Eingreifen selbst schafft. Neben dem Verbot, andere als ausdrücklich durch Gesetz oder spezielle Übertragung überwiesene Tätigkeiten vorzunehmen, neben dem größeren Umfang der Aufsichtsgewalt der Aufsichtsbehörden in den Schutzgebieten und ihre größeren Bewegungsfreiheit in den Mitteln ist dieser Umstand der Hauptgrund dafür, weshalb die Gemeinden in den beiden Schutzgebieten im Verhältnis zur Aufsichtsbehörde eine wesentlich abhängigere Stellung haben als die heimischen Gemeinden.

Abgesehen von den erwähnten 4 Gruppen, die wohl die hauptsächlichsten Fälle der Gesetzesverletzung durch die Gemeinde umfassen, aber nur exemplifikativ angeführt wurden, können auch noch sonstige ungesetzliche Maßnahmen der gemeindlichen Verwaltungsorgane die Grundlage für ein staatsaufsichtliches Eingreifen bilden. In allen Fällen macht es in den beiden Schutzgebieten keinen Unterschied, ob die gesetzlichen Schranken zum Nachteil des Staates, Privater oder der Gemeinde selbst verletzt werden.⁸⁹⁾

⁸⁴⁾ KolBl. S. 931.

⁸⁵⁾ KolBl. S. 376.

⁸⁶⁾ KolBl. S. 920.

⁸⁷⁾ KolBl. S. 715.

⁸⁸⁾ Seydel-Piloth, BayrStaatsr. S. 528 und 529, Art. 156 X. bayrGemD.

⁸⁹⁾ Anders z. B. Art. 157 rchGemD. wo das Verfahren von Amts wegen sich nur darauf erstreckt, daß die gesetzlichen Schranken nicht zum Nachteil des Staates überschritten werden.

§ 10.

Die ordnungswidrigen oder den städtischen Interessen zuwiderlaufenden Maßnahmen.

Mit der Überwachung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist weder in DSWA. noch in D. A. der Umfang der Aufsichtsgewalt erschöpft. Die SWD. bestimmt in § 78 Abs. 1, daß die Aufsichtsbehörde auch darüber zu wachen hat, daß die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten ordnungsmäßig zu erfolgen habe und § 27 Ziff. 4b StD. gibt der Aufsichtsbehörde das Recht, vorzugehen auch gegenüber Beschlüssen, die den städtischen Interessen zuwiderlaufen. StD. und SWD. stimmen sonach darin überein, daß das staatsaufsichtliche Einschreiten nicht auf die Fälle einer Rechtsnormverletzung beschränkt ist und damit hat die Aufsichtsbehörde gegenüber den meisten mütterländischen Gemeindeordnungen eine wesentliche Erweiterung ihrer Befugnisse zugestanden erhalten. § 92 der schleswig-holsteinischen StD. spricht ausdrücklich aus, daß der Aufsichtsbehörde über die Nützlichkeit oder Zweckmäßigkeit keine Kognition zusteht und Schön vertritt m. G. für die meisten preussischen Gemeindeordnungen mit Recht den Standpunkt,⁹⁰⁾ daß in sämtlichen preussischen StD.en nunmehr auf Grund des § 15 des Zuständigkeitsgesetzes lediglich die Gesetzmäßigkeit der aufsichtlichen Prüfung untersteht. Dasselbe gilt für die bayerischen GemD.en und Baden. Die hannoversche StD. vom 24. Juni 1858 sieht dagegen in § 119 ausdrücklich u. a. ein Eingreifen der Staatsaufsichtsbehörde in die Vermögensverwaltung schon dann vor, wenn „angemessene Grundsätze“ bei der Vermögensverwaltung nicht befolgt werden. Die StD. und SWD. gehen nicht so weit den Aufsichtsbehörden eine Kritik darüber einzuräumen, ob die Gemeinde einen zweckmäßigen oder unzweckmäßigen Gebrauch von ihren Befugnissen gemacht hat. Die frühere Fassung des § 79 im Entwurf zur SWD. „als im öffentlichen Interesse liegend“ statt „im Gemeindeinteresse nötig“ wurde auf Wunsch der Kommission zur Beratung des Entwurfes deshalb abgeändert, damit die Aufsicht nicht nach dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit geübt werde.⁹¹⁾ Wenn die Aufsichtsbehörde also auch nicht Maßnahmen beanstanden kann, die die Interessen anderer Körperschaften oder eines einzelnen verletzen, sondern lediglich solche, die die gemeindlichen Interessen beeinträchtigen bzw. die Grundsätze ordnungsmäßiger Verwaltung, so kann sie doch auf Grund dieser Bestimmung auch die Einhaltung bloßer Verwaltungsgrundsätze erzwingen und Beschlüsse beanstanden, die sich vollständig innerhalb der gesetzlichen Vorschriften bewegen, also weder

⁹⁰⁾ S. Hirth's Annalen S. 843 Fußn. 2. A. A. für die StD. der 6 östl. Provinzen: Ledermann, der in Num. 2 zu § 76 seines Kommentars bemerkt, daß auch Fragen der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit, sowie der Angemessenheit der städtischen Verwaltungshandlungen der Prüfung der Behörde unterliegen. Für Bayern s. Seydel-Piloth S. 524 Fußn. 36; f. Baden: Bornhak, Bibl. d. öffentl. Rechts S. 98

⁹¹⁾ DSWAZtg. 1908 Nr. 17.

eine Überschreitung der Befugnisse noch die Verweigerung der Erfüllung einer Verbindlichkeit in sich schließen, noch sonst gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen.

Die Bewegungsfreiheit der Aufsichtsbehörde wird dadurch wesentlich gesteigert, daß in den Schutzgebieten noch keine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht. Im Falle des Bestehens einer solchen müßte die Entscheidung darüber, ob ein gemeindlicher Verwaltungsakt den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Wirtschaft und den städtischen Interessen entspricht, der Nachprüfung des Verwaltungsgerichtes unterstellt werden, während sie jetzt der Auslegung nach dem pflichtgemäßen Ermessen der Aufsichtsbehörden überlassen ist. Eine Beschwerde der Gemeinde, die die Ungefährlichkeit, Ordnungswidrigkeit oder Benachteiligung der gemeindlichen Interessen bei dem betreffenden Verwaltungsakte zugibt, im übrigen aber die Zweckmäßigkeit des staatsaufsichtlichen Einschreitens bestreitet, müßte also vor einem Verwaltungsgericht der Schutzgebiete zurückgewiesen werden, während nach den meisten heimischen Gemeindeordnungen schon im Falle eines Nachweises der Gesetzmäßigkeit ihrer Handlungsweise die Gemeinde die Aufhebung des staatsaufsichtlichen Aktes im Verwaltungsrechtswege erzielen wird.

Ein ordnungswidriges und den städtischen Interessen zuwiderlaufendes Verhalten kann nicht nur ein Tun, sondern auch ein Unterlassen sein, wie dies auch für das gesetzwidrige Verhalten bereits betont wurde. Es hat ebenso, wie Gegenstand der Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Grenzen nicht lediglich Einhaltung der den Befugnissen im Gesetze gezogenen Grenzen, sondern auch die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen durch die Gemeinde war, auch die Prüfung der Verwaltungsmaßnahmen der Gemeinde durch die Aufsichtsbehörde sich nicht nur darauf zu erstrecken, ob die Befugnisse ordnungsmäßig und den städtischen Interessen entsprechend ausgeübt wurden, sondern auch ob die Erfüllung der Verpflichtungen diesen Anforderungen entsprach und es ist nicht so, daß sich die Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung lediglich auf die Ausübung der Befugnisse, und die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit lediglich auf die Erfüllung der Verpflichtungen beziehe.

Da den Gemeinden durch die Verordnungen nicht spezialisierte Aufgaben überwiesen wurden, sondern in ihnen nur eine mehr allgemeine Zuweisung der Verpflichtungen erfolgte, so kann die Aufsichtsbehörde bestimmen, was innerhalb des Aufgabenkreises ordnungsmäßig ist und den städtischen Interessen entspricht. Es ergibt sich daraus für die Aufsichtsbehörde eine große Bewegungsfreiheit. Statt zu bestimmen, daß die Aufsichtsbehörde darüber zu wachen hat, daß die Verwaltung ordnungsmäßig bzw. den städtischen Interessen gemäß erfolgt, hätte der Gesetzgeber auch einfach im Gesetze eine diesbezügliche Verpflichtung der Gemeinde auferlegen können; die Befugnis der Aufsichtsbehörde gesetzwidrige Verwaltungsakte zu beanstanden, hätte dann obige Befugnis ohne weiteres in sich geschlossen.

