

INTERNATIONALE RECHTSHISTORISCHE KONFERENZ  
Budapest, 12-15. September 1977

ENTWICKLUNG DER STÄDTISCHEN UND REGIONALEN  
VERWALTUNG IN DEN LETZTEN 100 JAHREN IN  
MITTEL- UND OSTEUROPA

I.

Nazionalreferate

1978  
Budapest

INTERNATIONALE RECHTSHISTORISCHE KONFERENZ  
Budapest, 12-15. September 1977

ENTWICKLUNG DER STÄDTISCHEN UND REGIONALEN  
VERWALTUNG IN DEN LETZTEN 100 JAHREN IN  
MITTEL- UND OSTEUROPA

I.

Nationalreferate

1978

Budapest

INTERNATIONALE RECHTSGESCHICHTE KONFERENZ  
Budapest, 12-15. September 1977

Universität "Eötvös Loránd"

Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte

ENTWICKLUNG DER STÄDTISCHEN UND RECHNHALTEN  
VERWALTUNG IN DEN ERSTEN 100 JAHREN IN  
MITTEL- UND OSTEUROPA

Redigiert von:

Kálmán KOVÁCS

Mitarbeiter:

Gábor MÁTHÉ

Készült az ELTE Soksorosítóüzemében

500 példányban

Felelős kiadó: Dr. Király Tibor

Felelős vezető: Arató Tamás

ELTE 78293

## I N H A L T

V o r w o r t.....	5
F.MILKOVA /Sofia/ Développement de la réglementation juridique de la Commune de Sofia durant la période de l'État bour- geois Bulgare.....	7
I.MELZER /Berlin/ Zur Herausbildung und Entwicklung der Rechtsstel- lung der örtlichen Organe der Staatsmacht in der DDR.....	29
E.MELICHAR /Wien/ Die Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den vergangenen 100 Jahre in Ös- terreich.....	67
J.SENKOWSKI /Warszawa/ Die Grundlagen der Organisation der Territorial- verwaltung in Polen in den Jahren 1944-1950.....	91
L.PAULI /Kraków/ Die Haupttendenzen der Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in Polen in den letzten 100 Jahren.....	111
V.GIONEA /Bucuresti/ Les traits essentiels de l'organisation administra- tive en Roumanie dans la période d'entre les deux guerres mondiales.....	153
Г.И.ЛИТВИНОВА/Москва/ Принципы организации и деятельности местных советов /1917-1936 гг./ .....	189

K.MALY /Praha/	
Tendenzen der Entwicklung der örtlichen Verwaltung in den böhmischen Ländern /1848-1945/.....	207
L.BIANCHI /Bratislava/	
Weiterbestand der munizipalen Gauverwaltung auf dem Gebiete der Slowakei in den Jahren 1918-1928....	241
A.CSIZMADIA /Pécs/	
Entwicklung der regionalen und städtischen Verwaltung in Ungarn.....	257
K.KOVÁCS /Budapest/	
Haupttendenzen der Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den letzten 100 Jahren in Mittel- und Osteuropa. /Zusammenfassung auf Grund der Nationalreferate/.....	293

V O R W O R T

Die Studienbände enthalten das Diskussionsmaterial der in Budapest am 12.-15. September 1977 veranstalteten Internationalen Rechtshistorischen Konferenz. An der Konferenz wurde unter der Teilnahme der Fachleute von 10 Ländern "Die Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa" besprochen. Die sozialistischen Länder waren durch die Forscher von Bulgarien, der DDR, Polen, Rumänien und von Ungarn; die westlichen Staaten durch die von Belgien, den Niederlanden und Österreich vertreten.

Das wissenschaftliche Material wurde in Plenar- und Sektionssitzungen erörtert. An den ersteren wurden neun Nationalreferate vorgetragen, die sich mit den Entwicklungstendenzen der städtischen und regionalen Verwaltung der einzelnen Länder beschäftigten. Der erste Band umfasst das Material der Plenarsitzung und die zusammenfassende Bewertung der Nationalreferate.

Die in den vier Sektionen vorgetragenen etwa 50 Referate und die Beiträge werden in weiteren zwei Bänden publiziert.

Das genannte Thema der Konferenz ist mit einer Teilaufgabe der komplexen wissenschaftlichen Grundlegung der Verwaltung, mit der entwicklungsgeschichtlichen Untersuchung des Problembereiches der lokalen Gebietsverwaltung verbunden.

Das Diskussionsmaterial der Konferenz ist ein gutes Beispiel für die erfolgreiche internationale Zusammenarbeit. Die vergleichende Methode brachte insbesondere auf dem Gebiet der Zentralisation-Dezentralisation, des Verhältnisses der Selbstverwaltung und der Fachverwaltung, der Verwaltungskontrolle, der Identität, bzw. der Abweichung der Formen, Funktionen,

des Wirkungskreises des Organisationssystems der Verwaltung, der Gebietsregelungspläne neue Ergebnisse. Sehr bedeutend sind ferner die Forschungen, die die Gestaltung der Verwaltungsorganisation der im Laufe der nationalen Befreiungskämpfe und der antifaschistischen Widerstandskämpfe entstandenen Staaten analysieren.

Die Studienbände geben eine Zusammenfassung der Verwaltungsgrundsätze der vergangenen 100 Jahre und der Entwicklungsgeschichte ihrer Institute und fördern zugleich die weitere syntetisierende Forschungsarbeit.

Budapest, August 1978

Lectori salutem!

Der Redaktor

1. Le principe de l'autonomie municipale des communes en Bulgarie, a été inscrit dans la disposition de l'art. 3, alinéa 1 de la Constitution de Tarnovo du 16 avril 1879. Cependant dans les actes législatifs, édictés à la base de ce texte et qui réglementent l'autonomie municipale, les préoccupations du peuple bulgare et de ses hommes d'Etat ne trouvent qu'un reflet assez limité.

C'est ainsi qu'à peine trois mois après la promulgation de la Constitution de Tarnovo, le Prince de Serbie, exilé, par le décret N° 93 du 16 août 1879, les "règles provisoires concernant l'autonomie municipale urbaine et rurale", concernant des dispositions extrêmement restrictives de restriction à l'égard de l'élégibilité des effectifs de l'organe autonome municipale de la capitale - le Conseil municipal de la ville de Sofia. Aux termes de l'art. 25 seule la moitié des membres du Conseil municipal de Sofia devaient être élus, le reste - désignés par le Prince.

**FANNY MILKOVA:**

**DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGLEMENTATION  
JURIDIQUE DE LA COMMUNE DE SOFIA  
DURANT LA PÉRIODE DE L'ÉTAT BOUR-  
GEOIS BULGARE**

Cette disposition provoqua une vive indignation. Le Conseil municipal de Sofia constatant dans sa séance du 13.VIII. 1879, que le décret N° 93 précité est en contradiction flagrante avec l'esprit de la Constitution et les "Règles provisoires" et de ce fait le Conseil municipal de la ville de Sofia fut quasiment anéanti et remplacé par des fonctionnaires nommés par l'administration.

La réunion des électeurs, convoquée par le Conseil municipal de Sofia à cette occasion décida à l'unanimité d'élever une protestation auprès du Prince concernant "la violation de la Constitution, la transgression des "Règles provisoires" pour les conseils municipaux en Bulgarie et la contravention de



1. Le principe de l'autonomie municipale des communs en Bulgarie, a été inséré dans la disposition de l'art. 3, alinéa 2 de la Constitution de Tirnovo du 16 avril 1879. Cependant dans les actes législatifs, édictés à la base de ce texte et qui réglementent l'autonomie municipale, les conceptions du peuple bulgare et de ses hommes d'Etat ne trouvent qu'un reflet assez limité.

C'est ainsi qu'à peine trois mois après la promulgation de la Constitution de Tirnovo, le Prince de Battenberg, ratifia, par le décret N°93 du 18 août 1879, les "Règles provisoires concernant l'administration municipale urbaine et rurale"<sup>1</sup>, contenant des dispositions extrêmement réactionnaires et restrictives de l'autonomie municipale. Toutefois la dérogation à la Constitution et la limitation la plus avérée fut effectuée par l'atteinte portée au principe de l'éligibilité même de l'organe collectif de l'autonomie municipale de la capitale - le Conseil municipal de la ville de Sofia. Aux termes de l'art. 25 seule la moitié des membres du Conseil municipal de Sofia devaient être élus, le reste - désignés par le Prince.

Cette disposition provoqua une vive indignation. Le Conseil municipal de Sofia constate dans sa séance du 23.VIII. 1879, que le décret N° 93 précité est en contradiction flagrante avec l'esprit de la Constitution et les "Règles provisoires" et de ce fait le Conseil municipal de la ville de Sofia "est quasiment anéanti et remplacé par des fonctionnaires" nommés par l'administration"<sup>2</sup>.

La réunion des électeurs, convoquée par le Conseil municipal de Sofia à cette occasion décida à l'unanimité d'élever une protestation auprès du Prince concernant "la violation de la Constitution, la transgression des "Règles provisoires" pour les conseils minicipaux en Bulgarie et la contravention du

droit des citoyens de Sofia de pouvoir élire leurs édiles"<sup>3</sup>.

Cependant le Prince de Battenberg n'accorda aucune attention à cette protestation. Les électeurs de Sofia continuèrent la lutte et ne se présentèrent pas aux élections fixées au 5 septembre 1879 pour l'élection de la moitié de la composition du nouveau Conseil municipal, en raison de quoi les élections furent ajournées. Mais malgré cela le décret N<sup>o</sup> 190 fut confirmée la nouvelle composition du Conseil municipal de la ville de Sofia, dont la moitié était désignée d'office.

2. Jusqu'au gouvernement de l'Union populaire agrarienne bulgare /1919-1923/ ou, plus concrètement, jusqu'à 1922, aucune loi expresse n'était venue régler d'une manière différente que celle des autres municipalités le statut de la municipalité de Sofia. En principe son statut était déterminé par les actes normatifs généraux, réglementant l'autonomie des autres communes urbaines en Bulgarie.

Ainsi par exemple, au temps du régime réactionnaire des mandats durant 1882, fut promulguée la Loi sur les communes et l'administration urbaine /LCAU/<sup>4</sup>, qui établissait nombre d'instituts réactionnaires, limitant à l'extrême l'autonomie municipale. Elle prévoyait, que le maire et les maires adjoints devaient être nommés et non pas élus, en leur attribuant des droits de décision plus importants que ceux de l'organe élu - le conseil municipal. Avec cela l'élection de ce dernier avait lieu conformément aux dispositions réactionnaires de la Loi électorale de 1882, établissant un système électoral à deux degrés et une série de restrictions de cens. Les articles 33 et 38 "a", de cette loi établissaient à nouveau la nomination de la moitié de l'effectif du Conseil municipal de Sofia, introduite par les "Règles provisoires"<sup>5</sup>.

3. Durant le mois de juin 1886 le statut juridique des communes urbaines en Bulgarie, y compris celle de la ville de Sofia, fut déterminé par les normes de la nouvelle Loi sur les communes urbaines /LCU/<sup>6</sup> qui ne contenait pas bon nombre de dispositions réactionnaires de la LCAU de 1882, tandis que d'autres étaient amendées dans un esprit plus démocratique. Elle contenait aussi quelque nouvelles institutions, offrant de meilleures possibilités pour la réalisation de l'autonomie communale. Le système à deux degrés était aboli et, en partie, les conditions de cens, en introduisant l'éligibilité pour les maires et les maires adjoints, tout en établissant que ces derniers soient soumis au contrôle et subordonnés au Conseil municipal qui se doit attribuer la place d'un organe fondamental dans la commune.

Plus concrètement il y a lieu de noter que c'est à peine la LCU de 1886 qui abolit formellement /en ne la reproduisant pas/ l'exigence antidémocratique de la nomination de la moitié des membres du Conseil municipal à Sofia.

Malgré le fait que la LCU de 1886 est relativement une loi démocratique et que ses dispositions offraient certaines possibilités pour la réalisation de l'autonomie communale, de pair avec celles-ci furent incluses dans la Loi également des dispositions les limitant à tel point, qu'en pratique il ne restait que fort peu des institutions démocratiques. Ces dispositions donnaient de larges compétences aux organes de l'administration centrale pour l'exercice du soi-disant contrôle administratif sur la vie et les activités intégrales des communes. Ce contrôle administratif commençait dès le moment du complètement des organes de l'autonomie municipale, accompagnait toute leur activité et finissait par la possibilité de leur dissolution.

En 1905 fut créé un Règlement de l'application de la LCU<sup>7</sup>

ou étaient formulées plus en détail et de façon plus étendue les restrictions dans l'autonomie communale<sup>8</sup>.

4. Au cours de 1922 au temps du gouvernement de l'Union populaire agrarienne bulgare, fut adoptée la première Loi pour la municipalité de Sofia<sup>8a</sup>, comprenant 17 articles. Son article 1 proclamait qu'en principe on appliquait pour la municipalité de Sofia les normes de la LCU de 1886, en tenant compte des amendements et des compléments, expressément prévus dans la loi examinée. En liaison avec cela partout dans la loi les mots "commune urbaine" étaient remplacés par les mots "commune de Sofia" /municipalité de la capitale/.

L'art. 3 de la loi prévoyait la structure suivante de l'Administration de la municipalité de Sofia: 1. Conseil central; 2. Administration centrale; 3. Six Conseils d'arrondissement et 4. Six administrations d'arrondissement.

En vertu de l'art. 4 le Conseil central était composé de 31 personnes, dont 12 étaient nommées par le ministre de l'Intérieur en les choisissant au sein des conseillers d'arrondissement élus par voie électorale et 18 déterminées par vote secret parmi les conseillers municipaux élus des 6 conseils d'arrondissement correspondants, de sorte que chacun de ces six conseils était représenté au Conseil central par trois représentants.

Le premier groupe de membres du Conseil central, - ceux qui étaient désignés par le ministre de l'Intérieur, comprenait aussi le maire et ses trois adjoints. Ce sont ceux qui constituaient l'administration centrale /art. 6, alinéa 2/. Le maire était choisi au sein des conseillers d'arrondissement, nommé par décret royal, sur proposition du Conseil des ministres /art.3, alinéa 3/. Le maire pouvait être écarté de ses fonctions par arrêté du Conseil des ministres /art.9,

alinéa 2/. Les trois adjoints du maire étaient élus par le Conseil central /art.7, alinéa 2/.

Sur le plan administratif le territoire de la capitale Sofia était divisé en six arrondissements, chacun étant administré par un conseil d'arrondissement et une administration d'arrondissement.

Les Conseils d'arrondissement se composent de neuf membres y compris le maire de l'arrondissement et ses adjoints /art. 5/. Le maire et les maires adjoints de chacun des six arrondissements étaient choisis par le conseil d'arrondissement respectif au moyen d'un vote secret. Le mandat du Conseil central et des Conseils d'arrondissement est 3 ans.

L'art. 12 de la LCS 1922 prévoyait la possibilité de la dissolution du Conseil central, ce qui avait pour conséquence automatique la dissolution aussi des six conseils d'arrondissement. Et le contraire, au cas ou en raison des motifs énumérés dans la Loi étaient dissous au moins trois des conseils d'arrondissement, ceci entraînait la dissolution de tout le Conseil central /art. 13/.

5. Le coup d'Etat militaire-fasciste du 9 juin 1923 marque le début de la dictature fasciste en Bulgarie. Après le coup d'Etat commence à se manifester de façon de plus en plus distincte la crise de toutes les institutions juridiques de l'Etat et, en premier lieu, du parlementarisme.

Le régime fasciste assena des coups aussi aux administrations rerésentatives locales - aux conseils municipaux, urbains et ruraux et aux conseils départementaux. L'activité de ces corps locaux d'autonomie municipale était totalement paralysée. Sans aucun fondement légal furent dissous après le coup d'Etat presque tous les conseils municipaux urbains<sup>9</sup>. /Les conseillers

municipaux légalement élus furent chassés, poursuivis et remplacés par des commissions de trois membres. Ces derniers furent englobés des représentants fidèles au régime fasciste, issus des couches aisées de la population.

De iure la première loi de la commune de Sofia continue d'être en vigueur jusqu'à 1929, au moment où le gouvernement d'André Liaptchev fit adopter une nouvelle loi pour la commune de Sofia /LCS/1929/<sup>10</sup>/, comprenant en tout 12 articles.

L'art 2 de la loi traçait expressément et en détail les frontières de chacun des six arrondissements, dont était subdivisé la capitale Sofia au point de vue administratif.

La loi apportait des changements fondamentaux à la capitale de la Bulgarie fasciste. En vertu de l'art. 3 de la Loi les organes municipaux de la capitale étaient: 1. Le Conseil municipal; 2. la Permanence /du Conseil municipal/; 3. les maires adjoints dans chacun des arrondissements de la mairie. Par conséquent la Loi liquidait les six Conseils d'arrondissement et les six directions d'arrondissement, créés au cours du gouvernement du Parti agrarien /BZNS/. Aux termes de l'art. 7 de la loi chaque arrondissement était administré par un maire adjoint, nommé et révoqué par le maire, choisi parmi les deux conseillers qui lui étaient présentés par arrondissement.

Le Conseil municipal se comprenait par la Permanence et 30 conseillers, au total 36 membres. La durée de son mandat était prolongée à 4 ans /art. 4/. Chaque année le Conseil municipal avait trois sessions /art.8/.

La Permanence comprenait le maire et cinq maires adjoints choisis par le Conseil municipal au sein de ses membres /art.6./

L'art. 9 de la Loi déterminait les fonctions et les compétences du Conseil municipal de la capitale, surtout celles de nature sociale et économique. C'est notamment ces compétences fort limitées qui déterminaient son caractère qui était loin d'être celui d'organe de pouvoir disposant des compétences politiques. En vue de la réalisation des compétences mises à la disposition du Conseil municipal, l'art. 10 de la loi voyait la constitution d'une commission de spécialistes, chargés de l'élaboration et la mise sur pied de problèmes des différents secteurs, dont le Conseil avait à connaître à ses séances respectives.

6. Durant l'administration du gouvernement du "Bloc populaire" /1931-1934/ fut promulguée une nouvelle loi pour commune de Sofia /LCS/1932/<sup>11</sup>/, contenant 27 articles.

Cette loi avait comme tendance la centralisation de l'administration de la capitale. L'art. 2 de la Loi déterminait en tant qu'organes fondamentaux du pouvoir municipal de la capitale: 1. le Conseil municipal; 2. la Permanence et 3. le Maire. Les maires adjoints dans les différents arrondissements municipaux n'étaient plus traités comme "organes fondamentaux" de l'autonomie communale. Leur nombre était réduit de 6 à 4, respectivement aussi celui des arrondissements. Dans l'art. 3 de la Loi il est question non pas de six arrondissements municipaux, mais de six arrondissements électoraux, dont chacun doit élire un nombre différents de conseillers municipaux. Au termes de la Loi, le Conseil municipal de la capitale se composait de 36 conseillers, son mandat était de 4 ans et avait trois sessions par an.

Dans les articles de 7 à 11, étaient déterminées les fonctions et les compétences du Conseil municipal dans les articles de 14 à 16 - les fonctions et les compétences de la Permanence, constituée par le maire et cinq maires adjoints. L'aug-

mentation du nombre des maires adjoints de Sofia à cinq était motivé par le grand nombre d'habitants de la ville de Sofia et de sa situation administrative de capitale de l'Etat bulgare.

Les compétences du maire sont déterminées en détail dans la LCS/1932. Il représente la commune auprès toutes les autorités, administrations, endroits et personnes /art.17/. A la mairie il exerce des fonctions administratives dans les limites de la loi, ainsi que le pouvoir exécutif - concernant les décisions du Conseil municipal, la Permanence et "toutes les demandes légitimes du gouvernement".

Au cours du gouvernement du "Bloc populaire", lorsque fut votée la Loi envisagée se déroulèrent d'événements politiques orageux dans la communauté de Sofia. La bourgeoisie bulgare était vivement intéressée qui sera à la tête de la municipalité de Sofia, vu qu'elle était l'un des importants leviers du mécanisme de l'Etat bourgeois bulgare. La grande importance de la municipalité de Sofia était déterminée par le fait que la ville de Sofia était l'un des plus grand centres industriels du pays et chef lieu de la bourgeoisie bulgare, ou se trouvaient les états-majors dirigeants des partis politiques. Dans la ville de Sofia était concentrée la majeure partie de ses forces militaires et policières. Elle était aussi le centre culturel du pays. Parallelement à cela à Sofia se trouvaient aussi les directions centrales des organisations de la classe ouvrière et les autres travailleurs. De pair avec tout cela la municipalité de Sofia offrait au parti bourgeois qui s'en était emparé de sa direction, des larges possibilités pour la création de sinécures pour ses adhérents etc.

Le gouvernement du "Bloc populaire" fixa au 25 septembre 1932 les élections pour le Conseil municipal de Sofie. Malgré la grande terreur qui sévissait, les falsifications et les ma-



chinations de la coalition gouvernementale, les travailleurs de Sofia votèrent pour les candidats de la liste du Bloc du travail, guidé par le Parti ouvrier /expression légale du Parti communiste/, et réussirent à emporter 19 sièges d'un total de 35 dans le Conseil municipal de Sofia. C'était une victoire électorale éclatante. Pour la première fois au monde dans la capitale d'un Etat capitaliste les élections furent remportées par des communistes et dans sa direction communale la voix prépondérante devaient avoir les communistes.

A des nombreux meetings, manifestations et réunions les travailleurs de Sofia exprimèrent leur immense joie de la victoire remportée. Cependant le gouvernement du Bloc populaire ne permit pas au Conseil municipal nouvellement élu d'exercer ses fonctions. Le 12 février 1933, le Tribunal départemental de Sofia priva de leur mandat 15 des élus du peuple sous prétexte qu'ils s'occupaient "d'une activité subversive dirigée contre l'Etat". De cette façon et en se basant sur l'art. 20 de la Loi pour la défense de l'Etat, le Tribunal départemental cassa l'élection du groupe le plus actif des conseillers municipaux élus.<sup>12</sup> Les électeurs de Sofia et les travailleurs de tout le pays réagirent énergiquement contre ce coup illégal et anticonstitutionnel porté à l'autonomie de la gestion municipale, contre la violation de leur droits et libertés politiques.<sup>13</sup>

7. Par le coup d'Etat du dix-neuf mai 1934 débuta le développement d'une nouvelle étape dans l'évolution du fascisme bulgare - l'étape de la dictature fasciste ouverte<sup>14</sup>. /Du point de vue étatico-juridique cette étape se caractérise par la suppression des institutions démocratiques fondamentales de l'Etat et du droit bourgeois et par le développement des éléments de l'Etat fasciste.

Dès le coup d'Etat fut dissoute la XXIII Assemblée nationale ordinaire<sup>15</sup>. /Cette liquidation du parlementarisme fut

définitivement achevée par le décret royal N° 7 du 23. V. 1934, approuvant l'arrêté du Conseil des ministres du 23.V.1934 portant homologation à l'ordonnance suivante: "Tous les arrêtés du Conseil des ministres, pris le 19 mai 1934 et après cette date, ont force de loi et abrogent toutes les dispositions légales qui les contredisent. Les ordres émis par les ministres pendant ce même temps, portant nomination à des fonctions ou relatives à des questions d'organisation, administratives et financières, revêtent une force obligatoire et ne sauraient ne pas être exécutées sous prétexte de non conformité à la loi ou de contradiction à celle-ci"<sup>16</sup>.

Sur la base de cette ordonnance, la fonction législative de l'Assemblée nationale fut remplacée par l'activité législative du pouvoir exécutif qui avait émis un grand nombre de décrets-lois réactionnaires dans le but d'entreprendre des réformes de réorganisation de l'Etat bourgeois bulgare sur le modèle fasciste<sup>17</sup>. Par ces décrets-lois fut effectués la centralisation du mécanisme d'Etat, les 16 départements existant ayant été remplacés par 7 régions; les partis politiques furent dissoutes; une censure sévère fut instituée; des syndicats d'Etat furent créés, ainsi qu'un institut de propagande fasciste - la Direction de rénovation publique. Un sérieux coup fut également porté à l'autonomie municipale par le décret-loi sur les communes urbaines<sup>18</sup> et le décret-loi sur les communes rurales d'août 1934<sup>19</sup> et le décret-loi sur la commune de la ville de Sofia<sup>20</sup>.

Par le décret-loi sur les communes urbaines, le Décret-loi sur les communes rurales et le décret-loi sur la commune de la ville de Sofia, la capitale, firent sensiblement violés les deux principes fondamentaux concernant l'organisation de l'autonomie communale dans l'esprit de la démocratie bourgeoise - le principe de l'électivité des organes communaux et le principe de la répartition de leurs fonctions et compétences, de

sorte que le Conseil municipal devenait l'organe essentiel et décisif. Ces principes déterminaient l'essence et l'autonomie communale comme telle et leur violation signifiait en fait la liquidation de l'autonomie municipale<sup>21</sup>.

Ceci découle de manière encore plus claire de l'analyse de l'art. 1 et suivants du décret-loi sur la commune de Sofia du 21 août 1934 /DLCS/, contenant 22 articles. Ainsi dans l'art 1 est-il expressément statué, que les organes fondamentaux du pouvoir communal de la capitale, sont:

A/ L'administration municipale, constituée par

1. le maire et
2. ses adjoints, et

B/ le Conseil municipal

Par conséquent, à la différence des lois sur la municipalité de Sofia, en vigueur jusqu'à 1934, la nouvelle loi proclamait comme organe le plus important et déterminant l'administration municipale, c'est-à-dire le maire et ses adjoints alors que le Conseil municipal est rélégué au second plan comme organe auxiliaire et consultatif. Pour cette raison toute la structure de la loi envisagée est donnée en comparaison avec les lois sur la municipalité de la capitale, promulguées jusqu'à 1934, dans l'ordre inverse: en premier lieu sont réglementés le statut, les fonctions et les compétences du maire et de ses adjoints /art.3-14, de même l'art. 20/, et après cela ceux du Conseil municipal /art.15-19/.

En outre le DLCS/1934 liquide le principe de l'éligibilité des organes communaux. D'après les dispositions de l'art. 5, al. 1, le maire est nommé et révoqué par décret royal, sur la base d'une proposition du ministre de l'Intérieur et de la Santé publique, nomination qui doit être approuvée par le Conseil des ministres. Le principe de la nomination est appliqué aussi

pour les maires adjoints, au nombre de 5. Ils sont nommés par le Conseil des ministres /art.5, al. 2/.

Le nombre des maires adjoints est déterminé selon le nombre des arrondissements - aussi cinq, correspondant à la division administrative du territoire de la capitale Sofia /art. 14/. Les limites de ses arrondissements sont fixées par l'administration municipale. Chacun des arrondissements est administré par un commissaire, nommé par le maire /art.14. al. 2/.

Les articles 6,7,8,13 et 14 déterminent en détail les fonctions et les compétences du maire et de l'administration municipale prise dans son ensemble, en leur assurant la situation d'organes fondamentaux et déterminants de la municipalité de la capitale.

Cinq articles - 15,16,17 18 et 19 sont consacrés à la réglementation du Statut du Conseil municipal.

L'art. 15 de la DLCS/1934 liquide le principe d'éligibilité comme mode de composition du Conseil municipal. Ce dernier est composé de 20 conseillers, le maire et les maires adjoints soit au total 36 personnes.

Parmi les conseillers 10 sont désignés par les différentes organisations professionnelles. Cependant il faut noter qu'après le 19 mai 1934, les organisations professionnelles de classe des travailleurs furent liquidées et remplacées par des syndicats à obédience officielle, y compris les syndicats des industriels, des artisans, etc., dans l'activité et la direction desquels le régime fasciste s'était assurée une ingérence totale. Dans ces conditions ces 10 conseillers n'étaient pas de véritables élus et défenseurs des travailleurs de la ville de Sofia.

Pour les autres 10 conseillers il était prévu qu'ils soient élus d'après la procédure prévue dans la loi électorale. Mais ladite Loi électorale ne fut promulguée qu'en 1937 sous le nom de décret-loi pour l'élection des membres des Conseils municipaux<sup>22</sup> et avait un caractère extrêmement réactionnaire.

L'élection des conseillers municipaux aux cours du printemps de 1937, fut accompagnée de terreurs et de falsifications inouïes- blocades policières, perquisitions, arrestations, internements, mise en exécution des sentences de mort prononcées par les tribunaux, etc. Jusqu'à la promulgation de la loi électorale en question, en 1937, et l'organisation des élections, d'est-à-dire pendant plus de 3 ans, le Conseil municipal de la capitale /de même que tous les conseils municipaux dans le pays/, avait fonctionné en l'absence de la moitié élue des conseillers. En outre, le DLCS/1934 avait augmenté la durée du mandat des conseillers municipaux à cinq ans /art.15, al. 3/.

De caractère antidémocratique était aussi la disposition de l'art. 17 du DLCS, en vertu duquel toutes les décisions du Conseil municipal devaient être présentées aux d'homologation au ministre de l'Intérieur et de la Santé publique. Il faut mentionner ici qu'après le coup d'Etat fasciste de 19 mai, en commençant par le décret-loi examiné et en finissant par les décrets-lois de 1937/1938, le nombre des sessions régulières du Conseil municipal était réduit de trois à deux par an.

Une autre intéressante nouveauté du décret-loi examiné était l'inclusion pour la première fois de dispositions concernant le mode d'émission des actes administratifs et concernant les peines administratives. En vertu de l'art. 8 du DLCS/1934, le maire revêt ses dispositions d'ordres. A l'instar de l'art. 9 qui punit l'infraction à ces ordres d'amendes

allant jusqu'à mille leva, avec recours possible en appel par voie judiciaire, des peines administratives - des amendes, sont également prévues dans l'art. 10 de la loi examinée. Le DLCS/1934 présente, par son caractère, une loi administrative d'exception.

8. Au cours de 1937 fut promulgué un nouveau décret-loi sur la commune de Sofia /DLMS/1937<sup>23</sup>/, composée de 23 articles dont la structure et les dispositions reproduisent en gros celles de DLCS/1934. Les changements les plus essentiels de cette loi résident dans les directions suivantes:

L'art. 5, al. 3, prévoyait que dorénavant aussi les cinq maires adjoints devaient être nommés par le roi, par arrêté royal. Cette modification était la conséquence juridique de la campagne entreprise, surtout à partir de 1935, pour le rehaussement de l'autorité du monarque et l'élargissement de ses prérogatives. On professait avec force les théories, selon lesquelles la monarchie constitue l'unique forme étatique convenant aux conditions bulgares, qu'il fallait rehausser et respecter "le prestige et l'inviolabilité de l'institution royale", etc. Les officiers et politiciens aux idées antimonarchiques essayèrent de coups durs.

La seconde modification essentielle est celle de l'art. 15, se rapportant à la composition du Conseil municipal et à l'allongement du mandat des conseillers municipaux électifs. En vertu du point 4 de l'art. 15, parallèlement aux membres du Conseil municipal prévus dans le DLCS/1934 /le maire, les maires adjoints, les conseillers municipaux, désignés par les syndicats professionnels et élus sur la base de la loi électorale/, le conseil comprenait aussi une nouvelle catégorie de conseillers, non désignés par voie électorale. C'étaient de personnes, choisies par le Conseil d'administration de l'Association des propriétaires fonciers de Sofia, la

filiale de Sofia de l'Union bulgare des médecins, le Barreau de Sofia, la filiale de Sofia de l'association bulgare des ingénieurs et des architectes. Cette modification, qui revêt un caractère antidémocratique par excellence, visait le renforcement du caractère de service et corporatif du Conseil municipal au détriment de son caractère représentatif.

Il est vrai qu'en vertu de la disposition de l'art. 15, point 5, le nombre des conseillers électif était augmenté, passant de 10 à 15, mais il est non moins vrai, que la durée de leur mandat était portée de 5 à 6 ans.

9. L'acte normatif, dernier en date jusqu'à la victoire populaire du 9.IX.1944, qui dote d'une réglementation juridique la Commune de Sofia, c'est le décret-loi pour la Grande Sofia /DLGS/1938<sup>24</sup>/ du 6 avril 1938, comprenant 32 articles. Dans cet acte normatif il y a certaines dispositions qui réglementent la première fois la question de l'élargissement du territoire de la Commune de Sofia et, parallèlement à cela, aussi la compétence de ses organes directeurs. Elles prévoient l'inclusion dans le cadre de la capitale aussi les villages de l'alentour qui, ensemble avec cette dernière, portent le nom de Grande Sofia. Ainsi, aux termes de l'art. 1 de la DLGS/1938 la ville de Sofia et les villages Boyana, Kniajevo, Krasno selo Gorna bania, Nadejda, Slatina, Darvenitza et Dragalevtzi<sup>25</sup> forment une nouvelle unité administrative sous le nom de "Grande Sofia" qui comprend: a/ des parties citadines /le territoire de la ville de Sofia/ et b/ des environs /les anciens territoires des villages environnants/.

En rapport avec ce changement on modifia aussi le nombre et l'espèce des organes fondamentaux de la Grande Sofia en prévoyant, parallèlement au maire, aux autorités municipales et au Conseil municipal, aussi la Direction municipale renforcée. Elle comprend le maire, les maires adjoints et deux conseillers

municipaux choisis au sein du Conseil municipal.

Le chapitre VI de cette loi institue, en tant qu'organes non fondamentaux de la Grande Sofia, les représentations municipales.

Selon l'art. 19 les parties citadines et les environs de la Grande Sofia sont divisés administrativement en représentations municipales. Les parties citadines sont divisées en cinq représentations, les environs - en six. Chacune de ces dernières est dirigée par un représentant municipal nommé par le maire. Conformément au décret-loi sur les tribunaux communaux<sup>26</sup> les six représentants municipaux des environs remplissent aussi les fonctions de juges communaux.

