

# **Landesbibliothek Oldenburg**

**Digitalisierung von Drucken**

## **Oldenburger Jahrbuch des Oldenburger Landesvereins für Geschichte, Natur- und Heimatkunde**

**Oldenburger Landesverein für Geschichte, Natur- und  
Heimatkunde**

**Oldenburg, 1949-1955**

Carl Haase: Die oldenburgische Gemeindeordnung von 1855 und ihre  
Vorgeschichte. Ein Beitrag zur Geschichte der deutschen Selbstverwaltung

**urn:nbn:de:gbv:45:1-3204**

*Carl Haase*

# Die oldenburgische Gemeindeordnung von 1855 und ihre Vorgeschichte

Ein Beitrag zur Geschichte der deutschen Selbstverwaltung

Herrn Professor Dr. phil. Dr. rer. pol. h. c. Hermann Aubin,  
zur Vollendung des 70. Lebensjahres  
in Verehrung gewidmet.

1. Begründung der Arbeit. — 2. Die allgemeingeschichtlichen Zusammenhänge. — 3. Die besonderen oldenburgischen Verhältnisse. — 4. Der Entwurf des Staatsrates Suden vom Dezember 1830. — 5. Die Gemeindeordnung von 1831. — 6. Revisionsversuche bis 1847. — 7. Die Bewegung von 1848 und ihre Bedeutung für die Gemeindeordnung. — 8. Der Entwurf des Ministerialrates Bucholtz von 1849. — 9. Weitere Vorarbeiten bis 1854. — 10. Die Behandlung des Regierungsentwurfes im Landtag 1854—55. — 11 Die Gemeindeordnung von 1855. — 12. Umriss der weiteren Entwicklung bis 1955. — 13. Zusammenfassung.

## 1.

Vor hundert Jahren, am 1. Juli 1855, wurde durch Großherzog Nikolaus Friedrich Peter eine Gemeindeordnung für das Herzogtum Oldenburg erlassen. Auf ihr hat sich in den Grundzügen die gemeindliche Selbstverwaltung des Oldenburger Landes bis 1935, ja, in gewissem Sinne bis heute, aufgebaut. Ganz zu Unrecht ist dieses wichtige und vorbildliche Gesetzgebungswerk außerhalb Oldenburgs so gut wie unbekannt geblieben. Heinrich Heffter erwähnt es in seinem bedeutsamen Werk über die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert<sup>1)</sup> mit keinem einzigen Wort, wie

<sup>1)</sup> Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart (Copyright 1950).

er überhaupt oldenburgische Verhältnisse an keiner Stelle behandelt, — ein bedauerlicher Mangel, der wohl darin begründet ist, daß allgemein zugängliches Schrifttum über oldenburgische Verfassungs- und Verwaltungsfragen bisher nur wenig vorhanden ist<sup>2)</sup>.

So scheint es uns gerechtfertigt zu sein, daß wir die hundertjährige Wiederkehr der Schaffung dieser Gemeindeordnung zum Anlaß einer kurzen Würdigung unter geschichtlichem Blickpunkt benutzen. Eine erschöpfende Behandlung durfte aus Zeit- wie aus Raummangel von vornherein nicht erstrebt werden, und vor allem der historisch interessierte Kommunalpolitiker und Kommunalbeamte wird manches Problem, insbesondere das der kommunalen Finanzwirtschaft, vermissen.

## 2.

Die Gemeindeordnung von 1855 gehört in den großen Zusammenhang einer europäischen Entwicklungslinie, die etwa im 16./17. Jahrhundert beginnt. In ihrem Verlauf wird einerseits die aus dem Mittelalter herrührende Selbstregierung und Selbstverwaltung der Kommunalverbände, der Städte wie der Bauerschaften und Dörfer, mehr und mehr eingeengt zugunsten einer Verstärkung der staatlichen Macht, die mit dem Wort „Absolutismus“ gekennzeichnet ist. Andererseits findet, von den größeren Staaten ausgehend, im gleichen Zusammenhang eine allmähliche Vereinheitlichung der Verwaltung statt, mit dem Bestreben, die gewachsenen Besonderheiten aller Verwaltungseinheiten zugunsten einer zweckhaft gleichmäßigen staatlichen Organisation zu beseitigen.

Diese Tendenzen treffen sich mit dem schon im Mittelalter beginnenden Bestreben, aus dem Bündel unterschiedlichster und mit den Rechten anderer vielfach sich kreuzender Herrschaftsrechte, als das der „Staat“ sich zunächst zeigt, einen Flächenstaat zu formen.

So greifen ganz allmählich, zunächst rein empirisch, wo sich gerade die Gelegenheit bietet, die Territorialherren mehr und mehr in die Rechte und Freiheiten der vielschichtigen, meist genossenschaftlich aufgebauten Selbstverwaltungsorgane ein und versuchen, sie unter ihre Aufsicht zu bringen. Ein neues, mit dem zunehmenden Verfall des Reiches wachsendes partikulares Herrschaftsbe-

<sup>2)</sup> Überhaupt läßt sich der Eindruck nicht verhehlen, daß die oldenburgische Geschichtsforschung in einer gewissen „Inzucht“ auf weiten Gebieten den Anschluß an die Probleme der allgemeinen deutschen Forschung verloren hat und daß der Oldenburger Raum von außen gesehen weitgehend geschichtliches „Niemandland“ ist. Selbst ein so eingehendes und umfassendes Werk wie Fritz H a r t u n g, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 6. Aufl. Stuttgart (1954), schweigt über Oldenburg. Das gleiche gilt für Hermann Louis Brill, Studien zur Entstehung und Entwicklung der deutschen Selbstverwaltung. Jur. Diss. Jena 1928; auch für Hans H a u s s h e r r, Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Berlin 1953. Hier durch vergleichende Forschung energisch Wandel zu schaffen, müßte wichtigstes Anliegen der oldenburgischen Historiker sein.



wußtsein, der Wille zur Selbstbehauptung, fiskalische Interessen und landesväterliches Fürsorgestreben vermischen sich dabei untrennbar.

Diese Entwicklungslinien verstärken sich im 18. Jahrhundert mehr und mehr und laufen schließlich zusammen mit der geistigen Bewegung der „Aufklärung“. In der französischen Revolution finden sie ihren ersten Höhepunkt. Der „dritte Stand“, das Bürgertum, bemächtigt sich der Ideale der Aufklärung und benutzt sie als Waffe, um seine Rechte durchzusetzen. Schon 1789 werden in Frankreich alle alten, historischen Privilegien des Adels und der Städte hinweggefegt. Eine Welle des Rationalismus, der verstandesmäßigen Durchdringung aller Lebensgebiete, flutet durch Frankreich und überflutet von da aus Europa. In der französischen Verwaltung tritt an die Stelle der mittelalterlich-buntscheckigen Vielfalt, wie sie sich bis zuletzt erhalten hatte, der öde, aber zweckmäßige Schematismus der Einteilung in Departements, Arrondissements und Gemeinden. Dabei werden anfängliche Ansätze zu einer echten Selbstverwaltung bald wieder durch die bürokratische Durchdringungskraft des napoleonischen Beamtenstaates zurückgedrängt.

Die Folgen dieser gewaltsamen Beseitigung der Verwaltungseinrichtungen des ancien régime strahlen auf ganz Europa aus. Die französische Revolution und die napoleonische Verwaltung schaffen weitgehend die Leitbilder des staatlichen Neubaus im 19. Jahrhundert. In immer anderer, vielfältiger Synthese von Überkommenem und Neuem werden in allen europäischen Staaten die Gedanken der Aufklärung und der Revolutionszeit verarbeitet und so die Grundlagen geschaffen für einen Staatsaufbau, der den Problemen des industriellen Zeitalters einigermaßen gewachsen ist.

Auf das Ganze gesehen ist seit der Epoche der französischen Revolution die Allmacht des Staates und sein Einwirken auf die Lebensgestaltung auch des letzten seiner Einwohner eine Tatsache, die nicht mehr rückgängig zu machen ist.

Damit geht eine verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Epoche zu Ende, die bei aller Vielfalt im einzelnen doch die Jahrhunderte vom Zerfall des Karolingerreiches bis zur französischen Revolution zu einer geschichtlichen Einheit zusammenspannte. Eine neue Zeit beginnt, eine Zeit der Verstaatlichung und Normierung des gesamten Lebens, wie sie die europäische Geschichte noch nicht gekannt hat.

Zugleich aber taucht damit die Frage auf, wie der Bürger, der, aus seiner kleinen Welt der Dorf- oder Stadtgemeinschaft herausgerissen, sich plötzlich dem Moloch „Staat“ gegenüber sieht, mitwirken kann an der Führung dieses Staates, wie er teilhaben kann am öffentlichen Geschehen. Ein Streben erwacht erneut, das sich im ancien régime mehr und mehr eingeengt sah. Eine sehr unter-



schiedlich organisierte Mitwirkung des Bürgers am Staate bildet sich in den meisten europäischen Staaten aus, ein umfangreiches Schrifttum entsteht, das die geistigen Grundlagen dafür zu klären sucht. Zwischen den Extremen einer möglichst gleichmäßigen und reibungslosen Weiterführung gewachsener Einrichtungen bei nur zögernden Reformen einerseits, wie sie in England in gewissen Grenzen möglich ist, und der Marx'schen Idee einer klassenlosen Gesellschaft andererseits, die auf völlige Aufhebung des Staates überhaupt zielt und so jeden einzelnen nach seinen Fähigkeiten unmittelbar an der Gesellschaft zu beteiligen hofft, steht, sei es als Idee, sei es als Institution, eine ganze Skala andersartiger Versuche, wie sie sich in Deutschland besonders in den verschiedenen Spielarten der konstitutionellen Monarchie ausdrücken. In den wiederkehrenden Revolutionen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts empfangen diese Versuche neuer Staatsgestaltung ihre vorwärtstreibenden Impulse.

In diesem bunten Blütenstrauß neuer Lösungsversuche blüht, insbesondere im deutschen Bereich, das bescheidene Pflänzchen der Selbstverwaltung, teils an Altes anknüpfend, teils neu geschaffen, im ganzen mehr von oben herab verordnet und entsprechend reglementiert, als von unten gewachsen,<sup>3)</sup> eine im Grunde nur recht bescheidene Ergänzung des Obrigkeitsstaates,<sup>4)</sup> aber doch ein Versuch, den Bürger am Staat zu beteiligen, ihn heranzuziehen für Aufgaben, denen der Untertan des 18. Jahrhunderts viel zu sehr entwachsen war. Mit der Gewährung von Verfassungen, mit der Errichtung von Parlamenten, mit dem Aufbau einer kommunalen Selbstverwaltung, sucht der Staat die unausweichlichen Folgerungen aus der durch die Epoche der französischen Revolution geschaffenen neuen Lage zu ziehen, ohne doch „das bürokratische Erbe der absoluten Monarchie“<sup>5)</sup> aufzugeben. Er fängt auf diese Weise das berechtigte Drängen seiner Bürger nach der Beteiligung am Staate ab und schafft sich zugleich die Möglichkeit schärferer Besteuerung, wie sie durch die Lebensbedingungen des modernen Staates erforderlich wird, indem er ein Forum gewinnt, das diese Steuern bewilligen kann<sup>5a)</sup>. Er schafft endlich auf diese Weise Einrichtungen, welche die Verschmelzung der Teilterritorien — vor allem bei den Staaten, die im Verlaufe des napoleonischen Zeitalters ihren Bestand auf Kosten anderer vermehren konnten — zu einem einheitlichen Staatsgebilde zu fördern geeignet sind.<sup>6)</sup>

<sup>3)</sup> Vgl. H e f f t e r , S. 124 ff., der darauf hinweist, daß die Selbstverwaltung auch in Süddeutschland ein Geschenk der Regierungen ist.

<sup>4)</sup> Ebd. S. 6.

<sup>5)</sup> Ebd. S. 64.

<sup>5a)</sup> Vgl. z. B. für Baden: August Wilhelm B l a s e , Die Einführung konstitutionell-kommunaler Selbstverwaltung im Großherzogtum Baden. Phil. Diss. Freiburg i. Br. 1938, S. 47, 51.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu auch H a r t u n g , Verfassungsgeschichte, S. 198 ff.

Rechtseinheit und Verwaltungseinheit, diese beiden Leitbilder aus der Zeit der französischen Revolution,<sup>7)</sup> schweben jedem deutschen Landesfürsten vor, mag er im übrigen noch so patriarchalisch, absolutistisch, reaktionär gesonnen sein. Die Instrumente für ihre Verwirklichung sind zunächst ein scharfer Beamtenabsolutismus und Bürokratismus. Jenes andere Leitbild aber, Beteiligung des Bürgers am Staate, etwa in der Form der im Artikel 13 der Deutschen Bundesakte vom 10. Juni 1815 zugesagten landständischen Verfassung, wird nur in möglichst schwacher Dosierung verwirklicht; das führt mit dazu, daß die verschiedenen Revolutionswellen, die Europa erschüttern, als Versuche, diese Rechte den Herrschern doch noch zu entreißen, auch nach Deutschland überspringen.

### 3.

Wir müssen versuchen, die Vorgeschichte der oldenburgischen Gemeindeordnung von 1855 in diese weiteren Zusammenhänge zu stellen, um zu zeigen, wie dieses Gesetz sich in den Rahmen der allgemeinen deutschen Verfassungsentwicklung, aber auch der besonderen oldenburgischen Verhältnisse einordnet, wo grundlegende Unterschiede zur allgemeinen Entwicklung bestehen, wie sie historisch zu erklären sind und welche Folgerungen sich daraus für den weiteren Ablauf der gemeindlichen Verfassungsentwicklung, teilweise bis in unsere Tage, ergeben. Ein Eingehen auf manche trockenen Einzelheiten wird dabei nicht zu vermeiden sein.

Die oldenburgische Verfassung in der Zeit vor der französischen Revolution unterschied sich in einem Punkte grundlegend von der der anderen deutschen Staaten: Es gab im Herzogtum Oldenburg keine Landstände.<sup>8)</sup> Seitdem im Jahre 1773 die dänische Herrschaft über Oldenburg in dem großen Länderaustausch zwischen Dänemark und Rußland um Schleswig-Holstein zu Ende gegangen war und Friedrich August, der Bischof von Lübeck, Herzog von Oldenburg geworden war, hatte ein durch keinerlei Stände beschränkter Absolutismus sich in dem kleinen Staate ausbreiten können. Dieser Absolutismus wurde allerdings in seinen Auswirkungen dadurch gemildert, daß mit Friedrich Augusts Nachfolger Herzog Peter Friedrich Ludwig ein Fürst die Herrschaft übernahm, der sein hohes Amt als eine Aufgabe auffaßte, die nach Kräften zum Wohle der Untertanen zu meistern sei.

Auch als er nach seiner Rückkehr aus Rußland, wohin er vor den Franzosen ausgewichen war, Ende des Jahres 1813 die Regierung wieder übernahm, sah er keine Veranlassung, den Absolutismus preiszugeben, den er für sein Land als die vorteilhafteste Regie-

<sup>7)</sup> Vgl. Heffter, S. 106.

<sup>8)</sup> Anton Kohnen, Zur Vorgeschichte des I. Oldenburgischen Landtags, Oldenbg. Jb. XXXI/1927, S. 204 ff. — In Baden übrigens auch nicht; vgl. Blase (Anm. 5a), S. 50.



rungsform betrachtete. Er folgte also nicht dem Vorbild vieler anderer deutscher Staaten, die, beginnend mit Sachsen-Weimar-Eisenach im Jahre 1816, landständische Verfassungen einführten. Die Verwirklichung des Artikels 13 der Deutschen Bundesakte, in dem es hieß: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung statthaben“, wurde, so viel ich erkennen kann, von Peter Friedrich Ludwig nie ernsthaft ins Auge gefaßt<sup>9)</sup>. Zwar war auch sein Land, wie die süddeutschen Staaten, durch die Ereignisse des Revolutionszeitalters beträchtlich vergrößert worden, vor allem durch die Gewinnung großer Teile des ehemaligen Niederstiftes Münster; aber er verzichtete auf das Mittel, durch eine Ständevertretung ein Organ zu schaffen, welches als ein gemeinsam handelndes zur Zusammenschweißung der heterogenen Teile des Staatswesens dienen konnte. Er begnügte sich mit einem zweckmäßig verbesserten und einheitlichen Verwaltungsaufbau, und verstand es durch eine maßvolle Innenpolitik, die neuen Bürger allmählich für den Staat zu gewinnen. Eine ebenfalls einheitliche Gesetzgebung tat das übrige. Auch er bediente sich also durchaus der Leitbilder, welche die vorangegangene Epoche geliefert hatte, aber eben, wie alle deutschen Fürsten, in der ihm angemessen erscheinenden Auswahl.

Im Zusammenhang mit dieser rationalen Organisation seines Staates hat Peter Friedrich Ludwig schon vor 1811 mit dem Gedanken gespielt, „für alle Ämter des Herzogtums unter schonamer Erhaltung örtlicher Eigentümlichkeiten eine durchgehende Gemeindeordnung zu schaffen“<sup>10)</sup>. Aber dieser Plan wurde nicht verwirklicht und hätte, wenn er je ausgeführt worden wäre, wohl ganz den Stempel des Aufklärungszeitalters getragen, in dem die Bildung des Herzogs noch wurzelte. So kam es nur zu einigen Rahmenverfügungen in der Beamteninstruktion vom 26. Sept. 1814<sup>11)</sup>.

Peter Friedrich Ludwigs Nachfolger Paul Friedrich August sah zunächst keinen Anlaß, von der bewährten absolutistischen Praxis abzugehen, und erst als im Jahre 1830 auf Grund der Pariser Julirevolution „wieder frischer Wind in die dumpfe Luft des Deutschen Bundes“<sup>12)</sup> getragen wurde und die Notwendigkeit einer Beteiligung der Bürger am Staate sich als unabweisbar und unaufschiebbar erwies, schritt er zur Reform.

<sup>9)</sup> Anders: K o h n e n , Vorgeschichte, S. 206 ff.; (Günther) J ( a n s e n ) , Zur Vorgeschichte des oldenburgischen Staatsgrundgesetzes, Jahrb. f. d. Gesch. d. Herzogtums Oldenburg 2/1893, S. 1—13. — Ihrer Ansicht vermag ich aber auch nach dem von ihnen selbst vorgelegten Material nicht zu folgen.

