

Die Organisation der Lokalverwaltung in Rumänien.

Dr. Georg Lubenoff, Privatdozent an der Universität Greifswald und Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen. 2. Gesetzliche Regelung. (Systematische Grundlagen). 3. Einteilung der Gebietskörperschaften. 4. Organisation und Aufgaben. 5. Finanzverwaltung. 6. Beaufsichtigung der Lokalverwaltung. 7. Mitwirkung der Bürger an der Selbstverwaltung. 8. Rechtspolitische Ausblicke.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen.

Die Grundsätze der Organisation der Lokalverwaltung in Rumänien sind in Art. 108¹⁾ der Staatsverfassung von 1923 festgelegt, wonach die Organisation der Kreise und Gemeinden durch spezielle Gesetze auf der Grundlage verwaltungsrechtlicher Dezentralisation geregelt werden soll. Die Durchführung der Dezentralisation hat so zu erfolgen, daß die Lokalverwaltung den Vertretungskörperschaften, d. h. den Kreis- und Gemeinderäten überlassen wird. Diese Räte sind auf Grund des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts durch rumänische Bürger zu wählen. Die Beteiligung an der Wahl ist obligatorisch. Außer den gewählten Mitgliedern können auch andere Personen zu Mitgliedern »von Rechts wegen« und durch Zuwahl ernannt werden. Zugewählte Mitglieder können auch volljährige Frauen sein. Bezüglich der Minderheiten bestimmt die Verfassung, daß sie ebenso wie die übrige Bevölkerung an den Vertretungskörperschaften teilnehmen

¹⁾ Art. 108: Die Kreis- und Gemeindeeinrichtungen werden durch besondere Gesetze geregelt.

Diese Gesetze sollen auf der Grundlage der Dezentralisation der Verwaltung beruhen.

Die Mitglieder der Kreis- und Gemeinderäte werden von den rumänischen Bürgern nach dem allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und obligatorischen Wahlrecht in gesetzlich vorgeschriebenen Formen gewählt, wobei die Minderheiten vertreten sein müssen.

Auf Grund eines Gesetzes können Mitglieder von Rechts wegen und durch Zuwahl bestimmte Mitglieder hinzutreten.

Zu den letzteren können auch volljährige Frauen gehören.

sollen. Die Art und Weise der Beteiligung ist spezialgesetzlicher Regelung vorbehalten.

Diese Grundsätze einer auf demokratischer Grundlage zu errichtenden Lokalverwaltung sind für das rumänische Verfassungsrecht nichts Neues. Schon die Verfassung von 1866 bestimmte im Art. 106 und 107²⁾, daß durch ein künftiges Gesetz eine vollkommene Dezentralisation und kommunale Selbstverwaltung eingeführt werden solle. Das ist jedoch nicht verwirklicht worden. Im Gegenteil. Die spätere Gesetzgebung hat die in der Verfassung vorgesehene Regelung der lokalen Verwaltungsorganisation nicht nur nicht durchgeführt, sondern auch die nach dem Gesetz von 1864³⁾ schon bestehende Selbstverwaltung stufenweise aufgehoben, bis das Gesetz von 1894 über die Organisation der Kreise sie vollständig beseitigte und den Präfekten, den Vertreter der Regierung, zu einem fast unkontrollierten Chef des Kreises machte⁴⁾. Wenn noch von einer Gemeindeverwaltung die Rede war⁵⁾, so war sie nur dem Namen nach bestehen geblieben⁶⁾. Die Hauptursache dieses Zustandes lag nach Ansicht rumänischer Sachkenner in

2) Art. 106: Die Kreis- und Gemeindeeinrichtungen werden durch Gesetz geregelt. Art. 107: Diese Gesetze werden als Grundlage die vollständige Dezentralisation der Verwaltung und die Unabhängigkeit der Gemeinde haben.

3) Vgl. *Le problème administratif en Roumanie (Lois de l'unification administrative et de l'organisation du Conseil supérieur administratif précédées du rapport général etc. par C. D. Dimitriu)*, Bukarest 1926, S. 19.

4) Ebenso Peter Marcu, *Das neue rumänische Verwaltungsgesetz*, Zeitschrift für Ostrecht, Juli 1930, S. 704.

5) Ein Beweis dafür sind das Gesetz über die Organisation der städtischen Gemeinden von 1894, das Gesetz über die Organisation der Landgemeinden von 1904 und von 1908.

6) Zu derselben Überzeugung kommt der Senator C. D. Dimitriu in seinem Bericht zu dem Gesetzesentwurf, dem späteren Gesetz von 1925 über die Vereinheitlichung der Organisation der Verwaltung und dem Gesetz über die Organisation des obersten Verwaltungsrats. Er sagt: »Aussi bien la loi de 1864 que la Constitution proclament l'indépendance des communes et la décentralisation administrative.