Selon les dispositions transitoires les municipalités des villages énumérés dans l'art. 1 de la loi sont abrogés, leurs conseils municipaux dissouts /art.24,25/, leurs représentants étant inclus dans le Premier conseil municipal de la Grande Sofia /art.27 "b"/.

X X X

L'analyse généralisante des actes normatifs déterminant la réglementation juridique de la Commune de Sofia au cours de la période de l'Etat bourgeois bulgare, atteste une tendance très nette de liquidation de l'autonomie municipale de Sofia, la plus grande ville et capitale de la Bulgarie.

De facto, après le coup d'Etat fasciste du 19 mai 1934, l'autonomie municipale fut liquidée en Bulgarie, les élections municipales ne furent qu'une farce. Les organes municipaux devenaient de plus en plus des organes administratifs directement subordonnés à l'administration centrale.



11. C'est à peine après la victoire populaire du 9 sept. 1944 qu'en Bulgarie fut instaurée une véritable autonomie municipale, les conseils populaires élus étant pourvus de compétence d'organes locaux du pouvoir.

1. Les Archives municipales de Sofia, 1944, fonds no 1.1.1, a.s. 11; Rapports des procès-verbaux du Conseil municipal de Sofia de 1944, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025.

2. Pour plus de détails sur les restrictions de l'autonomie municipale prévues dans la Constitution, voir les travaux préparatoires des organes administratifs directement subordonnés de l'exécutif dans les districts des conseils municipaux et dans les centres administratifs, etc., Cf. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

3. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

4. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

5. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

6. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

7. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

8. Pour plus de détails sur la Constitution et son application, voir Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

9. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

10. Travaux préparatoires de la Constitution, v. I, 1959, p. 7-11.

NOTES

1. J.O., No du 18. VIII. 1879
2. Les Archives municipales et départementales de Sofia /AMDS/, fonds No 1 l.1, u.a. 22; Registre des procès-verbaux du Conseil municipal de Sofia de 1879, procès-verbal No 55, f. 44
3. Ibid., f. 55 "b"
4. J.O., No 117 du 12.X.1882
5. Pour plus de détails sur les restrictions de l'autonomie municipale prévues dans la LGAU/1882, telles que les vastes pouvoirs des organes administratifs hiérarchiquement supérieurs de s'immiscer dans les affaires des conseils municipaux et même de les dissoudre, etc., Cf. F.Milkova, Questions fondamentales de l'autonomie municipale dans l'Etat bourgeois bulgare depuis la promulgation de la Constitution de Tirnovo jusqu'à la Guerre balkanique, Annuaire de l'Université de Sofia, Faculté juridique, v.I, 1959, p. 7-11.
6. J.O., No 69 du 19.VII. 1886
7. J.O., No 106 du 13. V. 1905
8. Pour plus de détails sur la LCU/1886 et son application pratique Cf F. Milkova, op. cit. p.11 et suiv.
- 8-a. J.O.No 32 du 13.V.1922
9. J. "Drapeau du Travail", No 12 du 9.II. 1924
10. J.O., No 27 du 1.V.1929

11. J.O., No 273 du 2.III.1932
12. Pour plus de détails sur la Loi pour la défense de l'Etat Cf F.Milkova "La loi réactionnaire pour la défense de l'Etat en tant que loi pénale exceptionnelle en Bulgarie pendant la période 1924-1934". Sofia, 1973
13. Pour plus de détails sur cette question cf La politique communale du /PCB /1891-1944/, Sofia, 1974
14. Le PCB en résolutions et décisions, v.III.Sofia, 1953, p. 316, 329. La première étape du développement du fascisme en Bulgarie débuta par le coup d'Etat du 9 juin 1923
15. J.O., No 38 du 19.V.1934
16. J.O., No 42 du 25.V.1934
17. Cf à ce sujet F.Milkova, Histoire de L'Etat et du droit bourgeois bulgare /1918-1944/ p.II, Sofia, 1976, p.55 et suiv.
18. J.O., No 100 du 3.VIII. 1934
19. J.O., No 114 du 20. VIII. 1934
20. J.O.,No 115 du 21. VIII. 1934. Cet acte normatif fut précédé par le décret sur la Municipalité de Sofia du 15.VI. 1934 /J.O., No 59 du 15.VI. 1934/ qui prévoit, que le maire de la capitale et la municipalité de Sofia peuvent déléguer aux chefs des départements et des services le droit de révoquer et punir leur subordonnés aux traitements ne dépassant pas 2000 leva par mois, ainsi que de signer certains papiers et documents de service. Le décret détermine

expressément les papiers et les documents qui ne peuvent être signés que par le maire et les adjoints au maire.

21. Pour plus de détails sur la question de la liquidation de facto de l'autonomie municipale après le coup d'Etat fasciste du 19.V.1934 Cf. F.Milkova, Les reformes administratives réactionnaires de l'autonomie municipale en Bulgarie après le coup d'Etat du 19 mai 1934, Pécs,1972
22. J.O., No 11 du 8.I.1937. Pour plus de détails sur cet acte normatif Cf F.Milkova, Histoire de l'Etat et du droit bourgeois bulgare /1918-1944/, Sofia, 1976. p.156-158.
23. J.O., No 45 du 1. III. 1937
24. J.O., No 76 du 6.IV. 1938
25. Actuellement ces anciens villages sont des quartiers de la ville de Sofia.
26. J.O., No 182 du 12. XI. 1934

Die Herausbildung und Entwicklung der örtlichen Organe der Staatsmacht und der staatlichen Verwaltung in den kommunalen und regionalen Einheiten der DDR vollziehen und vollziehen sich als eine spezifische Teilfrage, als spezifischer Teilprozess und als konkrete Erscheinungsform der Herausbildung und Entwicklung unseres sozialistischen Staates der Arbeiter und Bauern, der als eine Form der Diktatur des Proletariats das Hauptinstrument der von der Arbeiterklasse geführten Werktätigen beim Aufbau der sozialistischen und kommunistischen Gesellschaft bildet. Denn die Probleme und Widersprüche der Entwicklung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in ihren kommunalen und regionalen Einheiten sind nichts anderes als

**INGETRAUT MELZER:**

**ZUR HERAUSBILDUNG UND ENTWICKLUNG DER RECHTSSTELLUNG  
DER ÖRTLICHEN ORGANE DER STAATSMACHT IN DER DDR**

Städte und Gemeinden als ihre kommunalen /oder lokalen/ Einheiten sind ebenso wie die regionalen Strukturformen der Gesellschaft durch das jeweilige Gesellschaftssystem, die jeweilige Gesellschaftsformation, ihre Produktions- und Klassenverhältnisse und die ihnen eigenen objektiven Gesetzmäßigkeiten bestimmt. Ihre rechtliche Stellung ist deshalb auch immer sozialökonomisch, klassenmäßig durch die in der gesamten gesellschaftlichen Masse bestehenden sozialökonomischen und politischen Klassen- und Machtverhältnisse bestimmt. Als politisch-staatlich organisierte Einheiten sind sie Teil der einheitlichen Staats- und Rechtsordnung und eingebettet in das einheitliche System der Organe der Staatsmacht und Staatsverwaltung. Demzufolge entwickeln sie sich im Rahmen der Entfaltung des politischen Systems des Sozialismus und der sozialistischen Staatsmacht und ganz besonders im Prozess der Entwicklung und Verwirklichung der sozialistischen Demokratie.

Staat- und rechtshistorisch gesehen war die Herausbildung und Entwicklung der örtlichen Organe der Staatsmacht der DDR in einzelnen ein Komplexiertem, mit der Lösung vielfältiger Wider-

Die Herausbildung und Entwicklung der örtlichen Organe der Staatsmacht und der staatlichen Verwaltung in den kommunalen und regionalen Einheiten der DDR vollzogen und vollziehen sich als eine spezifische Teilfrage, als spezifischer Teilprozess und als konkrete Erscheinungsform der Herausbildung und Entwicklung unseres sozialistischen Staates der Arbeiter und Bauern, der als eine Form der Diktatur des Proletariats das Hauptinstrument der von der Arbeiterklasse geführten Werktätigen beim Aufbau der sozialistischen und kommunistischen Gesellschaft bildet.<sup>1</sup> Denn die Probleme und Widersprüche der Entwicklung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in ihren kommunalen und regionalen Bereichen sind nichts anderes als eine konkrete und spezifische Erscheinung der generellen Probleme und Widersprüche der Gesellschaft als Ganzes. Ihre Lösung vermag folglich auch nur im gesamtgesellschaftlichen Masstab zu erfolgen. Städte und Gemeinden als ihre kommunalen /oder lokalen/ Einheiten sind ebenso wie die regionalen Strukturformen der Gesellschaft durch das jeweilige Gesellschaftssystem, die jeweilige Gesellschaftsformation, ihre Produktions- und Klassenverhältnisse und die ihnen eigenen objektiven Gesetzmässigkeiten bestimmt. Ihre rechtliche Stellung ist deshalb auch immer sozialökonomisch, klassenmässig durch die im gesamtgesellschaftlichen Masstab herrschenden sozialökonomischen und politischen Klassen- und Machtverhältnisse bestimmt. Als politisch-staatlich organisierte Einheiten sind sie Teil der einheitlichen Staats- und Rechtsordnung und eingeordnet in das einheitliche System der Organe der Staatsmacht und Staatsverwaltung. Demzufolge entwickeln sie sich im Rahmen der Entfaltung des politischen Systems des Sozialismus und der sozialistischen Staatsmacht und ganz besonders im Prozess der Entwicklung und Vervollkommnung der sozialistischen Demokratie.

Staats- und rechtshistorisch gesehen war die Herausbildung und Entwicklung der örtlichen Organe der Staatsmacht der DDR im einzelnen ein komplizierter, mit der Lösung vielfältiger Wider-

sprüche und mit mannigfaltigen politisch-ideologischen, vor allem auch staats- und rechtstheoretischen Auseinandersetzungen verbundener Prozess. Er bildete eine wichtige Seite der gesellschaftlichen Umwälzung auf staatlich-rechtlichem Gebiet, die sich in den verschiedenen Etappen und Entwicklungsstufen des einheitlichen revolutionären Prozesses vollzog und vollzieht, der mit den antifaschistisch-demokratischen Umgestaltungen begann, sich im sozialistischen Aufbau fortsetzte und bis zur heutigen Stufe der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft führte.

In diesem einheitlichen revolutionären Prozess der Herausbildung und Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft in unserem Lande haben in allen dafür entscheidenden gesellschaftlichen Prozessen und bei der Lösung der damit verbundenen vielfältigen und komplizierten Probleme durch die Arbeiterklasse und die mit ihr verbündeten arbeitenden Klassen und Schichten ihre örtlichen Machtorgane bei der Leitung und Organisierung der gesellschaftspolitischen Aktivität der Massen eine vorragende Rolle gespielt. Von der demokratischen Bodenreform unmittelbar nach der Befreiung vom Hitlerfaschismus im Jahre 1945 und der darauf folgenden Enteignung der Betriebe der Nazi- und Kriegsverbrecher, die mit den ersten Anfängen des auf dem neu entstandenen gesellschaftlichen Eigentum des Volkes in Industrie und Landwirtschaft aufbauenden Wirtschaftssystems verbunden war bis hin zur sozialistischen Umgestaltung der Landwirtschaft in den fünfziger Jahren und zur Überführung der letzten privatkapitalistischen und halbstaatlichen Betriebe in sozialistisches Eigentum und ihre volle Eingliederung in das ökonomische System des Sozialismus und seine Planwirtschaft zu Beginn der siebziger Jahre bewährten sich die örtlichen Organe der Staatsmacht als revolutionäre Machtorgane der Arbeiterklasse und ihrer Verbündeten. In diesem Prozess bildeten sich schrittweise auch im Aufbau, in Organisation und Tätigkeit der örtlichen Machtorgane jene allgemeinen Prinzipien heraus, die Vertretungsorgane der Staatsmacht sozialistischen Typus charakte-

risieren. Prinzipien, wie sie Karl Marx in theoretischer Verallgemeinerung der historischen Erfahrungen der Pariser Kommune formulierte, wie sie Lenin in seiner Theorie von den Sowjets und der Sowjetrepublik entwickelt hat und wie sie insbesondere in der gesellschaftlichen Praxis der Sowjets in der UdSSR und in Gestalt der sozialistischen Vertretungsorgane der Staatsmacht auch in den anderen sozialistischen Bruderländern entwickelt wurden und sich bewährt haben.

In bedeutenden, Gesetzen über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe fand ihre Rolle im gesellschaftlichen Umwälzungs- und Entwicklungsprozess und damit zugleich ihre eigene Entwicklung und Vervollkommung, die ständige Sorge und Aufmerksamkeit der marxistisch-leninistischen Partei der Arbeiterklasse um die Vervollkommung von Demokratie und Leitung in diesem grundlegenden, mit den Bürgern und den Problemen ihres täglichen Lebens aufs engste verbundenen Bereich staatlicher Tätigkeit ihren Ausdruck.

Dazu gehören vor allem:

- die Demokratische Gemeindeordnung aus dem Jahre 1946 und die mit ihr verbundene Kreisordnung, deren Prinzipien sich auch in den Ende 1946/Anfang 1947 beschlossenen Verfassungen der damals bestehenden fünf Länder widerspiegeln;
- die nach der Gründung der DDR und der Annahme und in Verwirklichung ihrer Verfassung im Jahre 1952 verabschiedete Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR und die auf seiner Grundlage von Ministerrat der DDR erlassenen Ordnungen über den Aufbau und die Arbeitsweise der örtlichen Organe der Staatsmacht in den neu gebildeten Bezirken, den Kreisen, Stadtkreisen und Stadtbezirken;
- das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957 und die später in seiner spezifizierten Anwen-



dung auf die verschiedenen Ebenen vom Staatsrat der DDR erlassenen Ordnungen über Aufgaben und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe in den Bezirken, den Stadt- und Landkreisen, den Stadtbezirken und den kreisangehörigen Städten und den Gemeinden. Diese Gesetzgebung zu Anfang der sechziger Jahre war im einzelnen vielen und wechselvollen Veränderungen unterworfen;

- auf der Grundlage der im Jahre 1968 angenommenen und im Jahre 1974 auf bestimmten Gebieten novellierten Verfassung der DDR erging am 12. Juli 1973 das neue Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe, das in Einklang mit den entsprechenden Regelungen der Verfassung, vor allem ihrer Artikel 5, 41, 43 und 81 bis 85 heute die massgebliche Rechtsgrundlage für den Aufbau und die Organisation, die Aufgaben, Rechte und Pflichten und die Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen der DDR, ihrer Räte, Kommissionen und Abgeordneten sowie ihres Leitungsapparates bildet.

In den einzelnen Stufen und Akten der Gesetzgebung über die Rechtsstellung der örtlichen Machtorgane kommt in juristischer Form ihre Entwicklung von Organen der antifaschistisch-demokratischen Ordnung, Organen revolutionär-demokratischen Charakters, zu Organen der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht, zu Organen der Diktatur des Proletariats und damit ihre Entwicklung als wichtige Glieder bei der Verwirklichung der sozialpolitischen Funktion der sozialistischen Staatsmacht als Hauptinstrument des Aufbaus und der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft in spezifischer Weise zum Ausdruck.

In den örtlichen Volksvertretungen widerspiegelte sich dabei stets das gesellschaftspolitische Wesen der staatlichen Macht auf den verschiedenen Stufen seiner Herausbildung und Entwicklung, das Wesen und das jeweils erreichte Niveau der De-

mokratie, der bewussten und organisierten Aktivität der Werktätigen, ihrer Organisationen und Kollektive, ihrer schöpferischen Mitwirkung an der Leitung der gesellschaftlichen und staatlichen Angelegenheiten. Die durch Gesetze und andere Rechtsverschriften fixierte rechtliche Stellung der örtlichen Volksvertretungen ist deshalb immer nur, wenngleich ein wichtiger verfassungs- und staatsrechtlicher Ausdruck jener mit den Volksvertretungen verbundenen politischen und sozialen Prozesse der staatlichen Macht und der Leitung der Gesellschaft. Sie ist verfassungs- und staatsrechtliche Form zur Ausübung der Macht und zur Leitung der Gesellschaft, in der sich ihr politisches Wesen, die Rolle der örtlichen Volksvertretungen im politischen System des Sozialismus und damit die Entwicklung der politisch entscheidenden Kräfte ausdrückt: die führende Rolle der Arbeiterklasse in unserer Gesellschaft, die Herausbildung und Festigung ihres Klassenbündnisses mit den Bauern und den anderen Werktätigen, die gesellschaftspolitische Aktivität aller staatliche Macht und staatliche Leitung und Planung verwirklicht wird. Das macht es notwendig, in die rechtshistorische Untersuchung der rechtlichen Stellung der örtlichen Organe der Staatsmacht, wollen wir nicht im blossen Rechtspositivismus steckenbleiben, diese sich in der Rechtsstellung widerspiegelnden sozialpolitischen Prozesse einzubeziehen, die das gesellschaftliche und politische Wesen der örtlichen Volksvertretungen bestimmen. Es wäre jedoch auch verfehlt, den historischen Prozes der Entfaltung der Rechtsstellung der örtlichen Machtorgane in unserem Lande lediglich unter Gesichtspunkten innerstaatlicher Entwicklung zu betrachten. Die Herausbildung und Entwicklung der örtlichen Machtorgane vollzog sich wie die der sozialistischen Gesellschaft und Staatsmacht überhaupt in der DDR in untrennbarem Zusammenhang und in enger Wechselwirkung mit der Herausbildung und Entwicklung der sozialistischen Staatengemeinschaft. Jeder Schritt zur Gestaltung und Vervollkommung der Organisation und der Arbeit der örtlichen Machtorgane und jeder wichtige gesetzgeberische Schritt in dieser Richtung erfolgte unter Berücksichtigung und insorgfältiger

und genauer Auswertung der Erfahrungen der Sowjetunion und anderer sozialistischer Bruderländer durch unsere Partei und die gesetzgebenden Organe, Es gab und gibt auch auf diesem Gebiet ein enges wechselseitiges Zusammenwirken. Schliesslich muss man bei der Betrachtung der örtlichen Organe der Staatsmacht und ihrer Rechtsstellung in unserem Lande in Rechnung stellen, dass sich ihre Herausbildung und Entwicklung im Rahmen einer ständigen und ausserordentlich harten Auseinandersetzung mit dem westdeutschen Imperialismus, die zudem bis 1961, also sechzehn Jahre lang, bei offener Grenze geführt werden musste, vor sich ging und vor sich geht. Die Auseinandersetzung mit dem westdeutschen Imperialismus und seinen ständigen Versuchen, politisch und ideologisch auf unsere Bürger und unser gesellschaftliches und staatliches Leben einzuwirken und dabei nicht zuletzt auf eine Reaktivierung alter bürgerlicher und historisch traditioneller in Deutschland bis weit in die Arbeiterbewegung hinein verbreiteter Staats- und Rechtsillusionen hinzuwirken, war und ist ein Faktor, der immer, auch bei der Gesetzgebung über die örtlichen Machtorgane, eine Rolle spielt. Diese direkte politisch-ideologische Konfrontation mit dem Imperialismus veranlasste und veranlasst uns in gesetzlichen Festlegungen zu den örtlichen Machtorganen stets die neue Qualität ihres Wesens und ihrer Formen und damit ihren prinzipiellen Unterschied zu bürgerlichen Parlamenten, Verwaltungs- und Selbstverwaltungskörperschaften herauszuarbeiten und hervorzuheben - und damit auch in rechtshistorischer Sicht nicht Fragen irgendeiner Kontinuität, sondern den Bruch, die Abgrenzung zur bürgerlichen Staats- und Verwaltungspraxis und zum bürgerlichen Staats- und Rechtsdenken in den Vordergrund zu rücken. Das gilt hinsichtlich unserer Thematik insbesondere auch für die im bürgerlichen Deutschland in grossem Masse und in spezifischer Weise entwickelten und vor allem auch vom Reformismus in der Arbeiterbewegung verbreiteten Theorien kommunaler und regionaler Selbstverwaltung.

Gestatten Sie mir, an drei wichtigen Punkten der Herausbildung und Entwicklung der örtlichen Machtorgane und ihrer recht-

lichen Stellung diesen historischen Prozess und die damit verbundenen Probleme etwas näher zu charakterisieren: erstens an Neuaufbau der antifaschistisch-demokratischen örtlichen Staatsorgane unmittelbar nach der Befreiung vom Hitlerfaschismus, der vor allem in der demokratischen Gemeindeordnung von 1946 juristisch zum Ausdruck gelangte; zweitens an den mit dem Übergang zum planmässigen Aufbau des Sozialismus in der DDR verbundenen Schritten zur Vervollkommung des Aufbaus und der Arbeitsweise der örtlichen Organe der Staatsmacht, die mit der Gesetzgebung der Jahre 1952/1953 erfolgten und schliesslich drittens an der mit dem heute geltenden Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe vom 12. Juli 1973 verbundenen weiteren Erhöhung der Rolle und Verantwortung der örtlichen Machtorgane bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der DDR.

Erstens: Der Aufbau antifaschistisch-demokratischer örtlicher Staatsorgane und die demokratische Gemeindeordnung von 1946

Die Arbeiterklasse und die anderen antifaschistisch-demokratischen Kräfte in unserem Lande verfügten unmittelbar nach der Befreiung vom Hitlerfaschismus und der Zerschlagung des faschistischen Gewaltapparates nicht über solche revolutionären Kampforgane, wie sie bereits vor der Oktoberrevolution die revolutionäre Bewegung in Russland in zwei Revolutionen in Gestalt der Sowjets hervorgebracht hatte und wie sie auch in einigen anderen sozialistischen Bruderländern bereits in unterschiedlicher Form im antifaschistischen, antiimperialistischen Kampf entstanden waren. 1945 gab es in Deutschland keine solchen revolutionären demokratischen Kampforgane gegen Imperialismus und Krieg wie etwa die Arbeiter- und Soldatenräte in der Novemberrevolution, Organe des antifaschistischen antiimperialistischen Kampfes, die in der Lage gewesen wären, die Staatsmacht zu übernehmen. Es gab auch noch keine solche demokratische antiimperialistische Massenbewegung und nicht einmal eine genügend

starke politisch und organisatorisch geeinte Arbeiterbewegung, aus der solche revolutionären Organisationsformen der Staatsmacht in kurzer Zeit hätten hervorgehen können. Die breite nationale Volksbewegung der Nationalen Front mit ihren Ausschüssen und ihrem Nationalrat erstand erst Jahre später im Kampf gegen den wiedererstehenden Imperialismus in Westdeutschland und die imperialistische Politik der Spaltung Deutschlands. Die Vorgängerin der Nationalen Front, die Volkskongressbewegung, die in den Jahren 1947 bis 1949 eine grosse Rolle beim Zusammenschluss der demokratischen Kräfte für demokratische Erneuerung und gesellschaftlichen Fortschritt spielte, konnte in staatsorganisatorischer Hinsicht erst mit der Gründung der DDR in dieser Weise wirksam werden. Damals bildete sich der aus der Volkskongressbewegung hervorgegangene Deutsche Volksrat, das ständige Organ des Deutschen Volkskongresses, in die Provisorische Volkskammer der DDR um, die am 7. Oktober 1949 die erste Verfassung der DDR in Kraft setzte. Die Lage im Mai 1945, unmittelbar nach der Befreiung vom Hitlerfaschismus und der Vernichtung des faschistischen Gewaltapparates durch die Sowjetarmee und die mit ihr verbündeten Streitkräfte der anderen Mächte der Anti-Hitler-Koalition, die mit dem Untergang des faschistischen Deutschen Reiches und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland durch die vier Grossmächte der Anti-Hitler-Koalition und die Errichtung der Militärverwaltung in den vier Besatzungszonen verbunden war, stellte sich ganz anders dar.

Die deutschen Antifaschisten, die unmittelbar mit der Befreiung an den demokratischen Neuaufbau gingen, Mitglieder und Funktionäre der Kommunistischen und Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaftsbewegung und auch nicht wenige bürgerliche demokratische Kräfte, sahen sich neben den materiellen Trümmern des Krieges vor allem auch geistigen Schutt in den Köpfen der Menschen gegenüber, den die faschistische Ideologie hinterlassen und der auch das Klassenbewusstsein grosser Teile der Arbeiterklasse verschüttet hatte. Sie sahen sich mit einer

tiefen und weitverbreiteten Lethargie grosser Teile der Bevölkerung konfrontiert, in die sie die Niederlage des deutschen Faschismus und Imperialismus und die Not und das Elend des Krieges gestürzt hatten.

Zur Führung und Leitung der Massen beim demokratischen Neuaufbau musste die politische Organisation der Arbeiterklasse, ihre politische und organisatorische Einheit erst aufgebaut und gesichert werden, um auf ihrer Grundlage alle antifaschistisch-demokratischen Kräfte des Volkes zusammenzuschliessen, sie für die Durchführung der historisch notwendigen antiimperialistischen und demokratischen Umwälzung der Gesellschaft zu gewinnen und zur aktiven Mitwirkung an ihrer Realisierung zu mobilisieren.

Von diesen objektiven Grunderfordernissen des gesellschaftlichen Neuaufbaus ging der programmatische Aufruf der KPD vom 11. Juni 1945<sup>2</sup> aus und stellte die Aufgabe, die bürgerlich-demokratische Revolution in Deutschland zu Ende zu führen, Faschismus, Imperialismus und Militarismus mit ihren Wurzeln zu beseitigen und unter Hegemonie der Arbeiterklasse eine antifaschistisch-demokratische Ordnung zu errichten. Für einen unmittelbaren Übergang zur sozialistischen Revolution fehlten damals sowohl wesentliche objektive als auch entscheidende subjektive Voraussetzungen. Zunächst kam es darauf an, im Prozess der antiimperialistischen Umwälzung in Gesellschaft und Wirtschaft demokratische Verhältnisse zu schaffen und zugleich in die Köpfe der arbeitenden Menschen Klarheit über die tatsächlichen Ursachen der nationalen Katastrophe und ihre Urheber, über die verderbliche Rolle des deutschen Imperialismus zu bringen, die faschistische und militaristische Ideologie zu überwinden und durch eine umfassende massenpolitische Arbeit die Arbeiterklasse und die anderen Werktätigen zur Erkenntnis ihrer eigenen gesellschaftlichen Interessen und ihrer eigenen politischen Kraft zu führen. Deshalb wandte sich die KPD in ihrem Aufruf prinzipiell gegen eine mechanische Übertragung der Idee der

Sowjets und des Sowjetsystems auf Verhältnisse, in denen für eine solche entwickelte Form des Kampfes und der politischen Aktivität der Volksmassen grundlegende Voraussetzungen fehlten. Sie orientierte vielmehr auf die Schaffung einer antifaschistisch-demokratischen Ordnung und einer parlamentarisch-demokratischen Republik, in der die Grundlagen des Imperialismus beseitigt und die demokratischen Rechte des Volkes gesichert waren. Bereits unmittelbar nach der Zulassung antifaschistisch-demokratischer Parteien schlossen diese sich auf Initiative der schon damals in organisierter Aktionseinheit verbundenen - seit April 1946 zur Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands vereinigten - Kommunistischen und Sozialdemokratischen Partei zum demokratischen Block der antifaschistischen Parteien zusammen. Unterstützt und gefördert von der sowjetischen Militärverwaltung entstanden bei der Durchführung der antifaschistisch-demokratischen Umgestaltungen und der notwendigen Entnazifizierungsmaßnahmen schon im Herbst 1946 die ersten demokratisch gewählten Volksvertretungen: Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen, Kreistage und Landtage. Unmittelbar nach der Befreiung vom Faschismus und teilweise ganz direkt mit dem siegreichen Vormarsch der Sowjetarmeen auf dem Territorium unserer heutigen Republik verbunden, kam es auf die Übernahme der entscheidenden Verwaltungsfunktionen durch die antifaschistisch-demokratischen Kräfte an und damit auf die restlose Beseitigung des alten imperialistischen Staatsapparates vor allem im lokalen und regionalen Bereich. Zehntausende von Kommunisten, Sozialdemokraten, Gewerkschaftern und bürgerlichen Demokraten nahmen seinerzeit die Tätigkeit in den Verwaltungsorganen auf. Ihnen übertrug die sowjetische Militärverwaltung alle wichtigen Funktionen in den Gemeinden, den Stadt-, Kreis- und Landesverwaltungen. Die faschistischen Kräfte wurden aus diesen Organen entfernt. Damit gestalteten sich diese örtlichen Verwaltungsorgane, ohne dass zu diesem Zeitpunkt irgendwelche großen Veränderungen ihrer Struktur und ihres territorialen Aufbaus erfolgten, zu neueren antifaschistisch-demokratischen Verwaltungsorganen, die nicht mehr Organe vom Typ der alten bür-

gerlich-imperialistischen bürokratischen Staatsverwaltung waren, die den Volk wie ein Joch im Nacken gesessen hatte, es unterdrückte und bevormundete und dem deutschen Faschismus bei der Verwirklichung seiner verbrecherischen Politik treu gedient hatte.

Diese ersten antifaschistisch-demokratischen Staatsorgane wurden vielmehr zum Ausgangspunkt des Aufbaus unserer neuen demokratischen Staatsmacht, die unter den genannten historischen Bedingungen nur von unten nach oben aufgebaut werden konnte und die in ihrer praktischen Tätigkeit, besonders durch die Verbindung ihrer Verwaltungsarbeit mit der massenpolitischen und massenorganisatorischen Tätigkeit unter der Bevölkerung auch in ersten Anfängen jene Prinzipien der Verwaltung hervorbrachten, die heute für die sozialistische Staatsverwaltung kennzeichnend sind. Dem ersten Magistrat von Gross-Berlin gehörten damals beispielsweise der demokratische bürgerliche Professor Werner als Oberbürgermeister der Stadt und die kampferprobten Kommunisten und späteren Minister der DDR Maros und Winzer als erster Stellvertreter des Oberbürgermeisters und als Stadtrat für Volksbildung an. Dem Sozialdemokraten Orlopp unterstand die Verwaltung von Handel und Handwerk. Zum Magistrat gehörten aber auch bürgerliche Fachleute wie Dr. Herses, der in der Weimarer Zeit Mitglied der Zentrumsparlei war und der das Hauptnährungsamt leitete. Der bekannte Arzt Professor Sauerbruch war Leiter des Gesundheitswesens, Professor Scharoun Stadtrat für Bau- und Wohnungswesen und Pfarrer Buchholz Beirat für Kirchenangelegenheiten. In der Stadt Brandenburg hatte sich der Magistrat noch während der letzten Kriegstage aus Vertretern antifaschistischer Widerstandsgruppen gebildet. Ihm gehörten Kommunisten als Oberbürgermeister, als Stadträte für Personalfragen, für Arbeit und Sozialfürsorge, für Polizei, für städtische Betriebe, Wohnungswesen und Volksbildung an. Der stellvertretende Oberbürgermeister und die Stadträte für Handel und Versorgung, für das Arbeitsamt und für Finanzen und Verkehr waren Sozialdemokraten. Die Dezernate für Wirtschaft, Industrie und



Gesundheitswesen im Magistrat waren mit bürgerlichen Antifaschisten besetzt, und das Dezernat für Kirchenfragen leitete auch hier ein Pfarrer. Insgesamt waren schon im Jahre 1945 von den leitenden Mitarbeitern der neuen demokratischen Verwaltungsorgane im damaligen Land Brandenburg etwa je ein Drittel Kommunisten, Sozialdemokraten und bürgerliche demokratische Kräfte bzw. parteilose Fachleute. Die ersten Schritte in der Tätigkeit der demokratischen Staatsverwaltung in unserem Lande richteten sich damals ganz unmittelbar darauf, die Trümmer in unseren Städten und Dörfern zu beseitigen, die Betriebe wieder zum Arbeiten zu bringen, die Versorgung mit Wasser, Strom und Gas zu sichern, die wenigen vorhandenen Lebensmittel möglichst gerecht zu verteilen, Transport und Verkehr in Gang zu setzen, Schulen, Universitäten, Kinos und Theater zu eröffnen, verheerende Seuchen zu verhindern, mit dem Wiederaufbau der schwer zerstörten Städte und Dörfer zu beginnen und zu gewährleisten, dass hunderttausende von Heimkehrern und Umsiedlern Arbeit und Brot, einen Platz in der Gemeinschaft fanden. Gleichzeitig standen vor den demokratischen Verwaltungsorganen viel tieferegreifende gesellschaftspolitische Aufgaben des antifaschistisch-demokratischen Neuaufbaus: die Durchführung der im September 1945 begonnenen demokratischen Bodenreform, die Entnazifizierung des gesamten öffentlichen Lebens, die Sequestrierung und die später seit 1946 erfolgte Enteignung des gesamten Vermögens der Kriegs- und Naziverbrecher wie dessen Überführung in Volkseigentum und seine staatliche Verwaltung, die Reform des Schul- und Bildungswesens und viele andere Massnahmen der antifaschistisch-demokratischen antiimperialistischen Umwälzung.

