



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

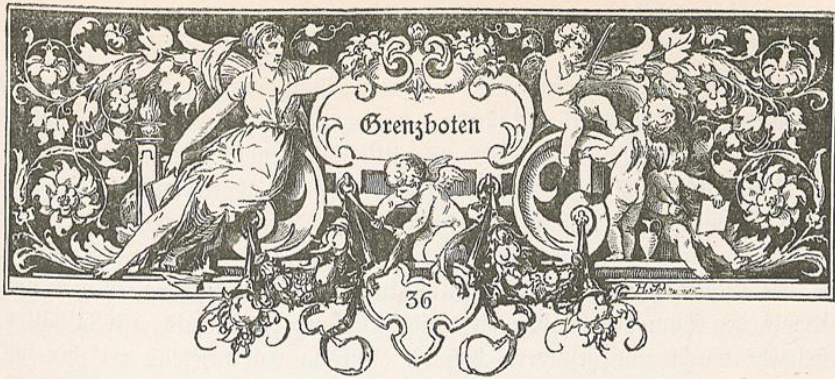
DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Die englische Lokalverwaltung : 1. Geschichte

urn:nbn:de:gbv:46:1-908



Die englische Lokalverwaltung

1. Geschichte



Der englische Staat ist der einzige Großstaat, von dem wir Deutschen auch anders als bloß durch abschreckende Beispiele lernen können. Schon dadurch rechtfertigt sich das Interesse, das man bei uns der englischen Geschichte und den englischen Zuständen widmet. Und gerade jetzt wird dieses Interesse durch den Umstand erhöht, daß es sich in den mancherlei Krisen, die das Land zu bestehn hat, zeigen muß, ob die gewaltigen Umwandlungen, die es im vorigen Jahrhundert erlitten hat, die Umbildung seiner sozialen Struktur und seiner politischen Verfassung, seine Widerstandskraft und Leistungsfähigkeit gestärkt oder geschwächt haben. Darum darf ein Werk, das neue Einblicke in das englische Staatswesen eröffnet, als ein nicht unwichtiges Ereignis angesehen werden. Unsere Auffassung englischer Zustände ist bisher vorzugsweise durch Gneist und Lothar Bucher bestimmt, dann von Brentano und den Sozialisten verschiedener Schattierungen beeinflusst worden. Der Verfasser des unten genannten, auf umfangreichen Quellenstudien und Nachforschungen an Ort und Stelle beruhenden Werkes*) nun erklärt Gneists Auffassung für der Hauptsache nach falsch. Es wird darum zweifellos eine gelehrte Polemik hervorgerufen, die zu einer Entscheidung für Gneist oder für Redlich führen muß. Um den Lesern eine Grundlage darzubieten, von der aus sie diese Polemik verfolgen können, versuchen wir, ihnen den Hauptinhalt des Werkes in einem kurzen Auszuge vorzulegen, und zwar im Anschluß an die Einteilung des Buchs in drei Aufsätzen, die die Entwicklungsgeschichte des englischen Selbstgovernment, seinen gegenwärtigen Zustand und die Auseinandersetzung mit Gneist behandeln sollen. Zur Erklärung des Titels schicken wir voraus, daß

*) Englische Lokalverwaltung. Darstellung der innern Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und in ihrer gegenwärtigen Gestalt. Von Dr. Josef Redlich. Leipzig, Dunder und Humblot, 1901. XXII und 835 Seiten.

der Verfasser aus Gründen, die seine Darstellung ergibt, die Bezeichnung Selbstverwaltung verwirft. Außerdem sei bemerkt, daß er sich auf England im engsten Sinne beschränkt, Irland, Schottland und auch London ausschließt.