En réalité cependant, une vie locale libre, une compétence pleine et entière des conseils pour décider de leurs intérêts locaux n'a pas existé, ou pour mieux dire les lois en ce sens ont existé, mais leur application a laissé à désirer«. (*Le problème administratif en Roumanie*, S. 19.)

Es ist nicht ohne Interesse, ein weiteres Beispiel dafür, wie diese Gemeindeverwaltung funktionierte, anzuführen, das wir aus der Besprechung des rumänischen Verwaltungsgesetzes von 1929 von Peter Marcu entnehmen: »Um eine eingestürzte Brücke«, heißt es dort, »auszubessern, mußte die Gemeinde vom Bezirk die Bildung einer ausgiebig besoldeten Kommission verlangen, die den Schaden feststellte. Die Kommission erstattete dem Minister der öffentlichen Arbeiten Bericht, der seinerseits einen mit der Kontrolle beauftragten Inspektor ernannte. Dann mußte die Gemeinde durch den Bürgermeister den Präfekten, die Abgeordneten und die Senatoren interessieren, damit die erbetene Ausgabe zur Ausbesserung der Brücke in den Haushalt des folgenden Jahres eingestellt wurde.« (a. a. O. S. 704.)

dem Mangel an für ihren Beruf vorgebildeten Beamten und in dem Fehlen von Garantien für die Lokalorgane gegenüber Eingriffen der Regierungsorgane 7). Räte und Bürgermeister konnten ohne weiteres entlassen werden und jedem Regierungswechsel folgte ein Wechsel sämtlicher lokaler Verwaltungsorgane.

Ob die neue Staatsverfassung von 1923, die bezüglich der Grundsätze für die Organisation der Lokalverwaltung beinahe eine Wiederholung der Verfassung von 1866 ist, dasselbe Schicksal wie diese haben wird, bleibt abzuwarten 8). Inwieweit diese Grundsätze durch die neueren Gesetze über die Verwaltungsorganisation tatsächlich durchgeführt worden sind, wird eine nähere Betrachtung dieser Gesetze ergeben.

2. Gesetzliche Regelung. (Systematische Grundlagen.)

Mit dem Gesetz über die Vereinheitlichung der Verwaltung vom 13. Juni 1925 9) ist der erste Versuch gemacht, die Lokalverwaltung in Rumänien nach den Grundsätzen der Staatsverfassung von 1923 zu organisieren und die Errungenschaften der Wissenschaft und Praxis aus dem Gebiet des Verwaltungsrechtes zu verwerten 10). Das Gesetz sollte die lokale Verwaltungsorganisation des alten Königreichs mit den verschiedenen Verwaltungssystemen, die in den durch den Krieg neuerworbenen Provinzen galten, in Einklang bringen, z. B. mit dem Transsylvaniens und anderer Gebiete, die unter ungarischer Herrschaft standen und eine besonders gut entwickelte lokale Verwaltungsorganisation hatten, mit dem der Bukowina, die unter österreichischer Herrschaft jahrelang Selbstverwaltung genossen hat, und ferner mit

7) C. D. Dimitriu in *Le problème administratif en Roumanie* S. 20. Vgl. dazu die Vorträge von Paul Negulescu, Ion v. Gruia und Dr. Romul Boila über die Notwendigkeit der Verwaltungsreform, die Notwendigkeit der Regionen in der Organisation der Verwaltung, und über die Organisation der Lokalverwaltung, in *Revista de Drept Public*, Januar-März 1929, S. 166 ff.

8) Josef März (*Neueinteilung Rumäniens* in *Zeitschrift für Politik*, Juli 1930, S. 289), der die Verwaltungsorganisation von 1929 als einen Fortschritt betrachtet, äußert sich sehr skeptisch über ihre Durchführung. »Verwaltungstechnisch«, sagt er, »hat die Neuregelung zweifellos ihre Vorteile. Auch die Stärkung der Selbstverwaltung gegenüber der Bürokratie, die als Übernahme bewährter Einrichtungen aus den neugewonnenen Teilen des Königreiches begründet wird, könnte sich als Fortschritt erweisen. Nur wird man abwarten müssen, ob die guten Absichten nicht nur auf dem Papier stehen bleiben. Wenn ein neuer Geist einzieht, könnte Rumänien daraus nur einen Gewinn buchen. Vorsicht im Urteil und Warnung vor Hoffnungen bleibt aber anzuraten, solange nicht die Neuerungen voll erprobt sind. Es handelt sich immerhin um ein Land, das erst seit drei Menschenaltern den Modernisierungsprozeß durchmacht, neben manchen Vorzügen auch viele Schäden der westlichen Zivilisation übernommen hat und in seinen sozialen Verhältnissen nicht von robuster Gesundheit ist.«

9) *Monitorul Oficial* Nr. 128 vom 14. Juni 1925.