Die erfolgreiche Verwirklichung dieser Aufgaben erforderte nicht nur die personelle Veränderung der Staatsverwaltung. Sie verlangte den entschiedenen Bruch mit den alten Verwaltungsmethoden, der gesamten Verwaltungstätigkeit der alten bürgerlichen Staatsverwaltung im kommunalen und regionalen Bereich. Für die Arbeiter und die anderen demokratischen Kräfte, die damals als Bürgermeister, Landräte, Polizeipräsidenten, als verantwort-

liche Mitarbeiter des Verwaltungsapparates in den Städten, Kreisen und Ländern eingesetzt wurden, war ihre Verwaltungstätigkeit von vornherein die Fortsetzung ihres politischen Kampfes um Demokratie und gesellschaftlichen Fortschritt, Fortsetzung ihrer politischen Arbeit um die Gewinnung, Überzeugung und Organisierung der arbeitenden Massen für die Ziele dieses Kampfes. Mit einem Verwaltungsapparat alter Art und Verwaltungsmethoden alten Stils hätte das Chaos, das der Faschismus hinterlassen hatte, nicht überwunden und keine gesellschaftliche Grundaufgabe des antifaschistisch-demokratischen Neuaufbaus erfolgreich gelöst werden können. Jede wichtige Massnahme, die die demokratischen Verwaltungsorgane in Angriff nahmen, erläuterten sie der Bevölkerung, lösten sie gemeinsam mit einem unter den damaligen Bedingungen relativ grossen und weiter zunehmenden Teil des Volkes und erstatteten über die Resultate in tausenden von Versammlungen öffentlich Bericht. In den von den neuen Verwaltungsorganen gebildeten Bodenreform-, Sequester- und Entnazifizierungskommissionen arbeiteten hunderttausende von antifaschistisch-demokratischen Kräften, Arbeiter, Bauern, Angehörige der Intelligenz, Umsiedler und vor allem auch viele junge Menschen mit, von denen heute eine grosse Zahl verantwortliche Leitungsfunktionen in Staat und Gesellschaft bekleidet.

Hier lag im eigentlichen der revolutionäre Ausgangspunkt des schrittweisen Aufbaus unserer Staatsmacht als einer Macht der Befreiung der Menschen von den alten imperialistischen Verhältnissen und auch den geistigen Fesseln des obrigkeitsstaatlichen Denkens, als einer Macht zur Entwicklung des gesellschaftlichen Bewusstseins, der Initiative und aktiven Mitwirkung der Werktätigen bei der Leitung und Gestaltung ihrer eigenen Lebensverhältnisse. Die gesamte weitere Entwicklung des Aufbaus unserer örtlichen Machtorgane und unserer gesamten Staatsmacht ist charakterisiert durch den systematischen Ausbau dieser Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerung und staatlicher Verwaltung<sup>3</sup>. Noch 1945 wurden vielerorts bei den Bürgermeistern

kommunale Beiräte gebildet, im folgenden Jahr entstanden dann beratende Versammlungen bei den Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Landesverwaltungen, die sich aus Vertretern der antifaschistisch-demokratischen Parteien und Massenorganisationen zusammensetzten, die Verbindung der Verwaltung mit der Bevölkerung festigten und unmittelbar die Bildung demokratisch gewählter Volksvertretungen vorbereiteten. Man muss auch die hier einsetzende Mitwirkung der gesellschaftlichen Organisationen, vor allem der Gewerkschaften und des Jugendverbandes in diesen Gremien hervorheben, die sich später in den Volksvertretungen fortsetzte und viel dazu beitrug, die Masse ihrer Mitglieder mit den Problemen der Verwaltungsarbeit bekannt zu machen und neue Kräfte für die demokratische Verwaltung zu gewinnen. Im Herbst 1946 fanden dann die ersten demokratischen und freien Wahlen statt, in deren Ergebnis an die Stelle der ersten noch von der Militärverwaltung eingesetzten örtlichen Verwaltungsorgane vom Volk gewählte und ihm verantwortliche Volksvertretungen traten, die auch die weitere Bildung und Entwicklung ihrer Verwaltungsorgane in die Hand nahmen. Von der Teilnahme an jenen Wahlen waren Kriegsverbrecher, Faschisten und Militaristen ausgeschlossen.

Die unmittelbar vor diesen Wahlen im September 1946 in Kraft gesetzte demokratische Gemeindeordnung<sup>4</sup> verankerte die bis dahin erreichten Ergebnisse der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung und fixierte die demokratischen Grundsätze der neu entstehenden Staatsordnung<sup>5</sup>. Dieser erste und abgesehen von den Länderverfassungen, die Ende 1946/Anfang 1947 von den Landtagen in Kraft gesetzt wurden, wichtigste konstitutionelle Akt der antifaschistisch-demokratischen Ordnung entstand unter Leitung des Parteivorstandes der SED, der in den Kommunalpolitischen Richtlinien der SED eine von der Staatstheorie des Marxismus-Leninismus ausgehende Konzeption geschaffen hatte<sup>6</sup>. Sie wurde von der Landesverwaltung Brandenburg angenommen und nach Bestätigung durch die sowjetische Militärverwaltung auch in den übrigen vier Ländern in Kraft gesetzt. Die wenige Monate später

folgende Kreisordnung der einzelnen Länder übertrug die in der Gemeindeordnung festgelegten Prinzipien auf die Staatsorgane der Kreise. Die Gemeindeordnung knüpfte in vielen an traditionelle Formulierungen und Begriffe der Verfassungs- und Kommunalgesetzgebung der Weimarer Republik an. Doch nicht diese erwiesen sich, staats- und rechtshistorisch gesehen, als das Vorwärtsweisende und für die praktische Wirksamkeit Bestimmende, das es später auch erlaubte, diese Gemeindeordnung /wenn zuletzt auch nur noch ganz formell/ bis zum Erlass des ersten einheitlichen Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen im Jahre 1957 für die Gemeinden gelten zu lassen. Das Bestimmende waren vielmehr die demokratischen Grundsätze der Bildung, Organisation und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe, in denen sich die geschichtlichen Lehren aus den Mängeln und Fehlern der Weimarer Verfassung und ihres Kommunalrechtes niederschlugen und in denen sich bereits der tiefe Bruch, die absolute Diskontinuität mit der bürgerlichen Staatsideologie und Staatspraxis abzeichnete, der mit dem Aufbau der sozialistischen Staatsmacht verbunden ist.

In Preussen<sup>7</sup> war der kurze Aufschwung im städtischen Leben und in städtischer Verwaltung im Zusammenhang mit der Stein-Hardenbergischen Reform der Städteordnung, der infolge des Widerstandes des ländlichen Adels die feudale Gutsherrschaft in den Dörfern und Gemeinden sowieso unberührt liess, schon sehr bald rückläufig revidiert. Das gelangte in der preussischen Städteordnung von 1831 und besonders nach der Niederlage der bürgerlich-demokratischen Revolution von 1848/49 in der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie vom 30. Mai 1853<sup>8</sup> zum Ausdruck. In weiten Teilen unseres heutigen Staatsgebietes galt diese Städteordnung bis 1918 und nach Beseitigung einiger feudalreaktionärer Bestimmungen sogar in der ganzen Zeit der Weimarer Republik. Gemäss dieser Städteordnung besaßen nur "selbständige Bürger" das aktive und passive Wahlrecht. "Selbständiger Bürger" zu sein war an Hauseigentum oder selbständigen Gewerbebetrieb mit mindestens zwei

Gesellen, an ein bestimmtes Einkommen und die Entrichtung entsprechender Steuern und Kommunalabgaben gebunden /§5/. Das Wahlrecht stand nur Männern über 24 Jahre zu, die einen eigenen Hausstand führten. Die Weimarer Verfassung gewährte auch den Frauen das kommunale Wahlrecht. Die anderen restriktiven Bestimmungen dieser Städteordnung blieben jedoch weiter in Kraft. Dadurch war ein grosser Teil des arbeitenden Volkes von der Teilnahme an der städtischen Verwaltung von vornherein ausgeschlossen. Die Mitglieder der von den Stadtverordneten zwar gewählten, ihnen jedoch nicht verantwortlichen und rechenschaftspflichtigen Magistrate der Städte, die Bürgermeister, Beigeordneten /stellvertretende Bürgermeister, Stadträte, Schöffen, Ratsherren usw./, bedurften der Bestätigung durch den König bzw. die preussische Regierung, in der Weimarer Zeit durch den Innenminister bzw. Regierungspräsidenten /§33/. Die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlungen bedurften der Zustimmung des Magistrats /§36/, der wiederum den Weisungen der übergeordneten bürokratischen Aufsichtsbehörden unterlag, die im Konfliktsfall die Entscheidung trugen. In keinem Falle durfte die Stadtverordnetenversammlung ihre Beschlüsse selbständig ausführen /§36/. Schliesslich hatten die genannten sog. Dienstaufsichtsbehörden das Recht, die Stadtverordnetenversammlung aufzulösen, Neuwahlen anzuordnen und bis dahin ihre Aufgaben an vom König bzw. in der Weimarer Republik von preussischen Innenminister eingesetzte Regierungskommissare zu übertragen /§79/. Aehnliche Bestimmungen fanden sich in der Weimarer Zeit auch in den anderen sehr unterschiedlichen kommunalen und regionalen Verwaltungssystemen und Kommunalverfassungen. Überall wurden bereits durch das Wahlrecht und die Vertretungsgrundsätze die Werkstätigen von der lokalen oder regionalen Verwaltung ausgeschlossen und durch das System der Gewaltenteilung, die Trennung von Vertretungsorgan und Verwaltung und die überragende Machtstellung der übergeordneten Verwaltungsinstanzen die gesamte lokale und regionale Verwaltung fest in den bürokratisch zentralisierten Staatssysteme eingeordnet. Die sog. Selbstverwaltungskörperschaften hatten in vieler Hinsicht analog den Parlamenten rechtlich wie

tatsächlich nur einen untergeordneten, der allmächtigen Staatsbürokratie mehr oder minder dienenden Status.

In den letzten Jahren der Weimarer Republik und der unmittelbaren Vorbereitung der faschistischen Diktatur häuften sich die Fälle, dass Beschlüsse der kommunalen und regionalen Körperschaften durch die übergeordneten Behörden ausser Kraft gesetzt oder diese Körperschaften aufgelöst und durch Regierungskommissare ersetzt wurden. In der Zeit des Hitlerregimes wurden auch im lokalen und regionalen Bereich die letzten Elemente bürgerlich-demokratischer Verwaltung beseitigt. Die faschistische deutsche Gemeindeordnung von 1935 fixierte die Einordnung der gesamten örtlichen Verwaltung in das faschistische Herrschaftssystem und ist vor allem durch das faschistische Führerprinzip charakterisiert. An die Stelle aller gewählten Vertretungen und Magistrate rückten die von den faschistischen Parteiorganen ernannten Bürgermeister als "Leiter der Gemeinde", ergänzt durch die Einsetzung von Beauftragten der Nazipartei in die örtlichen Verwaltungen und durch das hier im Sinne der faschistischen Diktatur weiter ausgeprägte System der Staatsaufsicht sowie das schrankenlose Weisungsrecht der faschistischen Ortsgruppen-, Kreis- und Gauleiter. Die gesamte örtliche Verwaltung würde damit ganz unmittelbar mit den politischen Organen der faschistischen Partei verbunden und für ihre verbrecherischen Ziele eingesetzt.

Die demokratische Gemeindeordnung von 1945 war ein völliger Bruch mit dieser unheilvollen Tradition. Sie war Ausdruck der veränderten Machtverhältnisse, die in der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung von der Arbeiterklasse und den mit ihr verbündeten antifaschistischen und demokratischen Kräften erkämpft und erreicht wurden.

Die demokratische Gemeindeordnung /analog die Kreisordnung/ fixierte den Status der gewählten Volksvertretungen als "oberstes Willens- und Beschlussorgan" in ihrem Territorium, das in

geheimer, gleicher und direkter Wahl von allen wahlberechtigten Bürgern auf die Dauer von zwei Jahren gewählt wurde /§ 9/ und übertrug ihnen die Verantwortung "auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet alle Aufgaben zu übernehmen, die geeignet sind, das Wohl der Einwohner zu fördern /§ 4/.

Dazu gehörte, unter den damaligen Bedingungen auch örtliche Gesetzgebung, die Beschlussfassung über den Haushaltsplan und alle sonstigen Gemeindeangelegenheiten und die Befugnis, Richtlinien für die Verwaltungsorgane zu erteilen und deren ordnungsgemäße Durchführung zu überwachen. Diese Rechtsstellung der Volksvertretungen der Städte und Gemeinden nach der Demokratischen Gemeindeordnung /analog dazu der Kreistage entsprechend der Kreisordnung<sup>9</sup>, wobei im Kreisgebiet noch die Polizeifunktionen hinzukamen/ ging weit über den Status einer traditionellen, bürgerlichen Selbstverwaltungskörperschaft hinaus, bestimmte sie als örtliche staatliche Machtorgane der sich von unten nach oben in den folgenden Jahren aufbauenden einheitlichen Staatsmacht.

Mit der Zerschlagung des alten polizei-bürokratischen Staatsapparates war auch das spezifische Instrument zur Unterdrückung der Demokratie im lokalen und regionalen Bereich beseitigt. Ein entscheidender Schritt zur Überwindung des Prinzips der Gewaltenteilung war deshalb die in der Gemeindeordnung erstmals in ihren Anfängen formulierte Einheit von beschließender, vollziehender und kontrollierender Tätigkeit der Volksvertretungen. Die Gemeinde- und Stadträte waren nach der Gemeindeordnung das von der Volksvertretung gewählte /§ 27/, ihr in vollem Umfange verantwortliche und an ihre Beschlüsse gebundene ausführende Organ der Volksvertretungen /§ 25/.

Die neuen demokratischen Wesenszüge der ersten Volksvertretungen der antifaschisch-demokratischen Ordnung kommen vor allem auch in den Bestimmungen der Gemeindeordnung zum Ausdruck, die auf die ständige Festigung ihrer Wechselbeziehungen mit den Bürgern und deren Mitwirkung an der Arbeit der Volksvertretun-

gen und ihrer Verwaltungsorgane gerichtet waren. Dazu gehörten vor allem die Regelungen über die Rechte und Pflichten der Gemeindeangehörigen, vor allem bei der ehrenamtlichen Mitarbeit an der Gemeindeverwaltung /§§ 6 bis 8/, über die Öffentlichkeit der Arbeit der Volksvertretungen /§ 18/, über die Ausschüsse der Volksvertretungen sowie die Einbeziehung der Bürger in die Arbeit der Volksvertretung über diese Ausschüsse /§ 20/.

Ein charakteristisches Merkmal für die Beseitigung des alten bürgerlich-bürokratischen Verwaltungssystems im örtlichen Bereich war auch die völlige Beseitigung der jedweder bürokratischer Aufsichtsinstanzen. Die Gemeindeordnung bestimmte ausdrücklich, dass die übergeordneten Organe für die kreisangehörigen Gemeinden und ihre Volksvertretungen der Kreistag, für die der kreisfreien Gemeinden, also der Stadtkreise, der Landtag sind /§ 51/. Dieses Prinzip demokratischer Zentralisation anstelle des bürokratischen Zentralismus im bürgerlichen Verwaltungssystem kommt besonders sinnfällig auch in der Verpflichtung dieser übergeordneten Machtorgane zum Ausdruck, die Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane in keiner Weise zu beeinträchtigen, sie vielmehr in jeder Weise zu fördern. /§ 52 /.

Die neuartige Stellung und Rolle der Volksvertretungen war nicht zuletzt durch ihre wirtschaftsplanenden und-organisierenden Funktionen begründet und gekennzeichnet. Die Volksvertretungen leisteten nicht nur eine gewaltige Arbeit beim Wiederingangbringen der Produktion und der Betriebe, der technischen und sozialen Infrastruktur zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft, sondern auch bei der direkten Verwaltung der in Volkseigentum übergegangenen Betriebe. Zusammen mit den Organen der Staatsmacht in den Ländern und Kreisen verwalteten sie unmittelbar mit Hilfe der damals von ihnen gebildeten kommunalen Wirtschaftsunternehmen /KWU/ einen erheblichen Teil der neuen volkseigenen Betriebe und Wirtschaftsunternehmungen. Von Anfang an stand damit die Einheit von politischer und wirtschaftlicher



Verwaltung im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit /§ 44/.

Angesichts der zahllosen Probleme und Schwierigkeiten besonders beim wirtschaftlichen Aufbau, bei der Ernährung und Versorgung der Bevölkerung, war von Anfang an jede Stadt und jede Gemeinde, jeder Kreis und jedes Land auf die Zusammenarbeit mit anderen, auf ihre Hilfe und Unterstützung angewiesen. Der hohe Grad der Arbeitsteilung in unserem industrialisierten Land, insbesondere auch der territorialen Arbeitsteilung und Spezialisierung in der Standortverteilung der Produktivkräfte machte das unumgänglich und drängte zur einheitlichen gesamtstaatlichen Leitung und Planung. Unter den harten Realitäten der Nachkriegsjahre zerstoben sehr schnell jegliche illusionäre Vorstellungen von einer isolierten "Selbstverwaltung" der Gemeinde, Städte, Kreise und Länder unabhängig von den anderen und vom staatlichen Ganzen, denn sie liefen nur auf die Zersplitterung der demokratischen Kräfte und auf die Unmöglichkeit hinaus, den gesellschaftlichen Neuaufbau zu verwirklichen. Man muss sagen, dass unter unseren Bedingungen Pläne zur Zersplitterung unserer Staatsmacht in "sich selbst verwaltende" lokale oder regionale Einheiten nie eine ernstliche Rolle spielten. Schon die Gemeinde- und Kreisordnungen von 1946 erklärten vielmehr in ihrem § 1, dass Gemeinden und Kreise in Übereinstimmung mit den Gesetzen einer künftigen einheitlichen demokratischen Staatsmacht zu wirken haben.

Die Bildung der Deutschen Wirtschaftskommission /1947/, der Übergang zur längerfristigen gesamtgesellschaftlichen Planung /1948/ 1950/, die Herausbildung eines einheitlichen Systems der Wirtschaftsverwaltung und schliesslich die Gründung der DDR, die Annahme ihrer ersten Verfassung und die Bildung der obersten Macht- und Verwaltungsorgane /1949/, die zugleich die Vollendung der antifaschistisch-demokratischen antiimperialistischen Umwälzung und den Übergang zur sozialistischen Etappe der Revolution auf politisch-staatlichem Gebiet kennzeichnete und den Aufbau unserer neuen Staatsmacht vollendete, hatte bedeuten-

de Auswirkungen auf die örtlichen Machtorgane. Die Regelungen der antiimperialistischen Umwälzung und den Übergang zum sozialistischen Aufbau zielten und die Erklärung der Verfassung zum unmittelbar geltenden Recht, bestimmten jetzt auch das gesamte Wirken der örtlichen Machtorgane.

Zweitens: Die mit dem Übergang zum planmässigen Aufbau des Sozialismus verbundene Vervollkommung des Aufbaus und der Arbeitsweise der örtlichen Organe der Staatsmacht. Das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952<sup>10</sup>.

Weitgehende strukturelle und funktionelle Veränderungen im Aufbau und der Tätigkeit der örtlichen Machtorgane basierten auf den vollzogenen gesellschaftlichen Veränderungen und entsprachen den Aufgaben der Staatsmacht beim planmässigen Aufbau der Grundlagen des Sozialismus in der DDR. Sie waren mit der Annahme und Durchführung neuer Rechtsakte über die örtlichen Volksvertretungen 1952/53 verbunden. Ihnen lag ein Beschluss der II. Parteikonferenz der SED zugrunde, die den planmässigen Aufbau der Grundlagen des Sozialismus zur grundlegenden strategischen Aufgabe und die sozialistische Staatsmacht zum Hauptinstrument ihrer Verwirklichung erklärte. In diesem Beschluss wurde festgestellt: "Die Stärkung der demokratischen Staatsmacht ist zu einer dringenden Notwendigkeit geworden. Es ist eine Verwaltungsreform durchzuführen, die eine engere Verbundenheit der staatlichen Verwaltungsorgane mit den Volksmassen, die systematische Anleitung dieser Organe und eine strenge Kontrolle der Durchführung der Gesetze und der Verordnungen der Volkskammer und der Regierung sichert. Es ist notwendig, die Bevölkerung zur Achtung der demokratischen Gesetzlichkeit und zum Schutz des sozialistischen Eigentums zu erziehen und die demokratische Ordnung allseitig zu festigen".<sup>11</sup>

Am 23. Juli 1952 beschloss die Volkskammer das Gesetz über

die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR. Am 24. Juli 1952 erliess der Ministerrat die Ordnungen für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe der Bezirke<sup>12</sup> und der Kreise<sup>13</sup>, denen eine Reihe weiterer ausführender Regelungen /darunter eine Direktive über die Aufgaben und die Arbeit der ständigen Kommissionen der Bezirks- und Kreistage<sup>14</sup>/, folgten. In Fortführung dieser Gesetzgebung erliess der Ministerrat schliesslich im Januar 1953 die Ordnungen über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtverordnetenversammlungen und ihrer Organe in den Stadtkreisen<sup>15</sup> und eine entsprechende Ordnung für die Stadtbezirksammlungen und ihre Organe<sup>16</sup>.

Mit der Durchführung des genannten Gesetzes wurde das alte noch aus dem bürgerlichen Deutschland stammende System der territorialen Gliederung des Staatsgebietes und der territoriale Aufbau der örtlichen Machtorgane verändert, die bisherige Einteilung des Staatsgebietes in Länder und relativ grosse Landkreise, deren Grenzen oft mitten durch wirtschaftlich zusammengehörige Gebiete verliefen, gewährleistete nicht die Lösung der neuen Aufgaben der Staatsmacht. Der Aufbau der Staatsorgane nach Ländern mit eigenen Landtagen und Landesregierungen und nach grossen Kreisen mit einer Vielzahl anzuleitender Städte und Gemeinden entsprach nicht mehr den Erfordernissen der Leitung des wirtschaftlichen Aufbaues, der begonnenen sozialistischen Umgestaltung der Landwirtschaft und der angesichts der harten Auseinandersetzungen mit dem Imperialismus notwendigen Festigung der Staats- und Rechtsordnung vor allem durch eine nahe Verbindung der staatlichen Leitung und Verwaltung zu den Bürgern. Deshalb traten 1952 an die Stelle der bis dahin bestehenden fünf Länder nunmehr 14 Bezirke, und an die Stelle der bestehenden 132 grösseren 217 verkleinerte Kreise. Dieser territorialen Neugliederung lagen vor allem ökonomische Aspekte zugrunde, das Bestreben, zusammenhängende wirtschaftliche Gebiete unter die einheitliche komplexe staatliche Leitung in den Bezirken zu vereinigen. Jeder Bezirk umfasste nunmehr zwölf bis 15

Kreise, jeder Kreis etwas über 50 Gemeinden /vorher 100 und mehr/.

Diese strukturellen Veränderungen wurden relativ schnell vollzogen. Sie bildeten jedoch nur eine Seite tiefergehender in inhaltlicher funktionaler Veränderungen in den örtlichen Machtorganen <sup>17</sup>. Die Neubildung der Volksvertretungen in den Bezirken und Kreisen war mit der erheblichen Vergrößerung der Gesamtzahl der Abgeordneten in ihnen verbunden. So hatte z.B. der Thüringer Landtag 100 Abgeordnete, die drei auf dem Territorium des Landes Thüringen gebildeten Bezirkstage /Erfurt, Gera und Suhl/ aber umfassten bei der Neubildung insgesamt 205 Bezirksabgeordnete. Ähnlich war es in den anderen Bezirken und den Kreisen. Mit der Besetzung der neu entstehenden Mandate verband sich eine erhebliche Stärkung der führenden Rolle der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei in den Volksvertretungen und ihren Organen und die Verstärkung der Rolle der werktätigen Bauern, vor allem der Genossenschaftsbauern, die der weiteren Festigung des Bündnisses der Arbeiterklasse mit den anderen Werktätigen durch die Zusammenarbeit in den Volksvertretungen und durch ihre gesamte Tätigkeit diente. Die Vergrößerung der Zahl der Volksvertretungen und der Gesamtzahl unmittelbar als Abgeordnete an der Ausübung der Staatsmacht und der staatlichen Verwaltung in den örtlichen Bereichen tätigen Bürger bedeutete eine wesentliche Verstärkung der unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer Partei in den örtlichen Volksvertretungen vereinigten und organisierten politischen Kraft der Werktätigen. Damit erweiterten sich die Möglichkeiten für die stärkere Mitarbeit der Werktätigen, ihrer Organisationen und Kollektive an der staatlichen Leitungstätigkeit, bei der Durchführung sowohl der Gesetze und anderer zentraler Rechtsakte als auch der Vorbereitung, Verwirklichung und Kontrolle der Beschlüsse der örtlichen Machtorgane. Das kam insbesondere in der Bildung und zunehmend aktiveren Arbeit von ständigen Kommissionen der Volksvertretungen und von Aktiven dieser Kommissionen, die an die Stelle der früheren Fachausschüsse

traten und die auch heute für die Arbeit unserer örtlichen Volksvertretungen und zugleich durch die direkte Einbeziehung weiterer Bürger als Mitglieder der Kommissionen und in ihre Aktivität zu einer der wichtigsten Formen der massenpolitischen Arbeit der Volksvertretungen und der organisierten Teilnahme tausender Bürger an ihrer Arbeit wurden. Die genaue Fixierung ihrer rechtlichen Stellung, ihrer Aufgaben, Rechte und Pflichten, insbesondere auch zur Kontrolle der Tätigkeit der Abteilungen des örtlichen Verwaltungsapparates in den Ordnungen und der genannten Direktive waren somit wichtige Schritte zum Ausbau der demokratischen Grundlagen der Arbeit der örtlichen Machtorgane.

Mit den gesetzlichen Regelungen von 1952/1953 waren wichtige Massnahmen zur Festigung der Einheit der sozialistischen Staatsmacht in vertikaler wie horizontaler Richtung und im Zusammenhang damit zur vollständigen Aufhebung der Reste der Gewaltenteilung im System der örtlichen Staatsorgane verbunden. Das drückte sich vor allem in einer veränderten Stellung des Rates aus. Die neuen Ordnungen bestimmten den Status des Rates als das vollziehende und verfügende Organ der örtlichen Volksvertretungen, zugleich aber auch als das für die Vorbereitung der Tagungen der Volksvertretungen und ihrer Beschlüsse, für die Einberufung der Tagungen und die Unterstützung der ständigen Kommissionen verantwortliche ständige Arbeitsorgan der Volksvertretung. Die bis dahin existierenden Funktionen der Landtagspräsidenten, Kreistags- und Stadtverordnetenvorsitzenden kam in den Bezirken, Stadt- und Landkreisen und den Stadtbezirken in Wegfall. Zugleich ergaben sich Veränderungen in der Zusammensetzung der örtlichen Räte: ihre Mitglieder mussten jetzt selbst Abgeordnete sein, und ihnen gehörten jetzt neben den hauptamtlichen für bestimmte Ressorts verantwortlichen Ratsmitgliedern auch ehrenamtlich tätige Bürger an. Neu waren auch die hier eingeführte Funktion des Sekretärs des Rates und einige andere Aspekte der Arbeit und des Verwaltungsapparates des Rates /z.B. die Bildung der Organisations- Instrukteur-Abteilung u.a./.

Für die weitere Festigung der Einheit der Staatsmacht war überdies die stärkere Einordnung der örtlichen Volksvertretungen in das auf dem demokratischen Zentralismus aufbauenden einheitliche System der Organe der Staatsmacht bedeutend. Nach den Ordnungen hatten die örtlichen Volksvertretungen nicht nur Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung zu regeln, sondern sich an der Lösung aller staatlichen Angelegenheiten zu beteiligen. Durch die gesetzliche Fixierung der doppelten Unterstellung des Rates und seiner Fachabteilungen und das System der Anleitung und Kontrolle der nachgeordneten Räte durch die übergeordneten auf der Grundlage der Verbindlichkeit der Beschlüsse der Volksvertretungen und Räte für die nachgeordneten, wurde auch im praktischen Funktionieren das einheitliche Wirken der Staatsmacht in vertikaler Hinsicht verstärkt.

Im Prozess des Aufbaus der Grundlagen des Sozialismus erfuhren in den folgenden Jahren diese Ordnungen in vieler Hinsicht gesetzliche Weiterentwicklung und Novellierung. Mit der Vorbereitung der sozialistischen Staatsmacht auf die vollständige Durchsetzung der sozialistischen Produktionsverhältnisse in Industrie und Landwirtschaft und allen anderen Bereichen der Volkswirtschaft in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre ging es darum, die Organisation der Staatsmacht, die Formen und Methoden der staatlichen Leitung besonders auf wirtschaftlichem Gebiet entsprechend dem erreichten Entwicklungsniveau der Produktivkräfte, des gewachsenen Bewusstseins der Werktätigen und zugleich auch des gestiegenen Niveaus der Ausbildung und Tätigkeit der Kader im Staatsapparat weiter zu vervollkommen. Die gerade zu dieser Zeit sich zuspitzende Auseinandersetzung mit dem Imperialismus und seinen konterrevolutionären Aktivitäten machten gleichfalls die Stärkung der Staatsmacht unumgänglich. Der demokratische Zentralismus im Staatsaufbau musste gefestigt, die Wirtschaftsleitung und -planung effektiver gestaltet und die operative Leitung der Produktion näher an die Betriebe herangebracht sowie die Werktätigen vor allem auch in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden noch umfassender in die Leitung

von Staat und Wirtschaft einbezogen werden. Die III. Parteikonferenz der SED, die die Direktive für den zweiten Fünfjahrplan der DDR bestätigte, wandte deshalb der Entwicklung der staatlichen Arbeit besondere Aufmerksamkeit zu. Sie charakterisierte die weitere Entfaltung der Arbeit der Volksvetretungen, und ganz besonders der örtlichen Volksvertretungen, ihrer Räte und Abgeordneten als das Kettenglied zur Lösung der politisch-staatlichen Aufgaben, zur engeren Verbindung des Staates mit den Volksmassen<sup>18</sup>.

Mit dem Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht und dem Gesetz über die Rechte und Pflichten der Volkskammer gegenüber den örtlichen Volksvertretungen, beide vom 18. Januar 1957<sup>19</sup>, ergingen dazu rechtliche Regelungen. Die Bedeutung des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht besteht vor allem darin, dass es das erste einheitliche Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht ist und die sozialistischen Macht- und Leitungsprinzipien für die örtlichen Volksvetretungen aller Ebenen, also auch in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden einheitlich regelt. Die noch geltenden Bestimmungen der Gemeinde- und Kreisordnungen von 1946 wurden endgültig aufgehoben. Es wurden die Rolle der Volksvertretungen als staatliche Machtorgane in ihrem Territorium und die Stellung der gewählten Abgeordneten, auch gegenüber dem Verwaltungsapparat, weiter gestärkt. Von grosser Bedeutung war die Bestimmung der Aufgaben der Volkskammer bei der Anleitung und Kontrolle der örtlichen Volksvetretungen und die damit verbundene Fixierung des Grundsatzes, dass Volksvertretungen nur durch Volksvertretungen angeleitet und kontrolliert werden können. Damals wurde ein ständiger Ausschuss der Volkskammer zur Wahrnehmung dieser Funktionen gebildet, der bis zur Bildung des Staatsrates der DDR im Jahre 1961 eine wichtige Arbeit in dieser Hinsicht leistete.

Mit den vom Staatsrat der DDR im Juli 1961 erlassenen speziellen Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise der

Volksvertretungen und ihrer Organe auf den einzelnen örtlichen Ebenen<sup>20</sup> fand dieser Prozess seine Fortsetzung und bezüglich der differenzierten Kompetenzen konkrete Ausgestaltung. Im einzelnen kamen dann in den sechziger Jahren verschiedene und teilweise recht wechselvolle Novellierungen der auf dem Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht von 1957 aufbauenden Gesetzgebung, die hier nicht behandelt werden sollen, obwohl sie sehr wichtige Seiten der Rolle der örtlichen Volksvertretungen vor allem auf wirtschaftsleitendem Gebiet betrafen und auch die Struktur der Räte und ihren Verwaltungsapparat berührten. Die meisten Novellierungen waren nur von kurzer Dauer und wurden auf der Grundlage und in Verwirklichung der neuen Verfassung vom 6. April 1968 und ihrer Neufassung vom 7. Oktober 1974 durch eine neue einheitliche Gesetzgebung über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR ersetzt.

Drittens: Die örtlichen Organe der Staatsmacht bei der Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der DDR. Das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe vom 12. Juli 1973

Mit der Verwirklichung der Beschlüsse des VIII. und IX. Parteitages der SED zur Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der DDR war und ist auch eine neue wichtige Entwicklungsstufe der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe verbunden. Sie führt zum systematischen Ausbau ihrer gesellschaftspolitischen Funktionen und bedingt die weitere Vervollkommung ihrer gesamten Organisation und Tätigkeit.

Die neuen gewachsenen Dimensionen der Arbeit der Staatsmacht vor allem auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet und die weitere Entfaltung und Vervollkommung der sozialistischen Demokratie als Hauptrichtung, in der sich die sozialistische Staatsmacht entwickelt<sup>21</sup>, sind mit der Erhöhung der Rolle der Volksvertretungen, speziell auch der örtlichen Volksvertre-



tungen<sup>22</sup>, gesetzmässig verbunden, denn die Volksvertretungen sind "die Grundlage des einheitlichen Systems unserer Staatsmacht, die vollständigste Verkörperung ihres demokratischen Charakters"<sup>23</sup>.