Die älteste Zeit wird kurz behandelt. Als das charakteristische der englischen Entwicklung wird hervorgehoben, daß seit der Verschmelzung der sieben Königreiche die Staatseinheit in England nicht mehr in Frage gestellt worden ist; der Gegensatz zwischen der Zentralgewalt und den Territorien hat dort niemals den Sinn gehabt, daß diese die Auflösung des Staats erstrebt hätten. Vielmehr wurde nur gefordert, daß die Zentralgewalt gesetzlich verfare und mit den Territorialverwaltungen organisch verbunden werde. Gegen die Willkür der Normannenhäuptlinge ist die Magna Charta gerichtet, und den geschichtlich gewordenen angelsächsischen Territorien, den Graffschaften, sichert sie ihr Recht. Als die in dieser Beziehung wichtigsten Bestimmungen der alten Verfassungsurkunde hebt Redlich hervor: daß die Gerichtsbarkeit nicht mehr dem Königshofe folgen, sondern einen festen Sitz haben soll, daß reisende Richter im ganzen Lande Gerichtstage (assizes) abhalten, und daß bei der Verurteilung zu Polizeistrafen die Nachbarn des Angeklagten mitwirken sollen. Eduard III. macht dann die Friedensrichter zu Trägern der Königsgewalt. Sie müssen in der Grafschaft ansässig sein und werden vom König auf Widerruf ernannt. In den Vierteljahrsitzungen urteilen sie mit den reisenden Richtern des Königs und einer Jury zusammen über die Kriminalfälle, außerdem übt jeder in seinem Bezirk die Polizeigewalt und führt die von demselben König erlassenen Arbeitergesetze aus. Die Friedensrichter sind vor allem Richter, d. h. zur Ausführung der Gesetze berufen und an diese, das ungeschriebne Common Law und das aus königlichen Erlassen und Staatsverträgen bestehende Statute Law, gebunden; ein Teil von ihnen muß rechtsgelehrt sein. Gegen die Verfügungen des Friedensrichters kann in Form eines Bittgesuchs beim König Beschwerde geführt werden. Wenn auch die Friedensrichter der Grafschaften Gutsbesitzer sind, so richten sie doch nicht als solche, sondern als absehbare königliche Beamte. Es giebt also von da ab in England, einige privilegierte Ausnahmen abgerechnet, keinen Jurisdiktionsfeudalismus mehr, sondern nur noch einen wirtschaftlichen. Die Zins- und Fronbauern sind nicht Unterthanen des Gutsherrn. Zur Gesetzgebung wirken die Grafschaften und Gemeinden, deren Vertreter die Parlamentsmitglieder sind, in doppelter Weise mit, einmal durch die Mitarbeit an den Public General Statutes, den für das ganze Land erlassenen Gesetzen, dann als Schöpfer der Private oder Local Statutes, die auf die Beschwerden einzelner Gemeinden nur für diese allein erlassen werden. So war „auf der einen Seite die königliche Zentralgewalt durch das Institut der Friedensrichter gleichsam territorialisiert, und dadurch ein für allemal die lebendige Individualität der territorialen Verbände für Gericht und Verwaltung feierlich anerkannt worden; andererseits war diesen Verbänden durch ihre Zusammenfassung im Parlament ein neuer direkter Einfluß auf die Gesetzgebung und Zentralverwaltung, sowie ein neues Zentralorgan zur Befriedigung

lokaler Bedürfnisse und Schaffung lokaler Einrichtungen gegeben, an dem jeder Territorialverband mitbestimmend teilnehmen durfte, und das sich von den Organen der Krone unabhängig, bald auch ihnen überlegen fühlte. Beide Einrichtungen stehn miteinander in lebendiger Verbindung, vor allem durch die hierbei thätigen Personen: es sind die Ritter der Grafschaften und die ansässigen Bürger der Städte, die einmal in ihren Territorien als Justices of peace die öffentliche Gewalt ausüben in Gericht und Verwaltung, sodann als Delegierte ihrer Gesellschaftsklasse und ihrer Kommune im Parlament das allgemeine Landrecht fortbilden helfen, sowie die örtlich notwendigen Vorschriften auf Ansuchen der betreffenden Verbände festsetzen.“

Nachdem die politischen Verhältnisse schon im fünfzehnten Jahrhundert die Könige vom Parlament abhängig gemacht und das Band zwischen der Lokalverwaltung und der Zentralgewalt gelockert hatten, trat die bekannte Reaktion unter den kräftigen Tudors und den gewaltthätigen Stuarts ein. Für die strenge Beaufsichtigung der Friedensrichter wird jetzt in einer besondern Abteilung des Privy Council, der Sternkammer, ein eignes Organ geschaffen, und eine Einteilung des Landes in Provinzen mit eignen königlichen Regierungsbehörden bedroht die Grundverfassung des Landes. Zum Zweck der Armenpflege wird das Kirchspiel organisiert und zur Aufbringung ihrer Kosten die Armensteuer eingeführt, aus der das ganze spätere Kommunalsteuerwesen erwachsen ist. Mit den Resten der Feudalgerichtsbarkeit, von denen in den Court Leets noch einige fortbestanden, wird vollends aufgeräumt, und in einer neuen Städteordnung dem Absolutismus ein Werkzeug geschaffen, das später große politische Bedeutung erlangen sollte. Die Stadtverwaltung wurde nämlich einem Ausschuss (select body) übertragen, der sich durch Kooptation ergänzte und so zur privilegierten Oligarchie wurde. Da nun die Parlamentsmitglieder Abgeordnete der Körperschaften waren, so bekam der König durch diese Select Bodies die Parlamentswahlen in seine Hand. Ähnlich wurde mit den Landgemeinden, den Kirchspielen, verfahren, indem an die Stelle der demokratischen open vestry, der Gemeindeversammlung, eine select vestry, ein sich ebenfalls durch Kooptation ergänzender Ausschuss trat, doch nicht so allgemein wie in den Städten. Dieses Gebaren bedeutete einen Bruch mit dem ungeschriebnen Staatsgrundgesetz von der lokalen Autonomie, die keine Gefahr für den Staat war, da sie niemals politische, sondern immer nur Verwaltungsautonomie sein wollte. Daraus, schreibt Redlich, erkläre sich die tiefe Erregung, die das Volk ergriff, als die Stuarts das System aufs äußerste trieben, u. a. auch zur religiösen Verfolgung und zuletzt zu Katholisierungsversuchen ausnutzten. Das Endergebnis der hieraus entstehenden Kämpfe war die zweite Revolution und die Einsetzung eines Königtums, das auf einem Vertrage und auf Parlamentsakten beruhte. Damit war die konstitutionelle, d. i. die an die Befolgung der Landesgesetze gebundene Monarchie für immer festgestellt und zugleich die Lösung des Verwaltungsproblems unvermeidlich geworden. „Die große politische Frage, ob der Wille des Königs oder der Wille der verfassungsmäßig vereinigten