10) Vgl. C. D. Dimitriu a. a. O. S. 21 ff.

dem Verwaltungssystem Bessarabiens, wo unter russischer Herrschaft die Institutionen der Lokalverwaltung aufrechterhalten und weiter entwickelt worden waren ¹¹⁾).

Die Erfüllung einer solchen Aufgabe, die nicht nur darin bestand, dem kulturell höheren Niveau der neuerworbenen Provinzen gerecht zu werden, sondern auch darin, mit einem System zu brechen, für das die Denkungsart der Regierenden Rumäniens jahrzehntelang richtunggebend war, ist nicht leicht. Vielleicht war deshalb dem Gesetz von 1925 kein langes Leben beschieden. 1929 wurde es durch ein neues, nämlich das Gesetz über die Organisation der Lokalverwaltung vom 29. Juli ¹²⁾ ersetzt, dem einige Änderungen ¹³⁾, die sicher nicht die letzten sein werden ¹⁴⁾, folgten.

Bei der Prüfung aller dieser Organisationsgesetze zeigt sich weniger das Streben nach theoretischer oder dogmatischer Vollkommenheit als vielmehr das Bemühen, der Schwierigkeiten, die sich aus den Anforderungen der neueren Zeit und aus den Ansprüchen der bisher in Übung gewesenen Verwaltungsmethoden in Rumänien ergeben, Herr zu werden. Bei allen diesen Gesetzen, auch bei dem noch heute in Kraft befindlichen, fehlt es an allgemeinen verwaltungsrechtlichen Begriffsbestimmungen. Ein Blick auf die Einteilung des Gesetzes von 1929 läßt erkennen, wie unsystematisch die Schöpfer dieses Gesetzes gearbeitet haben. Zu der mangelhaften Systematik gesellt sich die ungenügende Abgrenzung der Kompetenzen der verschiedenen Organe. Fast überall sieht man eine parallele Kompetenzverteilung an die neben-

¹¹⁾ Über die Organisation der Lokalverwaltung in den neuerworbenen Provinzen siehe C. D. Dimitriu a. a. O. S. 26 ff.

¹²⁾ Monitorul Oficial No. 170 vom 3. August 1929. Dasselbe Gesetz ist ins Deutsche von Dr. Albert Arz, Dr. Wilhelm Klein und Dr. Richard Zintz übersetzt worden. Herausgegeben vom Verlag Kraftt u. Drothoff A.-G., Hermannstadt 1929. Die Übersetzung ist jedoch sehr unzuverlässig und unvollständig; manche Bestimmungen fehlen überhaupt.

¹³⁾ Gesetz zur Änderung einiger Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation der Lokalverwaltung vom Januar 1931, Monitorul oficial No. 23 vom 29. Januar 1931; Gesetz zur Änderung einiger Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation der Lokalverwaltung und des Gesetzes über die Organisation der Verwaltung des Munizipiums Bukarest vom 14. Juli 1931, Monitorul oficial No. 161 vom 15. Juli 1931. Hierher gehört auch das Gesetz über die Organisation des Zentral- und der lokalen Revisionskomitees vom 28. Dez. 1929, Monitorul oficial No. 3 vom 3. Januar 1930, durch das die entsprechenden Bestimmungen im Gesetz von 1929 teilweise abgeändert worden sind, sowie das Gesetz vom 28. Dezember 1929, zur Änderung der Art. 294, 297, 298 und 299 des Gesetzes über die Organisation der Lokalverwaltung, Monitorul oficial No. 4 vom 4. Januar 1930. — Ferner ist ein königliches Dekret vom 11. Mai 1931 (Monitorul oficial No. 108 vom 12. Mai 1931) erlassen und mit dem Abänderungsgesetz vom Juli 1931 bestätigt worden, wodurch die vom Gesetz 1929 vorgesehenen Ämter der Vorsitzenden der Kreisausschüsse aufgehoben und die Aufgaben der Vorsitzenden den Präfekten übertragen worden sind.

¹⁴⁾ Es setzt wieder eine Bewegung für eine Verwaltungsreform ein.

einander stehenden Selbstverwaltungsorgane und an die Kontrollorgane, was bei strikter Anwendung des Gesetzes notwendig zu Kollisionen führen wird. Darüber hinaus mangelt es im Gesetz an jeder Genauigkeit in den allgemeinen Begriffen, die diesem zur Grundlage gedient haben.