Der mit den Beschlüssen des VIII. Parteitages eingeleitete Prozess der Vervollkommung der sozialistischen Staatsmacht und der Verstärkung ihres einheitlichen Wirkens war deshalb zunächst davon bestimmt, "die zentrale staatliche Leitung zu qualifizieren und sie mit der wachsenden schöpferischen Aktivität der Werktätigen auf allen Gebieten", und das heisst auch der Tätigkeit der örtlichen Machtorgane, wirksamer zu verbinden<sup>24</sup>. Er umfasste deshalb auch das gesamte System der Staatsmacht durch ein einheitliches aufeinander abgestimmtes Gesetzeswerk, in das auch das neue Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe vom 12. Juli 1973<sup>25</sup> eingeordnet ist. Mit diesem Komplex von Massnahmen zur Stärkung und Qualifizierung des gesamten Systems der staatlichen Leitung der Gesellschaft verstärkte sich die einheitliche politische Führung durch die Arbeiterklasse und ihre Partei und konzentrierte sich die gesellschaftliche Initiative der Bürger, ihrer Kollektive und staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen wirksamer auf die Lösung der grundlegenden politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufgaben.

Diese gesamtgesellschaftliche Aufgabenstellung findet in der von VIII. und II. Parteitag der SED beschlossenen und im Artikel 2 der Verfassung der DDR vom 1974 auch konstitutionell verankerten Hauptaufgabe ihren konzentrierten Ausdruck. Sie lautet, alle politischen Kräfte auf die weitere "Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes auf der Grundlage eines hohen Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion, der Erhöhung der Effektivität, des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des Wachstums der Arbeitsproduktivität."

Die neue Gesetzgebung umfasst zusammen mit verfassungsrechtli-

chen Regelungen der Rolle und Tätigkeit von Volkskammer, Staatsrat und Ministerrat durch die Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1974 ein Gesetz über den Ministerrat vom Oktober 1972, Beschlüsse des Ministerrates über die Aufgaben der Ministerien und neue Statuten vieler Ministerien, eine Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB, verschiedene Rechtsakte zur Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit und zur Verbesserung der Leitung und Planung der Volkswirtschaft. Zu diesem einheitlichen aufeinander abgestimmten Komplex gesetzgeberischer Massnahmen gehört auch das neue Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe vom Juli 1973, eine Reihe in seiner Durchführung ergangene Ausführungsbestimmungen und ein neues Wahlgesetz.

Mit dem neuen Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe und seine Verwirklichung erfolgte und erfolgt - denn hier geht die staats- und rechtshistorische Untersuchung in die Probleme unseres praktischen Staatsrechts über - der Ausbau der Rolle der örtlichen Volksvertretungen, wenn auch auf den einzelnen Ebenen in differenzierter Weise, vor allem in drei Hauptrichtungen:

Erstens erhöht sich ihre Rolle, wachsen ihre Aufgaben, ihre Verantwortung und ihre Befugnisse hinsichtlich der Koordination aller Kräfte, Mittel und Massnahmen zur rationelleren Ausnutzung aller territorialen Produktionsbedingungen und Möglichkeiten im Interesse des weiteren Wirtschaftswachstums, der Erfüllung der volkswirtschaftlichen Pläne und zugleich zur planmässigen Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Volkes.

Zweitens erhöhen sich ihre Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der Zusammenarbeit untereinander, einschliesslich ihres Rechts zur Schaffung von Gemeindeverbänden sowie hinsichtlich einer engeren Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Organisationen und den Kollektiven

der Werktätigen auf ihrem Territorium. Das Gesetz hebt dabei die Festigung der Beziehungen der Volksvertretungen und ihrer Abgeordneten mit den Gewerkschaften und den Arbeitskollektiven der grossen Betriebe bei der Vorbereitung und Durchführung der Pläne für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und anderer Beschlüsse besonders hervor.

Drittens erhöhen sich die Rolle und die Rechte und Pflichten der örtlichen Machtorgane bei der einheitlichen Verwirklichung der Staatspolitik und in bezug auf die engere Zusammenarbeit in vertikalener Richtung mit den über- und den nachgeordneten Organen bei der gemeinsamen Verwirklichung der wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben, vor allem auch bei der Vorbereitung und Ausarbeitung der Pläne und andere, ihr Territorium und seine Bürger betreffenden staatlichen Entscheidungen. Die Verwirklichung dieses Gesetzes ist mit der Verstärkung der führenden Rolle der SED, ihrer Parteigruppen in den Volksvertretungen und Räten und der Parteiorganisationen im Staatsapparat entsprechend dem vom IX. Parteitag beschlossenen Statut der SED verknüpft. Damit wuchs und wächst zugleich der Einfluss der Werktätigen und ihrer gesellschaftlichen Organisationen in den und auf die Tätigkeit der Volksvertretungen. Bei den letzten Wahlen zu den örtlichen Volksvertretungen wurde die Zahl der Abgeordnetenmandate in den örtlichen Volksvertretungen erhöht und diese neuen Mandate auf Vorschlag der Gewerkschaften, des Jugend- und Frauenverbandes vor allem mit Bürgern besetzt, die unmittelbar in der materiellen Produktion tätig sind. In den 14 Bezirkstagen und der Berliner Stadtverordnetenversammlung, den 191 Kreistagen der Landkreise, dem 27 Stadtverordnetenversammlungen der Stadtkreise, den 33 Stadtbezirksversammlungen und dem 7 613 Volksvertretungen in den kreisangehöri-

gen Städten und Gemeinden wirken heute 193 735 Abgeordnete, 48 948 Mitglieder landwirtschaftlicher und anderer Produktionsgenossenschaften. Von den Abgeordneten der örtlichen Volksvertretungen sind 64 942 Frauen und 29 716 junge Bürger unter 26 Jahren<sup>26</sup>.

Zusammen mit den anderen in ihren Hauptrichtungen skizzierten Entwicklungstendenzen der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe im einheitlichen System der sozialistischen Staatsmacht und der staatlichen Verwaltung erhöht sich durch diese Zusammensetzung der Volksvertretungen der konkrete politische und sachliche Einfluss der Arbeiter und anderen Werktätigen auf den Inhalt der von den Volksvertretungen zu treffenden Entscheidungen, verstärkt sich die Zielstrebigkeit ihrer Arbeit zur Verwirklichung der Hauptaufgabe, wächst in den Volksvertretungen das konkrete Wissen über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhänge ihrer Arbeit, vor allem um die tatsächlichen Bedürfnisse und Interessen des Volkes. Und zugleich wird dadurch, ausgehend von den Aufgaben der einheitlichen sozialistischen Staatspolitik, durch die örtlichen Volksvertretungen die enge Zusammenarbeit mit den Werktätigen, ihren Organisationen und Kollektiven bei der Verwirklichung ihrer Entscheidungen und der öffentlichen Kontrolle über ihre Durchführung in der täglichen Verwaltungsarbeit wirkungsvoller organisiert.

#### Schlussbemerkung

Die im Referat skizzierte historische Entwicklung der örtlichen Volksvertretungen in den verschiedenen Etappen und Entwicklungsstufen der Herausbildung der sozialistischen Gesellschaft bis heran an die Probleme ihrer gegenwärtigen Entwicklung war im einzelnen ein komplizierter, mit der Lösung vieler Widersprüche und auch mit nicht wenigen staats- und rechtstheoretischen und staatsrechtlichen Auseinandersetzungen um die besten Lösungswege verbundener Prozess. Aber in ihm entstand und entwickelte

sich ein funktionstüchtiges und erprobtes System der örtlichen Machtorgane, das fest und zuverlässig mit der demokratischen Aktivität der Bürger verkettet ist. In seinen praktischen Funktionen bestätigen und bewähren sich die von Marx, Engels und vor allem von Lenin in seiner Lehre von den Sowjets aufgedeckten allgemeinen Prinzipien sozialistischer Staatsmachtorganisation als angewandte wissenschaftliche Erkenntnis der Gesetzmässigkeiten des Wesens, der Entwicklung und der Wirkungsweise sozialistischer Staatsmacht und Demokratie.

F U S S N O T E N

1. Vgl. dazu: Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Berlin 1976, S. 40
2. Aufruf des Zentralkomitees der KPD vom 11. Juni 1945 an das deutsche Volk zum Aufbau eines antifaschistisch-demokratischen Deutschlands, in: Dokumente und Materialien zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Reihe III, Bd. 1, Berlin 1959, S. 14 ff.
3. Vgl. dazu insbes.: K. Polak, Die Demokratie der Arbeiter- und Bauernmacht, Berlin 1957, S. 23 ff; W. Weichelt, H. Melzer, H.-J. Karliezek, Lenins Lehre von den Sowjets und die Volksvertretungen in der DDR, Berlin 1970, S. 69 ff.
4. Im folgenden zitiert nach: Handbuch des Landes Sachsen-Anhalt, Halle /Saale/, o.J., S. 84 ff.
5. Vgl. F. Ebert, 25 Jahre demokratische Gemeindeordnung, Staat und Recht, 1971, S. 1669 ff.; H. Melzer, Zum 25. Jahrestag der demokratischen Gemeindeordnung, Staat und Recht, 1971, S. 1867 ff.
6. Kommunalpolitische Richtlinien vom 17. Juni 1946, in: Dokumente der SED, Bd. 1, Berlin 1951, S. 66 ff.
7. Vgl. dazu bei Ebert, a.a.O.
8. Vgl. dazu: Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Mit Ergänzungen und Erläuterungen vom O. Oertel, 7. Auflage, Liegnitz 1931.
9. Dazu vergleichsweise §9 und §4 der Kreisordnung für die Provinz Sachsen-Anhalt, in: Handbuch des Landtages Sachsen-An-

halt, a.a.O., S. 125-126.

10. Gesetzblatt der DDR /GBl/ 1952, S. 613 ff.

11. Protokoll der Verhandlungen der II. Parteikonferenz der SED, Berlin 1952, S. 492.

12. GBl 1952, S. 621 ff.

13. " " S. 623 ff.

14. " " S. 873 ff.

15. GBl 1953, S. 53 ff.

16. " " S. 60 ff.

17. Vgl. W. Weichelt, H. Melzer, H.-J. Karliezek, a.a.O., S. 88.

18. Vgl. dazu bes.: O. Grotewohl, Rede auf der III. Parteikonferenz in: Protokoll der III. Parteikonferenz der SED, Berlin 1956, S. 641 ff.

19. GBl 1957, Teil I, S. 65 ff. und S. 72-73

20. GBl 1961, Teil I, S. 51 ff.

21. Programm der SED, Berlin 1976, S. 41.

22. Ebenda, S. 42.

23. Bericht des ZK and den VIII. Parteitag der SED, Berichterstatter: E. Honecker, Berlin 1971. S. 65.

24. Ebenda, S. 64

25. GBl 1975, Teil I. S. 313 ff.

26. Alle Angaben beziehen sich auf den Stand vom 17.10.1976  
und entsprechen damit den letzten Wahlergebnissen.

ERWIN MELCHER:

DIE ENTWICKLUNG DER STÄDTISCHEN UND REGIONALEN  
VERWALTUNG IN DEN VORGANGENEN 100 JAHREN IN  
ÖSTERREICH



ERWIN MELICHAR:

DIE ENTWICKLUNG DER STADTISCHEN UND REGIONALEN  
VERWALTUNG IN DEN VERGANGENEN 100 JAHREN IN  
ÖSTERREICH

1. Unterste allgemeine staatliche Behörden sind seit 1867 die Vertragsverwaltungsbehörden (früher: politische Bezirksbehörden). Das sind die Bezirkshauptmannschaften und in den Städten mit eigenem Statut deren Magistrate unter Leitung des Bürgermeisters. Sie sind gesetzlich organisiert. Sie sind grundsätzlich in erster Instanz zuständig und haben alle Verwaltungsgeschäfte ihres Bezirkes zu besorgen.

2. Diese prinzipielle Allzuständigkeit ist freilich im Laufe der Entwicklung dadurch beschränkt worden, daß für bestimmte Angelegenheiten Sonderbehörden geschaffen wurden. Das hängt zum großen Teil mit der Ausweitung der staatlichen Verwaltungsaufgaben überhaupt zusammen, welche auf bestimmten Gebieten eine Spezialisierung durch Beiziehung von sachkundigen Personal bedingte.

I.

Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsorganisation seit 1867 im allgemeinen habe ich bereits in meinem Referat für die Rechtshistorische Konferenz in Pécs/Siklós 1972 dargestellt<sup>1)</sup>. Für eine Gesamtübersicht kann auf dieses Referat verwiesen werden. Der folgende Beitrag befaßt sich daher nur mit der Entwicklung der überörtlichen regionalen und der städtischen Lokalverwaltung in den letzten hundert Jahren.

II.

1. Unterste allgemeine staatliche Behörden sind seit 1967 die Bezirksverwaltungsbehörden (früher: politische Bezirksbehörden). Das sind die Bezirkshauptmannschaften<sup>2)</sup> und in den Städten mit eigenem Statut deren Magistrate unter Leitung des Bürgermeisters. Sie sind monokratisch organisiert. Sie sind grundsätzlich in erster Instanz zuständig und haben alle Verwaltungsagenden ihres Bezirkes zu besorgen.

2. Diese prinzipielle Allzuständigkeit ist freilich im Laufe der Entwicklung dadurch beeinträchtigt worden, daß für bestimmte Angelegenheiten Sonderbehörden geschaffen wurden<sup>3)</sup>. Das hängt zum großen Teil mit der Ausweitung der staatlichen Verwaltungsaufgaben überhaupt zusammen, welche auf bestimmten Gebieten eine Spezialisierung durch Beiziehung von sachkundigem Personal nahelegte.

3. Nach dem Ersten Weltkrieg ergaben sich ferner Veränderungen als Konsequenz des föderalistischen „Aufbaues“ der Republik Österreich. Seither gliedert sich die staatliche Verwaltung in eine Bundesverwaltung und neun Landesverwaltungen. Schon 1918 wurde für jedes Land eine einheitliche staatliche Landesverwaltung vorgesehen, jedoch blieb dies nur ein Programm. Auch die Bundesverfassung 1920<sup>4)</sup> brachte zunächst nur ein Provisorium. Erst die B-VG-Novelle 1925<sup>5)</sup> brachte den endgültigen Verwaltungsaufbau. Danach ist zwar die Bundesverwaltung in den Ländern grundsätzlich unter der Leitung der zuständigen Bundesminister vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden zu führen (mittelbare Bundesverwaltung), der Bund darf aber nach Art. 102 (2) B-VG in den dort taxativ aufgezählten Angelegenheiten eigene Bundesbehörden errichten (unmittelbare Bundesverwaltung); in diesen Angelegenheiten darf er also auch eigene Behörden auf der Bezirksebene errichten. Überdies darf der Bund seit der B-VB-Novelle 1929 in Unterordnung unter den Landeshauptmann eigene Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizeibehörden, errichten. Von dieser Möglichkeit hat der Bund auch in den größeren Städten Gebrauch gemacht und Bundespolizeidirektionen errichtet<sup>6)</sup>. Sie sind für die öffentliche Sicherheit zuständig. Diese praktische sehr bedeutsame Einschränkung betrifft fast ausschließlich Städte mit eigenem Statut, kaum die Bezirkshauptmannschaften<sup>7)</sup>.

Die letzten hundert Jahre haben ferner einen starken Ausbau der beruflichen und sozialen Selbstverwaltung gebracht. Auf der Bezirksebene gibt es daher neben der Bezirksverwaltungsbehörde auch noch Dienststellen der größeren beruflichen Interessenvertretungen (Kammern) und der Sozialversicherungsanstalten, die auch als Erscheinungsformen der Regionalverwaltung anzusehen sind. Sie

bedeuten freilich keine Einschränkung des Kompetenzbereiches der Bezirksverwaltungsbehörden, weil es sich um neue Staatsaufgaben handelt, die nie zu ihrem Kompetenzbereich gehört haben, sondern sich vielmehr von vornherein in parastatalen Formen entwickelt haben.

Dazu kommt noch, daß manche Verwaltungsaufgaben auch im regionalen Bereich mit privatwirtschaftlichen Mitteln besorgt werden, auch wenn ein allfälliger Anspruch auf Förderung öffentlich-rechtlich geregelt ist; man denke hier etwa an die Marktordnung auf dem Gebiet der Milchwirtschaft nach dem Marktordnungsgesetz<sup>8)</sup>, nach der im Grunde genommen staatliche Verwaltungsaufgaben durch Molkereien besorgt werden, die ihre staatlich geregelten Einzugs- und Versorgungsgebiete haben und durch Preisausgleiche an und durch den Milchwirtschaftsfonds die Stabilisierung des Milchpreises und eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Milch und Milchprodukten bewirken.

4. Diesen Kompetenzeinschränkungen durch Errichtung von Sonderbehörden steht ein gewaltiger Zuwachs an neuen Aufgaben gegenüber. Man denke nur an die im Laufe der letzten hundert Jahre neu hinzugekommenen Staatsaufgaben, die alle einer erstinstanzlichen Erledigung bedürfen, etwa auf dem Gebiete der Raumordnung, des Naturschutzes, des Landschaftsschutzes, des Kraftfahrwesens, der Straßenpolizei, der Preisregelung ugl.

5. Es sah nun allerdings schon Art. VI des Reichsgemeindengesetzes, RGBl. Nr. 18/1862, (RGG) die Möglichkeit vor, die Gemeinden durch Gesetz "zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung", d. h. zur Besorgung von staatlichen Verwaltungsaufgaben im übertragenen Wirkungskreis, also im Auftrag und nach den Weisungen der staatlichen Organe zu

verpflichten. Dasselbe sieht heute Art. 119 B-VG vor. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber sowohl in der Monarchie, als auch in der Republik Gebrauch gemacht. So gehören z. B. zum übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden die Mitwirkung auf dem Gebiete des Personenstandswesens (insbesondere auch Eheschließung), des Meldewesens, des Staatsbürgerschaftswesens und der Lohnsteuer (Ausstellung von Lohnsteuerkarten) sowie gelegentliche Strafbefugnisse. Im Grunde genommen sind dies alles Angelegenheiten, die nur stark dezentralisiert geführt werden können. Der Einfluß der Bezirkshauptmannschaften ist in diesen Angelegenheiten stets durch ihr Weisungsrecht und ihre Zuständigkeit zur höherinstanzlichen Entscheidung gewahrt.

6. Trotz dieser Entwicklungen gilt aber auch heute noch der Grundsatz, daß die Bezirksverwaltungsbehörden, sofern nichts anderes bestimmt ist, in allen Angelegenheiten in erster Instanz zuständig sind, und zwar sowohl im Bereich der Landes-, als auch der Bundesvollziehung<sup>9)</sup>. Organisatorisch sind die Bezirkshauptmannschaften heute Landesbehörden und unterstehen innerdienstlich dem Landeshauptmann als Chef des Amtes der Landesregierung; funktionell sind sie aber je nach der Angelegenheit, die sie besorgen, Bundes- oder Landesbehörden. Die Magistrate der Städte mit eigenem Statut sind organisatorisch Gemeindebehörden und haben überdies - allerdings nicht in ihrer Eigenschaft als Bezirksverwaltungsbehörde, sondern als städtische Behörde - noch die Gemeindeangelegenheiten der Stadt zu besorgen, werden also funktionell in drei Bereichen tätig.

7. Das Gebiet jedes Bundeslandes ist demnach in Verwaltungsbezirke und die Gebiete der Städte mit eigenem Statut gegliedert. Die Verwaltungsbezirke sind wieder untergegliedert in die Gerichts-

bezirke und die Gemeinden. Die Gerichtsbezirke bilden den Zuständigkeitsbereich der Bezirksgerichte; die Tendenz geht dahin, die kleineren Bezirksgerichte aufzulösen und damit die Gerichtsbezirke den Verwaltungsbezirken anzugleichen<sup>10)</sup>; zur Änderung ist, da die gesamte Gerichtsbarkeit vom Bund ausgeht, der Bund zuständig. Dagegen sind zur Änderung der Verwaltungsbezirke und der Gemeindegebiete die Länder zuständig. Verfassungsrechtlich ist aber vorgeschrieben, daß sich die Grenzen der politischen Bezirke, der Gerichtsbezirke und der Ortsgemeinden nicht schneiden dürfen. Daher bedürfen Sprengeländerungen jeweils der Zustimmung der gegenbeteiligten Regierung<sup>11)</sup>. Da jedes Grundstück nach Art. 116 B-VG zu einer Gemeinde gehören muß<sup>12)</sup>, muß auch jedes Grundstück zu einem Gerichtsbezirk und zu einem Verwaltungsbezirk gehören.

8. Die Zahl der Bezirkshauptmannschaften hat im heutigen Gebiet der Republik Österreich seit 1867 keine wesentliche Veränderung erfahren. Es ist allerdings ein geringer Zuwachs festzustellen, der wohl auf die Bevölkerungsvermehrung und die Änderung der Verkehrsverhältnisse zurückzuführen ist. Auch Erscheinungen der Urbanisation spielen eine Rolle. Ein Beispiel dafür bietet Niederösterreich; dieses Bundesland verlor einerseits zufolge der Erweiterung der Stadt Wien und deren Erhebung zu einem eigenen Bundesland zwei im Jahre 1868 und zwei später errichtete Bezirkshauptmannschaften, andererseits kamen aber fünf weitere hinzu, die heute noch existieren. Insgesamt beträgt die Vermehrung ungefähr 19 %<sup>13)</sup>.

9. Auf die Sonderbehörden der Fachverwaltung gehe ich nicht näher ein, weil ihnen kein Regionalisierungseffekt zukommt. In der Finanzverwaltung z. B. entspricht die territoriale Gliederung

der Finanzamtsbezirke fast völlig den Verwaltungsbezirken. Die Postverwaltung ist verständlicherweise stark dezentralisiert, wenn auch nicht jede Gemeinde ein eigenes Postamt hat. Die Dienststellen der Eisenbahnverwaltung fallen völlig aus dem Rahmen, weil sie streckengebunden sind. Aber auch die Bundespolizeidirektionen, die in einigen größeren Städten einzelne Agenden der Bezirksverwaltung besorgen, haben keinen Regionalisierungseffekt, weil neben ihnen die normale Bezirksverwaltungsbehörde besteht, aus deren allgemeiner Zuständigkeit nur die von der Bundespolizeidirektion zu besorgenden Angelegenheiten ausgegliedert wurden.

### III.

A. In Österreich sind seit 1862 grundsätzlich alle Gemeinden rechtlich gleichgestellt. Das ist auch jetzt so im B-VG vorgesehen. Auch die Gemeindeorganisation ist bei allen Gemeinden nach demselben Schema eingerichtet: Es besteht ein vom Volk auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes gewählter Gemeinderat als beschließendes und vollziehendes Organ, ein Gemeindevorstand als verwaltendes und vollziehendes Organ und ein Bürgermeister, als ausführendes Organ, der die Gemeinde nach außen vertritt und den Verwaltungsapparat (Gemeindeamt) leitet und beaufsichtigt.

B. Über die allgemeine Entwicklung des Gemeinderechts in den letzten 100 Jahren habe ich schon in meinem Beitrag zur Konferenz Pécs/Siklós berichtet. Da sie in gleicher Weise für die Landgemeinden und die Städte erfolgte, kann auf diesen Bericht verwiesen werden<sup>14)</sup>. Für die städtische Verwaltung ist auf fol-

gende Besonderheiten hinzuweisen:

1. Eine besondere Rechtsstellung haben die Städte mit eigenem Statut, weil sie neben der Gemeindeverwaltung für ihren Bereich auch die Bezirksverwaltung führen. Ihnen wird durch Landesgesetz ein besonderes Stadtrecht verliehen, während für die übrigen Städte die allgemeine Gemeindeordnung gilt.

Während früher die Verleihung eines solchen besonderen Stadtrechtes im völlig freien Ermessen des Landesgesetzgebers lag, bestimmt nunmehr Art. 116 (3) B-VG, daß einer Gemeinde mit mindestens 20.000 Einwohnern ein eigenes Statut zu verleihen is wenn Landesinteressen hiedurch nicht gefährdet werden; ein solches Landesgesetz bedarf der Zustimmung der Bundesregierung.

Auch die Zahl der Städte mit eigenem Statut hat sich in den letzten 100 Jahren nicht wesentlich verändert. Es sind lediglich 4 hinzugekommen.<sup>15)</sup>

2. Da der Gemeinderat in den Städten aus einer größeren Anzahl von Mandataren besteht, hat sich die Zuständigkeit stärker auf den Gemeindevorstand (Stadtrat, Stadtsenat) und mehr als in den anderen Gemeinden auf den Bürgermeister und den Verwaltungsapparat (Stadtamt, Magistrat) verlagert. In Wien kommt dem Magistrat als eigener Behörde sogar die erstinstanzliche Generalkompetenz zu<sup>16)</sup>.

Die Zusammensetzung des Magistrats der Städte mit eigenem Statut wird im Stadtrecht geregelt und ist daher unterschiedlich. In Wien z. B. besteht er aus dem Bürgermeister, den amtsführenden Stadträten<sup>17)</sup>, dem Magistratsdirektor und der entsprechenden Anzahl von Bediensteten (§ 67 VerfWien).



Für alle Städte mit eigenem Statut macht Art. 117 (6) B-VG die Bestellung eines Magistratsdirektors zur Pflicht. Ihm obliegt die Leitung des inneren Dienstes. Er ist dem Bürgermeister unterstellt. Er muß ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter sein.

Die innere Organisation des Magistrats in Abteilungen und Geschäftsgruppen ist unterschiedlich und hängt von der Größe der Stadt und ihrer Beteiligung am Wirtschaftsleben ab. Das gilt in gleicher Weise auch für die Stadtämter der übrigen Städte<sup>18)</sup>.

In Wien besteht eine gewisse Dezentralisation des Magistrats, indem in den Gemeindebezirken Magistratische Bezirksämter eingerichtet sind. Diese sind aber keine eigenen Behörden, sondern nur vorgeschobene Dienststellen des einheitlichen Magistrats. Daher gibt es auch keinen Rechtszug von der "Außenstelle an die Zentrale".

In Wien besteht außerdem zur Besorgung jener Angelegenheiten, welche die Interessen des Bezirkes zunächst berühren und innerhalb ihrer Bezirksgrenzen durchgeführt werden können und die ihr vom Gemeinderat übertragen worden sind, eine vom Volk gewählte Bezirksvertretung und zur Unterstützung des Bürgermeisters ein von dieser gewählter Bezirksvorsteher.

In einigen Städten bestehen schließlich Gemeinderatsausschüsse, die beschließende Organe in allen Angelegenheiten sind, die nach dem Stadtrecht nicht anderen Gemeindeorganen zugewiesen sind. Sie sind also Sonderorgane des Gemeinderates für bestimmte Angelegenheiten.

3. Verständlicher Weise spielt der wirtschaftliche Aufgabenbereich in den Städten eine größere Rolle als bei den anderen

Gemeinden. Die gilt vor allem für den Bereich der Versorgungsbetriebe (Gas, Elektrizität, Wasser, Verkehrsbetriebe), die von den Städten zum Teil als unmittelbare Stadtbetriebe, zum Teil in der Form handelsrechtlicher Gesellschaften geführt werden. Allerdings ist auch auf diesem Gebiet, bedingt durch die Erfordernisse des modernen Lebens, eine gewisse Angleichung mit den anderen Gemeinden erfolgt. Dasselbe gilt für den gemeindlichen Straßenbau. Vor allem aber ist der kommunale Wohnungsbau in den Städten von ungleich größerer Bedeutung als auf dem flachen Land. Echte wirtschaftliche Unternehmungen der Städte sind eher selten; eine Ausnahme bildet Wien, vor allem durch Beteiligung am Kapital von Gesellschaften des Handelsrechts, deren Anteile oft zur Gänze der Stadt gehören.

4. Alle Städte unterliegen in gleicher Weise wie die anderen Gemeinden bezüglich der Ausübung des eigenen Wirkungsbereiches der Staatsaufsicht durch Bund und Land. Eine Besonderheit gilt nur für Wien, weil es zugleich Gemeinde und Bundesland ist; deshalb ist nämlich eine Staatsaufsicht durch den Landeshauptmann als Chef der mittelbaren Bundesverwaltung und die Landesregierung nicht möglich, weil diese zugleich Gemeindeorgane (Bürgermeister, Stadtsenat) sind. Daher bestimmt Art. 142 (2) lit. e B-VG, daß gegen Organe der Bundeshauptstadt Wien, soweit sie Aufgaben aus dem Bereich der Bundesvollziehung im eigenen Wirkungsbereich besorgen, wegen Gesetzesverletzung Anklage beim Verfassungsgerichtshof erhoben werden kann.

5. Wie alle Staatsaufgaben zugenommen haben, sind auch jene der Städte gewachsen. Man denke nur an die örtliche Raumplanung, die fast in allen Bundesländern den Gemeinden die Anlage von Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen zur Pflicht macht, die größere Bedeutung des Baurechtes, an den Fremdenverkehr

und in diesem Zusammenhang auch an die Probleme der Ortsbil-  
derhaltung, die Trinkwasserversorgung, die Vorsorge für Park-  
plätze und Sportanlagen (etwa Hallenbädern, Skipisten udgl) und den  
Umweltschutz sowie an das Gesundheitswesen (Hygiene und Kanali-  
sation). Dies hat dazu geführt, daß auch der Verwaltungsapparat  
der Städte größer geworden ist.

#### IV.

1. Schon im RGG war vorgesehen, daß durch Landesgesetz über  
den Ortsgemeinden eine Selbstverwaltung höherer Ordnung in Form  
einer Bezirksvertretung errichtet werden kann (Art. XVII). Es  
gehörten dann nach Art. XVIII (1) in ihren Wirkungskreis alle  
inneren, die gemeinsamen Interessen des Bezirkes und seiner An-  
gehörigen betreffenden Angelegenheiten. Außerdem konnten der  
Bezirksvertretung bestimmte Aufgaben der Gemeinden zugewiesen  
werden. Damit war Vorsorge getroffen, daß Aufgaben, die die ein-  
zelnen Gemeinden nicht selbst erledigen konnten, durch eine über-  
geordnete Selbstverwaltung gemeinsam besorgt werden konnten.

Von dieser Ermächtigung hatte nur die Steiermark Gebrauch  
gemacht (LGBL. Nr. 19/1866). Die Gesamtheit der Ortsgemeinden  
eines bestimmten Sprengels (meist Gerichtsbezirk) wurde zu Be-  
zirken zusammengefaßt. Deren Wirkungskreis umfaßte die Ver-  
waltung des Bezirksvermögens, die Bestreitung der gemeinsamen  
Bedürfnisse des Bezirkes und die Errichtung und Verwaltung von  
Bezirksanstalten. Solche Bezirksanstalten gab es beispielsweise  
für Landeskultur, zur Armenversorgung und für Wohltätigkeitszwecke.  
Organe des Bezirkes waren die Bezirksvertretung und der aus  
ihrer Mitte gewählte Bezirksausschuß. Die Bezirksvertretungen

wurden aber seit 1924 nicht mehr gewählt, sondern von der Landesregierung ernannt (LGBI. Nr. 40) Die Aufsicht führte die Landesregierung durch die Bezirkshauptmannschaften.

In anderen Bundesländern bestand eine autonome Selbstverwaltung höherer Ordnung nur für bestimmte Aufgaben, z. B. in Niederösterreich für Zwecke der Straßenerhaltung (Straßenbezirke mit Bezirksstraßenausschüssen) und der Armenversorgung (Fürsorgebezirke mit Bezirksfürsorgeräten).

Nach der das B-VG ablösenden ständisch autoritären Verfassung 1934 konnte eine allgemeine Bezirksverwaltung nicht mehr eingerichtet werden, wohl aber konnten Ortsgemeinden für bestimmte Zwecke durch Landesgesetz zu Ortsgemeinden für bestimmte Zwecke durch Landesgesetz zu Ortsgemeindeverbänden zusammengeschlossen werden (Art. 123 (4)). Auch diese Ortsgemeindeverbände waren echte Selbstverwaltungseinrichtungen, jedoch nur mit partiellem Aufgabenkreis und mit der Konstruktion, daß Mitglieder nur die Ortsgemeinden waren und keine unmittelbare Mitgliedschaft der Gemeindeglieder bestand.

Auch anlässlich der verfassungsrechtlichen Neuordnung des Gemeinderechts im Jahre 1962 kam es nicht zur Einrichtung einer Bezirksselbstverwaltung.

Wohl aber können nach Art. 116 (4) B-VG für einzelne Zwecke Gemeindeverbände gebildet werden. Soweit solche Verbände Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden besorgen sollen, ist den Gemeinden ein maßgeblicher Einfluß auf deren Besorgung einzuräumen. Tatsächlich bestehen in den Bundesländern zahlreiche derartige Verbände. Durch sie und die in manchen Gemeindeordnungen daneben vorgesehenen Verwaltungsgemeinschaften können örtliche Aufgaben der Gemeinden in einer über-

örtlichen Organisationsform besorgt werden, die den Gedanken der Selbstverwaltung wahr. So bestehen etwa in manchen Bundesländern Sozialhilfverbände zur Aufbringung und Verteilung der Mittel der öffentlichen Fürsorge oder Verbände bzw. Verwaltungsgemeinschaften zur gemeinsamen Erhebung der Grundsteuer für alle Gemeinden eines Verwaltungsbezirkes. Auch manche Wasserleitungsverbände, für die dann auch noch die besonderen Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes gelten, gehören in diesen Zusammenhang. Die Errichtung solcher Verbände erfolgt zum Teil aus Gründen der Verteilung eines Risikos, aber auch aus reinen Zweckmäßigkeitserüberlegungen. Sie wurden dort unvermeidlich, wo die eigenen Kräfte der Gemeinden zur Besorgung der Angelegenheit nicht ausreichten.

Tendenzen, eine echte territoriale Selbstverwaltung auf Bezirksebene zu schaffen, werden zwar immer wieder sichtbar, haben sich aber nicht als durchschlagskräftig erwiesen.