Volkvertreter den Staatswillen, das Gesetz bedeute, schloß auch die Frage in sich, ob und inwieweit neben den Parlamenten und den Gerichten der in dem ständigen Rate des Königs personifizierte Zentralgewalt eine administrative Oberaufsicht über die den Organen der Lokalverwaltung obliegende Durchführung des Gesetzes zustehe.“ Schon die erste Revolution hatte die Sternkammer nicht sowohl abgeschafft als vernichtet und bestimmt, daß jedes Mitglied des Privy Councils, das sich Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten angemacht habe, des Hochverrats angeklagt werden solle. Appellieren durfte man nach dem Recht, das sich in der Folgezeit ausbildete, von den Friedensrichtern nur an die Quarter Sessions, von diesen an den einen der drei königlichen Gerichtshöfe: den Appellhof für Straffälle (Kings Bench). Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte nicht entstehen; es gab keine Art von Streitigkeiten, die anders als auf dem Wege eines ordentlichen Gerichtsverfahrens hätte entschieden werden können.

Freilich war es vorläufig nicht das Volk von England, sondern die Aristokratie der Landlords, die das Königtum beerbte und ohne ausdrückliche Verfassungsänderung im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts dem englischen Staatswesen die eigentümliche Gestalt gab, die von den festländischen Bewunderern Englands als Idealverfassung gepriesen wurde, nach Redlich aber in einigen wichtigen Beziehungen einen Abfall von den altenglischen Verfassungs- und Verwaltungsgrundsätzen bedeutete. Ein der Parlamentsmehrheit entnommenes Kabinett übt im Namen des Königs die diesem nur noch der Form nach zustehende Zentralgewalt, die samt der Lokalverwaltung der Aufsicht des Parlaments unterworfen bleibt; durch die Private Bill Legislation greift das Parlament unmittelbar in die Lokalverwaltung ein, und dieses Parlament besteht ausschließlich aus Mitgliedern der Grundbesitzeraristokratie, die die Wahlen beherrscht. In Wirklichkeit herrscht und regiert also fortan die Hälfte eines Bruchteils der Bevölkerung: vertreten durch die Mehrheit dieser aristokratischen Versammlung. Daß diese Parteiregierung, schreibt Redlich, nicht zu einer parteiischen Verwaltung geführt hat, erklärt sich nicht nur daraus, daß alle Verwaltung an die Gesetze gebunden ist, sondern auch aus der Gleichartigkeit der Anschauungen der beiden Parteien. Die Tories unterschieden sich von den Whigs anfänglich nur dadurch, daß sie Anhänger der Stuarts waren, und später waren die Parteien nur noch Koterien, bis der moderne Liberalismus einen neuen grundsätzlichen Gegensatz erzeugte. Insofern blieb der ursprüngliche Charakter des englischen Staatswesens gewahrt, als Verwaltung und Rechtspflege nicht getrennt, im Friedensrichter sogar in einer Person vereinigt waren, und die Gemeinden und Grafschaften in ihrer Lokalverwaltung unter der Oberaufsicht des Parlaments autonom blieben.

Was diese tatsächliche Verfassung mit der Zeit unhaltbar machte, war die Umbildung der sozialen Struktur, wodurch der an sich unvernünftige Parlamentswahlmodus unerträglich wurde. Die letzten Könige hatten durch die Privilegierung der oben erwähnten städtischen Wahlkörperschaften in un-