Die Verteilung der Aufgaben der Verwaltungskörperschaften ist nach rein praktischen Gesichtspunkten durchgeführt, indem das für die Verteilung der Aufgaben maßgebende Lokalinteresse kasuistisch durch die Aufzählung der Kompetenzen der verschiedenen Selbstverwaltungsorgane bestimmt ist. Von einem Versuch, die Aufgaben der Verwaltungskörper dogmatisch zu bestimmen, fehlt jede Spur. Ebenso wenig ist eine begriffliche Fassung oder eine systematische Trennung der staatseigenen Aufgaben und der der Selbstverwaltungskörper vorhanden.

Eine sehr große Unklarheit herrscht auf dem Gebiet der Polizei. Die Unterscheidung zwischen Sicherheitspolizei und anderen Arten, wie etwa der Baupolizei, Gesundheitspolizei u. a. ist hier und da inzidenter ohne engen Zusammenhang mit dem Inhalt der Gesetzesbestimmungen erfolgt. In allen das Polizeiwesen betreffenden Bestimmungen zeigt sich die Tendenz, die Polizei in die Hände der Zentralgewalt zu legen. Daraus ist zu schließen, daß die Polizei als staatseigene Aufgabe zu betrachten ist und polizeiliche Aufgaben der Selbstverwaltungskörper im Auftrage des Staates zu erfüllen sind. Während bei den Angelegenheiten der Sicherheitspolizei deutlicher zu erkennen ist, daß es sich um an die lokalen Organe übertragene Aufgaben handelt, ist bei den Angelegenheiten der Bau- und Gesundheitspolizei nicht klar ersichtlich, ob es sich bei diesen Kompetenzen um staatseigene Aufgaben handelt oder um solche der Selbstverwaltungskörper. In Artikel 114 wird von dem Verordnungsrecht der Stadtgemeinden hinsichtlich der Gemeindepolizei darunter der Bau- und Gesundheitspolizei gesprochen. Nach Artikel 158 sind der Bürgermeister sowie die von ihm mit dem Kontrollrecht betrauten technischen und sanitären Beamten berechtigt, die Feststellung von Gesetzesübertretungen vorzunehmen und Verordnungen und Verfügungen zu erlassen. Daraus wäre auch der Schluß möglich, daß die Bau- und Gesundheitspolizei eine Aufgabe der Selbstverwaltung ist.

Bei dem Anweisungsrecht herrscht dieselbe Unklarheit. Nirgends ist ein Unterschied zwischen sachlichen und dienstlichen Anweisungen gemacht. Es ist überall nur von Anweisungen die Rede.

Mit dem Aufsichts- und Kontrollrecht ¹⁵⁾ über die Lokalverwaltung steht es nicht besser. Die Unterscheidung, die das Gesetz in einem

¹⁵⁾ Diese als Tautologie erscheinende Ausdrucksform ist wörtlich dem Gesetz von 1929 entnommen. Näheres siehe unten S. 140 ff.

Artikel zwischen Aufsichts- und Kontrollorganen macht, wird in den nächsten Artikeln wieder aufgehoben. Die Kompetenzen der Aufsichts- und Kontrollorgane, durch die man zu einer begrifflichen Trennung von Aufsichts- und Kontrollrecht zu gelangen glaubte, sind so ungenügend voneinander abgegrenzt, daß beide ineinander übergehen.

Eine besondere Eigentümlichkeit stellt der Versuch dar, neben der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Beschwerdeverfahren vor nicht gerichtlichen Behörden einzurichten, nämlich den Lokal- und Zentralrevisionskomitees, die die sich aus dem Verwaltungsgesetz ergebenden Differenzen sowohl zwischen verschiedenen Behörden als auch zwischen Privaten und Behörden regeln sollen. Das Verhältnis dieses Verfahrens zur Verwaltungsgerichtsbarkeit ist gleichfalls ungeklärt.

Aus diesen Gründen sind diese Gesetze für den Theoretiker nur insoweit von Interesse, als die Ergebnisse ihrer praktischen Anwendung für eine Verwaltungsreform verwertbar sein können. Wie es mit der praktischen Anwendung der Gesetze bestellt ist, ist zunächst aus den Aufgaben des Gesetze selbst zu ersehen.

Die Aufgabe des Gesetzes von 1925 war, wie sich aus den Motiven ergibt, die verwaltungsrechtliche Dezentralisation des Landes durchzuführen und die Verwaltungsbehörden so umzugestalten, daß sie durch ihre von fremden Einflüssen unabhängige Entscheidungen bessere und schnellere Resultate erzielen können. Darum sollten die Verwaltungskörperschaften die Initiative und das Recht zur selbständigen Entscheidung aller Fragen von lokalem Interesse haben und der Zentralgewalt nur die Sorge für die Kontrolle über die örtlichen Verwaltungsorgane überlassen bleiben¹⁶⁾.