## V.

1. Ebenso wie die Bundesländer haben sich in ihnen auch die Gemeinden historisch gebildet. Sie waren daher von sehr unterschiedlicher Größe an Gebietsumfang und an Einwohnerzahl. Durch die Bildung größerer kommunaler Einheiten nach Raumplanungsgesichtspunkten wurden aber in den letzten Jahren durch freiwillige Gemeindevereinigungen und durch gesetzgeberische Maßnahmen doch zweckmäßigere Verwaltungsgebiete geschaffen, als sie sich auf Grund der historischen Entwicklung ergeben hatten. Allgemeines Ziel war die Bildung von Gemeinden mit mindestens 1.000 bis 1.500 Einwohnern. Dies erwies sich insbesondere auch deshalb als notwendig, weil die "örtliche Raumplanung" von Verfassungs-

wegen in den autonomen Kompetenzbereich der Gemeinden fällt. Daher kam es auf Grund der Raumordnungsgesetze der Bundesländer zur Erstellung von Raumordnungsprogrammen zur Verbesserung der Kommunalstruktur innerhalb der Länder auf der Basis von Grundlagenforschungen. Diese Programme betrafen sowohl die Gesamtstruktur, als auch nur einzelne Sektoren, insbesondere aber die Infrastruktur. Die Studien zur Kommunalstrukturverbesserung waren problemorientiert. Sie untersuchten, ob bestimmte Gemeinden im Hinblick auf ihre Größe, Bevölkerungszahl und Leistungsfähigkeit ihren Aufgaben nachkommen können. Die Zusammenlegung von Gemeinden erfolgte dann nach regionalen und funktionalen Gesichtspunkten.

2. Wie erwähnt, wurde zunächst versucht, diese Zusammenlegung auf freiwilliger Basis zu erzielen (freiwillige Gemeindevereinigung auf Grund der Bestimmungen der Gemeindeordnungen über die Änderung von Gemeindegrenzen). Als dies nicht zum erstrebten Erfolg führte, haben einige Bundesländer Kommunalstrukturverbesserungsgesetze erlassen, durch die von Gesetzes wegen Gemeinden zusammengelegt wurden<sup>19)</sup>.

Zufolge dieser Maßnahmen hat sich die Zahl der Gemeinden in Österreich von 3999 (1961) auf 2189 (1976) verringert. Der mit diesen Maßnahmen angestrebte strukturelle Effekt ist im allgemeinen erreicht worden.

Diese Reformen wirkten sich auch auf die Städte aus, weil ihnen kleinere Randgemeinden einverleibt wurden.

## VI.

1. Ein weltweites Problem ist die Bildung neuer besonderer territorialer Einheiten innerhalb der Staaten, die den Sachzusammenhang, der sich aus der modernen gesellschaftlichen und technischen Entwicklung ergibt, besser Rechnung tragen als die bisherige territoriale Gliederung. Es ist das sogenannte Problem der Regionalisation. Gewiß bilden die Verwaltungsbezirke auch Einheiten für die Raumplanung, ihre Abgrenzung entspricht aber nur selten jenen Gesichtspunkten, die für eine moderne Raumplanung maßgebend sind. Die österreichische Entwicklung soll nun in der gebotenen Kürze dargestellt werden.

2. Durch die Maßnahmen zur Kommunalstrukturverbesserung wurde zwar die historisch gewordene Kommunalstruktur verbessert und von unten her eine bessere Voraussetzung für eine Regionalisation in Österreich geschaffen, Regionen im Sinne des internationalen Sprachgebrauches entstanden dadurch jedoch nicht. Die Änderungen blieben eben in materieller und territorialer Hinsicht, also in Bezug auf die zu bewältigenden Aufgaben und auf die räumliche Ausdehnung auf den Gemeindebereich beschränkt. Das Problem der Regionalisation blieb bestehen und drängte zu dem föderalistischen Aufbau der Republik Österreich angemessenen und sachorientierten Lösungen.

Die föderalistische Kompetenzverteilung auf Bund und Länder erschwert die Lösung komplexer Probleme<sup>20)</sup>. Daher legt der Sachzwang zu regionaler Planung und Koordinierung die Errichtung kleinerer regionaler Verwaltungseinheiten mit sektoralen Aufgaben nahe. Zur Verwirklichung boten sich mehrere Vorgangsweisen an; von ihnen wurde auch in der Praxis Gebrauch gemacht.

a) Der zuständige Gesetzgeber kann in seinem Kompetenzbereich regionale Einheiten schaffen: Derartige Gebilde umfassen dann mehrere Gemeinden oder auch mehrere Bezirke oder auch mehrere Gemeinden zwischen den Bezirken oder sogar zwischen den Ländern. Solche regionale Einheiten bleiben aber je nach ihrem Sachbereich dem Bund oder dem Land untergeordnet. Als Beispiel aus dem Kompetenzbereich des Bundes sei auf die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne und Rahmenverfügungen im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Bildung von Wassergenossenschaften und Wasserverbänden hingewiesen.

b) Jeder Gesetzgeber kann ferner innerhalb seines Kompetenzbereiches ohne Schaffung besonderer organisatorischer Einrichtungen Koordinationspflichten vorsehen; solche gesetzliche Bestimmungen verpflichten aber nur die eigenen Organe des Bundes oder des Landes, nicht auch die Organe der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft.

Zu einer Bildung von Regionen ohne besondere Organisation kann es kommen, wenn Entwicklungsgebiete zwecks spezieller Förderung durch Bund und Länder abgegrenzt werden (z. B. Grenzlandförderung).

c) Als einfachster Weg einer institutionellen Koordination zwischen Bund und Ländern empfahl sich die Kooperation in der Praxis auf informeller Basis. Es werden Institutionen geschaffen, in denen Bund und Länder vertreten sind und ihre Maßnahmen durch Gentleman's Agreement koordinieren. Eine selbständige Entscheidungsgewalt kommt solchen Koordinationseinrichtungen allerdings nicht zu.

d) Ein weiterer Ausweg wurde darin gefunden, daß die Be-  
orgung regionaler Aufgaben juristischen Personen des privaten oder



öffentlichen Rechts übertragen wird, die von den Gebietskörperschaften eigens für diesen Zweck gebildet werden. In den Organen dieser juristischen Personen sind dann der Bund und die beteiligten Länder, allenfalls auch Gemeinden vertreten. Solche juristische Personen sind dann zwar autonom, ihre Tätigkeit wird aber durch den Willen ihrer Mitglieder (Gebietskörperschaften) bestimmt, die sich freilich gemäß dem Vereinsstatut koordinieren müssen (z. B. steirisches Industriegebiet Aichfeld/Murboden, Regionalplanungsgemeinschaft Brengener Wald)<sup>21)</sup>.

e) Eine Möglichkeit der Bildung von Regionen besteht schließlich auch darin, daß Gliedstaatsverträge zwischen dem Bund und den Ländern bzw. zwischen den Ländern untereinander abgeschlossen werden, durch die die Gesetzgebung und/oder die Exekutive der Vertragspartner aufeinander abgestimmt wird. So haben z. B. schon am 21.10.1971 die Länder Kärnten, Salzburg und Tirol eine Vereinbarung über die Errichtung eines gemeinsamen Nationalparks im Bereich der Hohen Tauern abgeschlossen. Da inzwischen für den Abschluß solcher Gliedstaatsverträge eine neue verfassungsgesetzliche Grundlage geschaffen wurde (Einführung der Art. 15 a und 138 a durch die B-VG-Novelle 1974), ist zu erwarten, daß in naher Zukunft zwischen dem Bund und den Ländern Vereinbarungen mit Regionalisationseffekten abgeschlossen werden.

## VII.

Zum Abschluß sei noch auf die Strukturveränderung hingewiesen, die die österreichische Verwaltung überhaupt und daher auch die städtische Verwaltung seit 1918 zufolge einer neuen Auffassung ihres Verhältnisses zum Gesetz erfahren hat.

a) Nach Art. 18 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Nicht nur belastende, sondern auch begünstigende Verwaltungsakte müssen daher im Gesetz begründet sein. Das schließt freilich ein Vorgehen auf Grund freien Ermessens nicht aus, aber es bedarf dazu einer gesetzlichen Ermächtigung und es muß überdies im Gesetz vorgezeichnet sein, in welchem Sinn das Ermessen zu üben ist.

Als Konsequenz für die Selbstverwaltung der Städte ergibt sich daraus, daß auch die Akte der Selbstverwaltung grundsätzlich einer Grundlage im Gesetz bedürfen; allerdings geben besondere Ermächtigungen allen Gemeinden das Recht zur Erlassung bestimmter gesetzvertretender ortspolizeilicher Verordnungen.

b) Da die Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf, muß der Gesetzgeber durch seine legislativen Maßnahmen Vorsorge treffen, daß die Verwaltung ihre Aufgaben gemäß diesem Legalitätsprinzip erfüllen kann. Dies hat zu einer sehr starken Ausweitung der Gesetzgebungstätigkeit des Nationalrates und der Landtage geführt. Dadurch wurde im Laufe der Zeit der Ermessensspielraum der Verwaltungsorgane immer enger gezogen und auch der Rahmen zur Erlassung gesetzvertretender ortspolizeilicher Verordnungen wurde und wird dadurch immer mehr eingengt. Solange z. B. in einem Bundesland kein allgemeines Kanalisationsgesetz besteht, können Mißstände im Bereiche der Abwasserbeseitigung durch ortspolizeiliche Verordnung abgewehrt werden; nach Erlassung eines solchen Gesetzes können nur mehr Durchführungsverordnungen erlassen werden. Besonders charakteristisch beleuchten diese Situation die in letzter Zeit in einigen Bundesländern erlassenen Polizeigesetze, die viele Materien der Ortspolizei gesetzlich regeln und den Städten damit nur mehr die Möglichkeit der Anpassung an ihre besondere Lage offen lassen.

Daher tritt auch die rechtliche Arbeit in den Städten gegenüber der üblichen Gemeindepolitik immer mehr in den Vordergrund. Man sieht, daß das Legalitätsprinzip und die Selbstverwaltung zueinander in einem gewissen Spannungsverhältnis stehen.

c) Dies alles gilt freilich nur in bezug auf die Hoheitsverwaltung. Obwohl nach nicht unbestrittener, aber herrschender Lehre das Legalitätsprinzip auch für die Privatwirtschaftsverwaltung gilt, ist tatsächlich die rechtliche Determinierung des privatwirtschaftlichen Handelns der öffentlichen Hand unvergleichlich geringer. Hier können also die Träger der Verwaltung - im wesentlichen nur gebunden an ihre finanziellen Möglichkeiten und die Vorschriften des Budgetrechts - noch wirkliche Politik in dem Sinne betreiben, wie es noch vor hundert Jahren die Regel war. Man versucht daher auch des öfteren zur Lösung anstehender Verwaltungsprobleme auf das Gebiet des Privatrechts auszuweichen, wenn das Gesetz das Verwaltungshandeln allzusehr beschränkt (sogenannte "Flucht in das Privatrecht"). Aber auch hier ergeben sich Grenzen, weil sich die fortschreitende Verrechtlichung der Hoheitsverwaltung auch hier hemmend auswirkt. Ihr Ergebnis ist nämlich, daß in der finanziellen Gebarung der Rechtsträger der Verwaltung die Ausgaben für die gesetzlichen Verpflichtungen aller Art einen immer größer werdenden Teil der Gesamtausgaben in Anspruch nehmen und für die sogenannten "Ermessenskredite" immer weniger Raum bleibt. Dies gilt in gleicher Weise nicht nur für die in das Gesamtbudget des Bundes und der Länder eingebaute regionale Verwaltung durch staatliche Behörden, sondern auch für die Selbstverwaltung der Städte.

Anmerkungen:

- 1) Studia Iuridica auctoritate Universitatis Pecs publicata Nr. 80 S. 189. ff.
- 2) Über die Entstehung dieser Behörden informiert das Spezialreferat von W. Ogris.
- 3) So insbes. für die Abgabenverwaltung Finanzämter, aber z. B. auch Agrarbezirksbehörden, Grundverkehrsbehörden.
- 4) Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1920
- 5) BGBl. Nr. 268/1925
- 6) Derzeit bestehen 14 (Vdg. BGBl. Nr. 690/1976).
- 7) Nur 2 Bundespolizeidirektionen sind für Teilbereiche einer Bezirkshauptmannschaft zuständig.
- 8) BGBl. Nr. 36/1968, zuletzt novelliert BGBl. Nr. 259/1976.
- 9) § 2 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (für die mittelbare Bundesverwaltung) und § 1 der Beilage A der Ministerialverordnung RGBl. Nr. 10/1853 (für die Landesverwaltung).
- 10) So wurden z. B. zuletzt mit Vdg. BGBl. Nr. 37/1977 in Kärnten 14 Bezirksgerichte aufgelassen.
- 11) Art 82 (1) B-VG § 8 (5) Lit. d. Verfassungs-Übergangsgesetz 1920 (Fassung 1925).
- 12) So schon Art. I RGG. Ausnahme: die Gutsgebiete in Galizien und der Bukowina; siehe dazu das Konferenzreferat von W. Brauneder "Das Gutsgebiet".
- 13) Laut Amtskalender 1874 gab es im Gebiet der heutigen Republik Österreich (ohne das damals zu Ungarn gehörige Burgenland)

64 Bezirkshauptmannschaften, heute gibt es im gleichen Gebiet laut Amtskalender 1976/77 76 Bezirkshauptmannschaften.

- 14) Anm. 1.
- 15) Vgl. Amtskalender 1874 und 1976/77.
- 16) § 105 der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (VerfWien).
- 17) Die amtsführenden Stadträte sind jene Mitglieder des Stadtsenates, die vom Gemeinderat zur Leitung der einzelnen Geschäftsgruppen des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde gewählt werden (§ 36 VerfWien).
- 18) Die Größe der Städte ist auf Grund der historischen Entwicklung sehr unterschiedlich, sogar auch bei den Städten mit eigenem Statut. Die kleinste dieser Städte ist Rust im Burgenland mit 1704 Einwohnern, die größte Wien mit 1,614.841 Einwohnern.
- 19) Burgenland, Kärnten, Niederösterreich.
- 20) Näheres darüber siehe im Konferenzreferat von H. Schäffer über "Die Entwicklung der lokalen und regionalen Planung in Österreich".
- 21) In diesen Fällen wurde je ein Verein gegründet, dem die Gemeinden des Verbandsraumes angehören, im erstgenannten Fall auch die gesetzlichen Interessenvertretungen, der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Industriellenvereinigung und bestimmte Unternehmungen.

- Ulbrich, Lehrbuch des österr. Staatsrechts, 1883, S 162 ff
- Burckhard, Leitfaden der Verfassungsurkunde, 1893, S 51
- Mayerhofer-Pace, Handbuch für den pol. Verwaltungsdienst<sup>5</sup> I,  
1895, S 46 ff
- Ulbrich, Lehrbuch des österr. Verwaltungsrechts, 1904, S 98 f
- Hauke, Grundriß des Verfassungsrechts, 1905, S 82 f
- Gumplowicz - Bischoff, Das österr. Staatsrecht<sup>3</sup>, 1907, S 176 ff
- Rapprich, Art. "Politische Behörden", Staatswörterbuch III, 1907  
S 924 f
- Herrnritt, Handbuch des österr. Verfassungsrechts, 1909, S 168
- Ulbrich, Das österr. Staatsrecht<sup>4</sup>, 1909, S 143 f
- Kelsen-Froehlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Okt. 1920,  
1922, S 311 ff
- Brockhausen, Die Regierungsvorlage für das Bezirksverwaltungs-  
gesetz, ZfVw 1921, S 50 ff
- Merkl, Durchführungsgesetze zur Bundesverfassungs, ZfVw 1921  
S 60 ff
- Merkl, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der österr. Ver-  
waltung, ZfVw 1921, S 227 ff
- Adamovich, Die Reform der österr. Bundesverwaltung, ZöfR 1926,  
S 249 ff
- Adamovich, Handbuch des österr. Verwaltungsrechtes I<sup>5</sup>, 1954,  
S 160 f
- Antoniolli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1959, S 173
- Jungwirth, Reform der Bezirksverwaltung vom Standpunkt der Ver-  
waltung, Ber. u. Inf. 1947, S. 1019 f
- Jungwirth, Um eine neue Verwaltungseinteilung der Bundesländer,  
Ber. u. Inf. 1947, S 1341 f
- Noricus, Gewählte Bezirkshauptleute?, Ber. u. Inf. 1947, S 837
- Rhaeticus, Reform der Bezirkshauptmannschaften, Ber. u. Inf. 1947,  
S 905

- Koja, Das Verfassungsrecht der österr. Bundesländer, 1967,  
S 335 ff
- Gründler (Hgb), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaft in Österreich,  
1970
- Miehsler, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich,  
Festschrift für Kelsen, 1971, S 141 ff
- Zluwa, Gilt Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG?, ÖJZ 1971, S 34 ff
- Steinegger (Hgb), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften Tirol, 1972
- Walter, System des österr. Bundesverfassungsrechts, 1972, S 590 ff,  
600 ff
- Hürbe, Die Bezirkshauptmannschaft in Niederösterreich, in:  
Wissenschaftliche Schriftenreihe Niederösterreich 3/4, 1974
- Stolzlechner, Zur Organisation der BH, ZfV 3/76, S 121 ff

Die Machtübernahme im Juli 1944 durch die Arbeiterklasse und mit ihr im Bündnis verbündeten Teile der Bauernschaft und der fortschrittlichen Intelligenzschicht bedeutete den Beginn der volkdemokratischen Revolution in Polen. Die aus Ruder gelangten neuen politischen Kräfte stellten vor die Augen der polnischen Bevölkerung ein Programm sozialer, wirtschaftlicher und politischer Verfassung, wobei die volkdemokratische Revolution sich unter

**JERZY SENKOWSKI:**

**DIE GRUNDLAGEN DER ORGANISATION DER TERRITORIAL-  
VERWALTUNG IN POLEN IN DEN JAHREN 1944 - 1950**

vor der Besatzungsmacht gegenwärtigen Ausschusses, des wie aufbau der Krieges und durch die Besetzung und Bewirtschaftung der West- und Nordgebiete Polens bedingt waren. Die Übernahme und die Festigung der staatlichen Gewalt durch die volkdemokratischen Kräfte erfolgte unter scharfen Kämpfen und unter Niederschlagung des Widerstandes der die Regierung in London und ihre im Lande bestehenden organisierten Exponenten unterstützenden sozialen Klassen und politischen Gruppierungen.

Die neuen sozialen Kräfte und die ihre Interessen und Tendenzen ausdrückenden politischen Parteien realisierten die staatliche Gewalt in neuen Verfassungsformen, wobei jedoch die in Polen in den Jahren 1918-1939 bestehenden demokratischen Institutionen herangezogen wurden. Das Juli-Manifest vom 22. Juli 1944 vertritt für eine Übergangszeit, bis zur Beschließung eines neuen Grundgesetzes, die Rechtskraft der grundlegenden Bestimmungen der Verfassung vom 17. III. 1921. Als erstes Organ tritt in Erscheinung der Landesnationalrat und das von ihm ins Leben gerufene am 21. VII. 1944 Polnische Komitee der Nationalen Befreiung, sowie hierauf die Provisorische Regierung. Der



Die Machtübernahme im Juli 1944 durch die Arbeiterklasse und mit ihr im Bündnis verbleibenden Teiles der Bauernschaft und der fortschrittlichen Intelligenzschicht bedeutete den Beginn der volksdemokratischen Revolution in Polen. Die ans Ruder gelangten neuen politischen Kräfte stellten vor die Augen der polnischen Bevölkerung ein Programm des Umbaus der sozialen und politischen Verfassung, wobei die volksdemokratische Revolution sich unter den spezifischen Gegebenheiten entwickelte, die durch die Befreiung des Landes von der nazistischen Okkupation, die Liquidierung des von der Besatzungsmacht geschaffenen Machtapparates, des Wiederaufbaus der Kriegsschäden und durch die Besiedlung und Bewirtschaftung der West- und Nordgebiete Polens bedingt waren. Die Übernahme und die Festigung der staatlichen Gewalt durch die volksdemokratischen Kräfte erfolgte unter scharfen Kämpfen und unter Niederringung des Widerstandes der die Regierung in London und ihre im Lande bestehenden organisatorischen Exposituren unterstützenden sozialen Klassen und politischen Gruppierungen.

Die neuen sozialen Kräfte und die ihre Interessen und Tendenzen ausdrückenden politischen Parteien realisierten die staatliche Gewalt in neuen Verfassungsformen, wobei jedoch die in Polen in den Jahren 1918-1939 bestehenden demokratischen Institutionen herangezogen wurden. Das Juli - Manifest vom 22. Juli 1944 restituierte für eine Übergangszeit, bis zur Beschliessung eines neuen Grundgesetzes, die Rechtskraft der grundlegenden Bestimmungen der Verfassung vom 17. III. 1921. Als neues Organ tritt in Erscheinung der Landesnationalrat und das von ihm ins Leben gerufene am 21. VII. 1944 Polnische Komitee der Nationalen Befreiung, sowie hierauf die Provisorische Regierung. Der

Landesnationalrat als revolutionäres Organ mit souveräner Gewalt, bestimmte die Organisation und die Grundsätze der Tätigkeit aller staatlicher Organe, darunter auch der Organe der territorialen Verwaltung.

Die noch während der Okkupationszeit ins Auge gefasste Grundidee für die Lösung dieser Frage knüpfte an das von der Theorie des Marxismus ausgearbeitete und in der Verfassungspraxis der UdSSR ausgebauten Rätensystem an. Das am 1. I. 1944 vom Landesnationalrat beschlossene Provisorische Statut der Nationalräte sah in den Räten die einzigen Organe der staatlichen Gewalt. Mitsamt dem Landesnationalrat sollten die Nationalräte niedrigeren Grades ein einheitliches und ein in ihrer Zusammensetzung und ihren Kompetenzen gleichartiges Verfassungssystem bilden. Praktischen Ausdruck fand die angenommene theoretische Konzeption in der Bildung noch zur Okkupationszeit auf dem Gebiet Zentralpolens eines Systems von unterirdischen (geheimen) Nationalräten. Nach der Befreiung eines Teiles des Landes durch die Rote Armee wurde diese Konzeption durch das Juli - Manifest bekräftigt, das besagte, dass das Polnische Komitee der Nationalen Befreiung seine Machtbefugnisse ausübt durch Wojewodschafts-, Kreis-, Stadt- und Gemeindenationalräte sowie durch seine bevollmächtigten Vertreter. Die Unterordnung der Nationalräte unter das Polnische Komitee der Nationalen Befreiung bedeutete, dass die Verfasser des Juli - Manifestes sich auf den Standpunkt der Einheit der territorialen Organe der Staatsgewalt gestellt haben, denen sowohl beschliessende als auch exekutive Zuständigkeiten zukommen sollten. Das vom Polnischen Komitee der Nationalen Befreiung am 26. VII. 1944 votierte Dekret betreffend die Dekonspiration, Berufung und Ergänzung der Nationalräte zeugte von der Absicht, die Fülle der lokalen Gewalt

in den Nationalräten zu konzentrieren. Das Dekret wurde jedoch im Gesetzblatt nicht publiziert. Diese Tatsache legt die Vermutung nahe, dass im Polnischen Komitee der Nationalen Befreiung Meinungsverschiedenheiten laut geworden sind, ob die Konzentration der lokalen staatlichen Gewalt in den Händen der Nationalräte unter den Umständen, die damals in den nach und nach befreiten Gebieten des Landes herrschten, die Erreichung der vom Juli - Manifest gesteckten Ziele auch tatsächlich sicherstellt. Die begonnene Bearbeitung des Dekrets des Polnischen Komitees der Nationalen Befreiung, betreffend die Bildung von Organen der allgemeinen Verwaltung, das am 21. VIII. 1944 erlassen worden ist, also nach Ablauf eines Monats nach der Publizierung des Juli - Manifestes, war ein Beweis für eine Evolution der Ansichten über die Rolle und den Platz der Nationalräte in der Struktur der lokalen Organe der Staatsgewalt in der Richtung, die zum Ziel hatte, aus den Kompetenzen der Räte die exekutiven Zuständigkeiten auszuklammern. Das Gesetz vom 11. IX. 1944 betreffend die Organisation und den Tätigkeitsbereich der Nationalräte, gab ihnen den Charakter von provisorischen Gesetzgebungs- und Selbstverwaltungsorganen.

Unter gesetzgeberischen Befugnissen verstand man laut Art. 3, Absatz 4 der Verfassung vom 17. III. 1921 jenen Teil der Gesetzgebung in Sachen Verwaltung, Kultur und Wirtschaft, der durch Beschlüsse des Landesnationalrates umschrieben werden sollte. Das Dekret vom 23. XI. 1944 betreffend die Organisation der territorialen Selbstverwaltung übertrug den Nationalräten die Funktion von gesetzgeberischen Organen dieser Selbstverwaltung. Wesentliche Änderungen brachte die Novelle zum Gesetz betr. die Nationalräte, vom 3. I. 1946.

Besagte Novelle stellte ausdrücklich fest:

die Nationalräte sind keine gesetzgeberischen Organe, denn diese Zuständigkeit liegt ausschliesslich beim Landesnationalrat als dem provisorischen Parlament;

die Nationalräte sind keine Organe der territorialen Selbstverwaltung noch Organe der Regierungsverwaltung, vielmehr sind sie Organe für die Planung der öffentlichen Betätigung und der Kontrolle;

die Nationalräte sind keine provisorischen Organe, die ihre Wirksamkeit bis zur Berufung einer ständigen politischen Repräsentation entfalten, sondern sie sind standige ortsgebundene repräsentative Korporationen, deren organisatorische Formen und Wirkungskreis allerdings Änderungen unterliegen kann, jedoch deren Existenz gesetzlich an und für sich im voraus zeitlich nicht begrenzt ist.

Eine Ausstattung der Nationalräte mit der Fülle der staatlichen Gewalt hat sich in den Umständen, in denen sich das Volkspolen in den ersten Jahren seiner Existenz befand, als eine in vieler Hinsicht verfrühte Lösung erwiesen, die den konkreten Bedingungen, in denen sich die volksdemokratische Revolution entwickelte, nicht angepasst war. Eine rasche Einführung von Nationalräten in den Gebieten, aus denen nach ihrer Einverleibung ins Reich während des Krieges die polnische Bevölkerung ausgesiedelt worden war, sowie in den West- und Nordgebieten, in die die Ansiedler erst einströmten, konnte auf bedeutende Schwierigkeiten stossen. Man nahm auch in Erwägung, dass kollegiale Organe infolge der Art und Weise ihres Funktionierens nicht imstande sind, die Realisation dieser Aufgaben, die vor der staatlichen Verwaltung standen, entsprechend zu sichern. Auch war man besorgt, dass im Falle einer Besetzung der Nationalräte durch Gegner der verfassungsmässigen

und politischen Änderungen, diese Nationalräte sich zu einem Mittel, das vom Juli - Manifest aufgestellte Program zu sabotieren, umbilden könnten. Unter den Erwägungen, die die neuen Machthaber von der Einführung des Rätessystems abhielten, erscheinen auch Motive psychologischer Natur. Das Lancieren des Rätessystems nach den im UdSSR bestehenden Mustern schien die von den Gegnern der volksdemokratischen Staatsgewalt verbreitete These zu bestätigen, dass nämlich die neue Staatsgewalt die Sowjetisierung der Gesellschaftsordnung Polens durchzuführen beabsichtige.

Die Machtübernahme in den befreiten Gebieten des Landes sowie die Realisierung der Ziele der volksdemokratischen Revolution brachten die Notwendigkeit mit sich, einen zentralisierten und straff funktionierenden Apparat der Territorialverwaltung zu schaffen. Die organisatorische Struktur dieses Apparates bot in den ersten Jahren der Volksrepublik Polen das Bild einer eigenartigen inneren Anordnung. Sie war gekennzeichnet durch das Auftreten von Formen und Institutionen, die dem Modell der Republik Polen aus den Jahren 1918-1939 entnommen waren, neben neuen Lösungen, die ein Gegenstück zu den Grundsätzen und programmatischen Konzeptionen der volksdemokratischen Revolution bildeten. Das organisatorische System der Territorialverwaltung bildeten:

- a) die staatliche Verwaltung; b) die Selbstverwaltung sowie;
- c) der Aufbau der Nationalräte. Dieses System war der Ausdruck einer programmatischen Konzeption, die von der Führung der Polnischen Arbeiterpartei bestätigt war. Sie ging von dem Grundsatz aus, dass die Form der Machtausübung durch die Arbeitermassen nicht unbedingt und ausschliesslich die Gestalt des Rätessystems annehmen muss.

Die organisatorische Struktur der staatlichen Verwaltung war nicht gegründet auf dem Grundsatz der Zusammenfassung aller territorialen Dienststellen in einem einzigen Amt unter der Führung eines einzigen Leiters. Neben den Organen der allgemeinen Verwaltung und der mit ihnen zusammengeschlossenen Organen der Sonderverwaltung gab es gesonderte Organe einer nicht zusammengeschlossenen Verwaltung.

Die Befugnisse von Organen der allgemeinen sowie der zusammengeschlossenen Verwaltung wurden im Gebiet der Wojewodschaft von den Wojewoden ausgeübt, im Gebiet des Kreises von den Starosten. Der Staroste war das Organ der Verwaltung in I. Instanz, der Wojewode in II. Instanz. Der Wojewode wurde ernannt vom Ministerrat auf Antrag des Ministers für öffentliche Verwaltung nach Einholung des Gutachtens des Wojewodschafts - Nationalrates, der Staroste vom Minister für öffentliche Verwaltung auf Antrag des Wojewoden und auf Grund des Gutachtens des Kreis - Nationalrates. Die Abhängigmachung der Ernennung vom Gutachten des territorial zuständigen Nationalrates bildete den Ausdruck der neuen demokratischen Tendenz der Gesellschaftsordnung. Wojewode und Staroste unterstanden dienstlich und organisationsmässig dem Minister für öffentliche Verwaltung, meritorisch den Ministern des betreffenden Ressorts, je nach dem Wesen der behandelten Angelegenheit.

In der Person des Wojewoden konzentrierten sich die Befugnisse eines Vertreters der Regierung und des Chefs der allgemeinen und der zusammengeschlossenen Verwaltung. Dem Wojewoden wurde die Befugnis übertragen, die Tätigkeit der ganzen Verwaltung im Gebiet der Wojewodschaft mit der politischen Linie der Regierung in Einklang zu bringen. Als Chef der allgemeinen Verwaltung hatte der Wojewode die Funktionen auszuüben, die in den

Kompetenzbereich des Ressorts der öffentlichen Verwaltung gehörten. In seinem Charakter als Leiter der zusammengeschlossenen Verwaltung vereinigte der Wojewode in seinen Händen die Angelegenheiten, die in den Kompetenzbereich der nachstehenden Ressorts fielen: Approvisierung und Handel, Bauwesen, Kultur und Kunst, Industrie, Landwirtschaft, Soziale Fürsorge und Gesundheitswesen. Im Vergleich zum Zeitraum 1918-1939 war die Stellung des Wojewoden einer Beschränkung erlegen, und zwar durch die Überweisung der Kompetenz in Sachen der öffentlichen Sicherheit, der Aufsicht über die Presse und die Publikationen an gesonderte Verwaltungsstellen. Auf diese Weise wurde er in Sachen der Politik seiner dominierenden Stellung beraubt. Der Stellung des Wojewoden in der Wojewodschaft entsprach die Stellung des Starosten im Kreis. Die Tätigkeit der Wojewoden und Starosten stand unter Kontrolle der territorial entsprechenden Nationalräte, die von den ernennenden Behörden ihre Abberufung fordern konnten.

Wesentliche Änderungen betrafen die aus dem Wojewodschafts- oder Kreisverband ausgeschiedenen Städte. Die Aufgaben der Organe der allgemeinen und zusammengeschlossenen Verwaltung wurden den Exekutivorganen der städtischen Selbstverwaltung überwiesen. In Warszawa und in der aus dem Wojewodschaftsverband 1946 ausgeschiedenen Stadt Łódź wurden die Kompetenzen der Wojewoden an die Stadtpräsidenten abgegeben. In den aus dem Kreisverband ausgeschiedenen Städten übernahmen ebenso die Stadtpräsidenten die Aufgaben der Starosten. In den Landgemeinden und in den nicht ausgeschiedenen Städten übernahmen die delegierten Aufgaben der allgemeinen und zusammengeschlossenen Verwaltung die Exekutiv-Organen der Selbstverwaltung.

Die Übernahme durch die polnischen Behörden der West und Nordgebiete stellte auf die Tagesordnung die Frage nach den organisatorischen Formen, in denen die Herrschaftsrechte ausgeübt werden sollten. Es wurde beschlossen für einen provisorischen Zeitraum, bis zur Vereinheitlichung der Territorialverwaltung, eine spezielle Verwaltung kommissarischen Typs ins Leben zu rufen, wobei in einer Behörde möglichst viele Ämter der Territorialverwaltung vereinigt werden sollten, und sie mit aussergewöhnlichen Vollmachten auszustatten. Am 15. III. 1945 teilte der Ministerrat die Länder der West - und Nordgebiete Polens in 4 Verwaltungsgebiete auf Śląsk Opolski (Oppolner Schlesien); Śląsk Dolny (Niederschlesien) Pomorze Zachodnie (Westpommern); Prusy Wschodnie-Mazury (Ostpreussen - Masuren). Diese Bezirke wurden in Kreise eingeteilt, die den ehemaligen deutschen Kreisen entsprachen. Die Aufgaben von Verwaltungsorganen wurden den gleichzeitig berufenen Regierungsbevollmächtigten übertragen, die an der Spitze der gesamten Verwaltung standen. In den Verwaltungskreisen waren Kreisbevollmächtigte der Regierung Leiter der Verwaltung und bedienten sich von allem Beginn an des Titels Staroste. Zwecks Vereinheitlichung der Beschlussfassung in Sachen der West - und Nordgebiete in einer einzigen Zentralstelle schuf man am 11. IV. 1945 die Stellung eines Generalbevollmächtigten für die wiedergewonnenen Gebiete und übertrug sie dem Minister für die öffentliche Verwaltung. Etwas später, am 13. XI. 1945 rief man ein spezielles Ressort für die wiedergewonnenen Gebiete. Der Prozess der verwaltungsmässigen Verschmelzung der West - und Nordgebiete mit dem Rest der staatlichen Territorien endete mit dem Erlass des Gesetzes vom 11. I. 1949, das das Ministerium für die wiedergewonnenen Gebiete abschaffte.