In den bisher angeführten Punkten bestand, wie bemerkt, Übereinstimmung zwischen der StD. und StV. Während die Aufsichtsgewalt bezüglich ihrer einen Seite in beiden Gemeindeordnungen übereinstimmend dahin abgegrenzt ist, daß die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu überwachen ist, hat der zweite Teil der Aufsichtsbefugnisse eine verschiedene Fassung erfahren, in der StV. dahin, daß sie ordnungsgemäß geführt wird, in der StD. den städtischen Interessen entsprechend. Bei der Auslegung des Begriffes „ordnungsmäßige Verwaltung“ dürfen nicht ausschließlich die heimischen Anschauungen, die entwickeltere Verhältnisse zur Voraussetzung haben, zugrunde gelegt werden, es müssen die Verhältnisse der Schutzgebiete, die besonderer Natur sind, zur Berücksichtigung gelangen. Immerhin bieten die einheimischen Anschauungen wertvolle Anhaltspunkte. So würde die Staatsaufsichtsbehörde auch in den Schutzgebieten zum Einschreiten berufen sein, wenn sich die Gemeindeverwaltung anstatt von sachlichen, von persönlichen, politischen, konfessionellen, verwandtschaftlichen Gesichtspunkten leiten ließe und Nepotismus oder Basenwirtschaft sich breit machen würde.⁹²⁾ Abgesehen davon hat aber die Aufsichtsbehörde in den Schutzgebieten insbesondere noch darüber zu wachen, daß die Weißen ihre Herrschaft nicht zur Unterdrückung und Übervorteilung der Eingeborenen ausnützen. Einen Anhaltspunkt dafür, was unter ordnungsmäßiger Verwaltung des Vermögens zu verstehen ist, bietet § 117 der rev. hannov. StD. vom 24. Juni 1858, nach der die Verwaltung auf Erhaltung, haushälterische Benutzung, Verbesserung des städtischen Vermögens, sowie auf bestimmungsgemäße nützliche Verwendung der Einkünfte gerichtet sein soll, ferner die Übertragung der Schulden nach einem regelmäßigen Plane erfolgen muß. Die gleichen Gesichtspunkte können im wesentlichen der Auslegung des Begriffes einer den städtischen Interessen entsprechenden Verwaltung zugrunde gelegt werden. Immerhin wäre es unrichtig bei der abweichenden Fassung der StV. und der StD., die Behauptung aufzustellen, daß die Aufsichtsbefugnisse in beiden Schutzgebieten vollständig gleichen Umfang haben. Eine Annäherung der beiderseitigen Bestimmungen ergibt sich allerdings, wenn man richtigerweise unter städtischen Interessen nicht lediglich Vermögensinteressen versteht, sondern z. B. auch das Interesse an künstlerischer Ausgestaltung, Aufrechterhaltung des Gesundheitszustandes der Einwohner, weiter auch nicht nur die derzeitigen Vermögensinteressen ins Auge faßt, sondern der Aufsichtsbehörde ein Recht auf Einschreiten als den städtischen Interessen zuwiderlaufend auch zugesteht, wenn zwar die Maßnahme im Augenblick eine Vermögensvermehrung zur Folge hätte, für die Zukunft aber durch Beeinträchtigung der Kreditwürdigkeit der Gemeinde eine finanzielle Schädigung hervorrufen würde. Trotzdem ist es möglich, daß eine Maßnahme zwar den städtischen Interessen entspricht, aber

⁹²⁾ S. BayGemZtg. 1896 S. 13.

den Grundsätzen ordnungsmäßiger Verwaltung zuwiderläuft oder andererseits vom Standpunkt einer ordnungsmäßigen Verwaltung aus nicht zu beanstanden ist, aber doch nicht im Einklang mit den städtischen Interessen steht. So kann als den städtischen Interessen zuwiderlaufend ein Verwaltungsakt nicht angesehen werden, der ausschließlich das Interesse eines einzelnen verletzt, während der Grundsatz der ordnungsmäßigen Verwaltung auch unter Umständen erfordern kann, daß auch das Interesse eines einzelnen geschützt wird. Allerdings dürften die städtischen Interessen schon wieder in Mitleidenschaft gezogen sein, wenn das Interesse eines größeren Personenkreises innerhalb der Gesamtheit der Gemeindeangehörigen z. B. der Eingeborenen geschädigt wird und andererseits wird bei ausschließlicher Verletzung des Interesses eines einzelnen doch nur ausnahmsweise eine ordnungswidrige Verwaltung anzunehmen sein. Diese Seite der Aufsichtstätigkeit unterscheidet sich daher von der früher behandelten, wo eine solche bei jeder Gesetzesverletzung, auch einer die lediglich einem einzelnen zum Nachteil gereicht, für möglich erklärt wurde.

2. Die speziellen Voraussetzungen bei einzelnen besonderen Arten der Aufsichtsführung.

§ 11.

Anhalten des Gemeindevorstehers und Auflösung der Gemeindevertretung.

a) Anhalten des Gemeindevorstehers.

Die Anwendung der erstgenannten Art setzt nach § 78 Abs. 2 Ziff. 3 S.W. einen ungesetzlichen oder den Rahmen der gegebenen Zuständigkeit überschreitenden Beschluß voraus. Die Aufsichtsbehörde kann also den Gemeindevorsteher nur dazu anhalten, einen Beschluß zu beanstanden, aber nicht dazu, den Gemeinderat zu veranlassen, einen bestimmten Beschluß zu fassen. Dieser muß entweder ungesetzlich sein oder wenn nicht, dann doch den Rahmen der gegebenen Zuständigkeit überschreiten. Gesetz ist wieder im materiellen Sinne zu verstehen. Ein Beschluß des Gemeinderates, in dem dieser sich Befugnisse aneignet, die der Gemeinde überhaupt nicht zustehen, wird in der Regel bereits ungesetzlich sein. Soll das „oder“ einen Sinn haben, dann können unter den den Rahmen der gegebenen Zuständigkeit überschreitenden Beschlüssen auch nichts anderes als „den Gemeindeinteressen zuwiderlaufende Beschlüsse“ zu verstehen sein. Denn es wäre nicht einzusehen, weshalb die Voraussetzung des Rechtes der Aufsichtsbehörde, den Gemeindevorsteher zur Beanstandung anzuhalten, anders hätte geregelt werden sollen, als die Voraussetzungen der in § 49 Abs. 2 Ziff. 6 S.W. geregelten Befugnis des Gemeindevorstehers selbst zur Beanstandung solcher Beschlüsse. Die Aufsichtsbehörde kann doch den Gemeindevorsteher nicht zu etwas anhalten, wozu dieser nicht berechtigt ist.

Die Voraussetzungen des Rechtes der Aufsichtsbehörde in Ostafrika zum Anhalten des Vorsitzenden des städtischen Rates nach dieser Richtung sind im wesentlichen die gleichen, wie die in ÖSW. Auch in Ö. kann die Aufsichtsbehörde den Vorsitzenden nur in den Fällen zur Beanstandung eines Beschlusses des städtischen Rates anhalten, in denen der Vorsitzende selbst beanstanden kann. Es muß ein gesetzwidriger oder den städtischen Interessen zuwiderlaufender Beschluß vom städtischen Rat gefaßt worden sein. In Ö. ist die Befugnis der Aufsichtsbehörde zum Anhalten des Vorsitzenden des städtischen Rates zur Beanstandung nicht speziell erwähnt. Das Gebrauchmachen von dieser Befugnis ist nur von dem Vorhandensein der allgemeinen in § 27 Ziff. 4 e StD. erwähnten Voraussetzungen abhängig, nicht von speziellen.

Anders in ÖSW. Es bilden dort zwar sowohl nach § 78 Abs. 1 als § 78 Abs. 2 Ziff. 3 ungesetzliche Beschlüsse die Grundlage für ein Einschreiten, aber nach § 78 ist auch gegenüber Maßnahmen der Gemeinde, die nicht in Beschlußform ergehen, ein Eingreifen möglich, ferner ist im § 78 Abs. 1 eine ordnungswidrige Verwaltung, im § 78 Abs. 2 Ziff. 3 eine den Gemeindeinteressen zuwiderlaufende Verwaltung die andere Voraussetzung. Es sei hierzu auf die Ausführungen im vorhergehenden Paragraphen verwiesen über das Verhältnis der Bestimmungen des § 78 Abs. 1 ÖWD. zu der des § 27 Ziff. 4 b StD., wo sich derselbe Gegensatz ergab S. 67 der Abhandl. Wie sich die Aufsichtsbehörde zu verhalten hat, wenn für eine Maßnahme die Voraussetzungen beider Bestimmungen der ÖWD. oder nur einer derselben zutreffen, wurde in § 5, S. 44 und 45 der Abhandlung erörtert.

Nicht nur ein Tun, sondern auch ein Unterlassen kann die Grundlage für ein Anhalten des Gemeindevorstehers bilden, ebenso wie in § 78 Abs. 1 ÖWD. Denn ein Beschluß des Gemeinderates kann ein Tun aber auch ein Unterlassen zum Inhalt haben. Insofern besteht auch eine Übereinstimmung mit der weiteren speziellen Art der Aufsichtsführung, die in § 36 ÖWD. enthalten ist.

b) Verwarnung, Aufhebung der Mandate und Anordnung von Neuwahlen.

Das in § 36 ÖWD. zur Voraussetzung der Anwendung dieser Arten gemachte pflichtwidrige Verhalten umfaßt ebenfalls ein Tun und ein Unterlassen. Diese Bestimmung dürfte im Verhältnis der *lex specialis* zur generellen des § 78 Abs. 1 ÖWD. stehen. Denn unter pflichtwidrigem Verhalten hat man sich eben ein gesetz- und ordnungswidriges zu denken. Nach § 36 ÖWD. muß dasselbe außerdem noch „fortgesetzt“ erfolgt sein. In der StD. sind die genannten Arten nicht besonders erwähnt. Ihre Benützung ist daher an das Vorhandensein der allgemein in § 27 Ziff. 4 b StD. für die Ausübung der Aufsicht aufgestellten Voraussetzungen gebunden.

§ 12.

Ersatzvornahme und Zwangsetatifizierung; Besetzung der Stelle des Gemeindevorstehers und kommissarische Verwaltung.

a) Ersatzvornahme und Zwangsetatifizierung.

Die Voraussetzungen für die Anwendung der beiden erstgenannten Arten der Aufsichtsführung haben ihre Regelung in §§ 79 *GBD.* und 29 *Ziff. 3 StD.* gefunden und zwar in einer im wesentlichen übereinstimmenden Fassung. Eine Abweichung, die wohl nur aus redaktionellen Gründen erfolgt ist, besteht darin, daß in § 79 *GBD.* das Unterlassen von „Leistungen und Einrichtungen“, in § 29 *Ziff. 3* von „Berrichtungen“ erfordert wird, weiter daß in ersterer Bestimmung allgemein von der Gemeinde, in letzterer nur von dem Organ des städtischen Rates die Rede ist. Die Bestimmung ist in ähnlicher Fassung in den meisten heimischen Gemeindeordnungen enthalten. Die beiden Schutzgebietsverordnungen weichen von der entsprechenden Bestimmung der *StD.* in Schaumburg-Lippe⁹³⁾ insofern ab, als in den Schutzgebieten das Mittel nur beim Unterlassen, nicht beim direkten Verweigern gegeben ist, andererseits nicht nur bei Nichterfüllung von gesetzlich obliegenden, sondern auch im Gemeindeinteresse nötigen Verpflichtungen.