bedeutenden und später immer mehr verkümmerten Städten eine Wahlmaschinerie geschaffen, die der zur Herrschaft gelangte Grundadel übernahm. Die Zahl der städtischen Mandate war weit größer als die der Grafschaftsvertreter, die sogenannten Städte aber waren meistens rotten boroughs, elende Flecken und Dörfer oder gar bloß noch Ruinen, nominelle Städte, deren select bodies im Dienste des benachbarten Landlords standen. Dieser kaufte entweder die Grundstücke oder die Wähler. Viele solche Wahlflecken wurden samt ihrem Wahlrecht fester Familienbesitz, die übrigen verkauften ihre Mandate der meistbietenden Partei. Soweit die boroughs noch wirkliche kleine Städte waren, litten sie unter elender Verwaltung. Die im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts heranwachsenden großen Fabrik- und Handelsstädte waren unvertreten, und die Sache wurde noch ärger, als sich nach Einführung der Dampfmaschine die Industrie von den Wasserläufen losmachte und die aus dem agrarischen Süden auswandernde Bevölkerung sich in den kohlenreichen mittlern und nördlichen Grafschaften ansammelte. Die herrschende Aristokratie wußte sich den Schein der Uneigennützigkeit zu geben, indem sie die Diäten für die Abgeordneten und für die Friedensrichter abschaffte. Durch hoch besoldete Hof- und Staatsämter, Sinekuren und eine für das ländel interest zugeschnittene Gesetzgebung wußten sich die Herren für die dem Gemeinwesen gebrachten Opfer reichlich zu entschädigen; dagegen sicherte ihnen der dadurch und durch Einführung eines hohen Zensus für den Zugang zum Amt eines Friedensrichters und eines Geschwornen bewirkte Ausschluß aller wenig Bemittelten von der Lokalverwaltung die Alleinherrschaft nicht allein im Parlament, sondern auch in der Grafschaft, und das Volk fing an, über die Paschawirtschaft der Friedensrichter, die Squirearchie zu klagen. Wenn oben gesagt wurde, daß Verwaltung und Rechtsprechung nicht parteiisch geworden seien, so ist damit nur gemeint, nicht toryistisch oder whigistisch; das Klasseninteresse aber beherrschte allerdings sowohl die Rechtsprechung wie die Verwaltung. Nur London und einige wenige andre Orte wählten Abgeordnete, die wirkliche Vertreter, nicht zwar des gemeinen Volkes, aber wenigstens einer zweiten Klasse, des dem ländel interest gegenüber erstarkenden moneyed interest waren, und diese wenigen Abgeordneten und die zum Glück von der Zensur befreite Presse waren die Organe der in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts entstehenden Reformbewegung.

Diese Reformbewegung — die Episode Georgs III., der das Parlament noch einmal um seine Herrschaft zu kämpfen zwang, übergehn wir — läßt Redlich in drei Phasen verlaufen, der des idealistischen Radikalismus, der des Jakobinismus, der eine Reaktion zur Folge hat, und der der Agitation für praktische Reformen. Die darauf folgende Zeit der wirklichen Reformen läßt sich dann ebenfalls in drei Perioden einteilen, deren jede mit einer Parlamentsreform beginnt. Die Abwehr des Radikalismus wurde der herrschenden Aristokratie durch den Umstand erleichtert, daß Blackstone mit seinen Commentaries of the Laws of England die nach Redlich falsche Auffassung Montesquieus

von den englischen Zuständen bei seinen Landsleuten einbürgerte und dadurch einen verschönernden Schleier über die häßliche Wirklichkeit breitete. In der dritten, praktischen Periode der Reformbewegung waren die Whigs so klug, sich mit den „Radikalen“ zu verbünden, d. h. mit den Vorkämpfern des in der napoleonischen Periode zu gewaltigem Reichtum gelangten Standes der Händler und Fabrikanten, die sich in England Mittelstand nannten, eine Bezeichnung, die heute bei uns einen ganz andern Sinn hat. Diese Bourgeoisie benutzte nun zwar die Arbeiterschaft für ihre Agitation, heimste aber den Ertrag für sich allein ein. Die Reformakte von 1832, die nach Redlich für England das Ende des ancien régime bedeutet, machte durch Beseitigung von 86 kleinen Wahlflecken 123 Sitze frei, die unter die Grafschaften und die bis dahin unvertretenen Städte verteilt wurden; das ländliche Wahlrecht wurde erweitert, das städtische von den privilegierten Körperschaften abgelöst, persönlich gemacht und an einen Zensus von 10 Pfund geknüpft. Doch ließ man 42 Pocket Boroughs, die 69 Mandate zu vergeben hatten, sozusagen als Privateigentum einer aristokratischen Bevölkerung von 370 000 Seelen, und eine Anzahl kleiner Wahlflecken mit 300 bis 500 Köpfe starken Wählerschaften als Operationsfeld für Bestechungskünste bestehen. Die Reform war also nichts weniger als demokratisch; kaum ein Vierundzwanzigstel der Bevölkerung wurde durch sie wahlberechtigt, aber sie war die erste Etappe zur Demokratisierung des aristokratischen Englands.