<sup>10)</sup> Gustav R ü t h n i n g , Oldenburgische Geschichte, 2 Bde., Bremen 1911, Bd. II, S. 46, vgl. S. 73 f., 474.

<sup>11)</sup> Instruction für die Beamten im Herzogthum Oldenburg. 1814. — Den Hinweis auf diese wichtige Instruktion verdanke ich Herrn Oberkreisdirektor Dr. H a r t o n g , Cloppenburg. Ihm sei an dieser Stelle auch für seinen kritischen Rat zu manchen anderen Punkten der Arbeit gedankt. — Hier kommen vor allem die §§ 96—101 der Instruktion in Frage.

<sup>12)</sup> H e f f t e r , S. 133.

Da nun auf Grund der geschichtlichen Entwicklung jeglicher Ansatzpunkt alter Landstände für den Aufbau einer landständischen Verfassung fehlte<sup>13)</sup>, so glaubte man sich auch jetzt noch nicht in der Lage, eine Verfassung gewähren zu können, sondern hielt es für vorteilhafter, zunächst durch Schaffung einer Gemeindeordnung mit beschränkter Selbstverwaltung den Bürger an die Mitarbeit im Staate zu gewöhnen. Zugleich hoffte man wohl auch, ihn mit dieser Gabe als einer Art Abschlagszahlung auf die Verfassung<sup>14)</sup> zunächst beruhigen und abspeisen zu können, zumal sich bald herausstellte, daß die verwandten Staaten Dänemark und Rußland mit der Schaffung von oldenburgischen Landständen, wie man sie dann doch ins Auge faßte, nicht einverstanden waren<sup>15)</sup>.

So ergibt sich als eine der Grundtatsachen der oldenburgischen Verfassungsgeschichte, daß — genau umgekehrt wie bei der Mehrzahl der anderen deutschen Staaten — in Oldenburg die Gemeindeordnung der landständischen Verfassung nicht folgte, sondern voranging. Man konnte und wollte ganz von unten herauf aufbauen.

Eine andere Entwicklungslinie scheidet ebenfalls den Gang des Verwaltungs- und Verfassungsaufbaus von dem anderer deutscher Staaten. Man legte in Oldenburg der politischen Gemeinde nicht die Bauerschaft, das Dorf, die Ortschaft zugrunde, sondern das Kirchspiel. Das hatte zur Folge, daß die politischen Gemeinden von vornherein sehr groß waren. Da sich diese Großgemeinden bewährten, so behielt man sie bei und legte sogar noch Kirchspiele zu politischen Gemeinden zusammen. So lag schon vor der oldenburgischen Verwaltungsreform vom Jahre 1933<sup>16)</sup> die Durchschnittsgröße der Gemeinden in Oldenburg an Fläche wie an Bevölkerung weit über der des übrigen Reichsgebietes<sup>17)</sup>.

Auch diese Entwicklung ist geschichtlich bedingt. Während des ancien régime kreuzten und überschnitten einander in Oldenburg sehr verschiedene Gemeindeverbände, Bauerschaften, Kirchspiele, Schulgemeinden, Deich- und Sielverbände usw. Die kleinste politische Einheit war zumeist, wenn auch nicht immer, die Bauerschaft. Sie führte ein vom Staat kaum beeinflusstes Eigenleben, das sich in höchst unterschiedlichen Organisations- und Besteuerungsformen ausdrückte. Gemeinsam dürfte aber allen Bauerschaften gewesen sein, daß das volle Recht an der Genossenschaft an den Grundbesitz geknüpft war<sup>18)</sup>. Die Selbstverwaltung war sozusagen voll-

<sup>13)</sup> Vgl. K o h n e n , Vorgeschichte, S. 206 ff.; J a n s e n , Vorgeschichte, S. 1.

<sup>14)</sup> Hermann L ü b b i n g , Oldenburgische Landesgeschichte, Oldenburg (Oldb), o. J. (1953), S. 157.

<sup>15)</sup> Ebd. S. 158; K o h n e n , Vorgeschichte, S. 214 ff.

<sup>16)</sup> Vgl. T h e i l e n - C a r s t e n s , Die Oldenburgische Verwaltungsreform vom Jahre 1933, Oldenburg i. O. 1934.

<sup>17)</sup> Ebd. S. 20.

<sup>18)</sup> R ü t h n i n g , Bd. II, S. 50 f.

kommen. Der Staat war noch weitgehend desinteressiert und mischte sich kaum hinein, da die Landesherrschaft auf Grund großen Allodialbesitzes und — seit der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts — der hohen Weserzolleinnahmen keine allzu hohen finanziellen Ansprüche zu stellen brauchte. Auch das Kriegsaufgebot war wegen der abgelegenen Lage der Grafschaften kein Anliegen, das zu strenger Zentralisation hätte nötigen können. Rüthning<sup>19)</sup> hat die Vielfalt dieser örtlichen Selbstverwaltung und das allmähliche Vordringen des Staates und seiner Bevormundung seit dem 17. Jahrhundert — die aber zugleich auch der Willkür der Strafen und Bußen ein Ende setzte und seit dem 18. Jahrhundert eine Berufung an die ordentlichen Gerichte möglich machte — eingehend geschildert.

Der für unseren Zusammenhang wichtigste Schritt war die Neuregelung des Armenwesens im Jahre 1786. Das Armenwesen war immer ein wichtiges Anliegen der untersten Stufe der Verwaltung gewesen. Jetzt wurde als räumliche Grundlage für die Armenfürsorge nicht die Bauerschaft, sondern das Kirchspiel, ursprünglich ein Verband mit rein kirchlicher Zwecksetzung, gewählt<sup>20)</sup>.

Mit dieser Regelung übernahm das Kirchspiel eine wichtige Verwaltungsaufgabe, wir würden heute sagen: als Auftragsangelegenheit des Staates. Damit war der erste Schritt zu seiner Ausbildung als politische Gemeinde getan. In der folgenden Zeit scheint sich dieser Zustand fortgebildet und gefestigt zu haben. Von der Bauerschaft als Grundlage des Verwaltungsaufbaus, wie es unter Peter Friedrich Ludwig vor 1811 noch einmal geplant, aber nicht verwirklicht wurde<sup>21)</sup>, sah man nach 1813 wieder ab. Die Beamteninstruktion von 1814<sup>22)</sup> unterscheidet schon Bauerschaftsversammlungen (§ 96), Kirchspielsversammlungen (§ 97), und Amtsversammlungen (§ 98). Auch der Kirchspielsausschuß erscheint hier bereits neben dem Kirchspielsvogt; aber das Kirchspiel ist doch noch weit davon entfernt, politische Gemeinde zu sein, es ist vorwiegend für Kirchen- und Armensachen zuständig. Bauerschaft und Kirchspiel scheinen einander an Bedeutung für die Verwaltung etwa die Waage zu halten.

Als man 1830 daran ging, eine Gemeindeordnung vorzubereiten, stand es schon außer Frage, daß als Flächengrundlage der künftigen politischen Gemeinde das Kirchspiel zu wählen sei.

Die Idee einer einheitlichen Gemeindeordnung lag an sich in der Luft, seitdem 1808 die Steinsche Städteordnung für Preußen eingeführt worden war, — die große Anregung und das immer

<sup>19)</sup> Ebd. S. 45 ff.

<sup>20)</sup> Vgl. Theilen-Carstens, S. 20. — Vgl. auch Walther Schücking, Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg, Tübingen 1911, S. 201.

<sup>21)</sup> Vgl. R ü t h n i n g, Bd. II, S. 474.

<sup>22)</sup> Vgl. Anm. 11.



wieder herangezogene Vorbild für alle deutschen Städte- und Gemeindeordnungen<sup>23</sup>). In diesen Ordnungen verband sich das Streben des Staates nach Reglementierung und Vereinheitlichung der Gesetzgebung und des Verwaltungsaufbaus mit der Notwendigkeit, den Staatsbürgern eine gewisse Selbstverwaltung zu gewähren.

Die entscheidenden Probleme, die in allen derartigen Ordnungen eine andere Lösung fanden, waren dabei in erster Linie das Verhältnis von Staatsaufsicht bzw. Staatseinwirkung und Selbstverwaltung, dann aber auch die verschiedenen Fragen des inneren Aufbaus dieser Selbstverwaltung in Auseinandersetzung mit den Theorien der Gewaltenteilung und ihrer praktischen Anwendung auf so kleine und übersehbare Gemeinwesen, wie Städte und Landgemeinden. Das heute so sehr dringende Problem der gemeindlichen Finanzen trat demgegenüber etwas zurück und soll daher von uns auch nur gestreift werden. Es schob sich allerdings bald mehr und mehr bei einem besonderen Fragenkreis in den Vordergrund, dem eng verflochtenen Komplex Heimatrecht — Armenfürsorge — Freizügigkeit.

Es ist selbstverständlich, daß die Lösungsversuche des Gemeindeverwaltungsproblems in den einzelnen deutschen Bundesländern stark voneinander abhängig sind. Allen gemeinsam ist eine von Süd- und Westdeutschland kommende Entwicklungsrichtung, die ländlichen Kommunalverbände weitgehend der städtischen Selbstverwaltung anzugleichen<sup>24</sup>). Die Abhängigkeitslinien der einzelnen Ordnungen durchkreuzen einander so sehr, daß selbst bei sorgfältigster vergleichender Untersuchung jeder einzelnen Institution kaum alle Beziehungen und Abhängigkeiten geklärt werden könnten. Alle aber, so auch die oldenburgische Gemeindegesetzgebung<sup>25</sup>), setzen sich irgendwie mit der Stein'schen Städteordnung von 1808 auseinander.

#### 4.

Den Anstoß zur Schaffung einer oldenburgischen Gemeindeordnung gaben ohne Zweifel die Pariser Ereignisse des Jahres 1830<sup>26</sup>). Allerdings dürften auch der Tod Peter Friedrich Ludwigs und der Übergang der Herrschaft auf Paul Friedrich August nicht ohne Einfluß gewesen sein. Wir können die einzelnen Phasen der Entwicklung hier nur in den knappsten Umrissen verfolgen.

<sup>23</sup>) So findet auch die Reglementierung gemeindlichen Lebens in Oldenburg schon einen ersten Vorläufer 1820 in der gemeinsamen Städteordnung für die vier „südoldenburgischen“ Städte Wildeshausen, Vechta, Cloppenburg und Friesoythe. — Vgl. Dietrich Kohl, Das ältere Verfassungsrecht der südoldenburgischen Städte, Niedersächs. Jahrb. 9/1932, S. 155, 179; Lübning, Landesgeschichte, S. 154.

<sup>24</sup>) Heffter, S. 16.

<sup>25</sup>) Vgl. Otto Hollje, Die Gemeinde-Ordnung für den Landesteil Oldenburg, Oldenburg 1930, Kommentar, S. 1.

<sup>26</sup>) Vgl. R ü t h n i n g, Bd. II, S. 521.



Im Dezember 1830 hatte Carl Friedrich Ferdinand Suden<sup>27)</sup>, Staatsrat und Vizepräsident der Oldenburgischen Regierung<sup>28)</sup>, einen ersten Entwurf<sup>29)</sup> fertiggestellt unter dem Titel:

„Erster Entwurf zu einer allgemeinen Gemeinde-Ordnung für das Herzogthum Oldenburg. Als Grundlage zu einer demnächstigen commissarischen Berathung und weiteren Bearbeitung aufgestellt von dem Staatsrath Suden. Oldenburg im Decbr. 1830“.

Wir beschränken uns bei der Erörterung dieses Entwurfs auf eine Behandlung der Fragen der gemeindlichen Selbstverwaltung im engeren Sinne, lassen also fort, was über die Amts- und Kreisverfassung gesagt ist.

Dem Entwurf des Staatsrates Suden kommt insofern für die Geschichte der oldenburgischen Gemeindeverfassung eine ganz besondere Bedeutung zu, als er am Anfang der ganzen langen Kette von Lösungsversuchen des Gemeindeproblems steht. Es wird ja von nun an in Oldenburg nie mehr versucht, einen völlig neuen Ansatz zu schaffen, sondern die vorhandenen Entwürfe und Regelungen werden jeweils nur weiterentwickelt, so daß sie alle, letztlich bis 1935, auf den Suden'schen Entwurf zurückgehen.

Sudens Entwurf, dessen Vorgeschichte im einzelnen ich bisher nicht zu klären vermochte, lehnt sich in der Terminologie und einigen Grundzügen an die Beamteninstruktion von 1814, §§ 96—101, an. Er ist aber andererseits auch nicht zu denken ohne die Stein'sche Städteordnung von 1808, obwohl eine unmittelbare Abhängigkeit kaum zu erweisen ist. Der Zusammenhang mit der Städteordnung Steins zeigt sich im ganzen sehr viel mehr in dem rein formalen

<sup>27)</sup> Die bisherige oldenburgische Geschichtsforschung hat von diesem Manne noch keinerlei Notiz genommen. In den bisherigen Bänden des Oldenburger Jahrbuches wurde er niemals erwähnt (vgl. K. S i c h a r t, Register zum Oldenb. Jb. u. den Berichten des Altertumsvereins, Personen- und Ortsindex, Masch.-Schr. im Niedersächs. Staatsarchiv in Oldenburg). Nur Chr. F. S t r a c k e r j a n, Oldenburgisches Gelehrten-Lexicon (Handschrift im StA Oldenb.) bringt einige Daten. Daraus ist zu entnehmen, daß Suden am 26. Dez. 1780 in Arolsen geboren wurde, 1800—1802 in Göttingen Jura studierte und dann in Wien die Praxis des Staatsrechtes und des Reichsprozesses kennenlernte. Darauf trat er in Waldeckische Dienste, reiste viel in Europa umher, trat 1814 als Geheimer Legationsrat in kurhessische und schließlich 1815 in oldenburgische Dienste. Er veröffentlichte (teils anonym) eine Anzahl von staatsrechtlichen Schriften. Genannt wird: Berichtigung der wesentlichen Punkte. (Points essentiels relatifs à l'affaire de la Seigneurie de Kniphausen appartenante au Comte de Bentinck) die Angelegenheit des Grafen v. Bentinck wegen der Herrschaft Kniphausen betr. 1819. 8°. — Nach Ausweis der oldenburgischen Staatskalender war er 1816 bis 1829 Regierungsrat, 1829 bis 1831 Mitglied der Kommission zur Wahrnehmung der Hoheitsrechte über Kniphausen, 1830 und 1831 Staatsrat und Vizepräsident der Regierung, 1832—1839 Staatsrat, 1840 und 1844 geheimer Staatsrat. — Nach dem in der Kabinettsregistratur (StA Oldenb., Bestd. 31) vorliegenden Material scheint er nach 1831 verschiedene Funktionen, offenbar mehr kommissarischer Art, wahrgenommen zu haben, so offenbar bei den Weserschiffahrtsverhandlungen mit Bremen. — Eine kleine Sonderstudie über diesen unbekannteren und offenbar doch nicht unbedeutenden hohen Staatsbeamten würde vielleicht lohnen; hier muß darauf verzichtet werden.

<sup>28)</sup> Die R e g i e r u n g ist die Höhere Landesbehörde für das Herzogtum Oldenburg. Ihr unterstehen u. a. das Deich-, Post-, Polizei- und Medizinalwesen. Sie ist Aufsichtsbehörde für die Ämter und die ihnen nachgeordneten Gemeinden. Sie selbst untersteht der Obersten Landesbehörde, dem für alle drei Landesteile (Oldenburg, Eutin und Birkenfeld) zuständigen Staats- und Kabinettsministerium.

<sup>29)</sup> StA Oldenburg, Bestand 31, Schrank 13 — 72 — 3, Kommissionsakten, Fasc. I.



Aufbau der gemeindlichen Verwaltung, als in einer Nachahmung des eigentlichen Selbstverwaltungsvorbildes. Die bei Stein sehr weitgehende Selbstverwaltung unter starker Beschränkung der staatlichen Aufsicht erreicht Suden nicht. Insofern ist sein Entwurf noch vorwiegend ein Erzeugnis jenes staatlichen Bevormundungsdenkens, wie es sich in der Restaurationszeit immer wieder durchzusetzen suchte.

Sudens Entwurf geht im Gegensatz zur Beamteninstruktion von 1814, die der Bauerschaft noch einen weiten Arbeitsraum beließ, grundsätzlich davon aus, daß das Kirchspiel die Grundlage der Gemeindeverfassung und -verwaltung bilden soll (Art. 1). Die Bauerschaften und die Korporationen mit engeren Zweckbestimmungen, wie etwa die Deich- und Sielgenossenschaften, treten demgegenüber ganz zurück, viel stärker als es später in der endgültigen Fassung der Gemeindeordnung der Fall ist.

Der Entwurf unterscheidet in der Gemeinde, die er noch „Kirchspiel“ nennt, zwei verschiedene Gremien:

1. die Kirchspielsversammlung,
2. den Kirchspielsvorstand.

Der Kirchspielsvorstand setzt sich wiederum zusammen aus

- a) dem Kirchspielsvogt,
- b) den Beigeordneten,
- c) dem Kirchspielsausschuß.

Dem Kirchspielsvorstand sind als untere Organe der Kirchspielseinnehmer und der Kirchspielsfeldhüter unterstellt.

Mit den hier gewählten Bezeichnungen liegen bereits die Ausdrücke im wesentlichen fest, mit denen die verschiedenen Gremien und Personen auch in der Gemeindeordnung von 1831 bezeichnet werden.

Die Kirchspielsversammlung setzt sich aus allen stimmberechtigten Personen des Kirchspiels zusammen (Art. 11). Wesentliche Bedingung der Stimmfähigkeit ist: Wohnsitz und Grundbesitz im Kirchspiel (Art. 7). Kapitalvermögen oder hohes Einkommen gibt also, ganz gleich wie groß, kein Stimmrecht. Ebenso darf nicht stimmen, wer aus Armenmitteln erhalten wird (Art. 8).

Die Kirchspielsversammlung darf nur auf Verfügung des Amtes zusammentreten (Art. 12), und auch Vorsitz und Geschäftsleitung fallen in der Regel dem Amte zu (Art. 14). Ebenso soll das Original des Versammlungsprotokolls dem Amt zugeleitet werden (Art. 16). Hier zeigt sich bereits, wie sehr Suden und der ihm wesensverwandte Oldenburger Beamtenkreis, mit dem er doch den Entwurf durchgesprochen haben wird, willens sind, an der scharfen Staatsaufsicht festzuhalten.