Das Gesetz von 1929 beruht auf demselben Gedanken und ist scheinbar bemüht, den Anforderungen des Rechtsstaats Rechnung zu tragen. Die in der Staatsverfassung vorgesehenen Verwaltungskörperschaften, wie z. B. Gemeinde und Kreis, sind im Gesetz anerkannt. Durch die Errichtung dieser Gebietskörperschaften ist aber nur die formale Voraussetzung für eine Lokalverwaltung geschaffen. Damit die Lokalverwaltung den Charakter einer wirklichen Selbstverwaltung erhält, sind weitere Voraussetzungen materieller Natur erforderlich. Jede Lokalverwaltung beruht, soweit sie nach dem Prinzip der Selbstverwaltung organisiert werden soll, nicht allein auf der territorialen Abgrenzung der Verwaltungskörperschaft, sondern auch auf der Zuweisung bestimmter, selbständig zu erledigender Aufgaben und einer Verteilung der Kompetenzen auf die einzelnen Verwaltungsorgane, die ihre Erledigung gewährleisten.

In der Lokalverwaltung vereinigen sich so zwei verschiedene Wirkungskreise, der des Staates und der der Selbstverwaltungsorgane.

¹⁶⁾ C. D. Dimitriu a. a. O. S. 29, 35.

Für eine Organisation also, die vom rechtsstaatlichen Gedanken getragen wird, genügt nicht die Bindung der Selbstverwaltungsorgane allein, um die Individualsphäre des Einzelnen zu sichern, sondern es ist auch eine Bindung der Staatsorgane erforderlich. Wenn auch der rumänische Gesetzgeber für die Bindung der Selbstverwaltungsorgane gegenüber dem Individuum Vorsorge getroffen hat, so hat er dafür um so weniger eine Bindung der Staatsorgane für erforderlich gehalten.

So scheint auch der leitende Gedanke des Gesetzes von 1929 nur die Bindung der Lokalorgane, und zwar sowohl gegenüber dem Einzelnen wie auch gegenüber dem Staate zu sein. Die meisten Handlungen der Selbstverwaltungsorgane sind aus Gründen der politischen Sicherheit der Überwachung und der Kontrolle einer oder mehreren höherer Behörden unterstellt, so daß auch das Hauptziel jeder Verwaltungsreform, nämlich schnelle Erledigung der Verwaltungsgeschäfte und Vermeidung der Behördenhäufung, vollkommen außer acht gelassen ist.

Durch die letzte Gesetzesänderung vom Juli 1931 ist die noch im Gesetz von 1929 vorhandene Bindung der Regierungsorgane vollkommen aufgehoben. Den Regierungsorganen sind, wie noch näher auszuführen sein wird, derart umfassende Befugnisse eingeräumt worden, daß der Zustand, den die Verwaltungsreform beseitigen wollte, doch im Endergebnis wieder neu geschaffen wird. Jeder Schutz der Selbstverwaltungsorgane gegenüber der Allmacht der Regierungsorgane ist dadurch, ähnlich wie nach dem Gesetz von 1894, illusorisch geworden. Die Sorge für das lokale Interesse, das bei der Einrichtung der Verwaltungskörperschaften dem Gesetz zugrunde gelegt wurde, kann nicht mehr als Aufgabe der Selbstverwaltungsorgane angesehen werden, sondern als staats-eigene Aufgabe, die den lokalen Organen übertragen wird. Die von der Staatsverfassung vorgesehene Dezentralisation verwandelt sich wieder in eine straffe Zentralisation.

3. Einteilung der Gebietskörperschaften.

Das Gesetz über die Organisation der Lokalverwaltung von 1929 behält die vom Gesetz von 1925 vorgesehenen Verwaltungseinheiten bei. Die Kreise und Gemeinden stehen im Vordergrund der Organisation, während die anderen Verwaltungseinheiten, wie »Sektoren«, Kreisverbände usw. nur als mögliche Erscheinungsformen vorgesehen sind.