Mit dem Augenblick, da die Einrichtung einer zentralisierten Regierungsverwaltung vorweggenommen war, entschloss man sich,



die Institution der territorialen Selbstverwaltung, wie sie vor Ausbruch des Krieges bestanden hatte, zu reaktivieren. Diese Selbstverwaltung, besonders auf der Stufe der Land- und Stadtgemeinden, erfreute sich der Unterstützung und der Anerkennung seitens der Bevölkerung, da er ihr den unmittelbaren Einfluss auf die Bewältigung von öffentlichen Aufgaben lokalen Charakters verbürgte. Man vereinheitlichte die Struktur der Selbstverwaltung auf dem Territorium des ganzen Staates und man rief ins Leben die wojewodschaftliche Selbstverwaltung, die bisher nur in den Gebieten des ehemaligen preussischen Anteils bestanden hatte. Die Aufteilung in Organe der Beschlussfassung sowie der Exekutive der territorialen Selbstverwaltung wurde aufrechterhalten. Die Kompetenz von beschließenden Organen wurde auf die Nationalräte übertragen. Auch wurden der territorialen Selbstverwaltung zusätzliche Quellen von Einkommen aus gewissen Steuern zuerkannt. Der Wirkungskreis dieser Selbstverwaltung umfasste Angelegenheiten von lokaler Bedeutung, die dem Wirkungsbereich der Organe der staatlichen Verwaltung nicht vorbehalten waren. In der Praxis stand in erster Reihe die Verwaltung von kommunalen Betrieben und Unternehmungen allgemeinen Interesses. Der Wirkungskreis der staatlichen Verwaltung, der den Exekutivorganen der territorialen Selbstverwaltung delegiert war, wurde beibehalten und sogar bedeutend erweitert. Organe der wojewodschaftlichen Selbstverwaltung waren die Wojewodschaftsausschüsse, die der Kreisselbstverwaltung waren die Kreis-ausschüsse. Sie wurden durch die zuständigen Nationalräte gewählt. Die Funktionen von Vorsitzenden wurden von amstwegen durch den Wojewoden und die Starosten wahrgenommen. Eine solche Lösung der Art, diese Organe zu berufen, sicherte einerseits den Einfluss des sozialen Elementes, der in den Nationalräten vertreten war, andererseits ermöglichte sie die Koordination der Tätigkeit der.

Selbstverwaltung und der staatlichen Verwaltung in der Wojewodschaft und im Kreis. Die Funktionen von Exekutivorganen der städtischen Selbstverwaltung wurden von den Nationalräten gewählten Magistraten mit den Präsidenten und den Bürgermeister an der Spitze wahrgenommen. Organe der Gemeinde - Selbstverwaltung waren die Gemeindeämter mit den Vögten an der Spitze, die von den Gemeindenationalräten gewählt wurden. Neben den Kollegialen Organen, den Magistraten und den Gemeindeämtern, gab es Organe, die nur aus einer einzigen Person bestanden, : den Präsidenten, den Bürgermeister, den Vogt. Die Angelegenheiten die auf kollegiale Weise oder auch durch die Einzelperson zu erledigen waren, wurden durch spezielle Gesetze bezeichnet, die den konkreten Wirkungskreis der Organe der Selbstverwaltung bestimmten.

Die Aufsicht über die Exekutivorgane der territorialen Selbstverwaltung übertrug man den Organen der staatlichen Verwaltung und den Exekutivorganen der Selbstverwaltung höheren Grades. Besondere Berechtigungen wurden den Nationalräten zuerkannt. Ein jedes Exekutivorgan der territorialen Selbstverwaltung unterlag der Kontrolle seitens des Nationalrates höheren Grades. Beschlüsse konnten durch das Präsidium des Nationalrates höheren Grades ausser Kraft gesetzt werden im Fall, dass sie als unzweckmässig anerkannt wurden, oder mit der Rechtsordnung oder der grundsätzlichen Linie des Landesnationalrates unvereinbar waren. Ein jedes Exekutivorgan konnte durch den Nationalrat höheren Grades aufgelöst werden. Die eingeführte Zweigeleisigkeit in der Handhabung der Aufsicht über die Exekutivorgane der Selbstverwaltung zeitigte zahlreiche Unstimmigkeiten in Theorie und Praxis. Der Vertikalbau der territorialen Selbstverwaltung war entschieden schwächer als der Vertikalbau der staatlichen Verwaltung, unter anderen infolge der Einengung seiner Zuständigkeiten.

Die Nationalräte der ersten Jahre der Volksrepublik Polen nahmen in der Organisation und im Wirken des staatlichen territorialen Apparates einen besonderen Platz ein und spielten eine spezifische Rolle. Sie bildeten ein neues Element in der politischen Staatsverfassung, das von der Tendenz zu ihrer Demokratisierung zeugte. Die ursprüngliche Idee, auf die Nationalräte die Fülle der Staatsgewalt zu übertragen, hatte sich, wie schon früher dargelegt, als vorzeitig erwiesen. Sie wurde erst im Jahre 1950 verwirklicht. Bis zu dieser Zeit waren die Nationalräte als eigenartige - da nicht gewählte - Repräsentation der Bevölkerung mit einem bescheidenen Bereich unmittelbarer Macht ausgestattet, der sich in der Selbstständigkeit der Beschlussfassung in konkreten Angelegenheiten äusserte. Breite Zuständigkeiten hingegen auf dem Gebiet der Kontrolle kamen ihnen zu hinsichtlich der ganzen staatlichen Verwaltung. Die Organisation der Nationalräte stützte sich auf eine hierarchische Struktur. Den Gipfel bildete der Landesnationalrat, unter ihr der Reihe nach: die Wojewodschafts -, Kreis -, Stadt - und Gemeindenationalräte. In Städten von mehr als 200.000 Einwohnern wurden zu Anfang des Jahres 1946 Bezirksnationalräte gebildet.

Die ersten Nationalräte wurden in den zentralen Teilen des Landes noch in den letzten Monaten der Okkupationszeit ins Leben gerufen. Im Masse des Fortschrittes der Befreiung des Landes wurden die Nationalräte dekonspiziert und ergriffen die Macht in einem bestimmten Gebiet. Bis zum Augenblick, da die Wojewoden und Starosten eingesetzt worden waren, übten die Räte alle Funktionen der zusammengeschlossenen Verwaltung und der Selbstverwaltung aus. Dort, wo während der Okkupationszeit provisorisch gebildete Nationalräte nicht vorhanden waren, wurde ihre Bildung in Angriff genommen, am öftesten auf Initi-

ative der politischen Parteien, hauptsächlich der Polnischen Arbeiterpartei, der Polnischen Sozialistischen Partei und der Bevollmächtigten des Polnischen Komitees der Nationalen Befreiung. Später nahmen die Wojewoden und Starosten an diesem Prozess aktiven Anteil, in den West - und Nordgebieten die Bevollmächtigten der Regierung für die einzelnen Bezirke und Kreise. Im Gebiet des alten Polen wurde der Prozess der Einrichtung von Nationalräten im Jahre 1945 beendet, in den West - und Nordgebieten im Jahre 1946.

Die Formung des Personalstandes der Nationalräte war gestützt auf das System der Delegation und der Kooptierung der Mitglieder. Das Recht Ratsmitglieder zu delegieren wurde allen demokratisch - freiheitlichen Organisationen und Verbänden zuerkannt, die ihre Aktivität bei den zuständigen Regierungsstellen angemeldet hatten und die verbindliche Geltung der Verfassung vom 17. III. 1921 anerkannten. Delegierte dieser Organisationen konnten Personen sein, die an dem Kampf mit der Okkupationsmacht aktiv teilgenommen hatten oder aktiv an der Aktion des Wiederaufbaues der polnischen Staatlichkeit auf dem Gebiet der Politik, Sozialarbeit, Wirtschaft oder Kultur teilnehmen, wenn sie das 21. Lebensjahr vollendet haben. Überwiegenden Anteil an der Delegation ihrer Repräsentanten in die Nationalräte hatten die politischen Parteien, insbesondere die Polnische Arbeiterpartei, die Polnische Sozialistische Partei, die Volkspartei, die Demokratische Partei; etwas später delegierten ihre Repräsentanten die Polnische Volkspartei und die Partei der Arbeit. Viel geringeren Einfluss auf die Bildung der Nationalräte hatten soziale Organisationen und Berufsgenossenschaften. Ein Teil der Mitglieder der Wojewodschaftsnationalräte und der Kreisnationalräte war von den Räten niedrigeren Grades

delegiert. Ein jeder Nationalrat hatte das Recht in den Kreis ihrer Mitglieder Vertreter der Wissenschaft, Kunst, Literatur und Armee zu kooptieren. Ihre Zahl durfte, je nach Grad, die Gesamtzahl  $1/6$  bis  $1/4$  der Gesamtheit der Ratsmitglieder nicht übersteigen. Zu den Wojewodschaftsnationalräten gehörten von amtswegen die Wojewoden, zu den Kreisnationalraten die Starosten. Die gesamte Höchstzahl der Mitglieder der Nationalräte betrug, je nach dem Grad, von 36 bis 120 Personen. Die Zahl der Repräsentanten der verschiedenen politischen Parteien, die zu den Nationalräten delegiert werden sollten, bestimmten auf Grund von Übereinkommen ihre leitenden Instanzen des betreffenden territorialen Grades. Die Gründung des Systems der Berufung der Mitglieder der Nationalräte auf dem Prinzip der Delegierung und Kooptierung sollte einen bestimmten Grad der politischen Homogenität der Räte sichern und die Durchführung der programmatischen Grundsätze der volksdemokratischen Revolution ermöglichen.

Die Grundlegende Form der Aktivität der Nationalräte waren die Plenarsitzungen, die jeden Monat abzuhalten waren. Zwecks zielgemäßer Erfüllung ihrer Aufgaben beriefen die Räte ihre internen Organe, die Präsidien und die Kommissionen. Im Präsidium sassen der Vorsitzende, sein Stellvertreter und 3 Mitglieder. Um die Arbeit zwischen den Sitzungen innerhalb des den Räten eingeräumten Wirkungskreises zu bewältigen, wurden ständige oder ausserordentliche Kommissionen gebildet.

Die grundsätzliche Berechtigungskreis der Nationalräte betraf die Erfüllung der Aufgaben, die zur Kompetenz der territorialen Selbstverwaltung gehörten. Denn die Nationalräte repräsentierten ihre beschliessenden Organe. Im Rahmen dieser Berechtigungen beriefen die Nationalräte die Exekutivorgane der Selbstverwaltung, votierten das Budget und den Plan der Naturalleistungen, bestimm-

ten die Grundsätze bei der Aufnahme von Darlehen, bei der Erwerbung und Belastung von Liegenschaften, beschlossen Reglements für die Arbeit des Rates und der Kommissionen. Von besonderer Bedeutung war die Wahl der Exekutivorgane der Selbstverwaltung in den ausgesonderten Städten, in denen sie die Funktion von Organen der zusammengeschlossenen Verwaltung wahrzunehmen hatten. Die durch die Novelle vom 3. I. 1946 eingeführten Berechtigungen betreffend die Planung der öffentlichen Betätigung konnten jedoch im weiteren Umfang nicht realisiert werden, mit Rücksicht auf das noch nicht entwickelte System der lokalen Planung.

Die Berechtigungen der Nationalräte zur Ausübung der Kontrolle über die Aktivität der Territorialverwaltung, sowohl der von der Regierung ausgeübten, als auch von der Selbstverwaltung, gaben Zeugnis von ihrer Position und ihrer neuen Rolle im Staat. Im Recht der Kontrolle erblickte man diese besondere Eigenschaft der Räte, die von ihrem Charakter als im Terrain wirkenden Organen der Staatsgewalt zeugen sollte. In den breit angelegten Kontrollbefugnissen der Räte erblickte man die neue und vordringliche Aufgabe der Nationalräte, der durch Gesetzesakte ganz allgemein umschrieben war, wurde durch Beschluss des Präsidiums des Landesnationalrates vom 25. VI. 1946 konkretisiert. Dieser Beschluss umfasste die Ausdehnung der Kontrolle auf alle Organe der im Terrain wirkenden Verwaltung, sowohl der zusammengeschlossenen, als auch der nicht zusammengeschlossenen, auf die staatlichen Unternehmen und Betriebe sowie auf die Genossenschaften. Sachlich bezog sich die Kontrolle auf die Legalität, die Zweckmässigkeit und die Übereinstimmung mit der grundsätzlichen Linie des Landesnationalrates. Ein wesentlicher Faktor der Kontrollbefugnisse war die Erstellung von Gutachten über die Kandidaten auf die Stelle der Starosten und Wojewoden, sowie die Möglichkeit ihrer Abberufung.

Die Überwachung der Aktivität der Nationalräte wurde ausgebaut. Ein jeder Nationalrat war der unmittelbaren Aufsicht des Rates höheren Grades unterstellt. Die Oberaufsicht über alle Nationalräte handhabte der Landesnationalrat. Er umschrieb die Richtung der Aktivität der Nationalräte. Seine Befugnisse übernahm ab 1. I. 1945 das Präsidium des Landesnationalrates und ab 1947 der Staatsrat. Im Rahmen ihrer Kontrollrechte erliessen diese Organe für die Räte Instruktionen. Der sachliche Umfang der Kontrolle war weit. Das Präsidium des hierarchisch höheren Nationalrates hatte das Recht, die Durchführung eines jeden Beschlusses eines Rates niedrigeren Grades und seines Exekutivorgans, den es als rechtswidrig, unzweckmässig oder der grundlegenden Linie des Landesnationalrates widersprechend betrachtete, zurückzuhalten.

Die Organisation der staatlichen Verwaltung war in den ersten Jahren der Polnischen Volksrepublik mit zentralistischen Tendenzen durchsetzt. Diese manifestierten sich in der Ausübung der Staatsgewalt im Terrain durch den Apparat der staatlichen Verwaltung, sowohl der zusammengeschlossenen, als auch der nicht zusammengeschlossenen. Die demokratischen und auf der Volksgewalt fussenden Elemente in der Struktur des territorialen Apparates repräsentierten die Nationalräte. Der Umfang der unmittelbaren Gewalt, mit der die Nationalräte ausgestattet waren, ist zwar bescheiden zu nennen, dafür aber sind ihre Kontrollbefugnisse sehr breit gesteckt worden. Der Kontrolle der Nationalräte unterstand beinahe der gesamte territoriale Apparat der Staatsgewalt.

Die Wiederherstellung der alten organisatorischen Formen der staatlichen und der Selbstverwaltung aus den Jahren 1918-1939 hatte in der ersten Zeitspanne nach der Befreiung, in der Zeit scharfer gefühlsmässiger Spannungen sowie patriotischer und nationaler Stimmungen, grosse psychologische Bedeutung. Der Wojewode, der

Staroste, die Gemeinde und der nationale Stadtrat waren für die Bevölkerung Symbole für den Wiederaufbau der polnischen Staatlichkeit. Der durchschnittliche Staatsbürger legte mehr Wert auf die Verfassungsrechtlichen Formen, die ihm aus der Vorkriegszeit bekannt und geläufig und die in seinem Bewusstsein mit der polnischen Staatsgewalt verknüpft waren, als auf den neuen sozialen Inhalt, mit dem diese neuen Institutionen gefüllt wurden.

Abgesehen von den Unzulänglichkeiten funktioneller Art, mit denen das hier vorgeführte Modell der territorialen Verwaltung behaftet war, muss hervorgehoben werden, dass es unbestrittene Vorzüge besass. Es sicherte die Einheitlichkeit und die funktionelle Tüchtigkeit des Regierens in dem Gebiet des ganzen Staates durch einen Apparat, der von der Regierung berufen wurde, durch sie geleitet wurde und vor ihr für die Realisierung der ihm anvertrauten Aufgaben verantwortlich war. Auf der anderen Seite gewährte dieser Apparat den die Bevölkerung des betreffenden Gebietes repräsentierenden Nationalräten weitgehende Befugnisse in Sachen der Kontrolle, und so ihnen einen tatsächlichen Einfluss auf die Aktivität der staatlichen Verwaltung einräumte. Er ermöglichte auch die Aktivisierung der Staatsbürger in Sachen der Erledigung lokaler Angelegenheiten des gemeinsamen Zusammenlebens. Vom Wert des in diesen Jahren ausgebildeten Modells der Organisation des territorialen Staatsapparates zeugt der Umstand, dass die Reform der territorialen Verwaltung vom Jahre 1973 an seine Lösungen und Konstruktionen angeknüpft hatte.



Bibliographie

- 1) A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny.* Warszawa 1975
- 2) J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa Polskiego,* Warszawa 1976
- 3) A. Burda, *Polskie prawo państwowe,* Warszawa 1962
- 4) W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce,* Warszawa 1976
- 5) L. Gluck, *Od ziem postulowanych do ziem odzyskanych,* Warszawa 1971
- 6) M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych,* Warszawa 1961
- 7) Z. Jarosz i J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów lukształtowania się ludowego parlamentaryzmu (Czasopismo Prawno-Historyczne, t. XVI/1, 1964)*
- 8) K. Kersten, *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego 22 VII 1944 - 31 XII 1944 r.,* Lublin 1965
- 9) Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej,* Poznań 1974
- 10) M. Pietrzak, *Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej. (Czasopismo Prawno-Historyczne, t. XXVII/1, 1975)*
- 11) S. Rozmaryn, *Sejm und Volksräte in der Volksrepublik Polen,* Warszawa 1958
- 12) Z. Rybicki, *Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944-1950. (Czasopismo Prawno-Historyczne, t. XV/2, 1963)*
- 13) Z. Rybicki, *System rad narodowych w Polsce,* Warszawa 1971
- 14) J. Starościak, *Die zentralen Verwaltungsorgane im polnischen Verwaltungssystem. (Der Staat, 1972/2.)*
- 15) J. Starościak, *Prawo administracyjne,* Warszawa 1969

- 16) Cz. Ura, **Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej, 1944-1950**, Warszawa 1972
- 17) B. Zawadzka i S. Zawadzki, **Ewolucja składu rad narodowych. (Problemy Rad Narodowych, 1967/10).**

Als sich im XIX. Jahrhundert in den europäischen Staaten eine neuzeitliche Verwaltung und eine regionale Selbstverwaltung gestalteten, die wesentliche Elemente eines bürgerlichen "Rechtsstaates" bilden sollten, gab es keinen unabhängigen polnischen Staat, der die Gesamtheit oder wenigstens einen nennenswerten Teil der ethnischen oder historischen polnischen Gebiete umfassen würde. Das adalige Polen, heute die 1. Republik genannt, mit seiner anachronistischen, feudalen Selbstverwaltung, bestand das XVIII. Jahrhunderts

LESLAW PAULI:

**DIE HAUPTTENDENZEN DER ENTWICKLUNG DER  
STÄDTISCHEN UND REGIONALEN VERWALTUNG  
IN POLEN IN DEN LETZTEN 100 JAHREN**

Zwar im XVIII. Jahrhundert gab es in Polen drei verschiedene Verwaltungen von drei verschiedenen Ländern. Im XIX. Jahrhunderte te Teilchen der polnischen Länder vorübergehend polnische Staatsgebilde, wie das von Sappoleon erschaffene Herzogtum Warschau und die Freie Stadt Danzig /1807-1813/, später das auf dem Wiener Kongress errichtete konstitutionelle Königreich Polen, auch Kongress-Polen genannt /1815-1831/ und die Freie Stadt Krakau mit ihrem Gebiet /1815-1846/. Gerade mit den genannten Staatsechilde sind die Anfänge neuzeitlicher polnischer Verwaltung verknüpft, wobei hier dem Herzogtum Warschau eine besondere Rolle zufällt; in welchem französischen Verwaltungsinstitutionen zu einem Vorbild für entsprechende polnische Einrichtungen wurden.

In der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts bestanden jedoch die erwähnten Staatsechilde nicht mehr, da sie in der Zwischenzeit von den Teilmächten einverleibt wurden, was in der Folge die Auflösung der in ihnen errichteten Organe polnischer Verwaltung nach sich zog. Es erhielt sich zwar der Begriff eines Königreichs Polen, aber schon nach dem Zusammen-

I.

Als sich im XIX. Jahrhundert in den europäischen Staaten eine neuzeitliche Verwaltung und eine regionale Selbstverwaltung gestalteten, die wesentliche Elemente eines bürgerlichen "Rechtsstaates" bilden sollten,<sup>1</sup> gab es keinen unabhängigen polnischen Staat, der die Gesamtheit oder wenigstens einen grösseren Teil der ethnischen oder historischen polnischen Gebiete umfassen würde. Das adelige Polen, heute die I. Republik genannt, mit seiner anachronistischen, feudalen Ständeverwaltung, brach gegen Ende des XVIII. Jahrhunderts infolge von drei Teilungen in den Jahren 1772, 1793 und 1795 zusammen.<sup>2</sup> Sein ganzes Gebiet fand sich unter der Herrschaft von drei Nachbarstaaten: Preussen, Österreich und Russland.

Zwar bestanden in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts in Teilen der polnischen Länder vorübergehend polnische Staatsgebilde, wie das von Napoleon erschaffene Herzogtum Warschau und die Freie Stadt Danzig /1807-1815/, später das auf dem Wiener Kongress errichtete konstitutionelle Königreich Polen, auch Kongress-Polen genannt /1815-1831/ und die Freie Stadt Krakau mit ihrem Gebiet /1815-1846/<sup>3</sup>. Gerade mit den genannten Staatsgebilden sind die Anfänge neuzeitlicher polnischer Verwaltung verknüpft, wobei hier dem Herzogtum Warschau eine besondere Rolle zufällt, in welchem französische Verwaltungsinstitutionen zu einem Vorbild für entsprechende polnische Einrichtungen wurden.<sup>4</sup>

In der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts bestanden jedoch die erwähnten Staatsgebilde nicht mehr, da sie in der Zwischenzeit von den Teilungsstaaten einverleibt wurden, was in der Folge die Auflösung der in ihnen errichteten Organe polnischer Verwaltung nach sich zog. Es erhielt sich zwar der Begriff eines Königreichs Polen, aber schon nach dem Zusammen-

bruch des November-Aufstands im Jahre 1831 verlor es seinen früheren staatlichen Charakter und nach der Niederschlagung des Januar-Aufstands im Jahre 1864 auch die Besonderheit seiner Verwaltung. Zu dieser Zeit unterlag das Königreich Polen /das in der amtlichen Nomenklatur der russischen Regierung immer öfter als Land an der Weichsel bezeichnet wurde/, einer ihm von der zaristischen Regierung aufgezwungenen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Assimilation mit dem russischen Kaiserreich.<sup>5</sup>

So gab es also bis zum ersten Weltkrieg - ausser im österreichischen Galizien - nirgends eine polnische Verwaltung. In den einzelnen Gebiets-Teilen des ehemaligen Polen fungierten dieselben Verwaltungseinrichtungen wie in den Staaten, die sie annektiert hatten. In Zentral-Polen /Königreich Polen/ und in den östlichen Gebieten /den sog. eingezogenen Ländern/ war es die russische Verwaltung, in den westlichen und nördlichen Gebieten die preussische Verwaltung, im Teschner-Schlesien die österreichisch-böhmische Verwaltung und im Zips und Arwa die ungarische Verwaltung. In der Regel wurden sowohl im russischen als auch im preussischen Teilungsgebiet Personen von polnischer Nationalität nicht zum Dienst in der Regierungsverwaltung aufgenommen und die polnische Sprache war amtlich nicht zugelassen.<sup>6</sup> Eine vorteilhafte Änderung fand dagegen in Galizien mit dem Augenblick der Umgestaltung des Habsburger Staates in eine konstitutionelle Monarchie statt /noch vor der Errichtung der dualistischen Monarchie Österreich-Ungarn im Jahre 1867/. Galizien erhielt nämlich den Status eines Kronlandes,<sup>7</sup> was in der Folge eine gänzliche Polonisierung der örtlichen Verwaltung nach sich zog /sowohl im Sinne der personalen Besetzung als auch der Amtssprache/, obwohl diese Verwaltung eine Verlängerung der österreichischen Staatsverwaltung bildete und nach österreichischem Muster organisiert war.<sup>8</sup>

Als Ergebnis der historischen Ereignisse der Jahre 1917

und 1918 erlangte Polen nach einer fast einundeinhalb Jahrhunderte währenden Sklaverei seine Unabhängigkeit wieder. Im Zusammenhang damit tauchte die Frage auf, was für einen Staatstypus der verfassungsrechtliche Aufbau repräsentieren soll, der auf der Basis der instabilen ökonomisch-gesellschaftlichen Verhältnisse im Lande errichtet wurde? Die Welle der Revolution drang sowohl von Osten als auch von Westen nach Polen vor. Nachrichten von Erfolgen der Arbeiterklasse Russlands Deutschlands, Österreichs und Ungarns "dynamisierten die Kräfte der Volksmassen, wirkten aber auch -obwohl völlig entgegengesetzte Gefühle hervorrufend - auf die besitzenden Klassen ein. Die proletarische Revolution befand sich ja ganz in der Nähe ... In der Konsequenz hatte für die Zeitgenossen die Frage: ein bürgerliches Polen oder die Revolution? - keineswegs nur rethorischen Charakter."<sup>9</sup> Weitere Ereignisse gegen das Ende des Jahre 1918 sowie im Jahre 1919 entschieden jedoch rasch über dieses Problem. Es erfolgte ein Absinken der revolutionären Welle in den Staaten Mitteleuropas, die in Bayern und Ungarn proklamierten Räterepubliken wurden gestürzt und Sowjet-Russland selbst tauchte in den Fluten eines Bürgerkriegs und fremder Intervention unter. In einer solchen Situation hatten die in einigen polnischen Gebieten geschaffenen Anfänge der Volksmacht - hauptsächlich in der Gestalt von Räten der Arbeiterdeputierten - keine Aussicht auf einen längeren Bestand.<sup>10</sup> Es siegte das Konzept eines bürgerlichen Staates. Im Zusammenhang damit tauchte eine andere Frage auf, wie die Organisation seiner staatlichen Gewalt und die Rechtsgrundlagen ihres Wirkens beschaffen sein soll, welche Verfassungs- und Verwaltungsformen der polnische Staat annehmen wird.

Obwohl die im November des Jahre 1918 entstandene II. Republik keine Neuschöpfung war sondern eine Kontinuation des ehemaligen Polens, das gegen Ende des XVIII. Jahrhunderts durch Gewalt seiner Unabhängigkeit beraubt wurde, so konnte doch unter den im XX. Jahrhundert herrschenden Verhältnissen

von einer Rückkehr zu den anachronistischen Verfassungs- und Verwaltungsformen aus der Zeit der Adelsrepublik mit einem Wahlkönig an der Spitze keine Rede sein. In der konkreten Situation hatte gleichfalls das Konzept einer erblichen konstitutionellen Monarchie, wie sie die Verfassung vom 3. Mai des Jahres 1791 vorsah, keine Aussichten.<sup>11</sup> Es verblieb also nur das Konzept einer parlamentarisch-demokratischen Republik und als natürliche Lösung die Annahme des französischen Modells, verkörpert in der Verfassung der III. Republik vom Jahre 1875 und entwickelt in der französischen Verfassungspraxis. War sie doch ein Vorbild für die Verfassung einer Reihe von europäischen Staaten, die als Ergebnis der Beendigung des Krieges entstanden waren. Diesen Weg beschritten auch die Schöpfer der polnischen Verfassung, die am 17. März des Jahre 1921 von dem Gesetzgebenden Sejm beschlossen wurde.<sup>12</sup>

Die Annahme der Verfassung der französischen Republik als grundsätzliches Muster war jedoch nicht gleichbedeutend mit der Rezeption aller französischen Institutionen in Polen. Die polnische Märzverfassung vom Jahre 1921 war das Ergebnis eines Kompromisses, welches langwährende und hitzige Streitigkeiten zwischen den verschiedenen Parteien krönte. Die von dem gesetzgebenden Sejm angenommene Lösung war eine Resultante divergierender, nicht selten entgegengesetzter Tendenzen und deswegen fanden sich in dem Verfassungsgesetz Institutionen verschiedener Herkunft, oft wesentlich modifiziert und von ihrem Modell abweichend.<sup>13</sup>

Die theoretische Möglichkeit, französische Vorbilder auch bei der Schöpfung der lokalen Verwaltung im wiedererstandenen polnischen Staat zu benutzen, war im Grunde genommen wenig real. Zwar gab es in der Geschichte eine Zeit, als französische Verwaltungseinrichtungen in Teilen polnischer Länder rezipiert wurden, und zwar in dem von Napoleon im Jahre 1807 erschaffenen Herzogtum Warschau.<sup>14</sup> Aber das war nur eine ephemerische Er-

scheinung, die nach einigen Jahren zugleich mit der Auflösung des Herzogtums während des Wiener Kongresses im Jahre 1815 verschwand. Als nun über 100 Jahre später Polen seine Unabhängigkeit wieder erlangte, gab es auf seinem Gebiet schon nirgends irgendwelche Relikte regionaler Verwaltung vom französischen Typ. Dagegen bestand in den einzelnen Landesteilen eine regionale Verwaltung /oder ihre Überreste/, die eine Hinterlassenschaft der drei Teilungsstaaten war. Nach diesen Systemen also und nicht nach dem bei uns seit langem vergessenen französischen System, musste der polnische Gesetzgeber bei der Schaffung einer polnischen Verwaltung langen. Vor ihm stand die wichtige Aufgabe der Vereinheitlichung der regionalen Verwaltung im ganzen Lande, die sowohl aus organisatorischen wie auch aus politischen Gründen dringend war. Doch trotz ihrer Dringlichkeit konnte diese Aufgabe nicht sofort gelöst werden. Die Unifikation verlief schrittweise und nahm die Gestalt eines jahrelangen Prozesses an, in dessen Verlauf gewisse Übergangslösungen Anwendung fanden.<sup>15</sup> Im Verlauf der Dauer dieses Prozesses trat infolge des Staatsstreichs Józef Piłsudki's im Mai des Jahres 1926 eine Wende ein, die den Anfang einer politischen Umwandlung bildete und zu einer Ersetzung der liberaldemokratischen Verfassungsordnung durch eine autoritäre Verfassungsordnung führte<sup>16</sup>, was dann endgültig in der Verfassung vom April des Jahres 1935 verwirklicht wurde<sup>17</sup>. Da wiederum in dieser Verfassungsordnung der regionalen Verwaltung eine wichtige /wenn auch nicht unbedingt ruhmreiche/ Rolle zufallen sollte, musste sie eine Organisation erhalten, die dem Konzept des Regierungslagers /der sog. Sanacja, d.h. Sanierung/ angepasst war<sup>18</sup>.