Der Kirchspielsausschuß wird in dem Entwurf häufig zusammen mit dem Kirchspielsvogt und den Beigeordneten genannt. Man bezeichnet sie alle zusammen als Kirchspielsvorstand (Art. 22). Eine strenge Scheidung etwa von Kirchspielsausschuß als beschließendem und Kirchspielsvogt als ausführendem Organ ist noch nicht zu erkennen, wie überhaupt die Kompetenzen der einzelnen Organe nur höchst unklar gegeneinander abgegrenzt sind.

Interessant ist, was der Entwurf (Art. 24) über die Befähigung der Vorstandsmitglieder sagt: Sie müssen „wenigstens die nothdurftigsten Kenntnisse vom Lesen, Schreiben und Rechnen sich erworben haben“. Bereits die erste Durchsicht — vielleicht von der Hand v. Bergs — verbessert allerdings mit Bleistift: Sie sollten „wenigstens die zu solchen Ämtern erforderlichen nothdurftigsten Kenntnisse sich erworben haben“.

Die Wahl des Kirchspielsausschusses soll durch die Kirchspielsversammlung erfolgen (Art. 19, 57). Wie die Kirchspielsversammlung darf sich auch der Ausschuß nur auf Antrag oder mit Genehmigung des Amtes versammeln (Art. 58), und das Amt soll auch in der Regel die Versammlung leiten (Art. 59). Aufgabe des Ausschusses ist Beratung, Mitaufsicht und Mitbestimmung namentlich bei der Verwaltung des Gemeindevermögens (Art. 55). Beschlußfähig ist er, wenn zwei Drittel der Mitglieder versammelt sind (Art. 60). Er faßt seine Beschlüsse mit absoluter Mehrheit (Art. 62). In diesen letzten beiden Bestimmungen könnten die §§ 121 und 122 der Stein'schen Städteordnung als Vorbild gedient haben.

Ähnliches mag auch gelten für das Verfahren bei der Bestellung des Kirchspielsvogtes. Dieser wird vom Kirchspielsausschuß nicht gewählt, sondern der Ausschuß schlägt drei Personen vor (Art. 26, 41). Der Vorschlag geht mit dem Votum des Amtes an die Regierung, und diese wählt entweder eine Person aus und ernennt sie, oder sie bittet um einen anderen Vorschlag. Die Präsentation von drei Personen und darauffolgende Auswahl und Bestätigung durch den Landesherrn findet sich in der Stein'schen Städteordnung § 153 bei der Bestellung des Oberbürgermeisters.

Die Beigeordneten und der Kirchspielsausschuß bedürfen der Bestätigung durch das Amt (Art. 26), was etwa dem § 152 der Stein'schen Städteordnung entsprechen würde.

Der Kirchspielsausschuß soll ferner das Vorschlagsrecht für Kirchspielseinnehmer und Feldhüter haben (Art. 33, 36), diese werden aber durch die Kirchspielsversammlung gewählt (Art. 19), und, wie auch der Kirchspielsvogt, durch das Amt verpflichtet.

Endlich soll der Ausschuß den Voranschlag beraten und begutachten und die Rechnungen des Vorjahres prüfen (Art. 91, 113).

Insgesamt zeigt sich bei der Betrachtung von Kirchspielsversammlung und Kirchspielsausschuß zweierlei:

Einmal haben die maßgebenden Beamten, die hinter dem Entwurf Sudens stehen, wie auch Suden selbst, in der kurzen Zeit vom Juli 1830 bis zum Dezember noch keine klare Vorstellung von der Scheidung der Kompetenzen zwischen beiden Gremien entwickeln können, zumal jede praktische Erfahrung auf diesem Gebiet in Oldenburg selbst fehlte.

Zum anderen aber haben diese Beamten, ganz gleich, aus welchen Motiven heraus, durchaus den Willen, den Staatsbürgern zunächst nur sehr wenig Selbstverwaltung einzuräumen und die gemeindliche Verwaltung von Staats wegen nach Kräften unter Kontrolle zu halten.

Diese Tendenz zeigt sich auch in den Anweisungen für den Kirchspielsvogt. Die Regierung hat, wie wir sahen, durch Auswahl aus drei präsentierten Kandidaten oder gar durch Zurückweisung derselben und Einforderung neuer Vorschläge maßgebenden Einfluß auf seine Bestellung. Zudem soll er ausdrücklich ein Anstellungspatent von der Regierung erhalten (Art. 27), so daß er geradezu zum Beamten, zum Staatsdiener wird. Sein Amt wird in der Doppelstellung als Gemeindebeamter einerseits und als landesherrlicher Beamter andererseits schon klar erkannt. So wird er als „erster Kirchspiels-Vorgesetzter, handelnder und ausführender Official“ bezeichnet (Art. 40). Die Beigeordneten, die dem Ausschuß angehören, haben nur beratende Stimmen, der Kirchspielsvogt soll an ihre Vorschläge nicht gebunden sein (Art. 42).

Dem Kirchspielsvogt ist also gegenüber der Gemeinde und ihrem Ausschuß eine sehr starke Stellung zugeordnet, während er andererseits selbst wieder weitgehend vom Staat abhängig ist, — eine Regelung, die echter Selbstverwaltung nur wenig Spielraum läßt.

Werfen wir noch einen letzten Blick auf die Finanzen, so finden wir auch hier eine starke Anteilnahme des Staates. So bedarf jede Aufnahme von Kapital der Genehmigung der Regierung (Art. 82), ebenso die Führung jedes Prozesses durch die Gemeinde (Art. 85). Der Voranschlag wird vom Kirchspielsvogt zusammen mit den Beigeordneten und dem Einnehmer aufgestellt (Art. 90) und wandert dann über den Ausschuß (Art. 91) und das Amt (Art. 93) an die Regierung (Art. 94), die ihn ratifiziert. Den gleichen Weg muß auch die Gemeinderechnung gehen. Sie wird schließlich von der Regierung geschlossen (Art. 108—115).

Der Voranschlag mit dem Protokoll des Ausschusses wie auch die Rechnung werden allerdings jeweils, bevor sie an das Amt gehen, der Öffentlichkeit zur Einsicht vorgelegt (Art. 92, 118).

Betrachten wir den Entwurf des Staatsrates Suden noch einmal abschließend unter den von uns als entscheidend herausgestellten Gesichtspunkten, so dürfen wir feststellen:



1. Gegenüber der sehr starken Betonung der Staatsaufsicht kann von einer echten gemeindlichen Selbstverwaltung nur sehr bedingt gesprochen werden.

2. Innerhalb des gemeindlichen Verwaltungsaufbaues ist noch keine klare Scheidung der Kompetenzen von Kirchspielsversammlung, Kirchspielsausschuß und Kirchspielsvogt erkennbar.

Wir werden zu prüfen haben, ob und wie diese Hauptprobleme in der endgültigen Fassung von 1831 gelöst werden.

## 5.

Am 14. Dezember 1830 schlägt der Geheime Rat im Staats- und Kabinettsministerium<sup>30)</sup> Günther Heinrich von Berg dem Großherzog die Bildung einer Kommission für die Einführung einer Gemeindeordnung vor<sup>31)</sup>. Er verweist dabei auf den vorliegenden Entwurf Sudens als Beratungsgrundlage. Ferner weist er darauf hin, daß die landständische Verfassung in Oldenburg keine Vorbilder habe, und daß die Teilnahme der Bevölkerung an öffentlichen Angelegenheiten nur gering sei. In Übereinstimmung mit Suden hält auch er das Kirchspiel für die geeignete Grundlage der gemeindlichen Verwaltung. Er schreibt:

„Es müßte zunächst nur auf die Gemeinheit (Gemeinde) gesehen werden, welche in ihrem Verein ein allen Gemeindegliedern gemeinsames, bleibendes Interesse hat. Dieß ist bey den Kirchspielen der Fall. Bauerschaften mit ihren ganz speciellen Angelegenheiten sind nur eine Unterabtheilung, die sich nicht einmahl überall findet und zu wenig bedeutend ist, um als politische Körperschaft aufzutreten. Andere Vereine, welche nur für besondere Gegenstände gemeinsamen Interesses, nicht für alle die, welche das Beysammenwohnen herbeyführt, gestiftet sind und die Rechte einer Gemeinheit genießen, kommen hier nicht in Betracht, wiewohl auch für sie eine freyere und thätigere Wirksamkeit als wünschenswerth erscheinen kann, nahmentlich für die Deich- und Sielachten, die Schulachten pp. Auch die städtischen Gemeinheiten, die, wenn auch zum Theil nur provisorisch, bereits geordnet sind, wären vorerst bey Seite zu setzen. Auf die ländlichen Gemeinheiten wäre zunächst das Augenmerk zu richten, indem bey uns der Bauernstand ein zu großes Übergewicht hat, als daß nicht die Gemeindeverfassung, die ihn angeht, sowohl überhaupt als insbesondere in Beziehung auf seine Vorbereitung zu einer landständischen Verfassung die Aufmerksamkeit vorzüglich in Anspruch nähme.“

In den letzten Sätzen kommt die Absicht, die Gemeindeordnung als Vorstufe für eine landständische Verfassung zu betrachten, schon ganz klar zum Ausdruck. Unter den zustimmenden Voten der

<sup>30)</sup> Das Staats- und Kabinettsministerium ist die Oberste Landesbehörde für alle drei Landestheile (Oldenburg, Eutin, Birkenfeld). — Vgl. Anm. 28.

<sup>31)</sup> StA Old. Bestd. 31, Schrank 13 — 72 — 3, Konv. I.



Kabinettsmitglieder ist besonders das des Geheimen Rats und Staats- und Kabinettsministers Carl Ludwig Friedrich Joseph Baron von Brandenstein nicht ohne Interesse. Er schreibt:

„Das vorgeschlagene commissarische Geschäft halte ich nicht nur an sich für sehr wünschenswerth, sondern auch als vorbereitende Maasregel für die dereinstige daraus hervorgehende landständische Verfassung für sehr dringend. Das Land, von dem der dahin abzielende Wunsch schon so vielfach ausgesprochen worden ist, wird daraus die Überzeugung entnehmen können, daß die Staatsregierung den Geist der Zeit erkennt und die Wünsche der Unterthanen berücksichtigen will. Ein ruhiges Erwarten der weiteren Entwicklung wird davon die glückliche Folge seyn.“

Hier sehen wir bereits, wie die Staatsregierung in der Gemeindeordnung eine Art Abschlagzahlung für die landständische Verfassung sehen möchte, die geeignet ist, die Gemüter abzulenken und zu beruhigen.

Am 24. Dezember legt von Berg noch einmal ein „pro memoria“ über die Gemeindeordnung mit Vorschlägen für die der geplanten Kommission zu erteilende Instruktion vor<sup>32)</sup>. In diesem Schriftstück werden zum Teil die Gedanken des Schreibens vom 14. Dezember wiederholt. Von Berg wirft aber auch die Frage der Amtsverbände als Vorbereitung für die Landstände auf. Er äußert ferner die Ansicht, daß die Stadtverfassungen zu verschieden seien, als daß man an eine allgemeine Städteordnung denken könne. Ihm schwebt, wie Suden, zunächst nur eine Ordnung der Landgemeinden vor.

Wenige Tage später, am 28. Dezember 1830, setzt der Großherzog eine Kommission für die Ausarbeitung der Landgemeindeordnung ein, mit dem ausdrücklichen Hinweis, daß die geplante Ordnung als Grundlage für eine künftige landständische Verfassung gedacht sei<sup>33)</sup>.

Der Kommission gehören an: der Geheime Rat von Berg als Vorsitzender, ferner der Konferenzrat Christian Ludwig Runde, Präsident des Oberappellationsgerichtes, der Staatsrat Suden, der Staatsrat und Geheime Kabinettsrat Johann Friedrich Mutzenbecher vom Staats- und Kabinettsministerium, der Regierungsrat Johann Wilhelm Detlev Georg, vorsitzender Rat in der Kammer, der Kammerrat Gerhard Friedrich August Jansen, der Kanzleirat und Bürgermeister von Oldenburg Caspar Gottlieb Carl Scholtz aus dem Generaldirektorium des Armenwesens, der Oberamtmann Rudolph Gerhard Schmedes vom Amt Vechta, der Oberamtmann Christian Friedrich Strackerjan vom Amt

---

<sup>32)</sup> Ebd.

<sup>33)</sup> Ebd.

Jever, und schließlich der Kammerassessor und Amtmann Carl Hinrich Bulling vom Amt Berne. Die Behörden, die in irgendeiner Weise an der Gemeindeordnung interessiert sind, sind also in der Kommission vertreten, das Staats- und Kabinettsministerium, die Regierung, die Kammer als Finanzbehörde, das Generaldirektorium des Armenwesens, die Gerichtsbehörden und die Ämter.

Wir müssen es uns versagen, den Gang der Kommissionsverhandlungen im einzelnen zu verfolgen und können nur kurz darauf hinweisen, daß bereits am 6. Februar 1831 den Ämtern aufgegeben wird, sich zu verschiedenen Fragen zu äußern, darunter der der Kirchspielsversammlungen, des Kirchspielsvorstandes, des Ausschusses und der Gemeinheiten und Genossenschaften<sup>34)</sup>. Es zeigt sich also deutlich, daß die Kommission die Kernfragen, welche der Entwurf Sudens noch in der Schwebe gelassen hatte, schnell erkannte.

Der erste Entwurf der Kommission, ausgearbeitet von Kanzleirat Scholz, liegt bereits im August 1831 vor, ein weiterer folgt am 21. September, ein dritter, der schon weitgehend mit der Endfassung übereinstimmt, am 9. Oktober 1831<sup>35)</sup>.

Am 28. Dezember 1831 bereits, also nach einem knappen Jahr, ist das Gesetz fertiggestellt. Es kann am 7. Januar 1832 veröffentlicht werden<sup>36)</sup>.

Diese erste Gemeindeordnung für das Herzogtum Oldenburg bleibt bis zum Jahre 1855 in Kraft. Sie ist im engeren Sinne eine Landgemeindeordnung. Die Städte bleiben, wie es schon von Berg vorgeschlagen hat, unberücksichtigt, da ihre Verfassung und Verwaltung, wie es in der Präambel ausdrücklich heißt, „nach den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen größtentheils geordnet ist, oder doch unverweilt völlig geordnet werden wird“. — Der Unterschied von Stadt und Land bleibt also bezüglich der Verfassung und Verwaltung noch völlig gewahrt.

Wenn wir diese Gemeindeordnung mit dem Suden'schen Entwurf vergleichen, so können wir feststellen, daß sie sich ihm in den Grundzügen weitgehend anschließt. Das wird einmal daraus zu erklären sein, daß man sich über die Hauptlinien in den höheren Beamtenkreisen schon klar gewesen sein muß, als man Sudens Entwurf als Verhandlungsgrundlage vorschlug; zum anderen aber

<sup>34)</sup> Ebd.

<sup>35)</sup> StA Old. Bestd. 31, Schrank 13 — 72 — 3, Kommissionsakten Fasc. III.

<sup>36)</sup> Druck: *Gesetzsammlung für das Herzogthum Oldenburg*, 7. Band, S. 3 — 89. — Vgl. Schücking, Staatsrecht, S. 201 f. — In einem Schreiben vom 7. Mai 1832 (StA Old., Bestd. 31, Schrank 13 — 72—3, Kommissionsakten, Fasc. III) bittet der Eutiner Regierungssekretär Alexander von Finckh den Kabinettssekretär Zedelius, ihm die Gemeindeordnungen von Bayern, Baden, Nassau und Hessen-Darmstadt zu schicken. Zedelius schickt die Gemeindeordnungen von Meiningen, Württemberg, Darmstadt und Bayern. — Dies zeigt, wie weitgehend man bei der Gesetzgebungsarbeit auswärtige Gesetze heranzog.

erlaubte die Schnelligkeit der Arbeit gar kein völliges Neudurchdenken des ganzen Stoffes. In den Einzelheiten freilich ist die Gemeindeordnung sehr viel genauer und bestimmter als der Entwurf. Aus dem Rohmaterial ist eine durchgefeilte Arbeit geworden. Ob sie sich in der Praxis in allen Teilen bewähren wird, ist freilich ihren Schöpfern selbst zunächst noch zweifelhaft. So sehen sie von vornherein nach Ablauf von drei Jahren eine sorgfältige Revision vor (Art. 147).

Im einzelnen ist zunächst festzustellen, daß die Suden'schen Bezeichnungen beibehalten worden sind: Kirchspiel, Kirchspiels-Versammlung, Kirchspiels-Verfassung, Kirchspiels-Ausschuß, Kirchspielvogt, Beigeordnete. Nur aus dem Kirchspielseinnehmer Sudens ist jetzt der Rechnungsführer geworden.

Ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Entwurf besteht vor allem darin, daß den Bauerschaften als Untergliederungen der Gemeinden noch ein gewisser Spielraum gelassen wird (vgl. Art. 135 bis 143), der allerdings in der Folgezeit immer mehr ausgehöhlt wird. Doch sind die Kirchspiele so 1831 noch keine eigentlichen Gemeinden, sondern eher als Gemeindeverbände anzusprechen<sup>37)</sup>.

Die beiden wichtigsten, von uns schon berührten Gesichtspunkte der neuen Gemeindeordnung werden bereits in der Präambel umrissen. Es heißt:

„Bey der großen Verschiedenheit des Umfangs und der gesellschaftlichen Zwecke der in den älteren und neueren Landestheilen bestehenden Gemeinde-Verbindungen haben Wir angemessen gefunden, den Kirchspiels-Verband, welcher bereits nicht bloß der kirchlichen, sondern auch der politischen Eintheilung des Landes zum Grunde liegt, und mit welchem vorlängst viele der wichtigsten Einrichtungen und Interessen verbunden sind, zur Grundlage der ... Gemeinde-Verfassung zu nehmen ...“.