Zunächst verschmolzen nun die reichen Bürgerlichen, die im Parlament und auf der Friedensrichterbank Platz nahmen, mit der Gentry zu einer Klasse, aber die Verwaltung wurde dadurch allein noch nicht besser. Diese berühmte Selbstverwaltung war nach dem Bericht einer Parlamentskommission vom Jahre 1835 der reine Skandal. In Städten von 75 000 Einwohnern wird sie von einer privilegierten Körperschaft von etwa 400 zum Teil auswärtig wohnenden Mitgliedern besorgt, die aus ihrem Kreise alle wirtschaftlich tüchtigen Elemente fern halten, weil sie die bezahlten Wahlmacher ihrer Patrone sind. Die Bürgerschaften sind deshalb durchweg unzufrieden mit der städtischen Verwaltung und von Mißtrauen gegen sie erfüllt. Als den Mann, dessen Gedanken für die der Parlamentsreform folgende Verwaltungsreform maßgebend geworden sind, und der durch seine unermüdlige Agitation am kräftigsten dazu getrieben hat, bezeichnet Redlich Jeremias Bentham. Mit seinem Grundsatz: Das größte mögliche Glück (oder der größte mögliche Nutzen) für die größte mögliche Zahl, ließ sich die Unvernunft der englischen Verwaltung am besten klar machen. Einer seiner Schüler, Edwin Chadwick, verwirklichte die Ideen des Meisters zunächst in der Armengesetzgebung. Die Armenordnung der Königin Elisabeth, die Redlich für gut hält, war von den herrschenden Squires zu einer Ungeheuerlichkeit verzerrt worden. Unter dem Namen der Armenunterstützung ließen sie sich von den Steuerzahlern den Lohn ihrer Tagelöhner bezahlen. Sie bewilligten Armenunterstützung jedem, der sie verlangte, ohne Rücksicht auf seine Arbeitsfähigkeit und nach der Kopfbzahl der Familie,

und bevorzugten grundsätzlich die Kirchspielarmen bei der Auswahl ihrer Arbeiter. Die Folge war, daß der Arbeitslohn unter das Existenzminimum sank, daß die ordentlichen Arbeiter erst verklumpen mußten, ehe sie Arbeit bekamen, und daß sie soviel wie möglich Kinder in die Welt setzten. Auf diese geniale Selbstverwaltung scheint Redlich das verächtliche englische Arbeiterelend ausschließlich oder wenigstens hauptsächlich zurückzuführen. Alle guten Eigenschaften des englischen Arbeiters seien damals verschwunden gewesen; bis auf den heutigen Tag sei die Erinnerung an das schreckliche Aussehen des damaligen Arbeiterstandes in England lebendig. Nur eine heroische Kur habe helfen können. Sie habe zunächst in dem Ersatz des outdoor relief durch die Armenhäuser bestanden, einer Einrichtung, die von den Philanthropen verurteilt und durch die Erbitterung, die sie bei den Arbeitern hervorgerufen habe, eine der Entstehungsurfachen des Chartismus geworden sei. Nach dem Vorschlage Chadwicks, der die Seele der Armengesetzkommission und später des Armenamts war, wurden die Grundsätze Benthams auf diesem Gebiet zum erstenmal angewandt, einmal, daß die Lage der unterstützten Arbeiter nicht angenehmer gemacht werden dürfe als die der nicht unterstützten, zum andern aber, daß die Verwaltung von gewählten Körperschaften mit Hilfe von besoldeten Beamten geführt und von einer sachverständigen Zentralbehörde beaufsichtigt werden müsse. Demgemäß wurde für je einen Bezirk (Union), der mehrere Kirchspiele umfaßte, ein Armenrat eingesetzt, der aus den Friedensrichtern und mehreren von den Steuerzahlern gewählten Mitgliedern bestand, die Aufsicht aber dem Armenamt (Poor Law Board) übertragen, das sich mit der Zeit zum Ministerium des Innern auswuchs. Dann wurde noch in demselben Jahre 1835 die neue Städteordnung erlassen, die den Unfug der select bodies abschaffte und die Verwaltung gewählten Stadtparlamenten übertrug; für wahlberechtigt wurden alle seit drei Jahren in der Stadtgemeinde ansässigen Steuerzahler erklärt. Die Vermögensverwaltung wird dem Schatzamt unterstellt, ohne dessen Genehmigung Anleihen nicht aufgenommen und Gemeindegüter nicht veräußert werden dürfen. Doch werden nicht alle Städte sofort dieser Verfassung teilhaftig, sondern zunächst nur 170 von den 285, deren Zustand die Parlamentskommission untersucht hatte. Redlich hebt hervor, daß in diesen beiden großen Reformen, die leimartig die heutige Verwaltungsorganisation enthielten, zwei einander entgegengesetzte Seelen lebten. Die Municipalakte habe der Lokalverwaltung ihren ursprünglichen Charakter wiedergegeben, habe die wirkliche Autonomie der alten Verwaltungsbezirke wiederhergestellt und die Verwaltung demokratisiert. Das Armengesetz dagegen habe einmal durch die Schaffung neuer Verwaltungsbezirke die historische Ordnung durchbrochen, dann aber durch die Rechnungs kontrolle, die dem Armenamt übertragen wurde, der neuen Einrichtung ein bürokratisches Gepräge verliehn: die Armenräte seien als „Lokalexposituren der administrativen Zentralgewalt“ erschienen. Trotzdem lag auch hierin ein Fortschritt zur Demokratie. Denn die Gentry wurde in diesem Verwaltungszweige einer Zentralgewalt unterworfen, die unter einem immer demokratischer