Für das Verhältnis von § 79 *GBD.* und § 29 *Ziff. 3 StD.* einerseits und § 78 *Abf. 1 GBD.* bzw. 27 *Ziff. 4b StD.* kann auf die Ausführungen im vorausgehenden § 11 der *Abh.* über das Verhältnis zwischen § 78 *Abf. 2 Ziff. 3* zu § 78 *Abf. 1* verwiesen werden. Die Anwendung der in §§ 79 *GBD.* bzw. 29 *Ziff. 3 StD.* erwähnten Arten der Aufsichtsführung setzt abgesehen von den erwähnten materiellen Voraussetzungen die Einhaltung eines bestimmten Verfahrens voraus; die Gemeinde muß vor Zwangsetatifizierung zur Erfüllung der Berrichtung angehalten worden sein, wogegen ein Nachweis dafür, daß die staatsaufsichtliche Maßnahme geboten war, nicht erbracht zu werden braucht.

b) Besetzung der Stelle des Gemeindevorstehers und kommissarische Verwaltung.

Ein besonders geartetes Unterlassen wird verlangt bei der Anwendung der in § 43 *Ziff. 2* und 3 *GBD.* genannten Arten der Aufsichtsführung, nämlich Besetzung der Stellen des Gemeindevorstehers und kommissarische Verwaltung. Bei diesen ist Voraussetzung, daß der Gemeinderat die Wahl des Gemeindevorstehers verweigert oder sie zwar nicht ablehnt, aber über ein halbes Jahr hinaus verzögert; im zweiten Fall, der *Ziff. 3* ist Voraussetzung eine erfolgte Wahl, Nichtbestätigung des Gewählten und neuerliche Wahl einer Person, der die Bestätigung wiederum versagt werden muß.

⁹³⁾ *S. § 98 Abf. II Ziff. 5 LippStD.*: „In den Fällen, in denen die städt. Kollegien oder eines derselben unterlassen oder verweigern die der Gemeinde gesetzlich obliegenden Leistungen auf den Haushaltsplan zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, ist das Ministerium befugt“

c) Die besonderen Voraussetzungen des durch Beschwerde
veranlaßten Verfahrens.

§ 13.

Im bisherigen wurden die Voraussetzungen für die Anwendung der verschiedenen Aufsichtsmittel behandelt. Ähnlich wie die in §§ 11 und 12 erörterten Voraussetzungen hat nun die StD. noch besondere, mit den Voraussetzungen der Aufsichtsmittel nicht vollständig übereinstimmende Voraussetzungen für den Fall aufgestellt, wenn das Aufsichtsverfahren durch eine Beschwerde veranlaßt wird, die sich auf einen Rechtsanspruch stützt. Die StD. hat dies unterlassen. Ein Analogon dafür, daß der Umfang des durch Beschwerde veranlaßten Verfahrens verschieden ist von dem Offizialverfahren, findet sich in Art. 163 Abs. 3 rrhGemD., der im Gegensatz steht zu Art. 157 Abs. 4 a. a. D.

Wenn auch § 69 StD. in erster Linie Voraussetzungen dafür aufstellen will, in welchen Fällen der Gemeindeangehörige einen Anspruch auf Einschreiten der Aufsichtsbehörde hat, so ergibt sich doch aus § 69 StD. nicht nur, daß unter den gleichen Voraussetzungen die Aufsichtsbehörde ihrer vorgesetzten Behörde gegenüber zum Einschreiten verpflichtet ist, sondern auch, daß sie in allen diesen Fällen auch befugt ist, sich staatsaufsichtlich zu betätigen. Denn einer Verpflichtung entspricht wie bereits erörtert auch eine Befugnis zum Handeln auf der Seite des Verpflichteten.

Die besonderen Voraussetzungen formeller Natur, die § 69 gegenüber dem § 78 aufstellt, wurden bereits eingangs S. 34 der Abh. behandelt. Vgl. auch S. 47 und 48 der Abh. Im Nachfolgenden sei nun in Ergänzung der dortigen Ausführungen die Frage untersucht, inwiefern die materiellen Voraussetzungen des § 69 von denen des § 78 und denen der sonstigen Aufsichtsmittel abweichen. Der in §§ 78 ff. geregelte Umfang der Verpflichtungen und Befugnisse der Aufsichtsbehörde, die darauf gerichtet sind, darüber zu wachen, daß die Gemeindeangelegenheiten ordnungsgemäß und innerhalb der gesetzlichen Grenzen geführt werden, deckt sich nun, wie bereits erwähnt, nicht vollkommen mit dem Umfange der in § 69 enthaltenen Verpflichtungen und Befugnisse der Aufsichtsbehörde. Denn dort wird ein den Gemeindeinteressen schädliches Verhalten der Gemeinde verlangt. Nicht in allen Fällen, in denen die Aufsichtsbehörde verpflichtet ist, nach § 78 StD. einzuschreiten, hat auch der Gemeindeangehörige einen Anspruch darauf nach § 69 StD. und es sind auch Fälle möglich, wo eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörde zum Eingreifen nach § 69 besteht, aber keine solche auf Grund des § 78. Diese Seite wurde bereits in § 3 der Abhandlung erörtert. Dasselbe gilt bezüglich der Befugnis zum Eingreifen. Es sind Fälle denkbar, wo zwar § 78 ein solches zuläßt, aber nicht § 69 und umgekehrt. § 69 gibt dem Gemeindeangehörigen keinen Anspruch auf Einschreiten bei ungesetzlichem Verhalten und die Aufsichtsbehörde ist in diesem

Falle auch nach § 69 nicht hierzu berechtigt, sondern nur dann, wenn hierdurch auch eine Schmälerung der Gemeindeinteressen hervorgerufen wird, ferner nicht in dem bereits erwähnten, nicht unmöglichen Falle, wo eine Maßnahme der Gemeinde den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Verwaltung zuwiderläuft, aber den Gemeindeinteressen entspricht. Andererseits hat der Gemeindeangehörige nach § 69 SVD. einen Anspruch auf Einschreiten, wenn eine Verwaltungsmaßnahme als gesetz- und ordnungsmäßig bezeichnet werden kann, aber die städtischen Interessen schädigt; insofern ist also der Umfang nach § 69 weiter als der nach § 78 SVD. Der Nachweis einer Rechtsnormverletzung genügt noch nicht, um den Gemeindeangehörigen einen Anspruch nach § 69 zu verleihen und die Aufsichtsbehörde zum Eingreifen zu erwächtigen, begründet aber eine Verpflichtung und ein Recht der Aufsichtsbehörde zum Einschreiten nach § 78 SVD. Während ferner wie oben ausgeführt wurde, Interessenverletzung Privater eine Verpflichtung und Befugnis zum Einschreiten nach § 78 unter Umständen begründen, nämlich dann, wenn zugleich ein Gesetz zu deren Nachteil verletzt ist, hat nach § 69 der Einzelne bei der Verletzung seiner Interessen keinen Anspruch; auch könnte die Aufsichtsbehörde aus § 69 eine Befugnis zum Einschreiten in diesem Falle nicht herleiten. In § 69 ist lediglich den Gemeindeangehörigen ein Anspruch auf Schutz und Wahrnehmung der Gemeindeinteressen zuerkannt. Es dürfte wohl keinem Zweifel unterliegen, daß auch mit der Übertragung der „Maßnahmen zum Schutze und zur Förderung der allgemeinen Wohlfahrt der Gemeinde“ in § 5 Ziff. 10 SVD. nur Maßnahmen zugunsten der Allgemeinheit, nicht des Einzelnen der Gemeinde als Aufgaben auferlegt werden wollten. Auch unterscheidet § 5 Ziff. 11 SVD. ausdrücklich zwischen den Interessen der Gemeinde und denen der Gemeindeangehörigen. Der Einwand, daß der „Anspruch auf Schutz“ den Anspruch auf Schutz der Interessen des Einzelnen umfasse, ist nicht stichhaltig. Es ist nicht angängig, in § 69 „Anspruch auf Schutz“ loszutrennen von dem Anspruch auf Wahrnehmung der Gemeindeinteressen. Der Genetiv „der Gemeindeinteressen“ ist nicht nur von Wahrnehmung, sondern von Schutz abhängig.

Gemeinsam haben §§ 69 und 78 SVD. die Eigenschaft, daß sie beide ein Tun und ein Unterlassen der Gemeinde zum Gegenstand haben. Die Gemeindeinteressen können nicht nur durch ein aktives, sondern auch durch ein passives Verhalten geschädigt werden.

Mit den in § 78 Ziff. 3 und 79 SVD. aufgestellten speziellen Voraussetzungen stimmen die Voraussetzungen des durch Beschwerde veranlaßten Verfahrens insofern überein, als bei sämtlichen auch das Gemeindeinteresse die Grundlage für eine Verpflichtung und Befugnis zum Einschreiten bildet. Sie weichen ab insofern als nach den § 78 Ziff. 3 und 79 SVD. ein staatliches Einschreiten auch bei ungesetzlichem Verhalten erfolgen muß und darf, während dies bei § 69 nur der Fall ist, wenn zugleich eine Verletzung der Gemeindeinteressen vorliegt.

III.

Die Voraussetzungen der Anwendung des *jus confirmandi*.

§ 13.

Eine weitere Form, die die Aufsichtsbehörde befähigt, die Zwecke der Aufsicht wahrzunehmen, ist das Recht, die Wirksamkeit bestimmter Willensäußerungen der Gemeinde von ihrer Bestätigung abhängig zu machen, eine Tätigkeit, die vielfach auch Kuratel genannt wird, weil sie einen bevormundenden Charakter hat. Auch die Ausübung dieses Rechtes ist an gewisse Voraussetzungen gebunden. Diese sind in der Hauptsache in § 80 SVD. und für DVA. in § 29 Ziff. 2 StD. geregelt. Es sind aber auch sonst noch in beiden Verordnungen verschiedene Fälle verstreut, in denen gewisse Verwaltungsakte der Genehmigungspflicht unterstellt werden; während die Maßnahmen, gegen die sich die bisher erwähnten Arten der Aufsichtsführung richteten, trotz Gesetz oder Ordnungswidrigkeit an sich eine Wirksamkeit besaßen, die ihnen dann vielleicht erst durch die Aufsichtsbehörde genommen wurde, hat die Ausübung des *jus confirmandi* die Bedeutung, daß es sich gegen an sich unwirksame Verwaltungsakte der Gemeinde richtet. Dieselben werden entweder durch die Genehmigung erst wirksam gemacht oder die Unwirksamkeit wird durch Verweigerung der Genehmigung bestätigt.