Ferner wird auf die Absicht verwiesen, eine landständische Verfassung in absehbarer Zeit einzuführen, indem es heißt:

„... so haben Wir Unser Augenmerk auf die Verfassung und Verwaltung der Landgemeinden um so mehr gerichtet, als Wir in einer die Theilnahme an den gemeinsamen Angelegenheiten der Staatsbürger belebenden und fördernden Einrichtung derselben eine wesentliche Grundlage der einzuführenden landständischen Verfassung erblicken ...“.

Auf die geplante landständische Verfassung wird auch im Gesetzestext gelegentlich verwiesen (Art. 17). Der Großherzog gibt damit ein Versprechen, das er wegen des Einspruches von Seiten Dänemarks und Rußlands nicht erfüllen wird; aber wir werden sehen, daß es in der Bevölkerung durchaus nicht vergessen wird.

---

<sup>37)</sup> So: Theilen-Carstens, S. 14.

Die Kirchspielsversammlung setzt sich, in Abänderung des Suden'schen Entwurfs, zwar aus allen Grundbesitzern zusammen (Art. 20, 21), aber die Nichtgrundbesitzer dürfen wenigstens zahlenmäßig ein Viertel der Grundbesitzer stellen, und zwar in der Reihenfolge der Zahlung der höchsten Armenbeiträge (Art. 21), das heißt praktisch: nach einem in jeder Gemeinde wechselnden Zensus. Frauen und Minderjährige können durch Bevollmächtigte bzw. den Ehemann oder Vormund vertreten werden (Art. 24). Auch jetzt noch darf die Kirchspielsversammlung nur auf Verfügung und unter Vorsitz des Amtes zusammentreten (Art. 26).

Als Aufgaben der Versammlung erscheinen nur die Wahl des Kirchspielesausschusses und des Kirchspielvogtes und eventuell die Zusammenlegung von Kirchspielen. „Ob andere Gegenstände der Berathung und Beschlußnahme dieser Versammlung übergeben werden sollen, hat in jedem einzelnen Falle die Regierung (!) zu bestimmen“ (Art. 19).

Indem überhaupt die Zusammenlegung von Kirchspielen ins Auge gefaßt wird, löst sich hier bereits die räumliche Deckung von politischer und Kirchengemeinde, denn ein Verband, der aus zwei Kirchspielen zusammengesetzt ist, ist eben kein „Kirchspiel“ mehr, auch wenn er noch diesen Namen führt.

Der sechs bis achtzehn Personen umfassende (Art. 41) Kirchspielsausschuß wird, wie in Sudens Entwurf, durch die Kirchspielsversammlung gewählt (Art. 19, 57). Die Amtsperiode des Ausschußmannes wird aber auf 4 Jahre festgesetzt (Art. 42). Zweidrittel der Ausschußmänner müssen Grundbesitzer sein (Art. 41, Abs. 4). Von der Einschränkung, daß der Ausschuß nur mit Genehmigung des Amtes tagen darf, wird für die ordentlichen Ausschußsitzungen jetzt abgesehen (Art. 45), während außerordentliche Versammlungen der Genehmigung des Amtes oder Kirchspielvogtes bedürfen, „welchem Antrage jederzeit zu genügen ist“ (Art. 45, Abs. 2). Gegenüber dem Entwurf Sudens ist hier eine gewisse Milderung der Staatsaufsicht unverkennbar; andererseits zeigt sich jedoch hier schon wieder die starke Stellung des Kirchspielvogtes gegenüber seinem Kirchspiel, die ihn fast mehr zu einem ehrenamtlichen Staatsdiener als zu einem Beauftragten der Gemeinde macht. Auch ist nicht zu verkennen, daß von einem Übergewicht des Ausschusses über den Vogt oder auch nur von einem Gleichgewicht, wie es etwa dem Verhältnis der Stadtverordneten zum Magistrat in der Stein'schen Städteordnung entsprechen würde<sup>38)</sup>, keine Rede sein kann.

Das zeigt sich auch in dem im ganzen noch recht verschwommenen Artikel über die Aufgaben des Ausschusses (Art. 40, vgl. 31). Er „ist bestimmt, das Kirchspiel in allen seinen gemeinsamen Verhältnissen zu vertreten und die Interessen desselben wahrzunehmen,

<sup>38)</sup> Vgl. Heffter, S. 94.



zu welchem Ende er auch dem Kirchspielsvogt beratend, controlierend und beschließend zur Seite steht". Man strebt deutlich eine Scheidung von beschließendem — Kirchspielsausschuß — und ausführendem Organ — Kirchspielsvogt — an, kann sich aber doch noch zu keiner klaren Scheidung durchringen, da man auf diese Weise die Stellung des Kirchspielsvogtes schwächen würde. Ihm möchte man aber, da man ihn als halben Staatsdiener betrachtet, möglichst viele Rechte gegenüber der Gemeinde lassen.

Das drückt sich auch in der Wahl des Kirchspielsvogtes aus, bei der der Ausschuß zwar mitwirkt, die aber gegenüber dem Entwurf Sudens noch bedeutend komplizierter geworden ist.

Der Kirchspielsausschuß schlägt drei Personen vor, die aber nun nicht, wie im Entwurf, sogleich dem Amt und der Regierung präsentiert werden, sondern zunächst der Kirchspielsversammlung. Diese stimmt dann darüber ab, „damit die Regierung erfahre, welche Person von der Gemeinde zum Kirchspielsvogt vorzugsweise gewünscht wird“. Die Regierung ist an diesen Wunsch aber nicht gebunden, sondern wählt einen der drei Nominierten aus und ernennt ihn, oder sie fordert einen anderen Vorschlag (Art. 60).

Dieses Verfahren bei der Ernennung des Kirchspielsvogtes zeigt nicht nur wiederum, wie sehr der Staat das Heft in der Hand behalten will, indem Kirchspielsversammlung und Kirchspielsausschuß im Grunde nur Wünsche anmelden können, sondern beweist auch, wie weit man noch davon entfernt ist, den Kirchspielsausschuß als volle und alleinige Vertretung der Gemeinde zu betrachten.

Der Kirchspielsausschuß wählt endlich auch, ähnlich wie in Sudens Entwurf, den Beigeordneten — man begnügt sich mit einem — (Art. 61), den Rechnungsführer (Art. 66) und den Feldhüter (Art. 67). Letzterer wird aus drei vom Kirchspielsvogt vorgeschlagenen Personen ausgewählt. Der Beigeordnete wird von der Regierung, Rechnungsführer und Feldhüter werden vom Amt bestätigt. Ebenso ist der Ausschuß bei der Beratung und Begutachtung des Voranschlages (Art. 92) und bei der Prüfung der Rechnung (Art. 108) beteiligt.

Bis auf wenige Lockerungen deckt sich also bezüglich der Kirchspielsversammlung und des Kirchspielsausschusses das Gesetz durchaus mit dem Entwurf Sudens. Die Scheidung der Kompetenzen ist etwas klarer herausgearbeitet, aber immer noch gehemmt durch den Willen, die Stellung des staatlich gut kontrollierten Kirchspielsvogtes nicht zugunsten der eigentlichen Selbstverwaltung zu stark zu beschränken. Denn der Kirchspielsvogt hat ja, vom Staate her gesehen, die wichtige Aufgabe, die Ortspolizei im Auftrage der Regierung auszuüben (Art. 33).

Immerhin aber ist der Kirchspielsvogt nur ehrenamtlich tätig (Art. 38), wenn auch auf 12 Jahre (Art. 36), ist Grundbesitzer in der Gemeinde mit mindestens 2 Taler Steueraufkommen (Art. 56, 12),



d. h. normalerweise ein in seiner Gemeinde angesehener und einigermassen wohlhabender Mann, der meist schon einen natürlichen Einfluß besitzen wird.

Die Finanzverwaltung wird im ganzen so gehandhabt, wie schon der Entwurf Sudens sie vorsah.

Überblicken wir die erste oldenburgische Gemeindeordnung noch einmal als Ganzes, so müssen wir wiederholen, was schon zu Sudens Entwurf zu sagen war: Nur sehr bedingte Selbstverwaltung<sup>39)</sup>, unklare Kompetenzscheidung innerhalb der Gemeinde, ein Fortschritt gegenüber dem Entwurf nur in Kleinigkeiten, vor allem im Formalen, nicht in wesentlichen Punkten.

Die Gemeindeordnung von 1831 bedeutete zweifellos eine beträchtliche Lockerung gegenüber dem bürokratischen Absolutismus der vorangegangenen Zeit und bot den Staatsbürgern die Gelegenheit, sich in beschränktem Umfange an der Verwaltung ihres Gemeinwesens zu beteiligen; aber ob sie die Selbstverwaltung der Bauerschaften im 17. Jahrhundert und auch noch bis zum Ende der Dänenzeit 1773 erreichte, muß zumindest bezweifelt werden.

Der weitere Gang der Ereignisse zeigt, daß auch die politisch interessierte Bevölkerung — allerdings nur eine recht schmale Schicht — und ein Teil der Beamenschaft das Unzureichende dieser Selbstverwaltung empfanden. Es beginnt eine Zeit der Experimente und Entwürfe, die in ihren Einzelheiten höchst verwirrend ist und bis 1855 andauert. Aus ihr können nur wenige Züge hervorgehoben werden.

## 6.

An die im Gesetz vorgesehene Revision der Gemeindeordnung nach drei Jahren war kaum zu denken, da bis dahin noch nicht einmal die Einführung der neuen Ordnung in allen Gemeinden beendet war. Eihige Jeverische Kirchspiele waren noch 1839 nicht nach der Gemeindeordnung konstituiert<sup>40)</sup>.

Die ersten Vorarbeiten für eine Revision setzten 1836 ein. Am 11. Mai 1837 wurden alle Ämter aufgefordert, ihre und der Gemeinden Revisionswünsche vorzulegen. Es war ganz offensichtlich, daß man dabei zunächst mehr an eine formale Verbesserung einzelner Artikel und Materien dachte als daran, etwa den Geist des Gesetzes selbst anzutasten und die Selbstverwaltung zu erweitern. Das ergibt sich schon aus der Angabe der Artikel, auf die das besondere Augenmerk gerichtet werden sollte:

Art. 12 und 14: Aufnahmebedingungen für die Kirchspiels-Mitgliedschaft. — Art. 28: Abstimmung über verbindliche Beschlüsse der Kirchspielsversammlung. — Art. 38: Entschädigung des Kirch-

<sup>39)</sup> Vgl. Hollje, Kommentar, S. 1.

<sup>40)</sup> Vgl. hier und zum Folgenden: StA Old. Bestd. 31, Schrank 13 — 72 — 3, Conv. II.

spielsvogtes. — Art. 59: Einzelheiten der Wahl für den Kirchspielsausschuß. — Art. 126: Anträge auf Aufhebung der Kirchen-, Schul- und Armenjuratschaften.

Die langsam eingehenden Erfahrungsberichte zeigten, daß die Ämter und Gemeinden nicht nur an diesen, sondern an fast allen Punkten der Gemeindeordnung Kritik üben zu müssen glaubten. Eine Fülle von Abänderungswünschen regnete auf das Kabinettsministerium nieder. Es zeigte sich auch, daß das Versprechen von 1830/31, eine landständische Verfassung einzuführen, durchaus noch nicht vergessen war. So verzichteten die Kirchspiele des Amtes Elsfleth auf eine Antragstellung, „indem sie die Ansicht geltend machten, daß die freilich in mehreren Punkten zu modificierende Gemeinde-Ordnung am zweckmäßigsten den künftigen Landständen zur Berathung und Begutachtung vorzulegen sei, um deren baldmögliche Einführung sie denn bitten wollten“<sup>41)</sup>. Ähnlich baten auch die Kirchspiele Langwarden, Tossens und Eckwarden<sup>42)</sup>.

Am 21. Oktober 1842 wurde auf Grund der Erfahrungsberichte eine neue Kommission zur Revision der Gemeindeordnung eingesetzt<sup>43)</sup>, bestehend aus dem Geheimen Staatsrat und Präsidenten der Regierung Johann Friedrich M u t z e n b e c h e r, den Geheimen Hofräten Heinrich Friedrich Gerhard B ö d e k e r und Carl Heinrich B u l l i n g, beides Mitglieder der Regierung, und dem Hofrat und Kabinettssekretär Christian Carl Philipp Wilhelm Z e d e l i u s von der Kabinetts- und Ministerialkanzlei. Zu ihnen trat am 27. Oktober 1845 noch der Regierungsassessor Carl Franz Nicolaus B u c h o l t z.

Diese Revisionskommission hatte also eine ganz andere Zusammensetzung als die Kommission von 1830. Von Zedelius abgesehen bestand sie nur aus Mitgliedern der Regierung als der Aufsichtsbehörde für die Ämter und Gemeinden.

Diese Kommission legte nach langer Arbeitszeit am 12. Juli 1847 ein umfangreiches Gutachten vor, unter Beifügung einer Zusammenfassung der Wünsche von Ämtern und Gemeinden, eines neuen Entwurfs für eine Gemeindeordnung und einer ausführlichen Motivierung jedes einzelnen Artikels<sup>44)</sup>.

Wir können nicht umhin, auf dieses Gutachten etwas näher einzugehen. Es arbeitet, wie auch der beigefügte Gesetzesentwurf, mit den gleichen Bezeichnungen, wie das Gesetz von 1831; doch sind sich die Kommissionsmitglieder im übrigen darüber einig, daß eine völlige Neufassung des Gesetzes nötig sei (S. 3f.). Die 1831 angewandte Teilung in die beiden Abschnitte Verfassung und Verwaltung soll entfallen, „weil eine solche Trennung sich nicht scharf

<sup>41)</sup> Ebd. in Conv. II: Bericht der Kommission vom 12. Juli 1847, Beilage I, Vorbericht.

<sup>42)</sup> Ebd. Beilage I, S. 308. — Vgl. dazu auch J ( a n s e n), Vorgeschichte, S. 12; K o h n e n, Vorgeschichte, S. 216 f.

<sup>43)</sup> StA Old. Bestd. 31, Schrank 13 — 72 — 3, Conv. II.

<sup>44)</sup> Ebd. in Conv. II: Bericht der Kommission vom 12. Juli 1847.



durchführen läßt" (S. 7), wie man völlig richtig sieht. Die Beschränkung des Gesetzes auf das Kirchspiel soll noch schärfer durchgeführt, die darunter liegenden Korporationen sollen weggelassen werden (S. 8 ff.).

Sehr deutlich spricht die Kommission aus, daß die bisherige Bevorzugung des Grundbesitzes bei der Ausübung des aktiven Wahlrechtes geändert werden müsse, da die Tragung der Gemeindelasten nicht immer vom Grundbesitz abhängig sei und die Beiträge zur Armenkasse nicht nach dem Grundbesitz verteilt würden (S. 16 ff.). In diesem Zusammenhang soll auch ausgeschlossen werden, daß Frauen und Minderjährige als Grundbesitzer sich bei der Wahl vertreten lassen können, da sie „als politisch Unmündige“ anzusehen seien (S. 15). Man erstrebt eine breite Grundlage des aktiven Wahlrechtes, zugleich aber eine persönliche Verknüpfung desselben mit den einzelnen männlichen Wahlberechtigten. Die Wahlbeschränkung soll durch einen niedrigen Zensus erfolgen, da als Kriterium für die Wahlwürdigkeit angenommen wird „sittliche Würdigkeit, intellektuelle Selbständigkeit und überdies eine derartige ökonomische Lage, daß nach menschlichen Voraussetzungen ein darin sich gründendes Interesse an Gemeindesachen vermutet werden darf“ (S. 20 f.). Man nimmt an, daß das bei allen der Fall sei, die zu den Gemeindelasten beitragen.

Es wird also angestrebt, „daß künftig überhaupt die besitzende Klasse zur Gemeinde-Versammlung zugelassen wird, ohne weitere Unterscheidung, ob der Besitz in Grundeigenthum oder sonstigen sachlichen Gütern besteht“ (S. 21 f.). Auf diese Weise bewirkt man, wie man hofft, eine „numerische Minderung des Proletariats, dem doch alle beigezählt werden müssen, denen durch das Gesetz jede Befähigung zur Ausübung auch des geringsten Gemeinderechts entzogen ist . . .“ (S. 23).

Die ganze Grundrichtung der Kommissionsarbeit geht also auf Fortentwicklung des Grundbesitzer-Konsortiums zu einer wirklichen politischen Gemeinde, in welcher der einzelne als er selbst, nicht als Vertreter eines Hofes oder Grundstückes, seine Stimme hat, d. h. letztlich zur Einwohnergemeinde.

Beim passiven Wahlrecht für den Kirchspielsausschuß allerdings denkt man noch nicht an eine Aufhebung des alten Vorrechtes der Grundbesitzer. Sie sollen auch weiterhin Zweidrittel des Ausschusses stellen, weil sie, wie man meint, am festesten in der Gemeinde wurzeln (S. 25).

Entscheidend für die künftige Entwicklung sind die Parteien über die Staatsaufsicht. Die „freie Selbstthätigkeit“ soll verstärkt werden, die Staatsaufsicht „auf dasjenige Gebiet zurücktreten . . ., innerhalb dessen die staatliche Oberaufsicht mit Nothwendigkeit geübt werden muß“ (S. 59).