Es werden Land- und Stadtgemeinden unterschieden. Erstere bestehen aus einem oder mehreren Dörfern, letztere aus einer Stadt. Für die besondere Verwaltungseinheit der Großstadtgemeinde, das sogenannte Munizipium, ist entweder die Einwohnerzahl (mindestens 50.000) oder die wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung der Stadt maßgebend. Der Unterschied zwischen Stadtgemeinde und Munizipium

besteht nicht nur dem Namen, sondern auch dem Rang nach. Während mehrere Stadtgemeinden einen Kreis bilden, ist das Munizipium dem Kreis gleichgestellt. Die Unterscheidung in Stadt- und Landgemeinden richtet sich nicht bloß nach der Zahl der Einwohner der Gemeinde, sondern auch nach anderen Merkmalen. So können die Kurorte, die sonst nicht die nötige Einwohnerzahl aufweisen, auf Antrag ihrer Vertretungskörperschaft mit Genehmigung der höheren zuständigen Organe zu Stadtgemeinden erhoben werden (Art. 4). Für die Dörfer und die Landgemeinden, die höchstens drei Kilometer von der Grenze der Munizipien entfernt sind, sowie für alle Dörfer und Landgemeinden in der Umgebung von Bukarest ist die besondere Stellung einer sogenannten Vorstadtgemeinde vorgesehen (Art. 7).

Die den Gemeinden übergeordnete Verwaltungseinheit ist der Kreis, der alle Land- und Stadtgemeinden seines Gebietes umfaßt, mit Ausnahme der Munizipien, die, wie schon erwähnt, dem Kreis gleichgestellt sind. Die Kreise sind somit gesetzlich zwingend vorgeschriebene Gemeindeverbände.

Über den Kreisen stehen die Kreisverbände als mögliche Verwaltungseinheiten. Sie können durch Vereinigung mehrerer Kreise gebildet werden, um Arbeiten und Einrichtungen von sanitärer, wirtschaftlicher und kultureller Bedeutung, sowie andere gemeinsame Unternehmungen, die in den Aufgabenkreis der einzelnen Kreise gehören, auszuführen bzw. zu schaffen und zu unterhalten.

Die unter der Gemeinde stehende Verwaltungseinheit ist der »Sektor«. Aus den verschiedenen den Sektor betreffenden Vorschriften geht hervor, daß das Gesetz die einzelnen Dörfer, die zu einer Landgemeinde gehören, sowie die einzelnen Bezirke einer Stadtgemeinde, die durch Beschluß der Vertretungskörperschaft der Stadtgemeinde eigene Verwaltung erhalten haben, als Sektoren betrachtet (Art. 6, 8, 43). Dementsprechend kann man Dorf- und Stadtsektoren unterscheiden.

Neben diesen Verwaltungseinheiten, die nach dem Gesetz juristische Personen sind, gibt es andere, die weder den Charakter einer Vertretungskörperschaft noch den einer juristischen Person haben. Sie sind territoriale Einheiten ausschließlich als Stellen der Zentralverwaltung. Dahin gehören die Bezirke, die eine territoriale Unterteilung des Kreises darstellen, sich aber nicht mit der territorialen Abgrenzung der Gemeinden decken (Art. 285—291).

Über den Kreisen waren Ministerialdirektorate mit dem Sitz in Bukarest, Czernowitz, Kischinew, Klausenburg, Craiowa, Jassy und Temeswar vorgesehen. Sie sind aber durch das Gesetz über die Änderung einiger Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation der Lokalverwaltung und des Gesetzes über die Verwaltungsorgani-

sation des Munizipiums Bukarest vom Juli 1931 aufgehoben und durch die sogenannten Inspektorate ersetzt worden.

Neben den Selbstverwaltungskörpern, d. h. den Kommunen, Kreisen und Kreisverbänden kennt das rumänische Verwaltungsrecht noch die sogenannten Zweckverbände (Art. 512—525), denen als selbständigen öffentlichen Anstalten mit juristischer Persönlichkeit gewisse Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen werden können. Diese Einrichtungen dürfen nur zu dem Zweck wirtschaftlicher, kultureller oder sanitärer Unternehmungen geschaffen werden und werden von den Vertretern der Körperschaften, Anstalten und Privatpersonen verwaltet, die sie ins Leben gerufen haben. Somit sollen die Aufgaben dieser Verbände keine staatseigenen sein, sondern in den Wirkungsbereich der Selbstverwaltung fallen.

4. Organisation und Aufgaben.

Die Organisation der Selbstverwaltungskörper bewegt sich im großen und ganzen dahin, die Verwaltungsgeschäfte lokalen Interesses den örtlichen Organen zu überlassen, die teilweise durch die Mitwirkung der Bevölkerung, teilweise durch Ernennung seitens der Zentralbehörden bestellt werden sollen. Fast bei allen Selbstverwaltungskörpern sind die Organe nach dem gleichen Schema eingerichtet. Die Grundlage bildet das breite kollegiale Organ, der Rat, der eine beratende Funktion hat, aber auch Beschlüsse in den Angelegenheiten des Selbstverwaltungskörpers faßt. Ihm folgt dann ein zweites kollegiales Organ, der Ausschuß mit einem Vorsitzenden an der Spitze. Dieser Ausschuß hat dem Rat gegenüber die Funktion eines ausführenden, seinem Vorsitzenden gegenüber die eines konsultativen Organs. Der Vorsitzende selbst ist das eigentliche Ausführungsorgan des Rates und gleichzeitig der Führer der Verwaltung. Die Unterschiede bestehen in der Zusammensetzung der Organe sowie in ihren Kompetenzen, die sich nach den Aufgaben der einzelnen Selbstverwaltungskörper richten.