werdenden Parlamente stand. Und die Rechtsprechung in Verwaltungsstreitigkeiten blieb nach wie vor Sache der ordentlichen Gerichte; die *Supremacy of the Rule of Law* wurde nicht angetastet. Aber der Gegensatz blieb typisch für die weitere Entwicklung.

Zwei Kräfte waren es, die diese vorwärts trieben: das Armenamt und die Cholera. Das Armenamt deckte mit der unerbittlichen Aufrichtigkeit und Folgerichtigkeit, die den Engländer auszeichnet, wenn er sich einmal die Durchführung einer Sache in den Kopf gesetzt hat, die entsetzlichen Zustände der großstädtischen Arbeiterviertel auf, und die Cholera machte die aus solchen Zuständen für die ganze Bevölkerung entspringenden Gefahren akut. Chadwick hatte es durchgesetzt, daß zugleich mit dem Armenamt ein statistisches Amt geschaffen wurde, dessen Lokalorgane den Armenräten beigeordnet wurden. Deren Thätigkeit erschloß sehr bald die Erkenntnis, daß man des Pauperismus und seiner furchtbaren Begleiterscheinungen nur durch vorbeugende Maßregeln, durch die Sorge für Volksgesundheit und Moralität Herr werden könne. Ein Unterhausauschuß unterzog sich derselben Arbeit wie das Statistische Amt, und sein im Jahre 1839 erstatteter Bericht schloß mit der Forderung, daß allgemeine Bau- und Kanalisierungsgesetze erlassen, und in jedem eine gewisse Einwohnerzahl übersteigenden Orte Sanitätsbehörden eingesetzt werden müßten. Ein Bericht, den im Jahre 1842 die *Poor Law Commissioners* über denselben Gegenstand erstatteten, machte tiefen Eindruck und überzeugte jedermann von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Wohnungswesens. Verwaltungsorganisation und Gesetzgebung schreiten nun fort, geleitet von dem neu gewonnenen Begriff *public health*. Die Armenpflege und Polizei entfalten sich zur angewandten Sozialpolitik in Gesetzen für Kinder- und Frauenschutz, Einsetzung des Fabrikinspektors und Maßregeln für Gesundheitspflege. Eine zweite Parlamentskommission kam in ihrem 1845 erstatteten Bericht zu dem Ergebnis, daß allgemeine Sanitätsvorschriften erlassen werden müßten, und daß die Krone deren Durchführung zu überwachen habe; sie empfiehlt, daß Kanalisierung, Pflasterung, Straßenreinigung und Wasserversorgung an jedem Ort einer einzigen Behörde unterstellt werden, und daß der Zentralbehörde eine Zwangsgewalt gegen säumige Lokalbehörden eingeräumt werde. Die Regierung legte nun eine *Health of Towns Bill* vor, deren Erledigung jedoch durch den Kampf um die Kornzölle verzögert wurde. Indes erließ das Parlament einstweilen eine Reihe von Musterstatuten für die Anlage von Friedhöfen, Gas- und Wasserwerken, für die Markt- und sonstige Polizei, die sich die Städte nach Belieben aneignen konnten. Im Jahre 1848 endlich verhalf die Cholera der *Public Health Act* zur Geburt. Ein *Board of Health* wurde eingesetzt, das sehr weitgehende Vollmachten erhielt, unter anderm die Lokalgesundheitsämter einzusetzen, auf Ansuchen der Orte und unter Umständen zwangsweise. In den kleinern Städten sollte der Stadtrat als Gesundheitsamt fungieren. Auf diese Weise bekam die Städteverwaltung einen neuen, sehr reichen Inhalt. Aber die Unterordnung der Stadträte unter eine Zentral-