Die folgenden Teile des Berichtes verdienen es, wörtlich zitiert zu werden, da sie trefflich die Gedanken führender oldenburgischer Staatsbeamter über die Selbstverwaltung spiegeln, in einer Epoche, die noch vor der Revolution von 1848 liegt, aber doch schon ahnungsschwer eine neue Zeit am Horizont heraufkommen sieht, die man zwar nicht ablehnt, aber deren Bewegungskräfte man doch zu einem Teil rechtzeitig und vorsorglich abfangen möchte (S. 60 ff.):

„Es erscheint der Commission bedenklich, die staatliche Fürsorge und Beaufsichtigung bis in ein kleinliches Detail zu erstrecken, womit in der That Niemand gedient sein kann: der Gemeinde nicht, weil sie in der Regel diejenigen Sachen, von den(en) ihre Mitglieder in unmittelbarer Nähe und durch die Beziehung zu ihrem Geldbeutel berührt werden, weit richtiger den lokalen Verhältnissen anpassen und sparsamer einrichten kann, als die der Sache ferner stehenden Staatsbeamten, dem Staate nicht, weil seine Thätigkeit für solche kleinliche Sachen in Anspruch genommen, in demselben Maße den wichtigeren entzogen wird; weil die Staatsbeamten dadurch ohne Noth einer unerwünschten Verantwortlichkeit ausgesetzt werden, während die eigene beaufsichtigende Thätigkeit der Gemeindegossen nachläßt, gleichwohl ihrer Kritik und Unzufriedenheit ein weites Feld eröffnet wird, indem es nicht möglich ist, in einfachen Dingen, über welche Jeder ein Urtheil hat, oder sich doch zuschreibt, es Allen recht zu machen. So wenig wie es eine Pflicht des Staates sein kann, sich mit so undankbaren Sorgen zu behelligen, so wenig entspricht auch deren Übernahme den Rücksichten der höheren Verwaltungs-Politik, die es vielmehr zu fordern scheinen, den Gemeinden die Besorgung ihrer bezirklichen Angelegenheiten selbst auch dann zu überlassen, wenn angenommen werden könnte, daß deren Verwaltung in den Händen der Staatsbehörden besser aufgehoben wäre, denn Unzufriedenheit und Ehrgeiz klammern sich weniger an allgemeine Dinge, wenn in der Gemeinde ein Spielraum eröffnet wird, und die nicht geringe Anzahl derjenigen, welche über den engen Kreis ihrer Privatinteressen hinaus sich den Angelegenheiten des Gemeinwesens zuwenden, werden in demselben Maße weniger versucht, allgemeinen Theorien nachzujagen, in welchem ihnen Gelegenheit geboten wird, mit den practischen Bedürfnissen der Gegenwart in ihrer nächsten Umgebung erfüllt zu werden.“

Hier erscheint also die geplante Gemeindeordnung ganz deutlich als Ablenkungs- und Auffangmittel, als Ventil für die Unzufriedenheit und politische Unruhe gerade der zur Führung drängenden Bevölkerungsschichten.

Andererseits glaubt man aber doch, die Staatsaufsicht über das gemeindliche Leben nicht allzusehr beschränken zu dürfen und führt dazu im einzelnen folgendes aus (S. 63 f.):



„Weil die Gemeinde in der Erfüllung ihrer Pflichten gegen den Staat überwacht, das Gemeindevermögen, welches nicht bloß der jetzigen Generation gehört, vor Verschleuderung bewahrt und überhaupt bei wichtigen folgenreichen Verwaltungs-Handlungen die Zukunft vor dem Egoismus der Gegenwart in Schutz genommen werden muß, unterliegt z. B. das Gemeinde-Budget der oberlichen Prüfung, sind Neubauten, Verwendung des Stammvermögens, Anleihen, Übernahme neuer Lasten, Veränderung des Repartitionsfußes an eine Genehmigung der Oberbehörde geknüpft und ist die Decision aller Gemeinde-Rechnungen in die Hand der Staatsbehörde gelegt . . .“.

Die Kommission schlägt ferner vor, die Kompetenz der Kirchspielsversammlung auszudehnen, so z. B. auf den Verkauf von Gemeindegundstücken, auf Umwandlungen im Aufbringungsmodus von Gemeindelasten usw. (S. 64 f.). Hier zeigt sich, daß man die Stellung des Kirchspielausschusses als Repräsentativorgan für die ganze Gemeinde noch nicht voll erkannt hat. Noch schwebt der Kommission offenbar das Beispiel einer „unmittelbaren Demokratie“, wie es die Schweizer Kantone bieten, vor. Erst die Erfahrungen des Jahres 1848 sollen hier die nötige Klarheit schaffen.

Sehr eingehend wird ein Problem erörtert, das sich in Zukunft in allen deutschen Ländern auf Grund der Technisierung und der mit ihr verbundenen Entwurzelung großer Teile der Bevölkerung immer mehr in den Vordergrund schieben wird, das Problem der Freizügigkeit und das damit gekoppelte der „gemeindegürgerlichen Rechte“ (S. 69 f.). Die Lösung dieser Frage, bei der grundsätzlich volle Freizügigkeit als erstrebenswert betrachtet wird (S. 69), ist entscheidend erschwert durch die Belastung der Gemeinden mit der gesetzlichen Armenpflege. Denn jede Gemeinde hat eine verständliche Furcht, bei völliger Freizügigkeit durch Zuzug von unterhaltsbedürftigen Armen belastet zu werden. Man ist sich darüber klar, daß es hier eine reibungslose Lösung nicht gibt und verweist dabei auf England (S. 92) und den Lösungsversuch im Königreich Sachsen (S. 93).

Aber auch von diesem Widerstand der Gemeinden gegen die Freizügigkeit abgesehen ist man der Ansicht, daß nicht jedermann Gemeindegürger sein kann, „denn eine stets fluctuierende Menge kann nicht eine geordnete, mit autonomen Rechten versehene Verbindung im Sinne des deutschen Staatslebens bilden. Will man also die Gemeinde und das in ihr sich entwickelnde Sonderleben, so muß das Individuum beschränkt werden“ (S. 76).

Hier wird also eine Antinomie von Freizügigkeit des Individuums und freier Selbstverwaltung der Gemeinden sichtbar. Man schlägt vor, die Schwierigkeit, beiden gerecht zu werden, dadurch zu lösen, daß man die Freizügigkeit allen Personen von sittlicher,

intellektueller und materieller Selbständigkeit (S. 83) einräumen will. Damit ist eine theoretisch tragbare Lösung gefunden, die aber in der Praxis nur schwer durchzuführen ist, denn nun erhebt sich sofort die Frage des Maßstabes dieser Selbständigkeit und des erforderlichen Nachweises im einzelnen, — ein Thema, welches den Landtag im Jahre 1854 noch eingehend beschäftigen wird.

Eine letzte Anregung des Gutachtens mag erwähnt werden (S. 166). Auf Grund einer nicht veröffentlichten Höchsten Vorschrift muß die Oberbehörde bei beabsichtigten Anleihen von Gemeinden und auch bei der Veräußerung geistlicher Güter die Genehmigung des Landesherrn selbst einholen. Die Kommission schlägt vor, diese Bestimmung in Zukunft fortfallen zu lassen.

Es mag nach diesen Ausführungen darauf verzichtet werden, den beigelegten neuen Entwurf einer Gemeindeordnung im einzelnen durchzusprechen. Er wurde nicht Gesetz und versank zunächst im Strudel der Ereignisse des folgenden Jahres<sup>45)</sup>. Aber als Anregung wirkte er weiter, und viele seiner Gedanken wurden dann in der neuen Gemeindeordnung von 1855 verwirklicht.

Rückblickend betrachtet atmet der Entwurf den Geist eines vorsichtigen Liberalismus, einer weitgehenden Einsicht in die Erfordernisse der Zeit, gepaart mit dem Willen, das Staatsgefüge nicht zu erschüttern, sondern durch die vorgeschlagenen Maßnahmen eher zu festigen.

## 7.

Die Ereignisse des Jahres 1848 stellten auch die Verhandlungen und Bemühungen um die Gemeindeordnung auf eine völlig veränderte Grundlage. Sie bedeuteten das Ende der absoluten Monarchie, Oldenburg wurde ein Verfassungsstaat. War die immer noch geltende Gemeindegesetzgebung von 1831 ein Werk des Staates, nicht der Zusammenarbeit von Staat und Volk, so trat jetzt mit der Wahl und Einberufung eines oldenburgischen Landtages in die Auseinandersetzung ein ganz neues Gremium als mitwirkendes Organ ein.

Bereits die Landtagsverhandlungen zur Vereinbarung des Staatsgrundgesetzes beschäftigten sich eingehend auch mit der Frage der Ordnung des gemeindlichen Lebens. Schon in dem von der Verfassungskommission 1848 vorgelegten Entwurf eines Staatsgrundgesetzes waren die Grundzüge einer Gemeindeordnung festgelegt, welche, weit über den Geist des Gutachtens von 1847 hinausgehend, eine Verstärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung vorsah<sup>46)</sup>.

<sup>45)</sup> Er teilte also das Schicksal des gleichzeitigen Verfassungsentwurfs. — Vgl. J (a n s e n), Vorgeschichte, S. 13; K o h n e n, Vorgeschichte, S. 218 ff. — Kohnen weist darauf hin, daß in dem Verfassungsentwurf noch weitgehende Rücksicht auf die der Verfassung ablehnend gegenüberstehende Haltung Rußlands und Dänemarks genommen wird.

<sup>46)</sup> Vgl. zu den Ereignissen von 1848 im übrigen R ü t h n i n g II, S. 548 ff.



In der 7. Sitzung des neu konstituierten Landtages, am 8. September 1848, wurde ein Ausschuß für Kirchen-, Schul- und Gemeindewesen gewählt<sup>47)</sup>, bestehend aus Pastor C l o s t e r aus Westerstede, Pastor B ü s c h e l m a n n aus Neuenkirchen, Hofrat H o y e r aus Vechta, Gutsbesitzer Fr. v. T h ü n e n aus Canarienhäusen im Jeverland, Regierungssekretär S e l c k m a n n aus Birkenfeld, Hilfsprediger v. L i n d e r n aus Delmenhorst und Gymnasiallehrer Dr. R e i n e r d i n g aus Vechta.

Dieser Ausschuß erstattete am 2. November 1848 und an den folgenden Tagen Bericht über den Abschnitt des Staatsgrundgesetzentwurfs, der sich mit der künftigen Stellung der politischen Gemeinde befaßte<sup>48)</sup>. Damit trat der Oldenburgische Landtag zum ersten Male in die Verhandlungen über die zukünftige Gemeindeordnung ein. Abgeschlossen wurde die Diskussion über diesen Abschnitt bereits am 7. November, da der Ausschuß so gut vorbereitet hatte, daß Änderungen des von ihm vorgeschlagenen Textes kaum noch nötig waren<sup>49)</sup>.

Die Artikel über die künftige Gestaltung der politischen Gemeinden wurden als Art. 62—69 in das am 18. Februar 1849 verkündete Staatsgrundgesetz<sup>50)</sup> aufgenommen. Sie gingen dann, dem Sinne nach gar nicht, in der Form nur leicht verändert, als Art. 66 bis 73 in das am 22. November 1852 verkündete Revidierte Staatsgrundgesetz<sup>51)</sup> über.

Wir halten es für zweckmäßig, diese Artikel in der Fassung von 1849 hier zu wiederholen, da sie den Rahmen für die Gemeindeordnung von 1855 abstecken und so in unlösbarem Zusammenhang mit ihr stehen<sup>52)</sup>:

Art. 62. Die politische Gemeinde als solche bildet eine Unterabteilung des Staats und dient insofern seinen Zwecken.

Die Verfassung dieser Gemeinden soll unter Anwendung der in den Art. 63 bis 67 ausgesprochenen Grundsätze gesetzlich neu geordnet werden. Bis dahin bleiben die bestehenden Einrichtungen in Kraft.

Art. 63. Alle Gemeinden in Stadt und Land werden eine möglichst gleiche Verfassung erhalten.

Art. 64. Jede Gemeinde hat in ihren Angelegenheiten das Recht der freien Selbstverwaltung und darf in dieser Beziehung nur

<sup>47)</sup> V e r h a n d l u n g e n des Landtags zur Vereinbarung des Staatsgrundgesetzes für das Großherzogthum Oldenburg, Oldenburg 1849, S. 71 f. — Beruf und Herkunft der Ausschußmitglieder ebd. S. 1.

<sup>48)</sup> Ebd. S. 493 ff.

<sup>49)</sup> Die zweite Lesung am 5. Jan. 1849 verlief infolgedessen auch ohne Diskussion von Belang.

<sup>50)</sup> G e s e t z s a m m l u n g, 12. Band, S. 55—145.

<sup>51)</sup> Ebd. 13. Band, S. 139 — 220. — Vgl. S c h ü c k i n g, Staatsrecht, S. 202.

<sup>52)</sup> Ebd. 12. Band, S. 77 f.

durch das Gesetz und auch durch dieses nicht weiter beschränkt werden, als der Staatszweck es notwendig erfordert.

Art. 65. Die Gemeinden haben die freie Wahl ihrer Vertreter und Beamten.

Sofern die Gemeindebeamten Functionen erhalten, die über die eigentlichen Gemeindeangelegenheiten hinausgehen, tritt zu ihrer Ernennung auch die Staatsregierung ein.

Art. 66. Für die Verhandlungen aller Gemeinden gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit.

Zahl, Zeit und Ort der Versammlungen sowohl der ganzen Gemeinde als ihrer Vertreter kann die Gemeindeverwaltung bestimmen.

Art. 67. Keine Gemeinde kann mit Leistungen oder Ausgaben beschwert werden, zu denen sie nicht ihre Zustimmung gegeben hat, oder durch das Gesetz verpflichtet ist.

Art. 68. Zwischen allen Gemeinden besteht für alle Staatsbürger Freizügigkeit. (Es folgen einige Übergangsbestimmungen über diesen im einzelnen immer noch ungeklärten Punkt.)

Art. 69. Die Gemeinden eines bestimmten Bezirks treten zu einer Kreisgemeinde zusammen, deren Verfassung nach denselben Grundsätzen und Grundlagen wie die Verfassung jener geordnet wird.

Die Unterschiede dieser Verfassungsgrundsätze gegenüber Geist und Buchstaben der Gemeindeordnung von 1831 springen sofort in die Augen: Weitgehende Zurückdrängung der Staatsaufsicht, sogar auf der Kreisebene, welche die Ämterinstitution ersetzen soll; Gleichheit von Stadt und Land, d. h. Aufhebung der besonderen Städteordnungen, oder zumindest Zurückdrängung derselben in die Stellung subsidiären Rechtes. Da das Gesetz Stadt und Land zusammenfaßt, mußte auch die Bezeichnung „Kirchspiel“ fallen und dem neuen, umfassenden Ausdruck „Gemeinde“ weichen.

Über diese in das Staatsgrundgesetz aufgenommenen Rahmenvorschriften hinaus glaubte der Ausschuß aber auch noch zu Einzelfragen der künftigen Gemeindeordnung Stellung nehmen zu sollen, und der Landtag stimmte dem im wesentlichen zu. So wurde eine Debatte auch über diese Einzelfragen eröffnet und zu Protokoll genommen, um auf diese Weise den Inhalt des künftigen Gesetzes noch schärfer abzustecken und die künftigen Gesetzgeber zu binden, ohne doch das Gesetz selbst schon zu schaffen<sup>53)</sup>.

So wurde vom Ausschuß für die Ausübung der freien Selbstbestimmung der Gemeinden die Versammlung der Gemeindebürger (früher „Kirchspielsversammlung“) in wichtigen Fällen, der Ge-

<sup>53)</sup> Vgl. zum Folgenden: *Verhandlungen* . . . S. 494 ff.

meinderat (früher „Kirchspielsausschuß“) für die Regel vorgesehen, d. h., man gelangte immer noch nicht zu einer klaren Scheidung der Kompetenzen der einzelnen Gremien. Auch die Vorschläge über das passive Wahlrecht zum Gemeinderat waren noch höchst verschwommen und wurden in der Aussprache auch so empfunden. Wichtig hingegen war die Auffassung, daß die kleineren Gemeinden zusammengelegt werden sollten, um so große und funktionsfähige Gemeinden zu erhalten. Hier sehen wir den bis in unsere Tage währenden allgemeinen Zug der oldenburgischen Gemeindegesetzgebung, große Gemeinden zu schaffen, bereits selbst im Landtag wirken. Die Lösung der politischen Gemeinde aus den Grenzen des Kirchspiels, die sich auch schon im Aufgeben des Wortes „Kirchspiel“ zeigt, ist damit weitgehend vollzogen.

Ein Vorschlag des Ausschusses, der bei seiner Verwirklichung den ganzen Staatsaufbau zu verändern geeignet war, bestand darin, daß die staatlichen Aufsichtsbehörden der Gemeinden, die Ämter und die Regierungen, wegfallen sollten. An ihre Stelle sollten Kreise treten, an deren Spitze ein Kreishauptmann oder Kreisamtmann, und neben ihn ein Kreisrat zu stellen wären. Der Kreishauptmann sollte zugleich Staatsdiener und erster Beamter der Kreisgemeinde sein. Offenbar stand bei dieser Vorstellung der preußische Landrat Pate.

Bei der Aussprache im Plenum des Landtages wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß die künftige Gemeindeordnung neben dem Staatsgrundgesetz selbst das wichtigste Gesetz sei. Man war sich darüber einig, daß volle Selbständigkeit der Gemeinden bei doch gleichzeitigem Einbau in das Staatsgefüge zu erstreben sei, die Bevormundung des Staats gegenüber den Gemeinden müsse fallen. Es tauchte sogar der Gedanke von 1831 wieder auf, daß eine Verabschiedung der Gemeindeordnung vor dem Staatsgrundgesetz zweckmäßig gewesen wäre. Gegen die vorgesehene gemeinsame Ordnung für Stadt- und Landgemeinden wurde erstaunlich wenig geäußert. Eine lebhafte Diskussion erhob sich nur bei der Erörterung des leidigen Problems der Freizügigkeit, wo die Interessen der Gemeinden an der Schonung der Armenkasse wieder einmal hart mit den erstrebten Grundrechten, zu denen die volle Freizügigkeit nun einmal gehörte, zusammenprallten<sup>54)</sup>. Aber auch das Gewerbe meldete sich zu Wort und äußerte Befürchtungen gegen eine volle Freizügigkeit.

Von wenigen, hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen beschloß der Landtag, sich im wesentlichen mit den Vorschlägen des Ausschusses einverstanden zu erklären und nahm dies zu Protokoll.

<sup>54)</sup> Diese Frage stand auf Grund einer Bemerkung der Staatregierung am 14. Dezember 1848 nochmals zur Debatte. — Ebd. S. 875 ff.



So war mit dieser Debatte der Rahmen für die künftige Gemeindeordnung noch genauer abgesteckt worden. Man hatte Grundsätze festgelegt, die selbst über das hinausgingen, was die Deutsche Reichsverfassung von 1849 in Artikel XI, §§ 184 und 185 vorsah. Der Geist der staatlichen Bevormundung, der die Gemeindeordnung von 1831 geprägt hatte, war beiseitegeschoben worden; wenn die neue Gemeindeordnung sich an den im Staatsgrundgesetz abgesteckten Rahmen halten würde, so würde sie notwendig näher an die Absichten und Grundlinien der Stein'schen Städteordnung von 1808 heranrücken müssen, als das bisher der Fall war.