Auf die Genehmigung in den Schutzgebieten können die allgemeinen heimischen Grundsätze angewandt werden: keine rückwirkende Kraft, Erteilung ist ausdrücklich und stillschweigend möglich⁹⁴). Ferner sind auch die Grundsätze anwendbar, die bezüglich der Frage gelten, ob eine zeitliche Beschränkung der Wirksamkeit der Bestätigung seitens der Aufsichtsbehörde erfolgen und ob eine Genehmigung auf Widerruf erteilt werden soll. Die in Art. 46 der Anweisung zur Ausführung des preussischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893,⁹⁵) wonach eine zeitliche Beschränkung dann zweckmäßigerweise eintritt, so lange es an sicheren Erfahrungen für die Zweckmäßigkeit des Beschlusses fehlt und daß eine Genehmigung auf Widerruf in der Regel nicht erteilt werden soll, ist auch in den Schutzgebieten beachtenswert.

Der schutzgebietlichen Genehmigung ist mit der in der Heimat zu erteilenden gemeinsam, daß die Erteilung reine Ermessenssache ist. Die Aufsichtsbehörde wird wohl auch hier in der Regel die Grundsätze beachten, die bei der sonstigen Ausübung der Staatsaufsicht für sie maßgebend sind, also sich überlegen, ob eine Maßnahme gesetzmäßig ist, den Grundsätzen ordnungsmäßiger Wirtschaft und den städtischen Interessen entspricht, sie kann aber auch die Genehmigung verweigern, wo diese Voraussetzungen zutreffen, ohne damit ein Recht der Ge-

⁹⁴) S. Bitter, Handwörterbuch unter „Bestätigung von Beschlüssen der Kommunalverbände“.

⁹⁵) GS. S. 152.

meinde zu verletzen. Eine Beschwerde der Gemeinde wegen Nichterteilung kann mit Aussicht auf Erfolg nie auf die Verletzung eines Rechtes gestützt werden, sondern lediglich darauf, ob die Erteilung oder Verweigerung zweckmäßig war.

In folgenden Fällen nun bedarf es in den Schutzgebieten einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde, in der Hauptsache sind dies:

I. Maßnahmen der gemeindlichen Finanzverwaltung, in der die Gemeinde als Privatrechtssubjekt handelt.

1. In SW. zur Aufnahme von Darlehen⁹⁶⁾ über die Dauer eines Jahres, § 80 Nr. 1 SW. in DA. zur Aufnahme von Darlehen und Anleihen, sowie zur Übernahme von Garantien durch die Stadtgemeinde, § 29 Punkt 2d StD. Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich, daß die ostafrikanischen Stadtgemeinden wieder der Aufsichtsbehörde abhängiger gegenüberstehen, insofern als auch bei Darlehen bis zur Dauer eines Jahres Genehmigung erforderlich ist, während in SW. die Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantien der Genehmigungspflicht an sich nicht unterliegt. Es ist nicht angängig, den Begriff „Darlehen“ in der SW. in anderem, etwa weiterem Sinne zu fassen, als dies in der StD. geschieht. Ebenso wenig ist es zulässig, die Unterscheidung zwischen Darlehen und Anleihen in dem Gesetze betr. die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete⁹⁷⁾ zugrunde zu legen. Dort ist ein Darlehen dann gegeben, wenn das Reich Gläubiger und eine Anleihe, wenn eine Mehrheit von Privatpersonen Gläubiger ist. Wenn unter Darlehen im Sinne der SW. und StD. nur solche zu verstehen wären, die von der vorgesezten Behörde gegeben werden, dann wäre es nicht notwendig gewesen, die Aufnahme derselben noch einer besonderen Genehmigung zu unterstellen, da ja in der Gewährung des Darlehens eine Genehmigung inbegriffen wäre. Immerhin ist aber daraus zu erkennen, daß die Anleihe nicht lediglich eine Unterart des Darlehens ist. Nicht jede Anleihe ist ein Darlehen und daher nach § 80 Nr. 1 SW. genehmigungspflichtig; denn eine Anleihe kann z. B. auch ein Kauf sein.⁹⁸⁾ Auch ist nicht jedes Darlehen eine Anleihe, da ja bei der Anleihe das Vorhandensein spezieller Merkmale, Mehrheit von Gläubigern, Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber das normale ist. Die Begriffe schließen sich nicht vollständig aus, decken sich aber auch nicht vollständig. Die in den mütterländischen Gemeindeordnungen häufige Einschränkung, daß nur zu solchen Anleihen Genehmigung erforderlich ist, durch die die Gemeinde mit einem Schuldenbestand belastet wird, oder der bereits vorhandene vergrößert wird, ist in den beiden Verordnungen der Schutzgebiete nicht gemacht.⁹⁹⁾

⁹⁶⁾ Vgl. zu dieser Ziffer den Abänderungsvorschlag des Gemeinrates Windhuf, wonach nur die Aufnahme von Darlehen über die Dauer von 10 Jahren der Genehmigung unterstellt werden soll, s. § 2 der Abh. S. 22.

⁹⁷⁾ S. § 4 a Abs. I u. II d. Ges.

⁹⁸⁾ S. RGZ. S. 28 S. 30; Staudinger, Komm. z. BGB. II. Band Vorbem. 5 Titel 3 c.

⁹⁹⁾ Vgl. LippStD. § 100 Ziff. 2.

2. Nur in SWN. ist die Genehmigung erforderlich zu jeder Verminderung des Gemeindevermögens.¹⁰⁰⁾ In N. fehlt eine ähnliche Bestimmung. Zum Gemeindevermögen gehören Grundstücke, sonstige unbewegliche Sachen, bewegliche Sachen und Forderungen, das Gemeindeglieder- und das Kämmerervermögen, welches letzteres in Verwaltungs- und Bilanzvermögen eingeteilt wird. Nicht zum Gemeindevermögen gehören das sogenannte Interessenten- und das Stiftungsvermögen,¹⁰¹⁾ auch nicht die Gemeindefschulden. Die in Ziff. 1 erwähnten Maßnahmen können daher unter dieser Bestimmung nicht subsumiert werden, auch nicht in den Fällen, wo für die Vermehrung des Schuldenstandes ein Äquivalent eingeht, also eine Verminderung des Gesamtvermögens nicht eintritt. Auch eine Verpachtung ist keine Verminderung. Wohl aber kann in der Verteilung von Gemeindegründen, Gründung von Gemeindeanstalten, aus denen der Gemeinde eine dauernde Haftungsverbindlichkeit erwächst, dem Abbruch von Baulichkeiten oder Gegenständen, die einen besonderen Geschichts-, Wissenschafts- oder Kunstwert haben, unter Umständen auf Grund dieser Ziffer ein Grund zu einer Genehmigungspflicht liegen, Fälle, die in den heimischen Gemeindeordnungen ausdrücklich der Genehmigungspflicht unterstellt sind.¹⁰²⁾ Der Mangel der vorliegenden Bestimmung in der StD. wird zum Teil aufgehoben durch die weitere Fassung der in den nachfolgenden Ziffern erwähnten Fälle, ferner durch die früher erwähnten weitergehenden Aufsichtsbesugnisse. Immerhin ist nicht zu bestreiten, daß in diesem Punkte die ostafrikanischen Stadtgemeinden freier sind als die südwestafrikanischen Gemeinden. Allerdings dürfte in SWN. von der Praxis bei Verfügungen über bewegliches Gemeindevermögen, die innerhalb des Stats erfolgen, die Einholung einer Genehmigung höchstens bei hohen Wertbeträgen und in Ausnahmefällen gefordert werden.

3. Die Veräußerung von Gemeindegrundstücken über 5000 qm Flächeninhalt in SWN. § 80 Ziff. 4 SWD. Nach § 29 Ziff. 2 c StD. die Veräußerung und dingliche Belastung der der Stadtgemeinde gehörenden Grundstücke. Die Bestimmungen sind enger als die unter Ziff. 2 genannte, da lediglich von Grundstücken gesprochen wird. Trotzdem geht aber die Bestimmung nicht in der vorigen auf; sie kann vielmehr ideell konkurrieren, da in der Veräußerung sehr häufig eine Verminderung nicht enthalten ist. Die Vorschrift der StD. ist weiter als die der SWD. insofern, als hier außer der Veräußerung noch die dingliche Belastung der Genehmigungspflicht unterliegt, ferner insofern, als bezüglich der Grundstücke mit und bis zu 5000 qm Flächeninhalt keine Befreiung von derselben erfolgt ist. In den mütterländischen Gemeindeordnungen ist im Gegensatz zur SWD. die Ge-

¹⁰⁰⁾ § 80 Ziff. 2 SWD.

¹⁰¹⁾ E. v. Bitter a. a. D. unter „Gemeindevermögen“.

¹⁰²⁾ Vgl. LippStD. § 100 Nr. 4.

genehmigungspflicht häufig nach dem Werte und nicht nach dem Flächeninhalte eingeschränkt.¹⁰³⁾

Den unter Nr. 1—3 erwähnten Genehmigungsfällen ist gemeinsam, daß die Erteilung nicht nur eine notwendige Voraussetzung für verwaltungsmäßige Gültigkeit und Vollziehbarkeit der Beschlüsse, sondern auch für die zivilrechtliche Gültigkeit der Rechtsgeschäfte bildet.¹⁰⁴⁾

II. Die übrigen nachfolgend erwähnten genehmigungspflichtigen, gemeindlichen Maßnahmen liegen wohl zum Teil auch auf dem Gebiet der Finanzverwaltung, hierbei betätigt sich die Gemeinde aber nicht als Privatrechtssubjekt.