behörde widersprach dem Grundsatz der Lokalautonomie, was den selbstverständlich zahlreichen Gegnern des Gesetzes eine sehr wirksame Waffe lieferte. Großen Eindruck machte ein Buch von Toulmin Smiths, das beweisen sollte, daß die Zentralisation in England nicht allein ungesetzlich, sondern auch unnötig sei. Der genannte Agitator gründete eine Anti-Centralisation Society, deren Flugchriften er sämtlich selbst verfaßte. Diese Schriften, sagt Redlich, hätten Gneist und Bucher und durch beide die öffentliche Meinung Deutschlands sehr stark beeinflusst; namentlich Bucher habe in sein Buch „Der Parlamentarismus, wie er ist“ viele Ausführungen Toulmin Smiths wörtlich aufgenommen. Der Sturm des Unwillens, den die Verteidiger der alten angelsächsischen Lokalautonomie erregten, legte Chadwick hinweg; er wurde pensioniert. Redlich giebt zu, daß der Mann zu stürmisch vorgegangen sei. Sein Über-eifer sei jedoch entschuldbar, denn er sei daraus entsprungen, „daß Chadwick mehr als irgend ein anderer seiner Zeitgenossen die furchtbaren Leiden und die entsetzlichen Existenzbedingungen der arbeitenden Klassen erkannt hat, mit denen England seine industrielle Weltmacht und den Reichtum seiner herrschenden Klassen erkauft.“ Die Reaktion hatte den Erfolg, daß das Reichsgesundheitsamt zu einer bloß beratenden Medizinalbehörde herabgesetzt und 1858 ganz aufgehoben wurde. Doch wurde dieser Rückschritt durch eine Menge Spezialgesetze einigermaßen ausgeglichen, die den Stadtbehörden allerlei neue Befugnisse verliehen, allerdings aber infolge der Planlosigkeit, mit der man verfuhr, mehr Verwirrung als Nutzen stifteten. Die meisten Städte machten von den ihnen zur Verfügung gestellten Statuten keinen Gebrauch, auf dem Lande geschah gar nichts, und soweit etwas geschah, wurden eine Menge einander kreuzende und hemmende Kompetenzen geschaffen. „Die Folge davon waren endemische und epidemische Krankheiten aller Art; eine große Anzahl von Menschen in Stadt und Land trank regelmäßig ungereinigtes Wasser, breite Schichten der Arbeiterschaft waren physisch degeneriert und infolge der schlechten Wohnungsverhältnisse unfähig, sich aus ihrer elenden Lage emporzuarbeiten.“ Ein Parlamentsbericht bezeichnet die Übervölkerung großer Stadtteile als die Hauptursache der physischen und moralischen Entartung der Masse. Daß die bisherigen Reformversuche unwirksam geblieben seien, daran sei Schuld der fakultative Charakter des neuen Verwaltungsrechts, die Unübersichtlichkeit des materiellen Rechts und die verfehlte Organisation, die durch Schaffung von zahllosen Behörden ohne System und Zusammenhang entstanden sei und mit den dadurch hervorgerufenen Reibungen und Kompetenzkonflikten dem guten Willen der Behörden, soweit solcher vorhanden sei, schwer zu überwindende Hindernisse bereite. Die Kommission schlägt demnach eine durchgreifende Reform der Organisation vor. Das Bourgeoisparlament hatte es, nachdem man von der Choleraangst befreit war, mit der Fortsetzung des Reformwerks nicht eilig. Den Liberalen war es, wie die Arbeiter ganz gut erkannten, mit ihrem Reform-eifer gar nicht recht Ernst. Fabrikanten walteten des Friedensrichteramts, vermochten dadurch die Ausführung der Arbeiterschutzgesetze in ihrem Sinne zu

lenken und befanden sich ganz wohl bei der herrschenden Konfusion. Ihrem vergrößerten Benthamismus gegenüber, der keinen andern Nutzen kennt als den in Pfund und Schilling ausdrückbaren und der zweiten Hälfte der Bentham'schen Formel: für die größte mögliche Zahl, vergißt, erwächst aus den Schulen Carlyles, Ruskins und der Christlich-Sozialen der reformfreundliche Jungtoryismus. Trotz aller Hindernisse, die die kapitalistische Selbstsucht der Reform bereitete, schritt sie nach Redlich stetig fort, und Gladstone konnte als Erbe der abgelaufenen ersten Reformperiode (1832 bis 1867) die allgemein verbreitete unbestrittne Erkenntnis übernehmen, „daß die innere Staatsverwaltung einer auf kapitalistischer Wirtschaftsweise beruhenden Gesellschaft nur einen großen Zweck vor Augen haben darf und kann, nämlich die fortschreitende Verbesserung der Existenzbedingungen der arbeitenden Klassen, daß die innere Staatsverwaltung im modernen Staate nichts andres sein kann als angewandte Sozialpolitik.“