Indem Oldenburg ein Staatsgrundgesetz schuf, das sich rühmen konnte „unter allen monarchischen deutschen Bundesstaaten das demokratischste zu sein“<sup>55)</sup>, schuf es zugleich die Grundlage für eine musterhafte Gemeindeordnung, eine Ordnung, die in ihren Grundzügen nahezu ein Jahrhundert Bestand haben konnte, und nur in Anbetracht der sich wandelnden politischen Umwelt revidiert werden mußte.

## 8.

Das Staatsministerium zog sogleich die Folgerungen aus der neuen Lage, indem es den Ministerialrat Karl Franz Nicolaus Bucholtz, denselben, der seit 1845 auch der Kommission von 1842 angehört hatte, mit der Ausarbeitung eines neuen Entwurfes beauftragte. Bucholtz legte den Entwurf am 14. April 1849 vor<sup>56)</sup>. Er wies dabei darauf hin, daß auf Grund der Ereignisse des Jahres 1848 „dem unabweisbaren Rufe nach freierer Bewegung und nach Entfernung aller Beamten-Herrschaft aus der Gemeindeverwaltung nicht in einer bloßen Weiterentwicklung der bestehenden Einrichtungen, vielmehr nur in dem Aufbau auf größtentheils neuen Grundlagen genügt werden“ könne. Das neue konstitutionelle Staatsleben fordere, „daß das Gemeindeleben geweckt und gekräftigt, daß das Staatsleben vom Gemeindeleben getragen und durchhaucht werde“. Der Staat solle auch im eigenen Interesse der Fürsorge für die Gemeinden enthoben und auf „eine bloße Kontrolle für die wichtigsten Angelegenheiten beschränkt“ werden.

Bucholtz schließt bei seinem Entwurf vorwiegend an den „Entwurf der Gemeindeordnung für den preußischen Staat“ vom 18. Januar 1849<sup>57)</sup> an, verweist aber darauf, daß auch andere Staaten, wie Hannover, Nassau und Anhalt dabei sind, ihre Gemeindegesetzgebung zu erneuern. So zitiert er für jeden Artikel seines Entwurfs die Parallelbestimmungen des preußischen Entwurfs, gelegentlich auch die nassauische, die anhaltische, die badische Ge-

<sup>55)</sup> L ü b b i n g, Landesgeschichte, S. 168.

<sup>56)</sup> StA Old. Bestand 31, Schrank 13 — 72 — 3, Conv. II.

<sup>57)</sup> Ebd. in Exemplar des: Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 20 vom 20. Januar 1849.



meindeordnung, aber auch das oldenburgische Staatsgrundgesetz, das Wahlgesetz und die Gemeindeordnung von 1831. Das preußische Vorbild ist aber doch das wichtigste. Der preußische Entwurf jedoch schließt ausgesprochenermaßen an die Stein'sche Städteordnung von 1808 an. Das gilt auch noch für den neuen Entwurf, der am 9. Mai 1849 in Berlin herausgebracht wird<sup>58)</sup>.

In enger Anlehnung an Bucholtz' Entwurf wird vom Staatsministerium ein gedruckter Entwurf hergestellt<sup>59)</sup>, der am 15. Juni 1849 in 110 Exemplaren der Regierung zur Verteilung an die Gemeindevorstände zugeleitet wird<sup>60)</sup>, um ihn so, ebenfalls in Anlehnung an das preußische Vorbild, der Öffentlichkeit vorzulegen.

So wird vom Staatsministerium mit dem Entwurf von 1849 ein Gesetz zur Diskussion gestellt, das sich bis in den Wortlaut einzelner Artikel hinein an außeroldenburgische Vorbilder, insbesondere an die Entwürfe für eine preußische Gemeindeordnung, anlehnt, dabei aber zugleich den Geist des Staatsgrundgesetzes ebenso erfüllt wie die wesentlichen Forderungen des Landtagsausschusses, zu denen sich auch das Plenum des Landtages bekannt hatte.

Der Entwurf gilt gleichermaßen für Stadt- und Landgemeinden (Art. 1). Das aktive wie das passive Wahlrecht sind weder an einen Zensus noch an Grundbesitz gebunden, sondern wahlberechtigt und wahlfähig ist jeder selbständige Gemeindebürger, der 24 Jahre alt ist (Art. 10) und nicht das verloren hat, was wir heute etwa bürgerliche Ehrenrechte nennen (Art. 11). Als nicht selbständig gilt nur, wer unter Kuratel steht, wer innerhalb des letzten Jahres vor der Wahl aus Armenmitteln unterstützt wurde und wer ohne eigenen Herd bei anderen in Kost und Lohn steht (Art. 10). Nach dem Vorbild des preußischen Entwurfs<sup>61)</sup> wird unterschieden zwischen dem Gemeinderat (früher „Kirchspielsausschuß“) als vertretendem und dem Gemeindevorstand als verwaltendem Organ (Art. 9). Ebenso wird jetzt die Kompetenz des Gemeinderates von der der Gemeindeversammlung (früher Kirchspielsversammlung) klar geschieden. „Der Gemeinderath ist berufen, in seiner gesamten Wirksamkeit statt der Gemeinde zu handeln“; „Die von dem Gemeinderath gefaßten Beschlüsse sind für die Gemeinde verpflichtend“<sup>62)</sup> (Art. 43). Der Grundsatz, daß der Gemeinderat, die Gemeinde in allem repräsentiert, ist also endlich verwirklicht. Die Gemeindeversammlung hat nur noch die Aufgabe, den Gemeinderat zu wählen und die Zahl der Gemeinderatsmitglieder festzusetzen (Art. 13). Bei der Wahl ist nicht einmal mehr von einer Gemeindeversamm-

<sup>58)</sup> Ebd. Nr. 129 v. 12. Mai 1849.

<sup>59)</sup> „Entwurf einer Gemeinde- und Kreisordnung für das Herzogthum Oldenburg (Amtlicher Abdruck)“. Oldenburg 1849.

<sup>60)</sup> StA Old. Bestd. 31, Schrank 13 — 72 — 3, Conv. II.

<sup>61)</sup> Vgl. Anm. 57. — Ebd. § 7.

<sup>62)</sup> Ebd. § 32.



lung die Rede, sondern nur noch von „Wählern“. Der Gemeindevorstand, das ausführende Organ der Gemeinde, bestehend aus Bürgermeister (früher „Kirchspielsvogt“) und mindestens zwei Beigeordneten (Art. 35), wird vom Gemeinderat gewählt (Art. 39). Die Gemeindeverfassung ist also durchaus nach dem Muster der modernen Repräsentativverfassung aufgebaut.

Ebenfalls in Anlehnung an den preußischen Entwurf<sup>63)</sup>, in Parallele zu den Hannoverschen Städteordnungen<sup>64)</sup>, aber abweichend von der Preußischen Städteordnung Steins von 1808<sup>65)</sup> halten Gemeinderat und Gemeindevorstand in der Regel gemeinsame Sitzungen ab (Art. 47).

Da der Bürgermeister als ausführendes Organ der Gemeinde mit einer umfangreichen Tätigkeit belastet ist, so ist für ihn, wie in Preußen<sup>66)</sup> eine Besoldung vorgesehen (Art. 92).

Die Staatsaufsicht geschieht in zwei Stufen. Nächste Aufsichtsbehörde ist der Kreisvorstand, die Oberaufsicht soll das Staatsministerium führen (Art. 101)<sup>67)</sup>. Diese Regelung geht davon aus, daß, wie es der Landtag vorgeschlagen hatte, der gesamte staatliche Aufbau durch Wegfall der Regierung als Mittelinstanz umgestaltet und vereinfacht würde, so daß die an die Stelle der Ämter zu setzenden Kreise unmittelbar unter dem Staatsministerium stünden. Die Kreisverwaltung wiederum soll sich aus einem Kreisamtmann als Organ der Staatsregierung (Art. 132) und einer Anzahl von Kreisabgeordneten als Gegengewicht von Seiten der Gemeinden zusammensetzen (Art. 135). Der Entwurf geht also nicht auf den Vorschlag des Landtags-Ausschusses zurück, dem Kreisamtmann in Analogie zum preußischen Landrat eine Zwischenstellung zwischen Staatsbeamten und Kreisvertreter zu geben. Die Staatsaufsicht ist im übrigen sehr locker, Eingriffsmöglichkeiten sind ihr eigentlich nur bei Mißbrauch der Selbstverwaltung oder unzureichender Durchführung der staatlichen Auftragsangelegenheiten gegeben (Art. 102—105). Die Mitwirkung des Staates bei der Wahl der gemeindlichen Organe ist fast ganz ausgeschaltet, er hat nur noch ein Bestätigungsrecht für den Gemeindevorstand, welches durch den Kreisvorstand ausgeübt wird (Art. 41), also durch ein Gremium, das selbst wieder stark von der Selbstverwal-

<sup>63)</sup> Ebd. § 33.

<sup>64)</sup> Vgl. H. Br ü n i n g, Die Preußische Städteordnung vom 19. November 1808 . . . im Vergleich mit den Verfassungen der hannoverschen Städte . . ., Hannoversche Geschichtsblätter, 18. Jg. 1915, S. 353—388. — Brüning begründet als Verwaltungsfachmann eindringlich den Vorteil gemeinschaftlicher Sitzungen.

<sup>65)</sup> Ebd.

<sup>66)</sup> Vgl. Anm. 57. — Ebd. § 73.

<sup>67)</sup> Wir verzichten auf eine Erörterung der Probleme, die sich aus Artikel 112 des Entwurfs ergeben. In ihm ist eine neue Einteilung des Herzogtums in 7 Kreise vorgeschlagen. Die Ämter, zur Stellungnahme aufgefordert, wenden sich größtenteils, mit abweichenden Argumenten, gegen ihre geplante Auflösung. — Vgl. StA Old. Bestd. 31, Schrank 13 — 72 — 3, Conv. II.

tung her aufgebaut ist. Die Bestätigung kann nur unter Angabe von Gründen versagt werden. Auch der Gemeindehaushalt ist fast unkontrolliert. Erst nach Rechnungsschluß ist dem Kreisvorstand eine Übersicht über Einnahmen und Ausgaben einzureichen (Art. 88). Von einer Mitwirkung oder Genehmigung des Staates oder gar des Großherzogs selbst bei der Führung von Prozessen oder bei der Aufnahme von Anleihen ist natürlich keine Rede mehr.

Der Gesetzentwurf schließt mit einer ausführlichen Darlegung der Motive, die sich in ihren allgemeinen Teilen an die Gedanken von Bucholtz in seinem Entwurf anlehnt.

## 9.

Die weiteren Vorarbeiten für die Gemeindeordnung gerieten zunächst dadurch ins Stocken, daß man sich zu einer Revision des Staatsgrundgesetzes entschließen mußte, welche diejenigen Artikel beseitigte oder abänderte, die, im Rausche des Revolutionsjahres entstanden, den tatsächlichen Gegebenheiten nicht entsprachen. Erst als sich herausgestellt hatte, daß die Artikel, die sich mit der politischen Gemeinde befaßten, im wesentlichen unverändert in das revidierte Staatsgrundgesetz von 1852 übernommen werden konnten, ging man, jetzt aber doch schon wieder unter veränderten Bedingungen, abermals an die Arbeit, um eine neue Gemeindeordnung zu schaffen<sup>68)</sup>.

Am 9. Juli 1851 wurde eine neue Kommission zu diesem Zwecke eingesetzt<sup>69)</sup>, bestehend aus dem Ministerialrat Christian Karl Philipp Wilhelm Zedelius von der Gesetzkommission des Staatsministeriums, der auch schon der Kommission von 1842 angehört hatte, dem Stadtdirektor der Stadt Oldenburg Johann Heinrich Karl Wöbcken, dem Regierungsrat Ludwig Heinrich Melchior Hofmeister von der Regierung des Herzogtums, dem uns schon mehrfach bekannten Ministerialrat Bucholtz und dem Regierungssekretär Wilhelm Gustav Friedrich Strackerjan. Zu ihnen trat am 22. Juli 1851 noch der Kammerrat Johann Lambert Sigismund Casper Pancratz, so daß nun im wesentlichen in der Kommission wieder, wie 1830/31, alle Behörden vertreten waren, die ein besonderes Interesse an der Gestaltung der Gemeindeordnung haben konnten.

Die Kommission, die dem Staatsministerium unmittelbar unterstellt wurde, erhielt mit dem gleichen Datum eine ausführliche Instruktion, deren wesentlichster Inhalt folgender war:

Die Kommission solle sich nur um die Regelung der Gemeindeverhältnisse bemühen, nicht auf die Organisation der Staatsbehörden übergreifen, daher auch den Entwurf so fassen, daß er auch

<sup>68)</sup> Vgl. StA Old. Bestd. 31, Schrank 13 — 72 — 3, Conv. III.

<sup>69)</sup> Ebd.



auf eine veränderte Organisation der Staatsbehörden passen würde. Dadurch sei aber nicht ausgeschlossen, daß „der den Gemeinden zunächst vorgesetzten Staatsbehörde im Entwurf selbst eine größere Zuständigkeit als bisher beigelegt wird z. B. hinsichtlich der auf das Rechnungswesen bezüglich Entscheidung oder hinsichtlich der Bestätigung der Wahl gewisser Gemeindebeamten“. Das bedeutete, daß der frische Wind der kommunalen Selbstverwaltung, frei von Staatsaufsicht, wie er durch den Entwurf von 1849 geweht war, etwas abgedrosselt werden sollte zu einer sanften Brise, deren Richtung der Staat bestimmen konnte. Beibehalten wurde aber der Gedanke, daß die künftige Gemeindeordnung für Stadt- und Landgemeinden gleichermaßen gelten sollte. Zum Ausgleich der Verschiedenheit der Verhältnisse sollten Ortsstatuten vorgeesehen werden, außerdem sollte den Städten ein besonderer ergänzender Abschnitt gewidmet werden. Für die größeren Städte sah die Instruktion kollegialische Einrichtung des Gemeindevorstandes vor. Für die Landgemeinden und kleineren Städte solle das Bürgermeisteramt ein Ehrenamt bleiben, im Gegensatz zum Entwurf von 1849, der Besoldung vorsah. Neu zu Städten sollten erhoben werden: Varel, Westerstede, Elsfleth, Brake und Harrien, „etwa auch Klippkanne“. Bezüglich des Stimmrechtes und der Wählbarkeit in der Gemeinde ging die Instruktion davon aus, „daß die Wählbarkeit in demselben Maße weniger einer Beschränkung bedarf, in welchem man durch Beschränkung des Stimmrechts gesetzliche Garantien für ein vernünftiges Wahlergebnis gefunden hat“. Die Instruktion läßt die Form der Stimmrechtsbeschränkung offen, denkt aber offenbar in den Landgemeinden an Förderung des Grundbesitzes nach Maßgabe der Größe, in den Städten an einen Zensus. Sie empfiehlt dabei das Vorbild der Hannoverschen Organisationsentwürfe, „die überhaupt der Kommission in verschiedenen anderen Beziehungen ein zu benutzendes Material darbieten werden“. — Also auch das fast unbeschränkte Wahlrecht des Entwurfes von 1849 soll fallen. Festgehalten wird dagegen an der Gewaltenteilung der gemeindlichen Gremien, die der Versammlung der Stimmberechtigten nur „das bloße Wählen“ des Gemeinderates läßt. Der Bürgermeister dagegen soll von der Vertretung der Gemeinde gewählt werden, und zwar auf 12 Jahre. Die Bestätigung steht unbeschränkt der Staatsregierung zu. „Wird zweimal eine ungeeignete Person gewählt, so ist der Bürgermeister auf eine gewisse Reihe von Jahren von der Staatsregierung zu ernennen“. Hier zeigt sich noch einmal das obrigkeitsstaatliche Denken. Ausführliche Hinweise erfolgen wieder über Erwerb und Verlust der Gemeindeangehörigkeit und über das damit zusammenhängende Armenrecht. Als allgemeine Richtlinie für die Ausgestaltung der Staatsaufsicht heißt es: „Die . . . den Gemeinden zu gebende Stel-



lung begründet die stete ununterbrochene, aus der Berücksichtigung des allgemeinen Wohls mit Nothwendigkeit sich ergebende Beaufsichtigung seitens der Staatsbehörde, wobei jedoch eine bevorzundende Fürsorge zu vermeiden ist . . .“.

Eine Niederschrift des Ministerialrats Bucholtz vom gleichen Tage bekundet das Einverständnis des Großherzogs Paul Friedrich August mit dieser Instruktion. Doch gibt der Großherzog noch einige Punkte zu erwägen, von denen der zweite für uns am bemerkenswertesten ist. Er zeigt, daß auch nach seiner Ansicht „der Zweck der Beschränkung des Stimm- und Wahlrechts in der Gemeinde doch eigentlich der sei, den in derselben wohnenden s. g. Notablen das Übergewicht zu geben . . .“

So zeigt die ganze Entwicklung deutlich, daß die Ereignisse des Jahres 1848, die ursprünglich dahin zu drängen schienen, jedem irgendwie selbständigen Staatsbürger die gleichen politischen Rechte wenigstens in seiner Gemeinde zu gewähren, nun in der allmählichen Abschwächung ihrer Wirkung doch nur mehr und mehr zu einer einseitigen Bevorzugung des besitzenden Großbürger- und Großbauerntums führen, — eine Tatsache, die freilich wesentlich dadurch mitbedingt ist, daß sich die ärmeren Schichten zunächst noch als politisch weitgehend uninteressiert erweisen.

Auf Grund der Instruktion vom 9. Juli 1851 legt die Kommission, aus welcher Zedelius wegen seiner Ernennung zum Regierungspräsidenten in Eutin inzwischen ausgeschieden ist, 3 Jahre später, am 11. August 1854 einen neuen Entwurf mit ausführlichem Bericht vor<sup>70)</sup>. Die Verzögerung wird mit der Beteiligung der Kommissionsmitglieder an der Ausarbeitung des Revidierten Staatsgrundgesetzes motiviert. Im übrigen zeigt der Kommissionsbericht, daß die Kommission sich im wesentlichen an die ihr gegebene Instruktion gehalten hat. Sie schlägt nur im Gegensatz dazu kollegialische Verfassung für alle Städte, nicht nur für die großen, vor, ebenso für alle Städte einen besoldeten Bürgermeister. Von einer Erhebung Westerstedes zur Stadt möchte die Kommission wegen der Kleinheit und Streulage des Ortes absehen. Als Wahlmodus für die Wahl des Gemeinderates wird das Dreiklassenwahlrecht vorgeschlagen. Der Bürgermeister bzw. für die Landgemeinden der Gemeindevorsteher wird, wie vorgesehen, vom Gemeinderat gewählt, aber von der Regierung bestätigt; von einer Einsetzung durch die Regierung bei zweimaliger Wahl ungeeigneter Personen sieht der Entwurf dagegen ab.