4. Alle ortsgesetzlichen Vorschriften §§ 80 Ziff. 3 und 13 Abs. 2 StD.; in O. unterliegen der Genehmigung ebenfalls die Ortsatzungen. §§ 29 Ziff. 2a und 7 StD.

5. Nach der StD. ferner, also für O., Gebühren- und Steuerordnungen und deren Abänderungen § 29 Ziff. 2a StD., sowie die Festsetzung, Änderung und Aufhebung von Gebühren, Beiträgen und anderen Abgaben. § 29 Ziff. 2c StD. Da nach § 8 Abs. 4 StD. die Einführung neuer und die Veränderung bestehender Gebühren und Steuern nur durch Gebühren- und Steuerordnungen erfolgen kann, ist die Bestimmung in § 29 Ziff. 2c zum Teil überflüssig, weiter auch die des § 29 Ziff. 2a wegen der in vorausgehender Ziff. 4 dieser Abhandlung aufgeführten Bestimmungen der §§ 29 Ziff. 2a und 7 StD., da nach § 8 Abs. 5 auf Gebühren- und Steuerordnungen die Vorschriften über Ortsatzungen an sich Anwendung finden. Da nach § 75 StD. die Erhebung von Abgaben ortsgesetzlich zu regeln ist, und ortsgesetzliche Vorschriften gemäß § 80 Nr. 3 allgemein der Genehmigung bedürfen, untersteht auch in StM. die Erhebung von Abgaben der Genehmigungspflicht.¹⁰⁵⁾ Die Genehmigung einer Instanz ist aber auch genügend. Hierin weichen die Bestimmungen der Schutzgebiete von § 77 preuß. Kommunalabgabengesetz und Art. 46 Anweisung hierzu z. B. ab, wonach außer der Genehmigung des Bezirks- oder Kreis Ausschusses noch eine Zustimmung des Ministers des Innern oder der Finanzen zur Einführung direkter und indirekter Gemeindesteuern erforderlich ist.

6. Die Gemeindeverbände in StM. stehen der Aufsichtsbehörde wieder insofern freier gegenüber, als die Wirtschaftspläne und alle in den Wirtschaftsplänen nicht vorgesehenen Aufgaben lediglich in O. genehmigungspflichtig sind.¹⁰⁶⁾ In StM. sind die Haushaltspläne lediglich zur Kenntnis der Aufsichtsbehörde zu bringen.¹⁰⁷⁾ Die Verwendung von im Wirtschaftspläne nicht vorgesehenen Geldern liegt in StM. in der Verfügung des Gemeinderates.¹⁰⁸⁾ Es ist aber möglich,

¹⁰³⁾ LippStD. § 100 Ziff. 1 wo die Wertgrenze M 300.— beträgt.

¹⁰⁴⁾ BGB. § 134. Erwin Ruck, WirtGemD. Art. 190 Anm. 3 BfM. Bd. 35 S. 393. Bd. 38 S. 126, Kreis, Handbuch der inneren Verwaltung § 180 Ziff. 1a.

¹⁰⁵⁾ S. Weber, Die Kol. Finanzverw. S. 102.

¹⁰⁶⁾ § 29 Ziff. 2b StD.

¹⁰⁷⁾ § 81 Nr. 1 StD.

¹⁰⁸⁾ § 51 Nr. 5 StD.

daß diese als Verminderung des Gemeindevermögens der Genehmigungspflicht unterstellt wird.

7. Auch die Anstellung derjenigen Beamten, die dem Vorsitzenden des städtischen Rates unterstehen,¹⁰⁹⁾ bedarf in O. u. M. der Genehmigung, während bezüglich der für den Dienst in O. u. M. anzunehmenden Beamten und Angestellten freies Ernennungsrecht des Gemeinderates besteht. § 60 O. u. M.

8. In O. u. M. bedürfen die Wahlen des Gemeindevorstehers und der Stellvertreter der Bestätigung der Aufsichtsbehörde. In O. u. M. ist die Ernennung des Vorsitzenden des städtischen Rates und seines Stellvertreters der Gemeinde entzogen; sie erfolgt durch den Gouverneur.¹¹⁰⁾

9. In O. u. M. bedarf ferner die Wahl des Eingeborenen-Kommissars der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. § 69 Abs. 3 O. u. M. Eine ähnliche Bestimmung fehlt für O. u. M.

Nicht erforderlich ist abgesehen von den bereits erwähnten Fällen im Gegensatz zu heimischen Bestimmungen in den Schutzgebieten die Genehmigung für Festlegung der Schuldentilgung, für die Eingehung von Prozessen, zur Verleihung des Ehrenbürgerrechtes oder Kapitalsausleihungen etwa wenn sie gegen die durch die Verordnung festgesetzten Normen stattfinden oder wenn sie an Mitglieder der Gemeindeverwaltung erfolgen sollten.¹¹¹⁾

In O. u. M. kann nach § 83 O. u. M. die Aufsichtsbehörde auf Grund vorher eingeholter Genehmigung des Gouverneurs auch von der Pflicht in den erwähnten Fällen um Genehmigung nachzusuchen, befreien.

6. Kapitel.

Rechtsmittel der Gemeinde gegen Überschreitung der Aufsichtsbefugnisse durch die Aufsichtsbehörde.

§ 14.

Die Frage, welche Mittel den Gemeinden gegen eine Überschreitung des Aufsichtsrechtes durch die Aufsichtsbehörde zustehen, ist zuerst negativ zu beantworten.

Während in der Heimat den Gemeinden gegenüber staatsaufsichtlichen Verfügungen, von denen diese behauptet, daß durch sie ihr O. u. M. Recht verletzt sei oder daß ihr eine gesetzliche nicht begründete Leistung durch sie auferlegt wurde,¹¹²⁾ der erhöhte Schutz des Verwaltungsgerichtsverfahrens eingeräumt ist, ist ein solcher Weg in den Schutzgebieten nicht ausgebildet. Es fungiert auch nicht etwa der Bundesrat in diesen Sachen als Verwaltungsgericht. Denn § 23

¹⁰⁹⁾ § 27 Ziff. 2 StD.

¹¹⁰⁾ § 10 u. § 11 StD.

¹¹¹⁾ Vgl. Art. 159 Ziff. 10 VerhGemD.

¹¹²⁾ Vgl. Art. 10 Ziff. 2 des bayer. Gesetzes über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungs-sachen v. 8. August 1878 O. u. M. S. 369.

Abf. 2 RGG. in Verbindung mit § 3 SchGG. übertragen dem Bundesrat lediglich die verwaltungsrechtliche Entscheidung, die nach den in § 19 RGG. erwähnten Gesetzen zu treffen sind. Es ist aber nirgends, weder in den dort aufgeführten Gesetzen, noch in der SW. oder StD. bestimmt, daß die obengenannten Streitigkeiten im Verwaltungsrechtsweg zu erledigen sind.

Die Klage im Verwaltungsstreitverfahren scheidet daher als Mittel aus, ebenso aber der ordentliche Rechtsweg. Es finden sich zwar auch in den Gesetzen der Schutzgebiete Fälle, wo das bürgerliche Gericht zur Entscheidung öffentlichrechtlicher Streitigkeiten für zuständig erklärt werden kann. So ist, wie bereits erwähnt, der mit den oberrichterlichen Geschäften betraute Beamte zur Entscheidung von Beschwerden zuständig, die gegen gewisse Zwangs- und Strafverfügungen der Verwaltungsbehörde erhoben werden, wenn der Gouverneur ihn hierzu ermächtigt.¹¹³⁾ Hierdurch kann aber allerdings der Einzelne statt einer Verfügung der Verwaltungsbehörde eine Entscheidung durch den Oberrichter herbeiführen, nicht aber die Gemeinde die Entscheidung über eine ihrer Beschwerden über die Aufsichtsbehörde vor die bürgerlichen Gerichte bringen. Ein Gerichtshof existiert daher zur Entscheidung der zahlreichen auf dem Gebiete der Staatsaufsicht liegenden Streitigkeiten zwischen Gemeinde und Aufsichtsbehörde in den Schutzgebieten nicht. Wir befinden uns in dieser Beziehung dort zurzeit noch in einem ähnlichen Stadium, wie etwa in Preußen vor der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872,¹¹⁴⁾ wo man zwar auch in einzelnen Fällen Ansätze zu einem gerichtlichen Verfahren in öffentlichrechtlichen Streitigkeiten hatte, eine wirkliche verwaltungsrechtliche Prozeßart aber noch nicht entwickelt und nicht eingeführt war.¹¹⁵⁾

Mangels eines Rechtsweges bleibt sonach als erstes Mittel für die Gemeinden die einfache Beschwerde übrig, die nichts anderes ist, als eine Anzeige und Anregung bei der der Aufsichtsbehörde vorgesetzten Instanz, die staatsaufsichtliche Verfügung aufzuheben oder abzuändern. Es wird ihr in der Regel eine Remonstration oder Gegenvorstellung bei der Aufsichtsbehörde, die den Bescheid erlassen hat, vorangehen. Die Befugnis hierzu ist der Gemeinde nirgends ausdrücklich zuerkannt. Sie ergibt sich aus der Handlungsfreiheit, die jedem einzelnen Staatsbürger zusteht. Die Gemeinde hat keinerlei Anspruch gegenüber der

¹¹³⁾ S. § 16 RW. betr. Zwangs- und Strafbefugnisse der VerwBehörde in den Schutzgebieten Afrikas u. d. Südsee v. 14 Juli 1905 RWBl. S. 717.

¹¹⁴⁾ GS. 661.