Die Organisation der kleinsten Einheit, des Sektors, ist, soweit es sich um Sektoren der Landgemeinden handelt, durch die Bestimmungen über die Organisation der Dörfer geregelt (Art. 43—70).

a. Die kleinen Dörfer mit bis zu 600 Einwohnern können je nach ihrer Wahl durch eine Dorfversammlung oder einen Dorfrat, die großen Dörfer mit über 600 Einwohnern dagegen müssen durch einen Dorfrat verwaltet werden.

Die Dorfversammlung, die zugleich beratendes Organ der Dorfverwaltung ist, setzt sich aus allen Mitgliedern der Dorfgemeinde zusammen, die Familienhäupter sind, ein Alter von wenigstens 25 Jahren haben und im vollen Besitze der bürgerlichen und politischen Rechte

sind. Die Familienhäupter werden in eine besondere Liste eingetragen. Von der Dorfversammlung ausgeschlossen sind alle aktiven Militärpersonen und Polizeibeamten, die ihren Beruf im Bereich der betreffenden Gemeinde ausüben, ferner Mönche und Konzessionsinhaber für den Alkoholverkauf.

Zur Zuständigkeit der Dorfversammlung bzw. des Dorfrats gehören im wesentlichen die Wahl des Dorfvorstehers und der anderen Beamten des Dorfes, die Beschlußfassung über den Dorfhaushalt, die Festsetzung der Bedingungen für die Naturalleistungen und sonstige Aufwendungen, welche zur Befriedigung des öffentlichen Bedürfnisses innerhalb des Rahmens der Gesetze erforderlich sind, die Erhaltung der Schulen und anderer kultureller Einrichtungen, die öffentliche Hilfeleistung, ärztliche Unterstützung und Verbesserung der sanitären Einrichtungen des Dorfes, die Organisierung von Genossenschaften zum Ankauf landwirtschaftlicher Geräte sowie zum Verkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Maßnahmen zur Verbesserung der Viehrassen, zum Ausbau und zur Erhaltung der Gemeindewege und Brücken, die Verwaltung des Dorfvermögens, der Erwerb und Verkauf von Dorfeigentum, die Aufnahme von Anleihen, die Überwachung der Beamten des Dorfes, die Maßnahmen zur Verhütung von Bränden, der Erlaß von Bestimmungen zur Sicherstellung der ordnungsmäßigen Erhebung der gesetzlich zugunsten des Dorfes, der höheren Lokalverwaltung und des Staates festgesetzten Steuern und Gebühren, schließlich alle Angelegenheiten, welche den Wohlstand, die Ordnung und den Fortschritt des Dorfes betreffen (Art. 51).

Das Vollzugsorgan der Dorfversammlung ist der Dorfvorsteher. Er führt den Vorsitz in der Dorfversammlung und wird von der Dorfversammlung oder in den kleinen Dörfern, die einen Dorfrat besitzen, von den Familienhäuptern aus der Reihe der berechtigten Gemeindeglieder durch geheime Wahl mit Kugeln auf zwei Jahre gewählt (Art. 56).

Zu seinen Obliegenheiten gehören u. a. auch die Sorge für die Ordnung und öffentliche Sicherheit innerhalb des Dorfes. Er ist verpflichtet, die ersten Maßnahmen zwecks Feststellung und Festnahme derjenigen Personen, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, zu treffen (Art. 55).

Zugleich mit dem Dorfvorsteher werden von der Dorfversammlung der Steuererheber und zwei Mitglieder gewählt, die den Dorfvorsteher in der Erfüllung seiner Amtspflichten zu unterstützen haben¹⁷⁾. Im Falle der Abwesenheit des Dorfvorstehers vertritt ihn der ältere dieser Mitglieder.

¹⁷⁾ Etwa zu vergleichen den Schöffen im deutschen Gemeindeverfassungsrecht.

b. Die ausführenden Organe der Verwaltung sind in den größeren Dörfern der Dorfvorsteher, sein Stellvertreter, der Ausschuß des Dorfrats und der Steuererheber. Alle diese Organe, mit Ausnahme des Dorfvorstehers, werden von dem Dorfrat gewählt. Der Dorfvorsteher wird durch allgemeine Wahl aus der Reihe der Gemeindeglieder gewählt (Art. 66, 145).