Wir verzichten darauf, den Entwurf im einzelnen durchzusprechen, da seine Grundlinien deutlich auf der Hand liegen: Er hält sich an den 1851 vorgeschriebenen Kurs einer gegenüber den ersten

---

<sup>70)</sup> Ebd.



Ideen von 1848 gemäßigten Selbstverwaltung mit einer Bevorzugung der Besitzenden und einer maßvollen Staatsaufsicht<sup>71)</sup>).

Nachdem die Mitglieder des Staatsministeriums, Staatsrat von R ö s s i n g , Oberstleutnant R ö m e r , Staatsrat K r e l l und Staatsrat von B e r g , ebenso Ministerialrat B u c h o l t z in seiner Eigenschaft als Referendar des Staatsministeriums, im August 1854 ihre im ganzen zustimmenden Vota zu dem Entwurf gegeben hatten, wurde er dem Großherzog — seit 1853 war es Nikolaus Friedrich Peter — vorgelegt, der am 2. September B u c h o l t z gegenüber seine Bemerkungen kundgab. So schlug er vor, dem Gemeindevorsteher und den Beigeordneten einen Diensteid mit Bezug auf die Person des Landesherrn abzunehmen.

#### 10.

Nach einigen weiteren kleinen Änderungen durch die Mitglieder des Staatsministeriums im Laufe des September 1854 wurde der Entwurf endlich am 8. November 1854 dem Landtag vorgelegt<sup>72)</sup>. Das Begleitschreiben des Staatsministeriums datiert vom 26. Oktober 1854. Dem Entwurf waren Übergangsbestimmungen<sup>73)</sup> und Motive<sup>74)</sup> beigegeben.

Bereits am folgenden Tage, am 9. November 1854, wählte der Landtag einen Ausschuß, der sich aus folgenden Abgeordneten zusammensetzte<sup>75)</sup>: Hausmann B a r g m a n n zu Eckwarder-Hammerich, Amtsassessor Dr. J a n ß e n zu Eutin, Kirchspielsvogt R ö s e n e r zu Lohne, Auktionator B r a d e r zu Zwischenahn, Regierungsassessor von W e d d e r k o p zu Birkenfeld, Amtmann B a r n s t e d t zu Oberstein, Stadtdirektor M ü l l e r zu Jever, Amtmann M e n t z zu Oldenburg, Amtsassessor Dr. K l ä v e m a n n zu Oldenburg.

Der Ausschuß erstattete am 6. Februar 1855 bereits seinen ersten Bericht<sup>76)</sup>, und zwar wurde vorweg der Abschnitt IV. des Entwurfes behandelt, der eines der heikelsten und, wie wir sahen, früher schon umstrittensten Probleme betraf, nämlich das Heimatrecht, in Verbindung mit dem Problem der Freizügigkeit und der Armenfürsorge. Wieder stand die schwierige Frage zur Debatte, wie man das angestrebte Recht des Einzelnen auf volle Freizügigkeit mit den Forderungen der Gemeinden, nicht durch zuziehende mittellose Personen belastet zu werden, in Einklang

<sup>71)</sup> Ebd.

<sup>72)</sup> B e r i c h t e über die Verhandlungen des neunten Landtages für das Großherzogthum Oldenburg, Oldenburg 1855, S. 20; dazu A n l a g e n zu den Protokollen und Berichten . . . , Anlage 7 mit Nebenanlage A.

<sup>73)</sup> A n l a g e n , 7, Nebenanlage B.

<sup>74)</sup> Ebd. Nebenanlage C.

<sup>75)</sup> B e r i c h t e , S. 25 f. — Beruf und Wohnort nach Hof- und Staatshandbuch des Großherzogthums Oldenburg 1854 und 1855.

<sup>76)</sup> B e r i c h t e , S. 260 ff.; A n l a g e n , S. 282 ff.



bringen sollte, wie man eine Form finden sollte, die beiden Teilen gerecht würde und zugleich die in Verwaltungsdingen nicht erfahrenen gewählten Gemeindevorsteher nicht durch unnötige Formulare und Nachweise belastete. In der Debatte ging es vor allem um die Frage, ob die Staatsregierung auch gegen den Willen einer Gemeinde diese solle zwingen können, einen Ausländer in den Gemeindeverband aufzunehmen. Der Fragenkomplex verschlang sich hier also mit einem weiteren, dem des staatlichen Einflusses auf die Gemeinden. B u c h o l t z , der als Regierungskommissar die Interessen des Staates zu vertreten hatte, wies darauf hin, daß „die Aufnahme in einen Gemeindeverband die Vorbedingung für die Aufnahme in den Staatsverband“ sei<sup>77)</sup>. Es handele sich also weniger um eine Gefährdung der Selbständigkeit der Gemeinden durch den Staat, vielmehr werde, wenn die Gemeinde über die Aufnahme entscheide, „dadurch die Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechtes von dem Willen der Gemeinde abhängig gemacht“. Dieses wurde von mehreren Abgeordneten heftig bestritten. Gegen die Aufnahme von Ausländern wurde ferner geltend gemacht, daß die Oldenburger in anderen Ländern ja auch nicht ohne weiteres aufgenommen würden, es sei nicht einzusehen, warum die Ausländer in Oldenburg es besser haben sollten als die Oldenburger im Ausland. Demgegenüber wies der Abgeordnete von B e r g darauf hin, daß doch die Aufnahme von Deutschen gemeint sei<sup>78)</sup>. Man müsse daher die Freizügigkeit auch ohne Reziprozität erstreben, also müsse der Staat auch die Aufnahme von Ausländern erzwingen können.

Ähnlich schwierig gestaltete sich die Debatte über die Frage, wie ein Zuziehender den Nachweis seiner Nichtbedürftigkeit zu erbringen habe<sup>79)</sup>, ein Problem, von dem B u c h o l t z sagte, daß es „kaum in befriedigender Weise zu lösen sei . . . wie dies denn in keinem einzigen deutschen Staate, ja auch in keinem außerdeutschen Staate gelungen“ sei, wobei er ausdrücklich auf England hinwies.

Wir bringen hier diese Ausschnitte aus den Verhandlungen, weil sie zeigen, daß bei der Erörterung jeder kleinen Einzelfrage immer wieder die großen Probleme der Zeit anklangen und hineinspielten und daß damals schon ein großer Teil der Fragen aufgeworfen wurde, die auch heute noch nicht aus der Auseinandersetzung verschwunden sind. Das Problem der gemeindlichen Finanzen etwa, wie es sich in der Heimatrechtsfrage zeigt, lösbar durch einen interkommunalen Finanzausgleich, aber auf Kosten der gemeindlichen Selbständigkeit; die Abgrenzung der staatlichen

<sup>77)</sup> B e r i c h t e , S. 261.

<sup>78)</sup> Ebd.

<sup>79)</sup> Ebd. S. 264 f.

Hoheits- und Aufsichtsrechte gegenüber der gemeindlichen Selbstverwaltung; nicht zuletzt auch die große Frage der Zeit, ob der Nichtoldenburger mehr ein „Deutscher“ oder mehr ein „Ausländer“ sei, das Problem der deutschen Einheit im Ringen mit dem Länderpartikularismus.

Ein anderes großes Thema der Landtagsdebatten ist die Frage des aktiven und passiven Wahlrechtes in den Gemeinden<sup>80)</sup>. Regierungskommissar Bucholtz spricht die allgemeine Meinung aus, „daß der besitzenden Klasse, welche nach menschlichen Voraussetzungen die meiste Einsicht, Lust und Zeit hat, sich mit öffentlichen Angelegenheiten zu beschäftigen, auch ein überwiegender Einfluß gewahrt werden muß“<sup>81)</sup>. Es geht also nur noch darum, welche der verschiedenen möglichen Lösungen man wählt, ob man das aktive oder das passive Wahlrecht beschränkt und ob man das Vermögen an sich, wie es sich in der Steuerfähigkeit ausdrückt, bevorzugt, oder den Grundbesitz. Der Regierungsentwurf sieht — ohne sich unbedingt darauf festzulegen<sup>82)</sup> — ein aktives Dreiklassenwahlrecht vor<sup>83)</sup>, analog zum Wahlrecht für den Landtag<sup>84)</sup>. Er berücksichtigt also nicht den Grundbesitz. Für die Wählbarkeit, das passive Wahlrecht, will er von einer Beschränkung absehen. Demgegenüber weist der Ausschuß auf die neue Stellung des Gemeinderates hin, die im Entwurf vorgesehen ist<sup>85)</sup>. Da ihm die Vertretung der Gemeinde in vollem Umfange zugewiesen ist<sup>86)</sup>, so wird er in ganz anderem Maße als der alte Kirchspielsausschuß des Gesetzes von 1831 zum Schwerpunkt der Selbstverwaltung. Daher, so glaubt der Ausschuß, ist eine Beschränkung des passiven Wahlrechtes dringend nötig. Er schlägt vor, daß  $\frac{2}{3}$  des Gemeinderates Grundbesitzer sein müssen<sup>87)</sup>.

Die Debatte<sup>88)</sup> geht zunächst um das aktive Wahlrecht. Drei Parteien stehen einander gegenüber. Eine möchte den Grundbesitz bevorzugt sehen, was sie gerade für ländliche Gemeinden für geeigneter hält als das Dreiklassenwahlrecht, das nur Zwiespalt in die Gemeinde tragen würde. Sie weist zudem auf die technischen Schwierigkeiten des Dreiklassenwahlrechtes hin, weil bei jeder Wahl die Klassen entsprechend den veränderten Steuersätzen neu errechnet werden müssen. Bei dieser Gelegenheit wird auch Kritik am Dreiklassenwahlrecht überhaupt laut, nach dem der Landtag ja

<sup>80)</sup> Ebd. S. 325 ff.; Anlagen, S. 333.

<sup>81)</sup> Berichte, S. 327.

<sup>82)</sup> Ebd.

<sup>83)</sup> Anlagen, 7, Art. 45—47.

<sup>84)</sup> Berichte, S. 327.

<sup>85)</sup> Anlagen, 127, S. 333.

<sup>86)</sup> Anlagen, 7, Art. 81.

<sup>87)</sup> Anlagen, 127, S. 335.

<sup>88)</sup> Berichte, S. 125 ff.

ebenfalls gewählt wurde. Eine andere Gruppe plädiert für das Dreiklassenwahlrecht, weil es besonders für die Städte geeigneter sei, in denen die Grundbesitzer nicht so entscheidend seien, und weil es dem Landtagswahlrecht entspräche. Eine dritte Gruppe endlich möchte auch kleine Leute im Gemeinderat haben, während andere wiederum glauben, daß diese an der ganzen Wahl sowieso nicht interessiert wären. Zum Sprecher der dritten Gruppe, die für ein allgemeines Wahlrecht eintritt, macht sich der Abgeordnete Mölling, Landvogt in Jever, einer der Männer der Paulskirche, der schon 1848 prophetisch schrieb: „Noch ein Jahrhundert! Und vielleicht steht das Kaisertum, vom Winde verweht, nur noch in den Blättern der Geschichte!“<sup>89)</sup>. Er sagt zum aktiven Wahlrecht: „Ich kann zur Grundlage für die Wahl zum Gemeinderath weder ein System wollen von so rein materieller Art, wie die Macht des Geldes es ist, noch kann ich dem Grundbesitze eine so große Macht einräumen wollen.“<sup>90)</sup>

Die Entscheidung des Plenums fällt so aus, daß beim aktiven Wahlrecht das System der 3 Klassen ebenso entfällt wie die Bevorzugung der Grundbesitzer. Wählen darf, wer Grundbesitzer ist oder wer Armensteuer zahlt<sup>91)</sup>.

Die gleichen Probleme ergeben sich noch einmal bei der Behandlung des passiven Wahlrechtes. Hier setzt sich aber gegenüber dem Entwurf jetzt der Grundbesitz durch. Wie in der Landgemeindeordnung von 1831 müssen Zweidrittel der Gemeinderatsmitglieder Grundbesitzer sein<sup>92)</sup>.

So hat sich, was offenbar den Abgeordneten selbst nicht ganz klar geworden ist, eine Lösung durchgesetzt, die dem Entwurf genau entgegengesetzt ist. Während der Entwurf die Beschränkungen für das aktive Wahlrecht vorsah, liegen sie jetzt auf dem passiven Wahlrecht. Während der Entwurf das Vermögen begünstigte, wird jetzt der Grundbesitz bevorzugt.

Bei der Debatte über die Bezeichnung des leitenden Verwaltungsbeamten der Gemeinde<sup>93)</sup> weist Bucholtz darauf hin, daß der aus dem Plenum wieder vorgeschlagene Ausdruck „Kirchspielsvogt“ nicht mehr passe, weil man es nicht mehr mit einer Kirchspielsgemeinde zu tun habe. Das Wort „Vogt“ habe zudem „einen unangenehmen Nebenbegriff aus alter Zeit her“. Daher schlägt die Regierung das Wort „Gemeindevorsteher“ vor und verweist dabei auf das Beispiel Hannovers.

<sup>89)</sup> Vgl. Lübbing, Landesgeschichte, S. 166.

<sup>90)</sup> Berichte, S. 330.

<sup>91)</sup> Gemeindeordnung für das Herzogtum Oldenburg vom 1. Juli 1855, Gesetzsammlung, 14. Band, S. 941–1057, Art. 15 ff.

<sup>92)</sup> Ebd. Art. 44.

<sup>93)</sup> Berichte, S. 354 f.

In leidenschaftlicher Auseinandersetzung wendet sich der Abgeordnete Mölling gegen eine Wahl des Gemeindevorstehers durch den Gemeinderat und befürwortet eine Wahl durch die Gemeinde selbst<sup>94)</sup>, weil im Gemeinderat die Grundbesitzer zu stark seien. Demgegenüber weist Bucholtz darauf hin, daß man eine tüchtige Wahl von einer so großen Versammlung nicht erwarten könne. Der Gemeindevorsteher habe ja auch staatliche Funktionen zu erfüllen. „Deshalb könnte es sogar bedenklich sein, daß man die Wahl des Gemeindevorstehers dem Gemeinderathe anvertrauet; es könnte sich fragen, ob es sich nicht vielmehr empfehle, den Gemeindevorsteher von der Staatsregierung ernennen, und vorher, aber in einer beschränkteren Weise, die Gemeinde dabei mitwirken zu lassen. Dieser Gesichtspunkt konnte aber bei der Bearbeitung des Entwurfs kaum näher in Erwägung gezogen werden, da das Staatsgrundgesetz schon Vorschriften darüber enthält.“<sup>95)</sup>

Wieder sehen wir die Interessen des Staates und der Gemeinden aufeinanderprallen, mag es auch dahingestellt bleiben, ob Bucholtz' Worte mehr als eine Drohung sind, den gemeindlichen Egoismus nicht zu weit zu treiben, ob die Regierung in der Tat schon, wenn sie nicht durch das Staatsgrundgesetz gebunden wäre, den Wunsch hätte, die Staatsaufsicht wieder zu verschärfen. So sieht es wenigstens Mölling, wenn er sagt: „Die ganze Ausführung, die wir da gehört haben, scheint auch nur auf dem alten Grundsatz der Unmündigkeit der Wählenden zu beruhen . . . Wer die Ansicht einmal hat, daß wir nicht vorwärts wollen, der wird nicht die Rechte in die Hände der Gemeinden legen wollen, welche in anderen Ländern ohne allen Schaden dahin gelegt worden sind.“<sup>96)</sup>

Wir müssen uns mit diesem winzigen Ausschnitt aus den vielfältigen Verhandlungen des Landtages über die zahlreichen Fragen, die die Gemeindeordnung aufwirft, begnügen. Hingewiesen sei nur noch auf die heftige Debatte, die sich an die geplante Stadterhebung von Varel, Elsfleth und Brake<sup>97)</sup>, und ebenso an die beabsichtigte Erweiterung des Stadtgebietes von Oldenburg anschließt<sup>98)</sup>.

Die zweite Lesung der Gemeindeordnung beginnt am 2. April 1855<sup>99)</sup>. Sie wird am 19. April 1855 beendet<sup>100)</sup>, nachdem noch einmal ein Teil der in der ersten Lesung strittigen Fragen in heftiger Auseinandersetzung erörtert wurde, — im Mittelpunkt die Stadt-

<sup>94)</sup> Ebd. S. 355 f.

<sup>95)</sup> Ebd. S. 357.

<sup>96)</sup> Ebd. S. 358.

<sup>97)</sup> Ebd. S. 577 ff.

<sup>98)</sup> Ebd. S. 565 ff., 583 ff.

<sup>99)</sup> Ebd. S. 693 ff.

<sup>100)</sup> Ebd. S. 764 ff.

erweiterung Oldenburgs und die Neuabgrenzung der Stadtgemeinden Varel, Elsfleth und Brake.

11.

Am 1. Juli 1855 wird die neue Gemeindeordnung verkündet, fast zwei Jahrzehnte, nachdem die Vorbereitungen für die Revision der Gemeindeordnung von 1831 begonnen haben.<sup>100a)</sup>

Wie sieht dieses fertige Gesetz, das eine so lange Vorgeschichte hatte, an dem so viele tüchtige Köpfe aus der Verwaltung wie aus dem Landtag gefeilt haben, nun aus?