¹¹⁵⁾ Die Frage der Notwendigkeit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Schutzgebieten wird ständig dort lebhaft diskutiert. In der Sitzung des s.w.afrikaniischen N.s v. 27. Mai 1914 wurde Verweisung der Verwaltungsrechtssachen an die ordentlichen Gerichte vorgeschlagen. Der Gouv. empfahl an Stelle des Bezirksgerichtes als erste Instanz das Obergericht, als zweite den zu errichtenden Kolonialgerichtshof. Der stellvertretende Oberrichter sprach die Ansicht aus, daß mit ganz beschränkter vorläufiger Einführung des Rechtsweges dem bestehenden Bedürfnis abgeholfen werde.

Beschwerdeinstanz auf Prüfung der Sache und Erteilung eines Bescheides.

Abgesehen von dieser Befugnis, die an besondere Voraussetzungen nicht geknüpft ist, steht der Gemeinde aber auch das Mittel der Rechtsbeschwerde (formelle Beschwerde, Verwaltungsbeschwerde) zu, das dem Klagerecht des Einzelnen im bürgerlichen Rechte und demjenigen im Falle des § 69 StD. verwandt ist. Es steht dem Einzelnen im Falle des § 69 die Rechtsbeschwerde auch gegenüber einer Entscheidung der Aufsichtsbehörde zu, wenn er behauptet, daß dieselbe seinen aus dem § 69 sich ergebenden Rechtsanspruch auf Entscheidung, also seiner Beschwerde gegen eine Maßnahme der Gemeinde unzulässigerweise nicht entsprochen habe.

Das Mittel der Rechtsbeschwerde gibt der Gemeinde das Recht auf Prüfung der Angelegenheit, Erteilung eines Bescheides und bei Vorliegen der Voraussetzungen auch auf Erteilung eines ihrem Standpunkt entsprechenden Bescheides. Dieses Beschwerderecht ist der Gemeinde allerdings auch nirgends ausdrücklich zuerkannt. §§ 31 StD. und 82 StD. enthalten nur Bestimmungen über die Zuständigkeit. Dieses Recht der Gemeinde ist aber aus der Gesamtheit der oben angeführten Bestimmungen zu entnehmen, die die Aufsichtsgewalt einschränken. Diese Vorschriften können nur den Zweck haben, der Gemeinde in den Fällen der Überschreitung der Aufsichtsbefugnisse durch die Aufsichtsbehörde ein Recht auf eine Beschwerde zuzuerkennen. Sie wären zwecklos, wenn die Gemeinde nicht einmal ein Recht auf eine Beschwerde hätte. Abgesehen von den Fällen, wo die Aufsichtsbehörde ihre oben entwickelten Befugnisse überschreitet, hat die Gemeinde die Rechtsbeschwerde auch bei mangelnder Zuständigkeit und Verletzung der insbesondere im § 79 StD. und § 29 Ziff. 3 StD. enthaltenen Verfahrensvorschriften durch die Aufsichtsbehörde.

In den Genehmigungsfällen wird sich eine Beschwerde der Gemeinde in der Hauptsache darauf stützen, daß eine Genehmigung nicht erforderlich sei. Eine Beschwerdefrist braucht die Gemeinde nicht einzuhalten.

7. Kapitel.

Beschwerdeinstanzen.

§ 15.

In StA. ist nach § 82 StD. zuständig zur Entscheidung über alle Beschwerden in Gemeindeangelegenheiten die „Aufsichtsbehörde“, während nach § 31 der StD. alle Beschwerden über Maßnahmen der städtischen Verwaltungsorgane der Gouverneur entscheidet. Das Recht zur Entscheidung von Beschwerden ist sonach in beiden Schutzgebieten dahin geregelt, daß sich Aufsichts- und Beschwerdeinstanz decken. Für StA. ist die Vereinigung der Befugnisse in einer Hand ausdrücklich in einer Bestimmung nämlich der des § 82 StD. ausgesprochen;

für Ostafrika ergibt sich die Vereinigung der Funktionen in einer Hand aus dem Zusammenhalt zweier Bestimmungen, §§ 29 Ziff. 1 und 31 StD., wonach die Dienstaufsicht und die Entscheidungsbefugnis dem Gouverneur zugesprochen werden.

Hierin weichen die Schutzgebiete in gewissen Beziehungen von einheimischen Verhältnissen ab. So decken sich in Preußen keineswegs vollständig Beschwerde- und Aufsichtsinstanzen.¹¹⁶⁾ Abgesehen von dieser Übereinstimmung der Vorschriften der beiden Schutzgebiete unter sich, besteht aber zwischen beiden ein wesentlicher Unterschied darin, daß in SW. Aufsichtsbehörden der Bezirksamtmann bzw. Distrikthef ist, während in Ostafrika der Gouverneur die Beschwerde entscheidet. Ein weiterer Unterschied ergibt sich aus folgendem:

Nach § 31 StD. entscheidet der Gouverneur lediglich Beschwerden über Maßnahmen der städtischen Verwaltungsorgane, also insbesondere Beschwerden Privater, die sich durch deren Maßnahmen beeinträchtigt fühlen. Nicht gedacht ist in der StD. aber sämtlicher Beschwerden, die von der Gemeinde über Maßnahmen der Aufsichtsbehörde erhoben werden, also solcher Beschwerden, die nicht erst zur Einleitung eines staatsaufsichtlichen Verfahrens führen sollen, sondern ein abgeschlossenes staatsaufsichtliches Verfahren voraussetzen. Normalerweise kann zur Entscheidung solcher Beschwerden niemand anders als die der Aufsichtsbehörde vorgesetzte Instanz, nämlich der Reichskanzler und in seiner Vertretung der Staatssekretär des Reichskolonialamtes als Beschwerdeinstanz in Frage kommen. Gegenüber den aufsichtlichen Maßnahmen des Bezirksamtmanne, der ja nach der Ausdruckweise des Gesetzes nicht eigentlich Aufsichtsbehörde ist, aber doch Aufsichtsbefugnisse hat, wäre der Gouverneur anzugehen. Im allgemeinen muß allerdings auch beim Reichskanzler eine spezielle Ermächtigung und ein besonderer Titel gefordert werden.¹¹⁷⁾ Das Recht des Reichskanzlers zur Entscheidung dieser Beschwerden ergibt sich aber für den Reichskanzler nicht nur aus seiner allgemeinen Befugnis zur Abwehr von Störungen, gegen die gute Ordnung des Gemeinwesens, sondern auch aus der speziellen Ermächtigung, die ganze Organisation der SW. zu bestimmen, ein Recht, das ihm in § 3 der KaisVO. vom 3. Juli 1899 IV 78 zuerkannt ist. Wenn in anderen Bestimmungen z. B. in § 16 Abs. 1 der KaisVO. betreffend Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 14. Juli 1905 ausdrücklich ausgesprochen ist, daß gegen die Entscheidung des Gouverneurs die weitere Beschwerde an den Reichskanzler stattfindet, so sollte damit nicht gesagt sein, daß in allen anderen Fällen der Reichskanzler von der Befugnis zur Entscheidung von Beschwerden ausgeschlossen sei. Zum Teil wird Zweck dieser besonderen Erwähnung nur der gewesen sein, auf die allgemeine Beschwerdebefugnis jedes

¹¹⁶⁾ S. Brauchitsch, 20. Aufl. Bd. I S. 66 Fußn. zu § 51 u. Nr. vom 9. März 1882 MBl. S. 460.

¹¹⁷⁾ S. v. Hoffmann, Einf. S. 44 oben.

Interessierten noch besonders hinzuweisen, zum Teil sollte in solchen Fällen ein besonderes Recht zu einer Beschwerde, die sog. Rechtsbeschwerde im Gegensatz zur einfachen Beschwerde verliehen werden.

Im Gegensatz zu § 32 StD. erklärt nun § 82 SVD. die Aufsichtsbehörde als zuständig zur Entscheidung über alle Beschwerden in Gemeindeangelegenheiten. Zu diesen gehören aber nicht nur die in § 32 erwähnten Beschwerden über Maßnahmen der städtischen Verwaltungsorgane sondern auch diejenigen Beschwerden, die von den Gemeinden gegen staatsaufsichtliche Verfügungen erhoben werden. Es ergibt sich hieraus allerdings die unerwünschte Folge, daß das Bezirks- bzw. Distriktsamt auch über Beschwerden zu entscheiden hat, die sich gegen eine Maßnahme richten, die dasselbe selbst erlassen hat, daß sie also zugleich Partei und Entscheidungsbehörde ist. Es sind aber solche Fälle nicht ungewöhnlich;¹¹⁸⁾ insbesondere bei Beschwerden ist es häufig, daß die Behörde, die die zu beanstandende Entscheidung erließ, vorher um Abhilfe anzufragen ist.¹¹⁹⁾ § 82 SVD. hat im wesentlichen dann auch keine andere Bedeutung, als daß die Gemeinde, bevor sie sich an den Gouverneur wendet, die Beschwerde beim Bezirks- oder Distriktsamt zur nochmaligen Nachprüfung einreichen muß. Aus dem Entwurf zur SVD. oder dessen Vorbild der LippStD. läßt sich darüber nichts entnehmen, ob sich diese Bestimmungen auf beide Arten von Beschwerden erstrecken sollten oder nicht. Absatz 2 und 3 des § 99 der LippStD., die in der SVD. fortgelassen wurden, greifen allerdings aus dem übernommenen Absatz 1 und den darin behandelten Beschwerden diejenigen heraus, die sich gegen eine Entscheidung des Magistrates oder gegen polizeiliche Verfügungen richten. Dieselben können aber sowohl im Gegensatz stehen lediglich zu den Beschwerden, die sich gegen die sonstigen Verwaltungsorgane der Gemeinde richten, als auch gegen diese zusammen mit denjenigen, die gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde erhoben werden. Es ist daher zweckmäßig, sich lediglich bei der Auslegung an die Ausdrucksweise zu halten.

Die weitere Beschwerde ist an den Reichskanzler zu richten. Dieser ist als erste Instanz zuständig zur Entscheidung derjenigen Beschwerden, die sich gegen aufsichtliche Entscheidungen richten, die der Gouverneur auf dem ihm vorbehaltenen Gebiete erlassen hat. In SVA. hat also die Gemeinde eine Instanz mehr als die Stadtgemeinden in DA. zur Verfügung.