Nach lediglich zwanzig Jahren ihres Bestehens brach die II. Republik zusammen und erlag der Gewalt des Dritten Reiches Adolf Hitlers. Als dann nach tragischen Okkupationsjahren Polen befreit wurde, traten in ihm tiefgreifende Umwälzungen ein und zwar sowohl auf ökonomisch-gesellschaftlicher Basis als auch auf dem verfassungsrechtlichen Überbau<sup>19</sup>. Im Ergebnis der



sozialistischen Revolution entstand ein Volksstaat, dessen gesellschaftliche und politische Ordnung in der Verfassung vom Jahre 1952 zum Ausdruck kam.<sup>20</sup> In den ersten Jahren seines Bestehens wurde in der Organisation der in ihm fungierenden Verwaltung deutlich an die von der II. Republik übernommenen Prinzipien angeknüpft.<sup>21</sup> Jedoch mit der Zeit, in dem Maße, wie sich die neue Ordnung stärkte und Fortschritte im Bau des Sozialismus erzielt wurden, erschienen in diesem Bereich neue Tendenzen, die ihren Ausdruck in einer Reihe von aufeinander folgenden Reformen fanden, insbesondere in den Jahren 1950, 1973 und 1975.<sup>22</sup>

## II.

Die organisatorische Besonderheit städtischer Niederlassungen war eine typische Erscheinung der Ständestaaten im Mittelalter. Zu dieser Zeit waren die Städte, gestützt auf die ihnen von den Herrschern verliehenen Privilegien, aus dem allgemeinen, übrigens schwach entwickelten Netz der Staatsverwaltung ausgesondert worden. Sie besaßen ihre eigene Verfassungsordnung, eigenes Recht und eine eigene Selbstverwaltung.<sup>1</sup> Manchmal ging die Selbstverwaltung der mittelalterlichen Städte so weit, dass sie sich in eine Autonomie oder sogar in eine tatsächliche Unabhängigkeit umwandelte, wie das mit den Städten in Nord- und Mittelitalien der Fall war.<sup>2</sup> Diese rechtliche Situation der Städte als sui generis "Staat im Staate" unterlag in der Neuzeit einer grundsätzlichen Änderung mit dem Augenblick, als der Absolutismus in Europa festen Fuß fasste. "Die absolute Monarchie - so schreibt Michał Sczaniecki - die nach der Erschaffung eines einheitlichen und nur sich selbst untergeordneten Apparats strebte, beseitigte oder begrenzte verschiedene Formen der Selbstverwaltung, und das sowohl der Städte als auch der Stände"<sup>3</sup>. Im früheren Polen unterlag die Selbstverwaltung der Städte gleichfalls dem Verfall, obwohl es dort zwar keinen Absolutismus des Monarchen gab, aber

in diesem Fall ersetzte ihn die egoistische Politik des allesvermögenden Adels, der nach einer bedingungslosen Unterwerfung anderer Stände und nach der Beraubung ihrer früheren Privilegien strebte.<sup>4</sup>

Bevor noch der Ausbruch der französischen Revolution im Jahre 1789 den Prozess der Machtübernahme durch die Bourgeoisie in den Staaten des europäischen Kontinents in die Wege leitete, gab es in ihnen schon keine abgesonderte städtische Selbstverwaltung von mittelalterlicher Herkunft mehr, denn zur Zeit des Absolutismus wurden die Städte in das allgemeine Netz der Staatsverwaltung auf dem ganzen Gebiet eingegliedert und die Stelle der früheren ständischen Organe der städtischen Selbstverwaltung nahmen ernannte Magistrate ein.<sup>5</sup>

Im XIX. Jahrhundert wurden in den bürgerlichen Staaten Europas die Städte als Einheiten der Verwaltungseinteilung niedrigsten Grades - als städtische Gemeinden behandelt, die in der Regel den Dorfgemeinden gleichgestellt wurden, obwohl sie sich gewöhnlich /ausser in Frankreich/ von ihnen durch ihre innere Organisation unterschieden. Als sich in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts die Tendenz verbreitete, neben der Staatsverwaltung auch lokale Selbstverwaltungen auf verschiedenen Stufen der administrativen Einteilung zu errichten, erfolgte die Wiedergeburt der städtischen administrativen Selbstverwaltung. Es war dies jedoch nicht mehr jene frühere Verwaltung mit ständischem Charakter, sondern eine neuzeitliche Verwaltung, die dem Bedarf einer städtischen Agglomeration in der anfänglichen Phase des eben beginnenden Urbanisierungsprozesses angepasst war.<sup>6</sup>

In Anbetracht der Einbeziehung der städtischen Verwaltung in das allgemeine Schema der öffentlichen Verwaltung in den europäischen Staaten, darunter auch in den drei Teilungsstaaten, unter deren Herrschaft sich die polnischen Länder befanden, sowie auch in Polen während der Zwischenkriegszeit - wer-

den die sich darauf beziehenden Entwicklungstendenzen an entsprechenden Stellen im Rahmen der weiter folgenden Abschnitte besprochen werden. Jedoch soll schon hier auf eine neue Tendenz aufmerksam gemacht werden, die sich im Laufe des XIX. und XX. Jahrhunderts gestaltete. Sie beruhte auf einer formalen Unterscheidung zwischen grösseren und kleineren Städten und einer Bevorzugung der ersteren /in Hinsicht auf ihre entscheidende Rolle im Wirtschaftsleben, insbesondere zur Zeit des Übergangs des Kapitalismus in seine monopolistische Entwicklungsphase/, was seinen Ausdruck darin fand, dass ihnen eine besondere Organisation und ein weiterer Berechtigungsgebiet der Selbstverwaltung zugestanden wurde.

In dem von Preussen annektierten Landesteil und nach dem Jahre 1918 auch in der II. Republik waren grössere Städte aus den Landkreisen ausgeschieden und bildeten besondere Stadtkreise. Im Zusammenhang damit unterlagen die Funktionen, die anderswo vom Kreisamt ausgeübt wurden, den städtischen Selbstverwaltungsorganen.<sup>7</sup> In Galizien besaßen die Städte Lemberg und Krakau einen besonderen Status.<sup>8</sup> Hingegen bildete in der Zwischenkriegszeit in Polen die Hauptstadt Warschau eine besondere städtische Wojewodschaft, die in einige Stadtkreise geteilt war.<sup>9</sup>

Auch in Volkspolen gab es bis zur Reform im Jahre 1975 Städte die aus den Kreisen und sogar aus den Wojewodschaften ausgegliedert waren.<sup>10</sup> Im Rahmen der erwähnten Reform wurden drei städtische Wojewodschaften geschaffen, welche die grössten städtischen Agglomerationen umfassten, und zwar die Hauptstadt Warschau, Lodz und Krakau.

### III.

In den bürgerlichen Staaten Europas traten im XIX. Jahrhundert allgemein Tendenzen zum Ausbau eines zentralisierten,

staatlichen Verwaltungsapparats im Terrain auf. Es wurde ein Netz von Ämtern verschiedener Stufen geschaffen zwecks Verwaltung der ihnen untergeordneten regionalen Einheiten, in welche das Gebiet des ganzen Staates geteilt wurde. Bei dieser Einteilung wurde nicht an historische Traditionen angeknüpft, sondern man richtete sich nach den Bedürfnissen zur Rationalisierung der Verwaltung im Terrain sowie auch in Anbetracht von Rücksichten politischer Natur, was oft mit einer Vermehrung der Anzahl dieser Teilungseinheiten verbunden war.<sup>1</sup> Es war dies übrigens keine gänzlich neue Erscheinung, sie trat nämlich schon zur Zeit des ancien régime auf, am frühesten in Frankreich, wo unter der Herrschaft des Kardinal Richelieu frühere, feudale Verwaltungseinheiten aufgelöst und das Land in General-Bezirke /généralités/ aufgeteilt wurde, die von Intendanten /intendants/ und ihnen untergestellten Subdelegaten /subdélégués/ verwaltet wurden,<sup>2</sup> was die Verwirklichung der zentralistischen und bürokratischen Organisation der Verwaltung durch die absolute Monarchie bedeutete. Dieses System bestand die Probe und wurde in kleinerem oder grösserem Masstabe von anderen absoluten Staaten nachgeahmt. Als es im Ergebnis der Revolution in Frankreich im Jahre 1789 offiziell liquidiert wurde, verlor es nicht gänzlich an Bedeutung, denn im Verlaufe der von Napoleon durchgeführten Reform der regionalen Verwaltung wurde an dieses System angeknüpft. Die in seinem Rahmen geschaffenen Ämter von Präfekten /préfets/ in den Departements und von Unterpräfekten /sous-préfets/ in den Bezirken - fanden im Grunde ihr Urbild in den Ämtern der Intendanten und Subdelegaten, obwohl sie einen anderen Staatstyp vertraten und im Namen einer anderen regierenden Klasse handelten.<sup>3</sup> Das in der zweiten Hälfte des XX. Jahrhunderts populäre Konzept eines liberalen "Rechtsstaates" bedeutete keineswegs einen Verzicht auf eine leistungsfähige regionale Verwaltung, die der Zentralregierung untergeordnet ist. Sie sollte jedoch jetzt im Rahmen einer verpflichtenden Gesetzgebung tätig sein und nicht nur einer inneren Kontrolle /nach den Regeln der hierarchischen Unterordnung/ unterliegen,

sondern auch einer äusseren.<sup>4</sup>

Die erwähnte Tendenz trat gleichfalls in den Teilungsstaaten auf, unter deren Herrschaft sich die annektierten polnischen Länder befanden. In allen drei Teilungsgebieten war die regionale Verwaltung durch eine mehr- oder mindestens zweistufige Einteilung gekennzeichnet.<sup>5</sup> Eine einstufige Einteilung, wie sie in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts ausnahmsweise in der Krakauer Republik /1815-1846/ bestand, deren ganzes Gebiet direkt in Gemeinden eingeteilt war,<sup>6</sup> war durch die Raumbegrenztheit dieses Kleinstaates bedingt und konnte in den ausgedehnten polnischen Gebieten, die von Preussen, Österreich und Russland einverleibt waren, keine Anwendung finden.

In Russland bestand eine vierstufige Einteilung. Das ganze Gebiet des Zarenreichs /eingeschlossen die annektierten östlichen Gebiete des früheren Polens/ war in General-Gouvernements eingeteilt und weiter in Gouvernements, Kreise und Gemeinden. An der Spitze des General-Gouvernements stand ein General-Gouverneur, die Gouvernements wurden von Gouverneuren verwaltet und die Kreise von Vorstehern.<sup>7</sup> Ähnlich war die regionale Verwaltung im Königreich Polen organisiert. Sie bildete ein Warschauer General-Gouvernement, das in Gouvernements geteilt war, diese in Kreise, die ihrerseits in Gemeinden aufgeteilt waren. Innerhalb des Königreichs bestand also eine dreistufige Einteilung.<sup>8</sup> Das Gebiet von Preussen war in Provinzen, Regierungsbezirke, Kreise und Gemeinden aufgeteilt. Im Aspekt des ganzen Staates war es also eine vierstufige Einteilung und im Rahmen der Provinzen eine dreistufige. An der Spitze der Provinzen standen Oberpräsidenten, die Regierungsbezirke wurden dagegen von Präsidenten und die Kreise von Landräten verwaltet.<sup>9</sup> Im cisleithanischen Teil Österreich-Ungarns bestand eine dreistufige Aufteilung in autonome Kronländer, Kreise und Gemeinden. Hier gab es also kein Zwischenglied zwischen der Landes- und der Kreisverwaltung, das im Falle der kleinen deutschspra-

chigen Länder /wie Oberösterreich, Niederösterreich, Steiermark, Kärnten u.s.w./ auch entbehrlich war<sup>10</sup>. Genauso war aber auch das im Verhältnis zu ihnen bedeutend grössere Galizien organisiert, das eines der Kronländer der Monarchie war, wodurch die auf seinem Gebiet bestehende zweistufige, regionale Aufteilung es von den übrigen polnischen Ländern unterschied. An der Spitze des Kronlandes stand ein Statthalter und die Kreise wurden von Starosten /Kreishauptleute/ verwaltet.<sup>11</sup>

In allen Teilungsgebieten waren besonders organisierte Stadt- und Dorfgemeinden die niedrigsten, lokalen Verwaltungseinheiten. Nirgends wurde das französische Munizipalsystem /municipalité/ angenommen, das keinen Unterschied zwischen Stadt und Dorf machte,<sup>12</sup> und das im Sinne der Verfassung des Herzogtums Warschau dort eingeführt werden sollte, jedoch nur in einem geringen Grade verwirklicht wurde<sup>13</sup>. Im russischen Teilungsgebiet wurden dörfliche Sammelgemeinden /Vieldörfergemeinden/ ins Leben gerufen, in den preussischen und österreichischen Teilungsgebieten hingegen Eindorfsgemeinden, wobei in den zwei letzteren die Gutshofgebiete ausgegliedert und als besondere Einheiten anerkannt wurden, in denen die öffentliche Verwaltung den Gutsbesitzern oblag. An der Spitze der Gemeinden gab es /ausser in den Städten im Königreich Polen/ nirgends besondere Organe der Regierungsverwaltung, und ihre Rolle erfüllen Organe der Selbstverwaltung im Rahmen des sog. beauftragten Tätigkeitsbereiches<sup>14</sup>.

Eine gemeinsame Erscheinung aller drei Teilungsgebiete war eine Tendenz zur Vermehrung der Anzahl von Einheiten der administrativen Aufteilung /und damit zu einer Verkleinerung ihres Gebiets/ welche Tendenz auf der Stufe der Regierungsbezirke und der Gouvernements, insbesondere aber der Kreise auftrat. Im Laufe von einigen zehn Jahren wuchs die globale Zahl der Kreise im Königreich Polen/anfänglich dort Distrikte genannt, von 39 auf 85, in Galizien/dort anfänglich Zirkel genannt/ von 19 auf 79, in Preussisch-Schlesien von 57 auf 72 und in West-Preussen /dem früheren polnischen Königlich-Preussen

von 21 auf 29. Diese Näherbringung der Ämter an das ihnen unterstehende Gebiet erleichterte ihnen unzweifelhaft die Ausübung ihrer Funktionen im Bereich der Verwaltung und bildete gleichzeitig einen Vorteil für die Bevölkerung. Andererseits aber ermöglichte sie der preussischen und der russischen Regierung in einem grösseren Masstabe die Verwirklichung ihrer antipolnischen Nationalitätenpolitik in dem Bestreben der Germanisierung bzw. Russifizierung der annektierten polnischen Länder.<sup>15</sup>

Da der im Jahre 1918 wiedererstandene polnische Staat ein bürgerlicher Staat blieb, so verlor die in den Staaten dieses Typs /gleichfalls in den drei Teilungsstaaten/ verbreitete Tendenz zu einem Ausbau des zentralisierten staatlichen Verwaltungsapparates im Terrain gleichfalls in der II. Republik nichts an ihrer Aktualität. Es trat nur das Bedürfnis nach einer Unifikation auf, zwecks Beseitigung der Organisationsbesonderheiten in den einzelnen Länderteilen. Im Verlaufe des Unifizierungsprozesses, der sich bis zum Jahre 1928 hinzog, kehrte man keineswegs zu der Tradition aus der Zeit Polens vor seiner Teilung zurück, ausser einem teilweisen Rückfall in die altpolnische Amtsnomenklatur. In einem bedeutenden Grade wurde an die von den Teilungsstaaten hinterlassenen Verwaltungseinrichtungen angeknüpft, wobei die abgeschafften früheren Staatsgrenzen die Grenzen der neu erschaffenen Wojewodschaften bezeichneten. Nur ausnahmsweise wurden Gebiete, die früher zur verschiedenen Teilungsstaaten gehörten, in eine Wojewodschaft vereinigt, wie es im Fall der Wojewodschaft Schlesien geschah, die sowohl einen Teil des von Preussen wiedererlangten Oberschlesiens umfasste wie auch des früher österreichischen Teschner-Schlesiens.<sup>16</sup>

Die Verfassung vom 17. Mai des Jahre 1921 bestimmte, dass "zu Verwaltungszwecken der polnische Staat auf dem Wege der Gesetzgebung in Wojewodschaften, Starosteien /Kreise/ sowie in Stadt- und Dorfgemeinden aufgeteilt werden soll."<sup>17</sup> Dieses Prin-

zip behielt auch die Verfassung vom 23. April des Jahre 1935 bei, die bestimmte, dass "zu allgemeinen Verwaltungszwecken der Staat in territorialer Hinsicht in Verwaltungsgebiete aufgeteilt wird, und zwar in Wojewodschaften, Starosteien und Stadt- und Dorfgemeinden."<sup>18</sup> Der einzige Unterschied in der zweiten Verfassung bestand darin, dass sie die Forderung des Gesetzgebungsweges bei der Errichtung von regionalen Verwaltungseinheiten nur auf die Wojewodschaften selbst beschränkte, und zwar ausgedrückt in der Formel, dass "die Aufteilung in Wojewodschaften eines gesetzgebenden Aktes bedarf."<sup>19</sup> Das gab der Regierung - in Übereinstimmung mit dem autoritären Charakter dieser Verfassung - freie Hand bei der Regelung anderer, mit der Verwaltungsaufteilung verbundener Problemen.<sup>20</sup> Beide Verfassungen akzeptierten also übereinstimmend eine dreistufige Struktur der regionalen Verwaltung. Die neuerschaffenen Wojewodschaften waren, was ihr Gebiet anbetrifft, den preussischen Provinzen ähnlich, hingegen waren sie grösser als die russischen Gouvernements und füllten gleichzeitig die Lücke aus, die betreffs der Verwaltung dritter Stufe im früher österreichischen Galizien bestand.

Das ganze Staatsgebiet wurde in 16 Wojewodschaften aufgeteilt, die 17-te bildete die Hauptstadt Warschau /mit über einer Million Einwohner/, die als eine besondere städtische Wojewodschaft organisiert war. Die Wojewodschaften teilten sich allgemein in 227 Starosteien von einem Gebiet, das meistenteils den Kreisen aus der Zeit der Annexion entsprach. An der Spitze der Wojewodschaften standen Wojewoden /in Warschau ein Regierungs-Kommissar/ und an der Spitze der Starosteien Starosten. In den Gemeinden wurde die Funktion der Staatsverwaltung im Rahmen des beauftragten Wirkungsbereiches den Organen der lokalen Selbstverwaltung überwiesen.<sup>21</sup>

Die vereinheitlichte regionale Administration sollte eine fähige Verwaltung im Terrain zusichern und seit dem Umsturz im Jahre 1926 wurde sie vom Regierungslager, der sog.



Sanacja /Sanierung/, zur Verstärkung ihres Einflusses ausgenutzt.<sup>22</sup>

In Volkspolen wurde anfangs die zentralisierte Staatsverwaltung in den Wojewodschaften und Starosteien mit Wojewoden und Starosten an der Spitze restituiert,<sup>23</sup> während die noch zur Okkupationszeit konstituierten Nationalräte im Charakter von regionalen Organen der Selbstverwaltung fungierten und über jene nur eine Kontrolle ausübten.<sup>24</sup> Dieser Dualismus wurde im Jahre 1950 beseitigt und die ganze Macht auf allen Stufen der Verwaltungseinteilung den Nationalräten überwiesen, als den regionalen Organen einer einheitlichen Staatsmacht.<sup>25</sup> Im Jahre 1973 kehrte man jedoch zum Dualismus zurück und bildete - neben den Nationalräten - eine besondere Hierarchie regionaler Ämter, welche "die Staatsverwaltung auf der Grundlage von Rechtsverordnungen sowie übereinstimmend mit den von übergeordneten Organen festgesetzten Richtlinien ausüben"<sup>26</sup>. Hingegen wurde im Ergebnis der neuesten Reform im Jahre 1975 die von der II. Republik hinterlassene dreistufige Verwaltungseinteilung aufgelöst und durch eine zweistufige Einteilung in Wojewodschaften sowie in Städte und Gemeinden ersetzt, unter Fortlassung der Kreis-Stufe.<sup>27</sup>

#### IV.

"Die gesellschaftliche Entwicklung der Neuzeit - wie Jiří Klabouch schreibt - stellte die öffentliche Verwaltung aller europäischen Staaten vor Aufgaben, deren Erledigung mehr und mehr eine langdauernde Spezialisierung und ein detailliertes Fachwissen erforderte. Das führte bekanntlich frühzeitig zur Entstehung von Organen, deren Wirkungskreis nicht nach territorialen, sondern nach realen, sachlichen Gesichtspunkten abgegrenzt werden musste"<sup>1</sup>. Eine Intensität dieser schon früher auftretenden Erscheinung erfolgte in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts und wurde zu einem charakteristischen Kennzeichen der imperialistischen Phase der kapitalistischen Ent-

wicklung. Es erfolgte ein weiterer Ausbau der Verwaltungsorgane, in dessen Verlauf zwei gegensätzliche Prinzipien miteinander konkurrierten: das Prinzip eines Zusammenschliessens der Verwaltung und das eines Ressort-Partikularismus. In der Praxis beschritt die Entwicklung die resultierende Linie beider Prinzipien, eine dem einen oder dem anderen Prinzip näher liegende Lösung annehmend, aber niemals eines von ihnen gänzlich ausschliessend.<sup>2</sup>

Es fällt schwer, mit aller Gewissheit zu bestimmen, welches von den erwähnten Prinzipien in den europäischen Staaten dominierte, unter deren Herrschaft sich zu jener Zeit die polnischen Länder befanden. In dieser Frage trat nämlich eine grösse Ungleichartigkeit, Variabilität und das Fehlen einer konsequenten Richtlinie auf. Es scheint jedoch, dass im allgemeinen in diesen Staaten das Prinzip des Zusammenschliessens der Verwaltung überwog. Spezialisierte Organe für verschiedene Verwaltungsbereiche wurden meistens den Ämtern allgemeiner Verwaltung eingegliedert oder wenigstens untergeordnet, unter der Obrigkeit ihres Vorgesetzten /z.B. des Landrats in den Kreisen/ und bildeten eine zusammengeschlossene Verwaltung. Ausserhalb dieser Gruppe blieben jedoch gewisse Bereiche, deren Zusammenschluss nicht angezeigt oder überhaupt unmöglich war. Sie wurden in besonderen Ämtern organisiert, oft auch mit einer vielstufigen Amtshierarchie. In allen drei Teilungsstaaten zählten zu der speziellen, d.h. nicht zusammengeschlossenen Verwaltung - ausser der Gerichts- und Militärverwaltung - die Verwaltung des Fiskus, des Bildungs-, Post- und Eisenbahnwesens sowie verschiedene Zweige der Wirtschaftsverwaltung /z.B. die Grubenverwaltung in Galizien/.<sup>3</sup>

In dem nach dem I. Weltkrieg wiedererstandenen polnischen Staat überwog anfangs das Prinzip des Ressort-Partikularismus. Herrschend war eine Tendenz zur Begrenzung der allgemeinen Verwaltung auf das Ressort für Innere Angelegenheiten. Dagegen

wurde die spezielle Verwaltung ausgebaut, indem man für zahlreiche Verwaltungszweige /insbesondere für neue/ besondere, nicht zusammengeschlossene Ämter schuf. Es entstanden also abgeordnete Organe der Arbeits-Inspektion, Landesämter, Verpflegungsämter, Wohnungsämter, Direktionen für öffentliche Arbeiten usw.<sup>4</sup>.

Dieser Prozess währte jedoch nur eine kurze Zeit und unterlag schon in der zweiten Hälfte des Jahre 1919 einer Hemmung. In Anbetracht der Notwendigkeit zur Führung einer einheitlichen Politik mit Hilfe von verschiedenen Verwaltungs-Zellen des Staatsapparates überwog in der Folge das Prinzip des Verwaltungszusammenschlusses. In kurzer Zeit wurde eine ziemlich grosse Anzahl von Ämtern der nicht zusammengeschlossenen Verwaltung liquidiert und in Abteilungen der regionalen Organe der allgemeinen Verwaltung umgestaltet - der Wojewodschaftsämter und Kreis-Starostei.<sup>5</sup> Dieser Zustand wurde von der März-Verfassung des Jahre 1921 sanktioniert, die verlautete, dass "in der Organisation der Staatsverwaltung der Grundsatz einer Dekonzentration durchgeführt wird, bei möglicher Zusammenschliessung von Organen der Staatsverwaltung in einzelnen regionalen Einheiten in ein Amt und unter einem Vorgesetzten".<sup>6</sup> Ausser den Abteilungen der zusammengeschlossenen Verwaltung verblieben in der Regel dieselben Abteilungen, die von der besonderen Verwaltung zur Zeit der Teilung Polens umfasst wurden.<sup>7</sup> Nach dem Staatsstreich im Jahre 1926 unterlag ihre Selbständigkeit jedoch einer gewissen Begrenzung infolge dessen, dass den Wojewoden die Funktion eines Koordinators der gesamten staatlichen Verwaltungstätigkeit in den ihnen unterstehenden Gebieten, die Personal-Politik eingeschlossen, zuerkannt wurde.<sup>8</sup>

In den ersten Jahren des Bestehens Volkspolens wurde das Problem der Relation zwischen der zusammengeschlossenen und der speziellen Verwaltung ähnlich wie zur Zeit der II. Republik geregelt. Die Tendenz zu einem weitergehenden Zusammen-

schluss trat erst im Zusammenhang mit der Reform vom Jahre 1950 auf.<sup>9</sup> Dagegen tauchte in den siebziger Jahren im Verlauf der neuesten Reform eine neue Tendenz auf mit dem Ziel der Anwendung grosser Elastizität bei der Schaffung von Verwaltungsstrukturen.<sup>10</sup>

V.

Im XIX. Jahrhundert trat in den bürgerlichen Staaten Europas allgemein eine Tendenz zur Einführung von regionaler Selbstverwaltung in der Gestalt von eigenen Organen auf, die von der ansässigen Bevölkerung gewählt werden sollten.<sup>1</sup> Eine solche Selbstverwaltung bestand schon seit langem in England, wo es überhaupt keine regionalen Organe der Staatsverwaltung gab.<sup>2</sup> Dieses System wurde gleichfalls von den Vereinigten Staaten Nordamerikas angenommen.<sup>3</sup> Hingegen wurde es von den Staaten des europäischen Kontinents nicht angenommen, wo der lokalen Selbstverwaltung die bedeutend bescheidenere Rolle der Ausübung der örtlichen Verwaltung in einem gesetzlich bestimmten Bereich zufiel, neben und unter der Kontrolle der staatlichen Verwaltung. Einen besonders niedrigen Kompetenzbereich besass die Selbstverwaltung in Frankreich, das ein typischer Staat mit einer zentralistischen Struktur des Verwaltungsapparates blieb.<sup>4</sup>

Eine grössere Rolle fiel der regionalen Selbstverwaltung in den Staaten Mitteleuropas zu, darunter in Preussen und Österreich, unter deren Herrschaft sich ein beträchtlicher Teil der polnischen Länder befanden. Im preussischen Teilungsgebiet bestand eine dreistufige Selbstverwaltung auf der Ebene der Provinzen, Kreise und Gemeinden, unter Auslassung der Regierungsbezirke. In den Provinzen bildeten Provinziallandtage und Provinzialabteilungen Organe der Selbstverwaltung, in den Kreisen Kreislandtage und Kreisabteilungen, in den Städten Stadträte und Magistrate mit Bürgermeistern an der Spitze /in

grösseren Städten waren es Stadtpräsidenten/, und in den Dörfern Gemeindevertretungen und Gemeindeämter, die von Vorstehern geleitet wurden.<sup>5</sup> In der Provinz Posen, wo die polnische Bevölkerung zahlenmässig am stärksten vertreten war, wich die Struktur dieser Organe jedoch teilweise vom allgemeinpreussischen Muster ab, denn aus politischen Gründen wurden dort keine, die Selbstverwaltungseinrichtungen modernisierenden Gesetze erlassen, sondern die alten Vorschriften mit Stände-Charakter, welche die Polen diskriminierten, wurden in Kraft behalten.<sup>6</sup> Im österreichischen Galizien bestand eine zweistufige Selbstverwaltung auf der Ebene der Kreise und Gemeinden. In den Kreisen gab es Kreisräte und Kreisabteilungen, in den Städten Stadträte und Magistrate mit Bürgermeistern an der Spitze /in Lemberg und Krakau waren es Stadtpräsidenten/, und in den Dörfern Gemeinderäte und Gemeindevorstände mit Dorfvögten.<sup>7</sup> Ausserdem war ganz Galizien, das als Kronland eine lokale Autonomie besass, mit eigenen Organen in Gestalt eines Landtags und einer Landesabteilung ausgestattet.<sup>8</sup>

Zur Zeit der vom Zaren Alexander II. eingeführten bürgerlichen Reformen, in deren Verlaufe man sich mehrfach an ausländischen Einrichtungen ein Beispiel nahm, wurde gleichfalls in Russland eine neuzeitliche, regionale Selbstverwaltung gekrei-ert, die damit auch in die vom Zarenreich einverleibten Länder des früheren Polens eingeführt wurde. Es war dies eine vielstufige Selbstverwaltung, die eine zweistufige Landes-selbstverwaltung /auf der Ebene der Gouvernements und Kreise/, eine städtische Selbstverwaltung und eine zweistufige dörfliche Selbstverwaltung /auf der Ebene von Gemeinden und Ortschaften/ umfasste.<sup>9</sup> Hingegen wurden diese Neuerungen im Königreich Polen nicht eingeführt, wo es nur eine dörfliche Selbstverwaltung<sup>10</sup> gab und die russische Staatsverwaltung sogar in den 11 Städten in der Gestalt von ernannten Magistraten fungierte.

In allen Teilungsgebieten übte die Selbstverwaltung der

höheren Stufen /die Provinzial- und Kreisselbstverwaltung in Preussen, die Kreisselbstverwaltung in Österreich und die Gouvernements- und Kreisselbstverwaltung in östlichen Gebieten/ ihre Funktion neben und unter der Aufsicht der Staatsverwaltung aus. Auf der Ebene der Stadt- und Dorfgemeinden hingegen, wo es keine besonderen Organe der Staatsverwaltung gab /mit Ausnahme des Königreichs Polen/, waren die Institutionen der Selbstverwaltung die einzigen Organe der öffentlichen Macht und als solche bildeten sie eine Fortsetzung des Staatsmachtsapparates auf der niedrigsten Stufe der administrativen Einteilung. Im Zusammenhang damit umfassten ihre Kompetenzen zwei Tätigkeitsbereiche: den eigenen und den ihnen von der Regierung aufgetragenen, was die Grundlage zu ihrer Unterordnung gab und zu einer weitgehenden Kontrolle durch die Regierungsorgane führte.<sup>12</sup>

Obwohl der im Jahre 1918 wiedererstandene polnische Staat sich im hohen Grade an der Verfassung Frankreichs ein Vorbild nahm, so wurde jedoch im Falle der regionalen Selbstverwaltung von diesem Vorbild Abstand genommen, da man die Absicht hatte, die Organe der Selbstverwaltung mit einem weiten Zuständigkeitsbereich auszustatten. Er konnte nicht geringer sein als unter der Regierung der Teilungsstaaten, in denen die regionale Selbstverwaltung/ und das teilweise sogar in Russland/ eine ziemlich wesentliche Rolle spielte. "Die Republik Polen - so lesen wir in der Märzverfassung des Jahres 1921 - stützt ihre Gesellschaftsordnung auf das Prinzip einer weitgehenden regionalen Selbstverwaltung, sie überweist den Vertretungen dieser Selbstverwaltung einen entsprechenden Gesetzgebungsbereich, insbesondere auf dem Gebiet der Verwaltung, Kultur und Wirtschaft, der durch Staatsgesetze näher bezeichnet wird."<sup>13</sup> Da in den einzelnen Landesteilen die Selbstverwaltung auf verschiedene Art organisiert war und es sie im früheren Königreich Polen fast überhaupt nicht gab, bestand die Notwendigkeit der Einführung einer einheitlichen Selbstverwaltungsstruktur im

ganzen Staat. Der Unifizierungsprozess der Selbstverwaltungseinrichtungen verlief jedoch noch langsamer als die Unifizierung der Staatsverwaltung. Durch über 10 Jahre hindurch standen noch die von den Teilungsstaaten erlassenen Selbstverwaltungsgesetze in Kraft oder die nach dem Jahre 1918 erlassenen polnischen Gesetze von Übergangscharakter<sup>14</sup>. Bevor es jedoch in Polen zu einer Vereinheitlichung der Organisation der regionalen Selbstverwaltung kam, übernahm nach dem Mai-Umsturz im Jahre 1926 des Lager von Józef Piłsudski /Sanacja/ die Macht, das nach einer Umgestaltung der Republik in einen autoritären Staat trachtete und im Zusammenhang damit nach einer Degradierung der Selbstverwaltung<sup>15</sup>. Das erfolgte auch endgültig im Ergebnis der Verfassung vom April des Jahres 1935, welche die Rolle der Selbstverwaltung "auf die Realisierung der Aufgaben der Staatsverwaltung im Bereich lokaler Bedürfnisse" beschränkte<sup>16</sup>. Aber schon früher ging in diese Richtung ein im Jahre 1933 erlassenes Gesetz über eine teilweise Änderung der Struktur der regionalen Selbstverwaltung, das im hohen Grade /obwohl nicht gänzlich/ die regionale Selbstverwaltungsstruktur in Polen unifizierte. Dieses Gesetz sah das Bestehen einer Kreis- und Gemeindeselbstverwaltung auf dem Gebiet des ganzen Staates vor. Organe der Selbstverwaltung waren in den Kreisen Räte und Kreisabteilungen, beide unter der Leitung der Starosten /Kreisleiter/. Selbstverwaltungsorgane der Städte waren Stadträte und Stadtverwaltungen mit Bürgermeistern oder Präsidenten an der Spitze. Bei der Organisation von Dorfgemeinden wurde als Prinzip das System von Sammelgemeinden mit einer Aufteilung in Ortschaften angenommen. In diesen Gemeinden fungierten Gemeinderäte und Gemeindegemeinden, die von Vögten geleitet wurden und an der Spitze der Ortschaften standen Ortsschulzen. Die Gebiete der Gutsbesitze verloren den Charakter von selbständigen Einheiten<sup>17</sup>. Entgegen den Vorschriften der damals noch in Kraft stehenden Verfassung vom Jahre 1921, die eine Einführung der regionalen Selbstverwaltung auf allen Stufen der administrative Aufteilung vorsah<sup>18</sup>, wurde auf der Ebene der Wojewodschaften keine Selbstverwaltung errichtet. Sie wurde jedoch in den früher prues-

sischen Teilungsgebieten beibehalten /in den Wojewodschaften Posen und Pommern/, wo sie, gestützt auf frühere Gesetze, fun-  
gierte<sup>19</sup>. Eine besondere Position nahm die Wojewodschaft Schle-  
sien ein, die gemäss internationaler Verpflichtungen eine loka-  
le Autonomie mit einem besonderen schlesischen Landtag und ei-  
nem schlesischen Wojewodschaftsrat besass<sup>20</sup>. In dieser Woje-  
wodschaft gab es keine dörflichen Sammelgemeinden, sondern die  
Eindorfsgemeinden wurden beibehalten.

Die Exekutivorgane der Selbstverwaltung in den Städten und  
Dörfern fungierten - wie ehemals - in einem doppelten Bereich:  
dem eigenen und dem aufgetragenen und vertraten die Regierungs-  
verwaltung, die auf dieser Ebene keine eigenen Organe besass.  
Die Aufsicht über die Selbstverwaltung übte die Staatsgewalt  
aus, wobei im Jahre 1926 eine Tendenz zu ihrer Erweiterung auf-  
trat, die von dem erwähnten Gesetz vom Jahre 1933 bestätigt  
wurde<sup>21</sup>.