Es läßt sich nicht leugnen, daß aus den vielen Arbeiten ein Werk hervorgegangen ist, das man im ganzen als für seine Zeit wohl gelungen bezeichnen muß. Indem die Sturmjahre 1848—1849 die Grundzüge im Staatsgrundgesetz im wesentlichen festgelegt hatten und diese Grundzüge auch die Revision des Staatsgrundgesetzes 1852 unangetastet überstanden, indem aber andererseits der Staat versuchte, im Rahmen der ihm so verbliebenen gesetzlichen Möglichkeiten sich einen genügenden Einfluß zu wahren, gelang eine befriedigende Auspendlung des Verhältnisses von Staatsaufsicht und Selbstverwaltung. Aufsichtsinstanz ist das Amt (Art. 209). Es wacht über die Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung und ist Beschwerdestelle erster Instanz (Art. 210). Oberinstanz ist die Regierung, sie ist zuständig für Streitigkeiten zwischen zwei Gemeinden und bei Berufung gegen eine vom Amt als erster Instanz getroffene Entscheidung (Art. 212). Bei rechtswidrigen Beschlüssen des Gemeinderates hat sich der Gemeindevorsteher an das Amt oder weiter an die Regierung zu wenden (Art. 213). Die Regierung hat auch das Recht, den Voranschlag der Gemeinde zu ergänzen, wenn die Gemeinde sich weigert, die ihr obliegenden Leistungen hineinzubringen (Art. 214). Oberste Instanz ist das Staatsministerium, es entscheidet bei Berufung gegen erstinstanzliche Entscheidungen der Regierung (Art. 216). Der umfängliche, über die Verhältnisse des kleinen Landes hinausgehende Behördenapparat und Instanzenzug ist also trotz der Reformwünsche der 48er-Bewegung noch nicht abgebaut.

Der Gemeindevorsteher wird vom Gemeinderat gewählt und von der Regierung nur bestätigt. Die Bestätigung kann nur unter Angabe von Gründen verweigert werden (Art. 87). Die freie Wahl des Gemeindevorstehers, wie sie das Staatsgrundgesetz vorschreibt, ist also gesichert.

In die gemeindliche Finanzverwaltung schaltet sich die Regierung ein bei Streitigkeiten über Gemeindevermögen (Art. 114), bei Veräußerung und Verpfändung von unbeweglichem Gemeindegut,

<sup>100a)</sup> Gesetzsammlung, 14. Bd., S. 937—1058.



von Grundberechtigungen und von Kapitalvermögen (Art. 118 § 3), bei Anleihen, welche nicht der Schuldentilgung dienen (Art. 120, § 2), bei gemeindlicher Besteuerung von Staatsgut (Art. 128), bei Änderungen in der Verteilung der Gemeindelasten (Art. 134), bei Abweichungen von Voranschlag (Art. 144) und bei der Festsetzung der Grundsätze für die Erhebung der Armenbeiträge (Art. 164, § 2). Dem Amte sind jeweils eine beglaubigte Abschrift des Voranschlages (Art. 142) und eine Abschrift des Rechnungsabschlusses (Art. 153) vorzulegen.

Die Staatsaufsicht beschränkt sich also im wesentlichen auf Kontrollaufgaben und schaltet sich erst dann ein, wenn der Gang der Gemeindeverwaltung in irgendeiner Richtung vom Üblichen abweicht. Der normale Ablauf des gemeindlichen Lebens vollzieht sich in voller Selbstverwaltung.

Auch in Bezug auf die Verteilung der gemeindlichen Aufgaben hat die Revolutionszeit eine heilsame Klärung gebracht, die allerdings die Gemeinde als Personenverband von unmittelbar Berechtigten, als Korporation weitgehend ausschaltet zugunsten einer Repräsentativverfassung. Es gibt keine Gemeindeversammlung mehr, sondern es gibt nur noch stimmberechtigte Gemeindebürger, die ihr persönliches Stimmrecht ausüben und nicht vertreten werden können (Art. 13—18). Ihre einzige Aufgabe im Rahmen der Gemeindeverfassung ist die Wahl des Gemeinderates (Art. 43), der auf 4 Jahre gewählt wird (Art. 46). Er allein „ist berufen, in seiner gesamten Wirksamkeit statt der Gemeinde zu handeln“, wobei seine Mitglieder an keinerlei Anweisungen und Aufträge der Wähler gebunden sind (Art. 79). Er allein wählt auch die Verwaltungsorgane, nämlich den Gemeindevorsteher, die Beigeordneten (Art. 85) und den Rechnungsführer (Art. 105, § 1). Hier findet also gegenüber der Gemeindeordnung von 1831 eine beträchtliche Vereinfachung des Verfahrens statt.

Der Gemeindevorsteher ist ausführende Hand des Gemeinderates. Er wird auf 12 Jahre angestellt (Art. 85, § 1) und erhält eine jährliche Vergütung aus der Gemeindekasse (Art. 94), nähert sich also schon der Stellung eines besoldeten Gemeindebeamten. Er ist aber zugleich auch Staatsbeamter, Vertreter des Staates in der untersten Instanz, Ortspolizeibehörde (Art. 99 ff.). In dieser Hinsicht muß seine Wahl von der Regierung bestätigt werden (Art. 87 § 1) und er wird vor dem Amte auf den Großherzog, die Verfassung und die Gesetze vereidigt (Art. 89). Er stellt so das Bindeglied zwischen Gemeinde und Staat, zwischen Selbstverwaltung und Staatsverwaltung dar, während das Amt und später der Kreis entgegen den Bestrebungen des Jahres 1848 doch noch für fast hundert Jahre staatliche Organe bleiben.

Das aktive und passive Wahlrecht wurden bereits bei der Erörterung der Debatten im Landtag behandelt<sup>101</sup>). Die hier vorgesehene Bevorzugung des Grundbesitzes ist zwar für ein vorwiegend agrarwirtschaftlich ausgerichtetes Land wie Oldenburg nicht ganz ohne Sinn, muß aber mit fortschreitender Entwicklung von Gewerbe und Industrie, mit zunehmender Zahl von nichtgrundbesitzenden Gemeindebewohnern zu einem Anachronismus werden. Sie findet sich freilich auch noch in der Revidierten Gemeindeordnung von 1873<sup>102</sup>).

Für die Städte werden einige gesonderte Bestimmungen erlassen. Die Städte erster Klasse, Oldenburg und Jever, werden im wesentlichen wie Ämter behandelt und unterstehen unmittelbar der Regierung (Art. 219). In Rechts- und Verwaltungssachen erhalten sie die Stellung und Zuständigkeit von Ämtern (Art. 220). Sie unterscheiden sich von den Ämtern allerdings durch ihre Selbstverwaltung, die sie mit den Städten zweiter Klasse teilen. Die Städte zweiter Klasse dagegen richten sich im allgemeinen nach der Gemeindeordnung und stehen auf der Stufe von politischen Gemeinden. Beide Städtegruppen werden durch einen kollegialen Magistrat aus Gemeindevorsteher (in den Städten I. Klasse „Stadtdirektor“, in denen II. Klasse „Bürgermeister“) und mindestens zwei Magistratsmitgliedern verwaltet (Art. 242). Der Stadtdirektor der Städte I. Klasse, der also auf der Ebene eines Amtmannes steht, ist aber doch kein Staatsbeamter, wie dieser. Allerdings steht er diesem sehr nahe, so werden bei Urlaub (Art. 246) und Pensionierung (Art. 249) die für Staatsdiener geltenden Bestimmungen angewandt, und die Hälfte der Pension für rechtskundige Magistratsmitglieder übernimmt die Landeskasse. So nimmt der Magistrat der Städte I. Klasse also deutlich eine Mittelstellung zwischen Staatsbeamten und Kommunalbeamten ein, bei der die Verbindung mit dem Staate noch wesentlich stärker ist als beim Gemeindevorsteher. Stadtdirektor und Bürgermeister werden selbstverständlich auch besoldet (Art. 240). Die Wahl der städtischen Magistratsmitglieder geschieht nicht durch den Gemeinderat allein, sondern gemeinsam durch den amtierenden Magistrat und den Gemeinderat (Art. 238), die Amtsdauer beträgt 12 Jahre (Art. 238 § 2).

Auch die neue Gemeindeordnung läßt den Bauerschaften noch einen gewissen Spielraum und gibt ihnen die Möglichkeit, sich als Ortsgemeinden zu konstituieren (Art. 191 ff.).

Wir müssen es bei diesem Überblick über die Lösung der wesentlichsten Probleme der Gemeindeordnung bewenden lassen und verzichten darauf, weiter auf Einzelheiten, etwa der Finanzverwaltung oder des Heimatrechtes, einzugehen.

<sup>101</sup>) Siehe oben Abschnitt 10.

<sup>102</sup>) G e s e t z s a m m l u n g , 22. Band, S. 551—624, Art. 5 und 11.



Eine Wertung des neuen Gesetzes ist selbstverständlich vom Standpunkt des Betrachters abhängig, zumal ein großer Teil der angeschnittenen Fragen heute noch oder wieder im Brennpunkt der Diskussion über die Selbstverwaltung steht. Rein formal gesehen bedeutet das Gesetz einen beträchtlichen Fortschritt gegenüber der Gemeindeordnung von 1831, indem die Materien auf Grund der gemachten Erfahrungen gründlich durchdacht und die Formulierungen durchgefeilt sind. Von der Warte der Bewegung von 1848, besonders ihres radikalen Flügels aus muß man wohl von einem Rückschritt sprechen, sowohl was das Wahlrecht als auch was die Staatsaufsicht angeht. Versucht man aber das Gesetz aus seiner Zeit heraus zu verstehen, so darf man es in der ausgewogenen Berücksichtigung aller Belange, die doch nicht zu faulen Kompromissen führt, als eine reife Leistung ansprechen, eine Leistung, die in erster Linie das Verdienst der oldenburgischen Beamtschaft ist.

## 12.

Die weitere Entwicklung der letzten hundert Jahre kann nur in flüchtigster Andeutung behandelt werden. Die Gemeinden erhielten durch die Gemeindeordnung von 1855 im wesentlichen die Struktur, die sie 80 Jahre lang, bis 1935 behielten. Eine Abänderung brachte das Gesetz vom 27. Juli 1870 über die Schaffung der Amtsverbände<sup>103)</sup>. Dann machte aber die reichsgesetzliche Regelung des Heimatrechtes und des Armenwesens eine Revision der Gemeindeordnung nötig, und so wurde am 15. Mai 1873 die Revidierte Gemeindeordnung erlassen<sup>104)</sup>. Mit dieser Revision von 1873 wurden auch die Bauerschaften als Realgenossenschaften ganz aufgehoben und blieben nur noch als reine Verwaltungsbezirke stehen<sup>105)</sup>.

Die Oldenburgische Verwaltungsreform von 1933<sup>106)</sup>, schon ganz im Zeichen der nationalsozialistischen Herrschaft durchgeführt, erstrebte weniger eine Veränderung der Gemeindeordnung als vielmehr eine räumliche Neugliederung, mit dem Ziel, zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden einen Ausgleich zu finden. Die oldenburgische Staatsregierung hat gleich nach dem Zusammenbruch von 1945 versucht, hier die Übertreibungen wieder aufzuheben. Der Geltung der Gemeindeordnung von 1855 in ihrer revidierten Form von 1873 machte die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 ein Ende. Als Erbe der gesamten gemeindlichen Entwicklung hat aber Oldenburg die Großgemeinden behalten, die ihre Wurzel in der Wahl des Kirchspiels als räumlicher Grundlage der politischen Gemeinde haben. Hieran haben auch die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 und neuerdings — genau

<sup>103)</sup> Hollje, Kommentar, S. 193.

<sup>104)</sup> Ebd. S. 1. — Eingehende Interpretation bei Schücking, Staatsrecht, S. 203 ff.

<sup>105)</sup> Theilen-Carstens, S. 15.

<sup>106)</sup> Ebd. passim.

100 Jahre nach der oldenburgischen Gemeindeordnung von 1855 — die Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. März 1955 nicht gerüttelt. Diese verschiedenen Bemühungen und Bestrebungen des letzten Vierteljahrhunderts wären wohl einer Sonderuntersuchung wert.

13.

Die Vorgeschichte der Gemeindeordnung von 1855 hat uns eine Fülle von Grundproblemen der Gemeindeverfassung gezeigt, die immer wieder auf andere Art gelöst wurden. Dabei konnte nur eine Auswahl aus der Menge des gesamten Stoffes geboten werden. So wurde etwa auf jede Behandlung der Entwicklungsschritte bei den einzelnen Entwürfen verzichtet und nur in die Landtagsverhandlungen von 1854/55 ein wenig hineingeblendet.

Es muß versucht werden, zusammenfassend einige wenige Leitlinien der Entwicklung noch einmal herauszuheben.

Als Schöpfer der Gemeindeordnung und der verschiedenen Entwürfe begegnen uns immer wieder führende Köpfe der Ministerialbürokratie. Ihnen gegenüber tritt der Anteil des Landtages, vor allem seiner nichtbeamteten Mitglieder, doch stark zurück.

Als Vorbild kann man wohl die gesamte deutsche Gemeindegesetzgebung und Städtegesetzgebung der jeweils vorhergehenden Zeit ansprechen, ausgehend von der Preußischen Städteordnung Steins aus dem Jahre 1808. Von da an hebt innerhalb Deutschlands ein wechselseitiges Geben und Nehmen an, bei dem Einzelentlehnungen ihrer Herkunft nach nur noch schwer zu bestimmen sind. Einen besonderen Einfluß übt aber dabei die geplante und nie verwirklichte preußische Gemeinde-Gesetzgebung des Jahres 1849 aus. Hier sind auch wörtliche Entlehnungen von Einzelsätzen festzustellen, die über den oldenburgischen Entwurf von 1849 in die Gemeindeordnung von 1855 weiterwandern<sup>107)</sup>.

Das Verhältnis von Selbstverwaltung und Staatsaufsicht verschiebt sich vom Entwurf Sudens 1830 bis zum Entwurf Bucholtz' 1849 immer mehr zugunsten der Selbstverwaltung, bis es in einem kleinen Rückschlag sich im Jahre 1855 auf einer vernünftigen und den Zeitverhältnissen entsprechenden Grundlage auspendelt.

Ähnlich ist es mit dem Wahlrecht. Auch hier erleidet die allmähliche und dann 1848 sprunghafte Entwicklung zum allgemeinen Wahlrecht einen Rückschlag, indem 1855 der Grundbesitz bevorzugt wird; aber auch dies ist eine Lösung, die den Erforder-

<sup>107)</sup> Ein eingehender Vergleich der Texte und Entwürfe für die oldenburgischen Gemeindeordnungen mit den Gesetzestexten und Entwürfen anderer deutscher Länder dürfte sich vielleicht lohnen und könnte einen wertvollen Beitrag für eine Geschichte der einzelnen Grundgedanken und Institutionen darstellen. Vielleicht findet sich einmal ein Oldenburger Doktorand, der sich an diese Arbeit heranwagt, die auch geistesgeschichtlich reiche Früchte tragen könnte. — Vgl. dazu Anm. 36.



nissen der Zeit und dem landwirtschaftlichen Charakter des Landes wenigstens für den Augenblick entspricht.

In der inneren *V e r f a s s u n g* geht die Entwicklung allmählich und unaufhaltsam fort von der unmittelbaren Demokratie aller Vollgenossen (die im Grunde eine Oligarchie darstellen) zur Repräsentativverfassung mit klarer Gewaltenteilung zwischen dem Gemeinderat als beschließendem und dem Gemeindevorsteher oder Bürgermeister als ausführendem Organ.

Im Verhältnis *S t a d t - L a n d* tritt allmählich eine Angleichung zwischen beiden ein, die die Städte endlich entweder völlig auf die Ebene des Amtes hebt oder sie den Landgemeinden gleichstellt, so daß wirklich unterscheidende Merkmale schließlich nur noch der Name „Stadt“ und die Magistratsverfassung sind.

Vergleichen wir diese Entwicklung mit der des übrigen Deutschland, so dürfen wir abschließend sagen, daß die Geschichte der oldenburgischen Gemeindeverfassung in der ersten Hälfte des 19. Jhds. eine interessante Spielart der allgemeinen deutschen Entwicklung ist, der sie sich in den großen Grundzügen aber doch anschließt.

---

Andrirt des Verfassers: Dr. Carl Haase, Staatsarchivassessor, Oldenburg (Oldb), Damm 43  
(Niedersächsisches Staatsarchiv)





*Hermann Lübbling*

## Südoldenburgische Verhältnisse um 1850 in protestantischer Sicht

Als der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. 2. 1803 die Säkularisation der geistlichen Fürstentümer in Deutschland bestimmt hatte, wurde natürlich auch das Fürstbistum Münster davon betroffen. Während das sogenannte „Oberstift“ größtenteils an Preußen fiel, kam das „Niederstift“ — abgesehen von dem Amte Meppen — zum Herzogtum Oldenburg. Die Bewohner der Ämter Cloppenburg und Vechta wußten — mit geringen Ausnahmen — nichts davon, daß ihr Gebiet während des Mittelalters schon einmal in engeren Beziehungen zum Oldenburger Grafenhaus gestanden hatte. Auch in den oldenburgischen Stammländern war nur wenigen historisch Gebildeten bewußt, daß zwischen dem alten Lerigau, dem Ammergau und dem Largau durch die Familie der Grafen vielfältige Berührungspunkte gegeben waren. Das alles lag ja über ein halbes Jahrtausend zurück, und in den neueren Jahrhunderten waren diese Landschaften doch trotz ihrer Nachbarschaft völlig andere Wege gegangen. Der Hauptunterschied lag darin, daß die zum Fürstbistum Münster gehörigen Gebiete im Verlauf des 17. Jahrhunderts unter dem Einfluß der Jesuiten wieder zum katholischen Glauben zurückgekehrt waren, während die Bewohner der alten Grafschaft Oldenburg seit der Reformationszeit dem lutherischen Glauben zugewandt waren.

So bedeutete denn die südliche Landesgrenze der Grafschaft bzw. des Herzogtums (1774) Oldenburg gegen das Niederstift Münster bis zum Jahre 1803 eine erhebliche und scharf ausgeprägte Kulturscheide. Sprache, Sitte und Glaube diesseits und jenseits der Grenzen waren immer unterschiedlicher geworden, während sie im Mittelalter gewiß keine erheblichen Abweichungen von Dorf zu Dorf und von Gau zu Gau gezeigt haben dürften, zumal das Gebiet der Diözese Osnabrück sich bis an die Tore der Stadt Oldenburg erstreckte, ohne sich um die Grafschaftsgrenze zu kümmern. Aber seitdem geistliche und weltliche Hoheitsrechte in den Ämtern Vechta, Cloppenburg und Meppen an das Fürstbistum Münster gefallen waren (Vertrag zwi-