¹¹⁸⁾ Vgl. GewllBG. § 69 u. LVBG. § 75 beide v. 30. Juni 1900, wonach die Beschlußfassung über Feststellung der Entschädigung durch den Vorstand der Sektion oder den Vorstand der Genossenschaft selbst erfolgt, die Parteien sind.

¹¹⁹⁾ S. z. B. § 69 SVD.

Dritter Abschnitt.

Die Aufsicht über die übrigen Selbstverwaltungskörper.

§ 16.

Als weitere Selbstverwaltungskörper in SWA. und DA. könnten außer den behandelten der Landesrat und der Bezirksverband in SWA. sowie der Gouvernementsrat und die Bezirke in DA. in Frage kommen. Von diesen kann aber m. E. dieser Name mit Recht nur dem Bezirksverbande in SWA. beigelegt werden. Radlauer¹⁾ will offenbar alle diese Verbände als SW-Organ bezeichnen wissen, indem er einen besonderen Begriff der SW. für die Schutzgebiete prägt. Nun wird ja allerdings dieser Begriff oft verschieden gefaßt. Er ist auch in den englischen Kolonien ein anderer als bei uns. Aber die Regelung der SW. in den Schutzgebieten fußt doch zu sehr auf unseren einheimischen Anschauungen, als daß die Aufstellung eines besonderen Begriffes für die SW. angängig wäre. Es muß von Hoffmann²⁾ beigelegt werden, der als Voraussetzung für einen Selbstverwaltungskörper das Recht der Beschlußfassung fordert. Ein Organ, das lediglich beratende Funktionen hat, hat keine selbständigen Ziele, sondern unterstützt nur fremde; es hat rechtlich keinen bestimmenden Einfluß auf die Verwaltung. Es „verwaltet“ nicht selbst, sondern unterstützt nur die Verwaltung. Nach der RR-Verfügung vom 24. Dezember 1903 §§ 6, 7 und 10 hat aber der ostafrikanische GouvR. nur das Recht der Beratung. Der Gouverneur ist an das Ergebnis derselben nicht gebunden, er kann in anderem Sinne verfügen als es die Mehrheit wünscht und auch Abweichendes anordnen.³⁾ Das gleiche ist der Fall beim Bezirksrat in DA.⁴⁾ Wollte man einen Körper, der lediglich beratende Funktionen hat, als SW-Organ bezeichnen, dann müßte man dies auch bei dem südwestafrikanischen Eisenbahnrat und Landwirtschaftsrat tun. Soweit geht aber niemand.

Nun hat der Landesrat in SWA. allerdings durch die Verfügung des RR. vom 26. Juni 1913⁵⁾ ziemlich weitgehende Beschlußrechte bekommen und dadurch die Möglichkeit erlangt, mit eigener Verantwortlichkeit auf den Gang der Entwicklung einzuwirken. Aber trotzdem möchte ich den LR. nicht als SW-Organ bezeichnen. Er hat lediglich das Recht der Zustimmung zu gewissen Verordnungen erhalten. Seine Beschlußrechte erstrecken sich sonach auf die gesetzgebende Tätigkeit, nicht auf die der Verwaltung. Zur Beschlußfassung auf dem Gebiete der reinen Verwaltung, wie der deutsch-südwestafrikanische Bezirksverband in § 99 Abs. 3 SW. wird der

¹⁾ „Die Lokale SW. d. KolFinanzen“ S. 10.

²⁾ Einf. S. 163.

³⁾ v. Hoffmann S. 37/38 d. Zeitschr. f. KolPol., KolRecht u. KolWissenschaft X Jahrg. 1908.

⁴⁾ BezRWD. § 2.

⁵⁾ KolBl. S. 572.

LN. nicht herangezogen. Er ist auch hierzu, da sich sein Betätigungsfeld räumlich auf einen viel größeren Umkreis erstreckt, weniger geeignet als der Bezirks- und Gemeindeverband. Der LN. hat eben zwei Funktionen. Auf dem Gebiete der Verwaltung betätigt er sich lediglich beratend. Was seine Mitwirkung an der Gesetzgebung anlangt, so hat er mehr den Charakter eines Parlamentes. Ich stimme hierin mit Rheinen überein, der vor Übertragung der Beschlußrechte an den LN. die Ansicht aussprach, daß sich nichts an der rechtlichen Natur desselben ändern werde, wenn dieselbe erfolgen würde.⁶⁾

Es ist auch zu bedenken, daß von den erwähnten Organen, Gemeinderat, Bezirksrat, Landes- und Gouvernementsrat lediglich die Gemeinderäte beider Schutzgebiete, sowie der Bezirksrat in DSWL. nach der Ausdrucksweise der Verordnungen Organe von Verbänden, Gemeinde- und Bezirksverbänden sind, während man vergebens in der BezRBV. nach einem ostafrikanischen Bezirksverband oder in StD. und SWD. nach dem Begriffe Landesverband sucht. Abgesehen von den Gemeindeverbänden wird auch lediglich dem südwestafrikanischen Bezirksverband in § 88 SWD. die juristische Persönlichkeit zuerkannt. Hiermit hängt es wohl auch zusammen, daß lediglich die Aufsicht über den südwestafrikanischen Bezirksverband eine gesetzliche Regelung gefunden hat,⁷⁾ während aufsichtrechtliche Bestimmungen hinsichtlich der übrigen zuletztgenannten SWKörper vollständig fehlen. Soweit ein Organ nur beratende Funktionen hat, bietet sich eben, wenn auch Überschreitungen der Zuständigkeit durch ein solches möglich sind, zur Ausübung der Staatsaufsicht wenig Veranlassung, da dessen Beschlüsse keine unmittelbare rechtliche Bedeutung haben. Weiter erschien es auch wohl nicht angängig, der Aufsichtsbehörde einen Einfluß auf die gesetzgeberische Tätigkeit des Landesrates einzuräumen. Die von der Aufsicht über die Gemeindeverbände handelnden Bestimmungen waren zwar passend für den Bezirksverband, der sich ebenfalls auf dem Gebiete der Verwaltung beschlußfassend betätigt, nicht aber für den LN. Es würde dem Geiste der Verordnung von 1913 widersprechen, wenn der Gouverneur etwa die Zwangsformen des § 79 SWD. bei Verweigerung der Zustimmung zu einer Verordnung mit der Begründung anwenden wollte, die Verweigerung laufe dem Landesinteresse zuwider. Die Anwendung der von der Aufsicht über die Gemeindeverbände und Stadtgemeinde handelnden Bestimmungen auf die Aufsicht über Landesrat in SWL., Gouvernementsrat in NL. und Bezirksrat in NL. ist daher nicht zulässig. Auch eine Auflösung dieser Verbände bei Zuständigkeitsüberschreitungen ist nicht vorgesehen; solche Bestimmungen könnten allerdings jederzeit getroffen werden. Das oft erwähnte Aufsichtsrecht des Reichstages über die Finanzen⁸⁾ der Schutzgebiete ist kein eigentliches Aufsichtsrecht, sondern ein Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung bezüglich der Festsetzung des Etats.

⁶⁾ „SW. der Gemeinden“ S. 37 Fußn. 80.

⁷⁾ § 103 SWD.

⁸⁾ S. z. B. Dr. Zintgraff in „Das größere Deutschland 1914“ S. 222.

Was nun die Bezirksverbände in SWA. anlangt, so spricht § 113 SWD. die Aufsicht über sie dem Gouverneur zu. Der Umfang der Aufsichtsbefugnisse bestimmt sich nach den in §§ 77—83 SWD. enthaltenen, von der Aufsicht über die Gemeindeverbände handelnden Vorschriften. Da die Verhältnisse bei Bezirksverband und Gemeindeverband nicht genau die gleichen sind, insbesondere der Aufgabekreis nicht übereinstimmend geregelt ist, können die Bestimmungen auch nur entsprechend zur Anwendung kommen. Die übrigen, in Teil Ia enthaltenen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sind für die Bezirksverbände nicht übernommen. Die Aufsichtsbehörde ist daher nicht berechtigt, die Mandate der Bezirksverbandsmitglieder für erloschen zu erklären und Neuwahlen anzuordnen. Auch ist den Angehörigen des Bezirksverbandes⁹⁾ nicht ein dem § 69 entsprechender öffentlichrechtlicher Anspruch gegenüber den Bezirksverband auf Schutz und Wahrnehmung der Bezirksverbandsinteressen zuerkannt. Mit einfacher Beschwerde können jedoch auch diese an den Gouverneur in diesen Fällen sich wenden. Gegen die Entscheidung des Gouverneurs steht sowohl den Bezirksverbandsangehörigen als den Bezirksverbandsmitgliedern die einfache Beschwerde an die dem Gouverneur vorgesetzte Behörde, an den Reichskanzler zu.

Schl u ß.

In welcher Richtung eine Änderung der z. Zt. geltenden Vorschriften zu erwarten sei, darüber eine Meinung kundzugeben, ist nicht ganz ungefährlich. Immerhin läßt sich aber doch für die beiden Schutzgebiete aus den die SW. sowie die Aufsicht über die SW. Körper betreffenden Diskussionen einiges mit ziemlicher Sicherheit voraussagen.

Die derzeitigen Vorschriften stellen, wie dies sich aus dem Zugeständnis der Reformbedürftigkeit einiger Bestimmungen durch Regierungsvertreter ergibt, noch nicht das Endergebnis der Entwicklung dar. Der weitere Fortgang wird sich im allgemeinen in der Richtung der eingangs geschilderten Wünsche der Bevölkerung bewegen, da die Regierung, wie dies ebenfalls bereits von Regierungsseite betont wurde, keine Veranlassung hat, weiter zu gehen als die Bevölkerung selbst will. Diese Wünsche schießen aber häufig derart über das Maß des erreichbaren hinaus, daß nur eine teilweise Erfüllung zu erwarten ist. Ferner wird auch ihre Erfüllung nicht so rasch erfolgen können als dies teilweise für wünschenswert gehalten wird; die Regierung muß gerade auf dem Gebiete der SW. vorsichtig und ohne Überstürzung vorgehen.