Beide Parteien des Parlaments sind in der zweiten und der dritten Reformperiode klug genug, die politische Bedeutung der zahlreichen und in Gewerksvereinen organisierten Arbeiterschaft zu erkennen und einig in dem Entschlusse, revolutionären Erhebungen durch Reformen vorzubeugen, und in dem auf der neuen Grundlage des reformierten Parlaments neu organisierten Wahlkampfe sucht jede Partei die andre durch Reformfreundlichkeit zu übertrumpfen. So kommt es zu den Parlamentsreformen von 1867 und 1885, und obwohl das Unterhaus eine aristokratische Körperschaft bleibt, regiert es nach demokratischen Grundsätzen. Bei der Debatte über die zweite Parlamentsreform erklärte einer der Führer der Reformfreunde, Brodric: „Die Frage, um die es sich handelt, lautet: Soll unser Repräsentativsystem von Zeit zu Zeit geändert werden entsprechend den durch die soziale Entwicklung veränderten Bedürfnissen, oder soll es dazu dienen, als Schranke diese Entwicklung zu hemmen? Wenn man bedenkt, wie gebrechlich eine solche Schranke sein würde gegenüber den sie unterwühlenden Riesenkräften, so ergiebt sich die Beantwortung der Frage von selbst. Die durch den gesetzgebenden Körper zum Ausdruck ihres Willens gelangende und handelnde Nation kann schlechterdings nicht die Demokratie als eine außerhalb ihrer selbst stehende Erscheinung behandeln oder an einer Verfassung festhalten, die mehr aristokratisch ist, als sich mit der sozialen Struktur des Volkes verträgt.“ Wie die erste Parlamentsreform, so hatten auch die zweite und die dritte Verwaltungsreformen im Gefolge, und nach Redlich ist es besonders John Stuart Mill zu verdanken, daß man sich über die Grundsätze klar wurde, nach denen dabei zu verfahren sei. Er drang darauf, daß auch in der Lokalverwaltung das Repräsentativsystem durchgeführt werde. Der Wert der Lokalparlamente bestehe vorzugsweise darin, daß sie das Volk für die Teilnahme an der Regierung erzögen. Das Lokalparlament müsse alle Zweige der Verwaltung in sich vereinigen, diese aber, ebenso wie das Landesparlament es thue, nicht selbst, sondern durch besoldete Beamte ausüben. Für die Gestaltung des Verhältnisses zur Zentralgewalt stellten die Reformfreunde den Grundsatz

auf, daß die Gewalt zwar lokalisiert werden dürfe, die höhere Einsicht aber nur zentralisiert den höchsten Nutzen stifte; daß also die Regierung die besten Kräfte an sich ziehen müsse, um sie zur Beaufsichtigung der Lokalverwaltungen zu verwenden. Charakteristisch für England ist nach Redlich, wie dieser Grundsatz zum erstenmale, schon vor Mills Auftreten, zur Anwendung gelangt ist. Es geschah in dem Schulgesetz von 1839, demzufolge Schulen, die um den Staatszuschuß einkämen, sich der Inspektion durch Regierungsbeamte unterwerfen mußten. Es gab also eine Schulinspektion, ehe es Staatschulen gab. (Im Grunde genommen ist das auch in Preußen, und zwar ganz allgemein der Fall, denn die Volksschulen sind ja keine Staatsanstalten, ihre Lehrer aber sind halb Staatsbeamte, halb Gemeinde- und Kirchenbeamte.) Der Fortschritt der Verwaltungsreform belohnte sich durch einen glänzenden Aufschwung der Städte in den sechziger Jahren, und so stießen die dritte Wahlreform von 1885 und die ihr folgende Verwaltungsreform von 1888, abgesehen vom Oberhause, nur noch auf geringen Widerstand. Durch die zweite wurde der Friedensrichter, von dem vor hundert Jahren Lord Coke gesagt hatte, daß die christliche Welt seinesgleichen nicht kenne, entthront, wenigstens in der Stadt. Eine Landgemeindeordnung (Parish- und District Councils Bill) krönte dann 1894 das Gebäude.



Die Wohnungs- und Bodenpolitik in Großberlin

(Fortsetzung)



Is der in Nr. 33 vom 15. August erschienene erste Teil dieses Aufsatzes schon im Druck war, wurden die ersten beiden Bände*) der vom Verein für Sozialpolitik veranstalteten „Neuen Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland und im Ausland“ an die Vereinsmitglieder ausgegeben. Ihr Inhalt ist so wertvoll und greift so unmittelbar in die hier behandelte Frage ein, daß wir auf ihn eingehen müssen, ja daß es eine Hauptaufgabe der weiteren Besprechung unsers Themas sein wird, sich mit ihm auseinander zu setzen. Die beiden Bände bringen eine Reihe von Abhandlungen, aus denen der Stand der Wohnungsfrage und der Wohnungsreformbewegung, zugleich aber auch recht deutlich hervorgeht, daß bei aller Anerkennung, die der gute Wille und der große Eifer dieser Wohnungsreformer verdienen, die ganze „Bewegung“ in falsche Bahnen zu geraten droht, ja zum Teil schon tief in sie geraten ist. Sie geben ein

*) Inzwischen sind noch zwei weitere Bände erschienen, von denen einer als zweite Abteilung von Band I bezeichnet ist. In diesem Artikel konnten also nur berücksichtigt werden: Band I, erste Abteilung, und Band II.