Nach dem II. Weltkrieg wurde in Volkspolen die vom Okku-  
panten liquidierte Selbstverwaltung reaktiviert. Man verlieh  
ihr jedoch einen neuen Charakter und übergab sie in die Hän-  
de neuer Organe in der Gestalt von Nationalräten. Später, in  
dem Masse in dem das Konzept des sozialistischen Staates fe-  
sten Fuss fasste, verlor das bürgerliche Konzept der regiona-  
len Selbstverwaltung als Gegengewicht der staatlichen Admini-  
stration seine Aktualität. Zu einem Wendepunkt wurde hier das  
Gesetz vom Jahre 1950 über die regionalen Organe der einheit-  
lichen Staatsmacht<sup>23</sup>, das den entsprechenden Bestimmungen der  
Verfassung der Polnischen Volksrepublik vom Juli des Jahres  
1952 vorausging.<sup>24</sup>

## VI.

In der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts war in den  
bürgerlichen Staaten Europas die Idee eines "Rechtsstaates" ver-



breitet, der eine Antithese der polizeilich-bürokratischen Staatsorgane des ancien régime bilden sollte. Es wurde angenommen, dass in einem solchen Staat die Verwaltung kein selbstherrschender Faktor sein könne, sondern - wie Jerzy Langrod schreibt - "einer aufmerksamen und erhöhten Kontrolle unterworfen werden müsse, einer Kontrolle von aussen, die sich nicht nur auf den Instanzenweg und eine hierarchische Organisation beschränkt."<sup>1</sup> In einigen Staaten wurde - nach englischem Vorbild - diese Kontrolle den allgemeinen Gerichten übertragen.<sup>2</sup> Jedoch die Mehrheit der Staaten des europäischen Kontinents, darunter Preussen und Österreich, nahm das französische System an, in dem seit der Zeit des I. Kaiserreiches die Kontrolle über die Verwaltung besonderen Verwaltungsgerichtshöfen unterstand.<sup>3</sup>

In Preussen bestand ein dreistufiges Verwaltungsgerichtswesen, das gleichfalls in den von ihm annektierten westlichen und nördlichen polnischen Ländern errichtet wurde.<sup>4</sup> Die Rolle von Verwaltungsgerichten der ersten Instanz übten Kreisausschüsse aus, die in den Kreisen Organe der Selbstverwaltung bildeten. Die zweite Instanz /und in wichtigeren Fällen auch die erste/ bildeten Bezirksausschüsse, die an der Seite des Regierungspräsidenten als kollegiale Organe der Staatsverwaltung fungierten. Die dritte Instanz /in einigen Kategorien von Fällen auch die zweite oder erste/ war der Oberverwaltungsgerichtshof in Berlin, der von den administrativen Behörden völlig abgesondert war.<sup>5</sup> In Österreich gab es ein Verwaltungsgerichtswesen von nur einer Instanz.<sup>6</sup> Es war dies der im Jahre 1894 errichtete Oberste Verwaltungsgerichtshof in Wien, der in seiner Zuständigkeit ganz Cisleithanien, also gleichfalls auch Galizien umfasste.<sup>7</sup> Im Königreich Polen und in den östlichen Gebieten war das Verwaltungsgerichtswesen unbekannt, da im zaristischen Russland eine solche Institution nicht eingeführt wurde.<sup>8</sup>

In dem im Jahre 1918 wiedererstandenen polnischen Staat blieb es eigentlich ausserhalb jeder Diskussion, dass über die Verwaltung eine äussere Kontrolle errichtet werden müsse. Es blieb nur zu entscheiden, auf welche Weise diese Kontrolle organisiert und wem ihre Ausübung anvertraut werden sollte?<sup>9</sup> Die Verfassung vom 17. März des Jahres 1921 sah eine Lösung dieses Problems darin, dass - gemäss dem französischen System und den von ihm abgeleiteten Systemen - ein besonderes Verwaltungsgerichtswesen ins Leben gerufen werden sollte. "Zur Beurteilung der Legalität von Verwaltungsakten im Bereich der Staats- und Selbstverwaltung - so lautete die erwähnte Verordnung - wird durch ein Gesetz ein Verwaltungsgerichtswesen berufen werden, dass in seiner Struktur auf ein Zusammenwirken des bürgerlichen mit dem gerichtlichen Faktor gestützt sein wird, mit einem Obersten Verwaltungsgerichtshof an der Spitze."<sup>10</sup> Es war also die Errichtung eines mehrstufigen Verwaltungsgerichtswesens vorgesehen, was auf eine Verlegung des Schwerpunkts in Richtung des preussischen Modells schliessen liess. Im Zusammenhang damit wurde - übrigens in modifizierter Form - das Verwaltungsgerichtswesen erster und zweiter Instanz des früher preussischen Landesteils beibehalten.<sup>11</sup> Dagegen wurde die in der Verfassung enthaltene Ankündigung in dem im Jahre 1922 erlassenen Gesetz nicht völlig verwirklicht, auf deren Grundlage anstelle eines mehrstufigen Verwaltungsgerichtswesens im ganzen Staat nur - nach österreichischem Muster - ein Oberster Verwaltungsgerichtshof in Warschau ins Leben gerufen wurde als Verwaltungsgericht erster Instanz und gleichzeitig als zweite oder dritte Instanz im Verhältnis zu den Wojewodschafts- und Kreisverwaltungsgerichten in den westlichen Wojewodschaften.<sup>12</sup>

Den auf diese Weise entschiedenen tatsächlichen Zustand sanktionierte formaliter eine neue, im April des Jahres 1935 erlassene Verfassung, in der die angeführte Verordnung der Märzverfassung ausgelassen war und an deren Stelle die lakonische Bestimmung aufwies, dass ein "Oberster Verwaltungsgerichts-

hof zur Beurteilung der Legalität von Verwaltungsakten" berufen wird.<sup>13</sup> Das entsprach dem autoritären Charakter dieser Verfassung, die einem Ausbau von Institutionen liberaler Herkunft nicht gewogen war. Andererseits wieder riefen die neu formulierten Verordnungen der Verfassung keine weitergehenden negativen Konsequenzen hervor, denn die in drei Wojewodschaften bestehenden regionalen Verwaltungsgerichte unterlagen keiner Liquidierung. Dagegen sicherte sich das in Polen seit dem Maiumsturz im Jahre 1926 herrschende Sanacja-Lager einen tatsächlichen Einfluss auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu, der grösser war als im Falle der allgemeinen Gerichte.<sup>14</sup> Diese Linie beschränkt teilweise auch eine Änderung der Organisation des Obersten Verwaltungsgerichtshofes, die durch eine Verordnung des Präsidenten der Republik im Jahre 1932 eingeführt wurde und das Gesetz vom Jahre 1922 ersetzte.<sup>15</sup>

In Volkspolen wurde das Verwaltungsgerichtswesen nicht reaktiviert. Es überwog die Anschauung, dass es in einem sozialistischen Staat keine Daseinsberechtigung hätte, in dem die Gesetzmässigkeit des Verfahrens der Verwaltungsorgane durch andere Mittel gesichert sei, über die ein bürgerlicher Staat nicht verfügt.<sup>16</sup> Das soll jedoch nicht bedeuten, dass keine Postulate zur Reaktivierung der erwähnten Institution gestellt wurden, die nach der Meinung von Fachleuten auch im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung von Nutzen sein könnten. Besonders war das der Fall während der Diskussionen, die in den bahnbrechenden Momenten der Jahre 1945, 1956 und 1970 geführt wurden.<sup>17</sup>

F U S S N O T E N

1. Vgl. M. S c z a n i e c k i, Pwszechna historia państwa i prawa /Allgemeine Staats- und Rechtsgeschichte/, Warszawa 1973, S. 589 ff., 606-607; A. W a n d r u s z k a, Ein vorbildlicher Rechtsstaat?, "Die Habsburgermonarchie 1848-1918", Bd. II, Wien 1975, S.IX.ff.
2. B. L e ś n o d o r s k i, Les partages de la Pologne. L'analyse des causes et essai d'une théorie, "Acta Poloniae Historica", Bd.VIII, Warszawa 1963, S. 7-30.
3. W. S o b i e s k i, Histoire de la Pologne des origines à nos jours, Paris 1934, S. 273 ff.; S. A r n o l d - M. Ż y c h o w s k i, Abriss der Geschichte Polens, Warszawa 1967, S. 81 ff.
4. J. S. L a n g r o d, Instytucje prawa administracyjnego /Die Institutionen des Verwaltungsrechts/, Bd. I, Krakow 1948 S. 31 ff., 47 ff.; W. S o b o c i Ń s k i, Historia ustroju i prawa Ksiestwa Warszawskiego /Staats- und Rechtsgeschichte des Herzogtums Warschau/, Toruń 1964, S. 125 ff.
5. J. B a r d a c h - B. L e ś n o d o r s k i - M. P i e t r z a k, Historia państwa i prawa polskiego /Polnische Staats- und Rechtsgeschichte/, Warszawa 1976, S. 416-417; S.W.J u s z k o w, Istorija gosudarstwa i prawa SSSR, Teil I, Aufl. 4, Moskwa 1961, S. 492-493.
6. S. K u t r z e b a, Historia ustroju Polski w zarysie /Verfassungsgeschichte Polens im Abriss/, Bd.III, Lwów, 1917, S.204 ff.; Bd. IV, Lwów 1917, S. 152 ff.

7. O. B a l z e r , Historia ustroju Austrii w zarysie /Verfassungsgeschichte Österreichs im Abriss/, Lwów 1899, S. 485 ff. ;  
E.C. H e l l b l i n g , Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Wien 1956, S. 358 ff. ; dslb., Landesverwaltung in Cisleithanien, "Die Habsburgermonarchie", Bd.II, S. 209 ff., 249-251.
8. S. K u t r z e b a , op.cit., Bd.IV.S. 291 ff., 335 ff.,  
E.C.H e l l b l i n g , Landesverwaltung in Cisleithanien, S.243, 250, 256 ff. ;  
J. K l a b o u c h , Die Lokalverwaltung in Cisleithanien, "Die Habsburgermonarchie", Bd. II, S. 292 ff.
9. H. J a b l o n s k i , Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej /Die Geburt der Zweiten Republik 1918 - 1919/, Warszawa 1962, S. 126.
10. Z. R y b i c k i , O organizacji i działalności Rad Delegatów Robotniczych i Chłopskich w Polsce 1918-1919 roku, "Czasopismo Prawno-Historyczne" /Über die Organisation und das Wirken der Räte der Arbeiter- und Bauerndelegierten in Polen 1918-1919, "Rechtshistorische Zeitschrift"/, Bd. VI. Warszawa 1954, H.2, S. 28 ff.
11. Verfassung vom 3. Mai 1791, Art. VII. "Volumina Legum", Bd. IX, Kraków 1869. Vgl. C. D a n y , Les idées politiques et l'esprit public en Pologne a la fin du XVIII-e siècle, Paris 1901 ;  
B. L e s n o d o r s k i , Dzieło Sejmu Czteroletniego 1788-1792 /Das Werk des Vierjährigen Sejms 1788-1792/, Wrocław 1951, S. 299 ff.
12. Verfassung der Republik Polen vom 17. März 1921, "Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej". /"Gesetzblatt der Repu -

- blik Polen" zit. weiter: Dz.U.R.P./, Nr.44, Pos.267. Vgl. W. K o m a r n i c k i, Polskie prawo polityczne /Polnisches Recht/, S. 212.220 ff.;
- M. P r é l o t, Pølogne, røpublique parlementaire 1919-1930 "Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle", Bd.V, 1955. Nr. 19-20. S. 294 ff.;
- L. P a u l i, Les droits de l'homme et les libertøs fondamentales dans les constitutions polonais. Aperçu historique "Bibliothèque Europøenne", Bd. III, Turin 1961, S. 27-28.
13. W.L.J a w o r s k i, Konstytucja z dnia 17 marca 1921 /Die Verfassung vom 17 März 1921/, Kraków 1921, S.1-11; S. S t a r z y ŋ s k i, Konstytucja państwa polskiego /Die polnische Staatsverfassung/, Lwów 1921, S. 53-54; Historia państwa i prawa Polski 1918-1939 /Staats- und Rechtsgeschichte Polens 1918-1939/, Teil I, unter der Redaktion von F. R y s z k a, Warszawa 1962, S. 113 ff.
14. Verfassung des Herzogtums Warschau vom 22. Juli 1807, Art. 64-68, "Dziennik Praw Ksiøstwa Warszawskiego" /Gesetzblatt des Herzogtums Warschau"/, Bd.I.Vgl. W. S o b o c i ŋ s k i, op.cit. S. 134 ff.; M. K a l l a s: Konstytucja Ksiøstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i glównie instytucje w związku z normami szczegølowymi i praktyka /Die Verfassung des Herzogtums Warschau. Ihre Entstehung, Systematik und hauptsächlichsten Institutionen in Verbindung mit den Sondernormen und der Praxis/, Toruń 1970, S. 138 ff.; dslb., Organy administracji terytorialnej w Ksiøstwie Warszawskim /Die Organe der territorialen Verwaltung im Herzogtum Warschau/, Toruń 1975, S. 151 ff.
15. A. A j n e n k i e l, Administracja w Polsce. Zarys historyczny /Die Verwaltung in Polen. Historischer Abriss/, Warszawa 1975, S. 54 ff.

16. The Cambridge History of Poland from Augustus II to Piłsudski /1697-1935/, Cambridge 1951, S. 589 ff.;  
J. B a r d a c h - B. L e ś n o d o r s k i - M. P i e t r z a k, op.cit., S. 503 ff.
17. Verfassung der Republik Polen vom 23. April 1935, Dz.U.R.P. Nr.30, Pos. 227. Vgl. M. P r é l o t, op.cit., S.303;  
H.G. B a h r, Geschichte und Aufbau der polnischen Verfassung vom 23. April 1935, Hamburg 1937.
18. A. A j n e n k i e l, op.cit., S. 84 ff.
19. Eine analoge Erscheinung trat gleichfalls in anderen Staaten Mitteleuropas auf, die heute zum sozialistischen Lager gehören. Den Umwandlungen, die im Bezug auf das Recht dieser Staaten erfolgten, war eine besondere internationale, rechtshistorische Konferenz über das Thema: "Origines et développement du droit socialiste" gewidmet, die vom 22.-26. September 1975 in Prag organisiert wurde. Das Material dieser Konferenz wurde in einer zweibändigen Ausgabe u.d.T. Vznik a vývoj socialistického práva, Praha 1976, veröffentlicht. Sie umfasst u.a. vier Polen betreffende Referate, die aus der Feder von K. Sójka-Zielińska und W. Wołodkiewicz, L. Pauli, J. Senkowski und J. Ciagwa stammen.
20. Verfassung der Volksrepublik Polen vom 22. Juli 1952, "Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" /"Gesetzblatt der Volksrepublik Polen", zit. weiter: Dz. U.P. R.L./, Nr. 33, Pos. 232. Vgl. A. B u r d a, Polskie prawo państwowe /Polnisches Staatsrecht/, Aufl. 2., Warszawa 1965, S. 139 ff.; F. R y s z k a, Prawo - państwo - konstytucja /Recht-Staat-Verfassung/, Warszawa 1965, S. 55 ff.
21. Im vorliegenden Referat begrenzen wir uns nur auf eine Ankündigung entsprechender Probleme, da die Grundlagen der

städtischen und regionalen Verwaltung in Volkspolen in einem besonderen, von Jerzy Senkowski bearbeiteten Referat, ausführlich besprochen werden.

II.

1. H. C o n r a d , Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. I, Aufl.2, Karlsruhe 1962, S. 322 ff., 333-335; J. E l l u l , Histoire des institutions de l'époque franque à la révolution, Aufl. 4, Paris 1964. S. 189 ff., 203-204; J. P t a ś n i k , Miasta i mieszczaństwo w dawnej Polsce /Städte und Bürgertum im alten Polen/, Aufl. 2, Warszawa 1949, S.1.ff.,36 ff., 36ff., 185 ff.
2. G. S a l v i o l i , Storia del diritto italiano, Aufl. 9, Torino 1930, S. 72., L. C h i a p e l l i , La formazione storica del comune cittadino in Italia, "Archivio Storico Italiano", Jhg.84, Firenze 1926, S. 220-231; I. M a l i - n o w s k a , L'ordinamento del comune di Bologna nel quattrocento, "Archivio della Fondazione Italiana per la Storia Administrativa" , Bd. IV., Miscellanea I., Milano 1966, S. 107 ff.; G. D i l c h e r , Die Entstehung der lombardischen Stadtkommune, Aalen, 1967, S.170 ff.,179 ff.
3. M. S c z a n i e s k i , op.cit.,S.353-354.
4. J. P t a ś n i k , op.cit.,S.293 ff.; Z. K a c z m a r c z y k - B. L e ś n o d o r s k i , Historia państwa i prawa Polski /Staats- und Rechtsgeschichte Polens/, Bd. II, Aufl. 2, Warszawa 1966, S. 58 ff.
5. S. E s t r e i c h e r , Rozwój ustroju państw na zachodzie Europy /Verfassungsentwicklung der Staaten in Westeuropa/, Teil II, Kraków 1937, S. 153-154.



6. M. S c z a n i e c k i, op.cit., S. 589 ff.
7. S. K u t r z e b a, op.cit., Bd.IV.S.93; J. B a r d a c h -  
B. L e ś n o d o r s k i - M. P i e t r z a k, op.cit., S.523.
8. E. M a y e r h o f e r, Handbuch für den politischen Ver-  
waltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königrei-  
chen und Ländern, Bd.II, Wien 1895, S. 881 ff.; S. K u t r -  
z e b a, op.cit., Bd.IV.S.310 ff.
9. Verordnung des Präsidenten der Republik Polen vom 19. Janu-  
ar 1928 über die Organisation und den Wirkungsbereich der  
Behörden der allgemeinen Verwaltung, Art. 85-90, Dz.U.R.P.  
Nr.11, Pos. 86. Vgl. Historia państwa i prawa Polski 1918-  
1939 /Staats- und Rechtsgeschichte Polens 1918-1939/, Teil I,  
S. 193.
10. A. A j n e n k i e l, op.cit., S. 143-144, 165,
11. Gesetz vom 28. Mai 1975 über die zweistufige Verwaltungs-  
einteilung des Staates und die Veränderung des Gesetzes  
über die Nationalräte, Dz.U.P.R.L., Nr.16, Pos. 91.

### III.

1. M. S c z a n i e c k i, op.cit., S.287-288.
2. J. E l l u l, op.cit., S. 486 ff.
3. J.J.C h e v a l l i e r, Histoire des institutions et des  
régimes politiques de la France de 1789 à nos jours, Aufl.4,  
Paris 1972, S.120-122.
4. Prawo administracyjne /Verwaltungsrecht/, unter der Redak-  
tion von J. S t a r o ś c i a k, Warszawa 1966, S.110-111;

M. S c z a n i e s k i, op.cit., S.606.

5. J. B a r d a c h-B. L e ś n o d o r s k i-M. P i e t r z a k, op.cit., S. 405 ff.
6. Verfassung der Freien Stadt Krakau vom 3. Mai 1815, Art.IX. Vgl. W.M. B a r t e l, Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa 1815-1846 /Verfassung und Recht der Freien Stadt Krakau 1815-1846/, Kraków 1976, S. 70 ff.; L. P a u l i, Organisation des communes rurales dans les Etats polonais de la première moitié du 19-ème siècle, "Recueils de la Société Jean Bodin", Bruxelles /im Druck/.
7. S. W. J u s z k o w, op.cit., S. 534 ff.
8. S. K u t r z e b a, op.cit., S.188 ff.
9. C. B o r n h a k, Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem Deutschen Reiche, Leipzig 1916, S. 40 ff.; K. K o r a n y i, Powszechna historia państwa i prawa /Allgemeine Staats- und Rechtsgeschichte/, Bd.IV. Warszawa, 1967 S. 318-319.
10. E. C. H e l l b l i n g, Landesverwaltung in Cisleithanien, S.212 ff.; J. K l a b o u c h, op.cit. S.282 ff.
11. S. K u t r z e b a, op.cit. Bd.IV. S. 290 ff.; K. G r z y b o w s k i, Galicja 1848-1914. Historia ustroju politycznego na tle ustroju Austrii /Galizien 1848-1914. Geschichte der politischen Verfassung auf dem Hintergrund der Verfassung Österreichs/, Kraków- Wroclaw-Warszawa 1959, S.194ff.
12. Vgl. G. L e p o i n t e, Histoire des institutions du droit public francais au XIX-e siècle, Paris 1952, S. 165 ff.; J. J. C h e v a l l i e r, op.cit. S.117 ff.

13. Verfassung des Herzogtums Warschau vom 22. Juli 1807, Art. 67; Königlicher Erlass vom 10. Februar 1809 über die Organisation der Munizipalbehörden in den Städten, "Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego" / "Gesetzblatt des Herzogtums Warschau", Bd.I.Vgl. W.S o b o s i ń s k i, op.cit., S.138; M.K a l l a s, Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim / Die Organe der regionalen Verwaltung im Herzogtum Warschau/, S.113 ff.
14. J. B a r d a c h - B. L e ś n o d o r s k i - M. P i e t r z a k op.cit., S.408 ff.
15. Ibidem, S. 405 ff.
16. L. Ł y s i a k, L'administration locale en Pologne au seuil de la II-e République, "Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata", Bd.80, Pécs 1972, S. 139 ff.; A. A j n e n k i e l, op.cit., S. 54 ff.
17. Verfassung vom 17. März 1921, Art. 65, Abs. 1.
18. Verfassung vom 23. April 1935, Art. 73, Abs. 1.
19. Ibidem, Art. 73, Abs. 2.
20. Historia państwa i prawa polski 1918-1939 / Staats- und Rechtsgeschichte Polens 1918-1939/, Teil I, S. 191.
21. Verordnung des Präsidenten der Republik Polen vom 19. Januar 1928 über die Organisation und den Wirkungsbereich der Behörden der allgemeinen Verwaltung, Art.1-5.
22. A. A j n e n k i e l - B. L e ś n o d o r s k i - W. R o s t o c k i, Historia ustroju Polski 1764-1939 / Verfassungsge-

schichte Polens 1767-1939/, Aufl.2, Warszawa 1970, S.206

23. Erlass vom 21. September 1944 über die Berufsart der allgemeinen Verwaltung I. und II. Instanz, Dz.U.R.P., Nr. 2, Pos. 8.
24. Gesetz vom 4. September 1944 über die Organisation und den Wirkungsbereich der Nationalräte, Dz.U.R.P.,Nr.5, Pos. 22; Erlass vom 23. November 1944 über die Organisation und den Wirkungsbereich der regionalen Selbstverwaltung, Dz.U.R.P., Nr.14,Pos.14.
25. Gesetz vom 20. März 1950 über die regionalen Organe der einheitlichen Staatsmacht, Dz.U.R.P., Nr.14, Pos.100. Vgl. A. B u r d a, op.cit.,S.305ff.
26. Verfassung vom 22. Juli 1952, novell. in den Jahren 1973 und 1975. Einheitlicher Text, veröffentlicht am 16. Februar, Art. 52,Abs.1, Dz.U.P.R.L., Nr. 7, Pos. 36.
27. Gesetz vom 28. Mai 1975 über die zweistufige Verwaltungseinteilung des Staates und die Änderung des Gesetzes über die Nationalräte. Vgl. A. A j n e n k i e l, op.cit.,S. 190 ff.

#### IV.

1. J. K l a b o u c h, op.cit.,S. 290
2. M. S c z a n i e c k i, op.cit., S. 590; J. B a r d a c h - B. L e s ŋ o d o r s k i - M. P i e t r z a k, op.cit., S. 408-409.
3. S. K u t r z e b a,op.cit., Bd.III,S.189 ff.,240 ff.; Bd.IV. S.6162, 294 ff.; J. K l a b o u c h,op.cit.,S.290-292.

4. A. A j n e n k i e l, op.cit., S. 54.
5. Verordnung des Ministerrates vom 28. März 1919 über die Organisation der Kreisverwaltungsbehörden auf dem Gebiet der ehem. russischen Annexion, Dz.U.R.P., Nr.72, Pos. 426. Vgl. L. Ł y s i a k, op.cit., S. 141-142.
6. Verfassung vom 17. März 1921, Art.65. Vgl. S. S t a r z y Ń s k i, op.cit., S.45.
7. Weiter ging der Zusammenschluss in der Wojewodschaft Schlesiens, wo gleichfalls die Verwaltung des Finanz- und des Schulwesens im Rahmen der Autonomie dieser Wojewodschaft den Organen der allgemeinen Verwaltung untergeordnet wurden.
8. Verordnung des Präsidenten der Republik Polen vom 19. Januar 1928 über die Organisation und den Wirkungsbereich der allgemeinen Verwaltung, Art. 11-20. Diese Berechtigungen betrafen jedoch nicht das Ressort des Militärwesens /Art. 21/ und das Ressort des Justizwesens /Art. 22/.
9. A. A j n e n k i e l, op.cit., S. 161-162.
10. Ibidem, S. 200-201.

V.

1. M. S c z a n i e c k i, op.cit., S. 589 ff.
2. D. L. K e i r, The Constitutional History of Modern Britain 1485-1937, Aufl.3, London 1948, S. 35, 391 ff.; S. B. C h r i m e s, English Constitutional History, London New York- Toronto 1949. S. 37 ff.

3. T.H. E l i o t - W.N. C h a m b e r - R.H. S a l i s b u r y -  
- K. P r e w i t t, American Government. Problems and Read-  
ings in Political Analysis, Aufl.2, New York-Toronto 1966,  
S.290 ff.; M. J.C. V i l e, Le régime des États-Unis, Pa-  
ris, 1970, S. 204 ff.
4. J.J.C h e v a l l i e r, op.cit., S. 120-122.
5. C.B o r n h a k, op.cit., S. 52 ff.; M. S c z a n i e c -  
k i, op.cit.,S.490-491.
6. S. K u t r z e b a,op.cit.,Bd.IV.S.65-66.
7. O. B a l z e r, op.cit.,S.544-549; J.K l a b o u c h, op.  
cit.,S. 274 ff., 282 ff., 292 ff.
8. Landes-Ordnung und Landtags-Wahlordnung für das König-  
reich Galizien und Lodomerien samt dem Grossherzogtume  
Krakau. Beilage II. o. zum Kaiserlichen Patent vom 26.  
Februar 1861, "Reichsgesetzblatt für das Keiserthum Oes-  
terreich", St.IX.Nr.20.S.280 ff. Vgl.O. B a l z e r,Op.cit.,  
S.485 ff., 542-544; S. K u t r z e b a,op.cit.,Bd.IV.  
S.245-247, 267 ff.; E.C. H e l l b l i n g, Landesverwal-  
tung in Cisleithanien, S. 209 ff., 249-251.
9. S.W.Juszkow, op.cit., S. 534 ff.
10. Ukas vom 2. März 1864 über die Ordnung der Dorfgemeinden,  
"Dziennik Praw Królestwa Polskiego" /"Gesetzblatt des  
Königreichs Polen"/, Bd.62,Nr.187,S.37 ff.Vgl.H.K o n i c,  
Samorzad gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z in-  
nymi krajami europejskimi /Selbstverwaltung der Gemeinden  
im Königreich Polen im Vergleich mit den anderen europä-  
ischen Ländern/,Aufl.2,Warszawa 1906.

11. S. K u t r z e b a, op.cit., Bd. III, S. 190-192.
12. J. B a r d a c h-B. L e ś n o d o r s k i -M. P i e t r -  
z a k, op.cit., S. 410.
13. Verfassung vom 17. März 1921, Art. 3, Abs. 4.
14. A. L i t w i n, Samorząd w Polsce burżuazyjno-obszarniczej  
1918-1939 /Selbstverwaltung im bürgerlich-grossgrundbe-  
sitzerischen Polen 1918-1939/, Warszawa 1954, S. 89 ff.;  
Historia państwa i prawa Polski 1918-1939/ /Staats- und  
Rechtsgeschichte Polens 1918-1939/, Teil I, S. 195 ff.
15. A. A j n e n k i e l, op.cit., S. 99 ff.
16. Verfassung vom 23. April 1935, Art. 75, Abs. 1.
17. Gesetz vom 23. März 1933 über die teilweise Veränderung der  
Organisation der regionalen Selbstverwaltung, Dz.U.R.P.,  
Nr. 35, Pos. 294, Vgl. K. K u m a n i e c k i - J. S. L a n g -  
r o d - S. W a c h h o l z, Zarys ustroju, postępowania  
i prawa administracyjnego w Polsce /Abriss der Organisa-  
tion, des Verfahrens und des Verwaltungsrechts in Polen,/  
Kraków-Warszawa, 1939, S. 37 ff.
18. Verfassung vom 17. März 1921, Art. 65.
19. Historia państwa i prawa Polski 1918-1939 /Staats- und  
Rechtsgeschichte Polens 1918-1939/, Teil I, S. 204.
20. Verfassungsgesetz vom 15. Juli 1920, enthaltend das orga-  
nische Statut der Wojewodschaft Schlesien, Dz.U.R.P., Nr.  
73, Pos. 497. Vgl. Historia państwa i prawa Polski 1918-  
1939/ Staats- und Rechtsgeschichte Polens 1918-1939/,  
Teil I, S. 128-132.

21. A. A j n e n k i e l, op.cit., S. 101; J. B a r d a c h - B. L e ś - n o d o r s k i - M. P i e t r z a k, op.cit. S. 542-543.
22. Gesetz vom 4. September 1944 über die Organisation und den Wirkungsbereich der Nationalräte; Erlass vom 23. November 1944 über die Organisation und den Wirkungsbereich der regionalen Selbstverwaltung.
23. Gesetz vom 20. März 1950 über die regionalen Organe der einheitlichen Staatsmacht. Vgl. A. B u r d a, op.cit., S. 305 ff.
24. Verfassung vom 22. Juli 1952, Art. 34.

#### VI.

1. J. S. L a n g r o d, O istote sadownictwa administracyjnego, "Gazeta Administracji i Policji Państwowej" /Über das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, "Zeitschrift der Staatsverwaltung und der Staatspolizei"/, Jhg. XV, Warszawa 1933, Nr. 7, S. 231.
2. Vgl. D. L. K e i r, op.cit., S. 515-516; G. R. Y. R a d c l i f e - C. C r o s s, The English Legal System, Aufl. 3, London 1954, S. 329, ff.
3. J. A p p l e t o n, Traité élémentaire du contentieux administratif, Paris 1927, S. 19 ff.; G o d e c h o t, Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Paris 1951, S. 485; W. B r z e z i ń s k i, Sadowa kontrola administracji we Francji /Gerichtskontrolle der Verwaltung in Frankreich/, Warszawa 1960, S. 14 ff. 55 ff.
4. M. S c z a n i e c k i, op.cit., S. 494, 595; L. P. P a u l i, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen zwischen den beiden



Weltkriegen, "Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata", Bd.80, S. 209-210.

5. C. B o r n h a k, Grundriss des Verwaltungsrechts, S.97 ff.; B. D r e w s, Vom Ausbau der preussischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", Bd. 78, Tübingen 1924, S.591 ff.; W. M a i s e l, Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej /Wojewodschaftsverwaltungsgerichte in der Zweiten Republik/, Warszawa-Poznań 1976, S.19-23.
6. O. B a l z e r, op.cit., S. 540-541; E. C. H e l l b l i n g, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, S. 394-396; F. L e h n e, Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof, "Die Habsburgermonarchie", Bd.II, S. 692 ff.
7. Gesetz vom 22. Oktober 1875 über die Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes, "Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Oesterreich", Nr. 36.
8. Obwohl der Regierende Senat /Prawitielstwujuszczij Senat/ in Petersburg gewisse Kompetenzen im Bereich des contentieux administratif besass, war er jedoch kein Verwaltungsgerichtshof sens stricto. Vgl. T. T a r a n o w s k i, Historia prawa rosyjskiego /Geschichte des russischen Rechts/, Teil I, Lwów 1828, S. 142.
9. L. P a u l i, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 205.
10. Verfassung vom 17. März 1921, Art. 73.
11. J. S. L a n g r o d, Zarys sadownictwa administracyjnego /Abriss der Verwaltungsgerichtsbarkeit/, Warszawa 1925, S. 180; W. M a i s e l, Die Rechtsprechung der Wojewod-

schafts-Verwaltungsgerichte in Polen in den Jahren 1919-1939, "Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata", Bd.80, S. 149 ff.; dslb., Wojewódzkie sady administracyjne /Wojewodschaftsverwaltungsgerichte/.

12. Gesetz vom 3. August 1922 über den Obersten Verwaltungsgerichtshof, Dz.U.R.P., Nr.67, Pos. 600. Vgl. J.S.L a n g r o d, Zarys sadownictwa administracyjnego /Abriss der Verwaltungsgerichtsbarkeit/, S. 216 ff.; L. P a u l i, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 213; dslb., De monarchia libri duo, "Studia Historyczne" /Historische Studien/, Jhg. XX. Kraków 1977, H.1, S. 137.
13. Verfassung vom 23. April 1935, Art. 70
14. Historia państwa i prawa Polski 1918-1939 /Staats- und Rechtsgeschichte Polens 1918-1939/, Teil I, S.263-264; J.B a r d a c h-B.L e ś n o d o r s k i-M.P i e t r z a k, op.cit., S.548.
15. Verordnung des Präsidenten der Republik Polen vom 27. Oktober 1932 über den Obersten Verwaltungsgerichtshof, Dz. U.R.P., Nr. 94, Pos. 806.
16. Vgl. Prawo administracyjne /Verwaltungsrecht/, unter der Redaktion von J. S t a r o ś c i a k, S.340 ff.
17. L. P a u l i, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 215.