Wie sich die Stellung des Landesrates in SWA. in Zukunft gestalten wird, hängt von der Art der Neuregelung der Stellung des Schutzgebietes zum Reich ab. Anlässlich der Beratung des Etats für

⁹⁾ § 87 SWD.

1913 im Landesrat Anfang Mai 1914 äußerte Gouverneur Dr. Seiz, seiner Ansicht nach sei der Zeitpunkt für eine Neuregelung der Beziehungen zwischen Reich und Schutzgebiet gekommen, es sei ein Ausbau der Selbstverwaltung des Schutzgebietes nach englischem Muster das zweckmäßigste. Offenbar dachte der Gouverneur an eine Verselbständigung der Stellung des Gouverneurs und eine weitgehende Vermehrung der Beschlussfassungsrechte des Landesrates. Von einer Vertretung des Schutzgebietes im Reichstag nach französischem Muster durch stimmberechtigte Abgeordnete oder auch durch Absendungen von Vertrauensmännern oder Beamten während der Lesung des Stats nach Berlin versprach man sich bei den Beratungen im Landesrat nichts. Der seinerzeit von Dernburg ausgesprochene Gedanke einer Entwicklung des Schutzgebietes in der Richtung, wie sie Elsaß-Lothringen genommen hat, der noch zu Beginn des Krieges von Kuele gefordert wurde,¹⁾ scheint sonach in Schutzgebietkreisen an Beliebtheit verloren zu haben. Ob allerdings dem Landesrat das auch von Kuele geforderte Mitbestimmungsrecht auf den Haushaltsplan in Bälde gewährt werden wird, erscheint mir angesichts der finanziellen Abhängigkeit des Schutzgebietes vom Reich in militärischer Beziehung zweifelhaft. — Die immerwiederkehrende Forderung eines direkten Wahlrechtes der Bevölkerung des Schutzgebietes zum Landesrat hat wohl vorerst wenig Aussicht auf Erfüllung, nachdem bei den noch unentwickelten Verkehrsverhältnissen der Landesrat selbst eine ablehnende Haltung eingenommen hat.

Bei der kurzen Zeit, in der die Bestimmung über Bezirks²⁾ und Gemeindeverbände in SWA. in Kraft sind, wird man sich ebenfalls nur schwer zu einer Änderung entschließen. Mit der Zeit ist wohl die in der RAB. vom 5. Februar 1909 bereits vorgesehene Vereinigung der Wohnplätze Aus und Warmbad zu kommunalen Verbänden, sowie die Verleihung der gemeindlichen SW. an diese, vielleicht auch das gleiche bezüglich der Wohnplätze Grootfontein, Dutjo und Gobabis zu erwarten, bezüglich deren dies schon bei Einführung der SW. von der Bevölkerung teilweise gewünscht würde. Auch die Einführung einer Kommunalabgabenordnung, für die bereits ein an das preußische Kommunalabgabengesetz sich anlehnender Entwurf vorliegt, ist wohl nur eine Frage der Zeit. Der Wunsch nach Eximierung der Gemeinden von der Aufsicht des Bezirks bzw. Distriktamtes und nach unmittelbarer Unterstellung unter den Gouverneur kann dagegen wohl erst bei größerer Entwicklung der Gemeinwesen und auch nicht auf einmal für sämtliche Gemeinden verwirklicht werden. Das gleiche gilt bezüglich der Überweisung der Ortspolizei an dieselben. Nachdem schon in der Heimat auch von

¹⁾ S. Artikel: Selbstverwaltungsjorgen in SWA. von Oberbürgermeister Dr. Kuele in Nr. 18 der Zeitschrift „Das größere Deutschland“ v. 8. August 1914 S. 527.

²⁾ Vgl. die Äußerung des Gouverneurs Dr. Seiz bei der Statberatung für 1915, es scheine ihm zweifelhaft, ob die Befugnisse der Bezirksräte erweitert werden könnten.

Kommunalfachmännern häufig darüber Klage geführt wird, daß kleinere Gemeinden sich bei der Verwaltung der Ortspolizei nicht immer von sachlichen Gesichtspunkten leiten lassen, dürfte auch in den Schutzgebieten bis zur Übertragung der Ortspolizei an die Gemeinde noch eine geraume Zeit vergehen.

Die Ausgestaltung der SW. in DL. wird immer hinter der in SWL. zurückbleiben, da in SWL. als einer Siedelungskolonie die Verhältnisse wesentlich anders liegen als in DL. Es dürfte Zintgraff beizupflichten sein, daß, so lange die Ausgaben für militärischen Schutz vom Reiche getragen werden, und dieses auch für die Schutzgebieten anleihen garantiert, an die Bewilligung von Beschlußrechten in Statsfragen für den Gouverneur oder Landesrat nicht zu denken ist. Ob in absehbarer Zeit die Umbildung des GouvR. zum LR. zu erwarten ist, muß abgewartet werden.

Die Bezirksräte in DL. werden auf die Dauer ohne Überlassung einiger Einnahmequellen nicht auskommen. Zache empfiehlt mit Recht die Überlassung der Einnahme aus verbenden Anlagen und meint, daß hierdurch das Interesse der Bezirke an den Einnahmen gehoben würde.

Den Stadtgemeinden dürfte die weitere Entwicklung vor allem die Zuweisung eines Aufgabekreises bringen. Im übrigen wird man wohl vor einer Änderung abwarten, inwieweit die neue StD. sich bewähren wird.

Was die rein aufsichtsrechtlichen Bestimmungen anlangt, so wird man sich, da die Wünsche der Bevölkerung weniger auf eine Änderung dieser gerichtet sind, als auf eine Erweiterung der Befugnisse der Verbände, wohl auch nur ungern zu einer Änderung verstehen, obwohl eine solche zur Klärung der in der Abhandlung berührten Zweifel in mancher Beziehung wünschenswert wäre. Die gegenwärtigen Bestimmungen über das Verhältnis zwischen Staat und SWVerbände bieten, auch was DL. anlangt, bei wohlwollender Auslegung die Grundlage für ein gedeihliches Zusammenarbeiten. Eine wesentliche Stärkung der gemeindlichen Stellung gegenüber der Aufsichtsbehörde dürfte die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bringen, die ja auf die Dauer nicht zu umgehen sein wird. Immerhin bietet die Frage noch manche Schwierigkeiten. Jedenfalls erscheint es im Interesse des guten Einvernehmens zwischen den häufig am gleichen, an heimischen Verhältnissen gemessen nur geringbevölkerten Orten amtierenden Bezirksrichter und Bezirksamtman nicht angezeigt, dem häufig jüngeren Bezirksrichter die Zuständigkeit zur Aufhebung staatsaufsichtlicher Maßnahmen des Bezirksamtmanns zu gewähren, ebensowenig wie dem Oberrichter die Berechtigung der Aufhebung staatsaufsichtlicher Akte des Gouverneurs. Erste Instanz müßte wenigstens gegenüber staatsaufsichtlichen Maßnahmen des Bezirksamtmannes der Oberrichter und gegenüber Maßnahmen des Gouverneurs der zu errichtende Kolonialgerichtshof werden. Vielleicht wäre im Gegensatz zu heimischen Verhältnissen bei der Beamteneigenschaft des Vorsitzenden des städtischen Rates in DL., der ja Aufsichtsbefugnisse ausübt, auch die Entscheidung

von Streitigkeiten zwischen städtischem Rat und seinem Vorsitzenden als Verwaltungsrechtssache zu erklären. Wenn es ferner auch nicht gerade wünschenswert ist, daß eine umfangreiche Auslegungstätigkeit der Gerichte sich auf Bestimmungen erstreckt, von denen noch gar nicht feststeht, ob sie Bestand haben, ein Umstand, der vielleicht einen nutzlosen Aufwand von Arbeit bedeutet, und vom allgemeinen Standpunkt aus auch umfangreiche Streitigkeiten zwischen Staat und Kommunalverbände bei den noch im Fluß befindlichen Verhältnissen nach Möglichkeit zu vermeiden sind, so wäre doch im Interesse der SWVerbände, die z. Bt. ziemlich rechtlos sind, in bestimmten Fällen die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr zu begrüßen.

Jedenfalls kann angesichts des bisherigen Entgegenkommens der Regierung und der Bereitwilligkeit der Bevölkerung zur Mitarbeit, die sich nach zeitweiliger Obstruktion doch immer wieder einstellte, und dem Wachsen des Vertrauens der Bevölkerung zur Regierung mit guter Hoffnung in die weitere Entwicklung der SWVerbände und ihrer Stellung zur Aufsichtsbehörde in die Zukunft geblickt werden.

Der Weltkrieg brachte es zwar mit sich, daß die Weiterentwicklung der Selbstverwaltung gehemmt wurde. Es ist aber anzunehmen, daß der Wunsch der schutzgebietlichen Bevölkerung nach weiterer Ausgestaltung der Selbstverwaltung durch das Bewußtsein der Verdienste für die Verteidigung des Landes gegen den Feind eine Belebung erfahren werden, und daß man auch seitens der Regierung diesen Wünschen sich Möglichkeit Rechnung tragen wird.³⁾ Daß das vom Feinde belegte DSWL mit allem Nachdruck bei den Friedensverhandlungen zurückgefordert wird, daran kann angesichts der mehrfachen Erklärungen des Staatssekretärs Dr. Solf und der engen Beziehungen zwischen Mutterland und Schutzgebiet ein Zweifel nicht obwalten.

³⁾ Vgl. den Ende März 1916 herausgegebenen Erlaß des preuß. StMin. d. Inn., der den Staatsaufsichtsbehörden angesichts der Verdienste der Selbstverwaltungsorgane im Kriege eine besondere Rücksichtnahme und Achtung vor deren Verantwortlichkeit, insbes. bei der Bestätigung gemeindlicher Wahlen und der Genehmigung von Gemeindebeschlüssen zur Pflicht macht.