In diesen Dörfern können neben den genannten Personen Dorfsekretäre und andere Angestellte für die Erledigung der verschiedenen Verwaltungsgeschäfte bestellt werden. Es ist auch die Möglichkeit vorgesehen, daß ein Dorfsekretär für mehrere Dörfer bestellt wird. Der Dorfsekretär bedarf der Bestätigung des Vorsitzenden des Kreis Ausschusses.

c. Bei der Regelung der Landgemeinden (Art. 21—42) hat sich das Gesetz ausnahmsweise über die Kompetenzen der Landgemeindeverwaltung bzw. über die Aufgaben der Landgemeinden geäußert, was bei den anderen Verwaltungskörperschaften bloß durch die Aufzählung der Kompetenzen der einzelnen Organe geschehen ist.

Zu den Aufgaben der Landgemeinden gehören im allgemeinen alle Angelegenheiten von örtlichem Interesse und die Mitarbeit bei der Tätigkeit des Ministeriums und die Ergänzung derselben. Im einzelnen sind die Aufgaben ebenso wie bei den Dörfern in einem langen Katalog aufgeführt. Unter ihnen sind solche wirtschaftlicher, kultureller, sanitärer und polizeilicher Art wie auch solche aus dem Gebiet der Rechts- und Wohlfahrtspflege usw. (Art. 22). Bei einer Durchsicht kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Aufgaben sowohl der Landgemeinden wie auch die der anderen Selbstverwaltungskörper im rumänischen Verwaltungsrecht nach dem Grundsatz der Totalität des Aufgabenbereiches festgelegt worden sind, daß aber ein großer Teil dieser Aufgaben angesichts der verfügbaren Mittel für die Landgemeinde unerfüllbar sein wird, wenn auch das Gesetz die Möglichkeit eines Zusammenschlusses mehrerer Landgemeinden zur Erfüllung der einzelnen Aufgaben vorsieht. Die Aufzählung dieser Aufgaben läßt jedoch erkennen, daß bei der Abgrenzung des Aufgabenkreises die Voraussetzungen einer lokalen Selbstverwaltung weitgehend geschaffen sind.

Die Verwaltung der Landgemeinde liegt in den Händen des Gemeinderats als beratenden Organs und des Gemeindevorstehers sowie des Ausschusses des Gemeinderats als Vollzugsorgan. Die Wahl und die Zusammensetzung dieser Organe sind verschieden gestaltet, je nachdem es sich um Landgemeinden handelt, die aus einem, oder um solche, die aus mehreren Dörfern bestehen (Art. 24).

Der Gemeinderat, der wenigstens aus 6 Mitgliedern besteht, wird auf die Dauer von 5 Jahren gewählt; er wird durch den Gemeindevorsteher oder durch den Gemeinderatsausschuß einberufen und ver-

sammelt sich monatlich einmal. Zu seinen Aufgaben gehören u. a. die Wahl der Gemeindeorgane, die Erteilung von Anweisungen an diese, die Festsetzung des Gemeindehaushaltsplans, Überprüfung der Rechnungslegung, Genehmigung der Steuern, Festsetzung der Naturalleistungen, Anweisungen über die Verwaltung des Gemeindevermögens, Aufnahme von Darlehen für die Arbeiten der Gemeinde, endlich Beschlußfassung über alle Angelegenheiten, die ihm von den höheren Behörden zugewiesen werden.

Eine besondere Art von Beauftragter des Gemeinderats ist die Prüfungskommission, die vom Rat aus seiner Mitte auf ein Jahr gewählt wird und die Aufgabe hat, die Kasse und die Dienststellen der Gemeinde zu kontrollieren. Am Ende des Jahres hat die Kommission dem Rat über ihre Tätigkeit zu berichten.

Der Gemeindeausschuß, der den Gemeindevorsteher in der Ausführung seiner Obliegenheiten zu unterstützen hat, besteht aus zwei gewählten Mitgliedern des Gemeinderats. Er ist dem Gemeindevorsteher gegenüber ein konsultatives und dem Gemeinderat gegenüber ein Vollzugsorgan.

Der Gemeindevorsteher ist Vorsitzender des Gemeinderats und des Ausschusses. Er wird in den Landgemeinden, die aus einem Dorf bestehen, mit absoluter Mehrheit der Stimmen aus der Reihe der Gemeindeglieder gewählt. Die Gemeindevorsteher der übrigen Landgemeinden werden von dem Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt (Art. 145).

Dem Gemeindevorsteher obliegt die Zusammenberufung des Gemeinderats, sowie die Ausführung der Beschlüsse des Rates und des Ausschusses. Ferner hat er dafür Sorge zu tragen, daß zu den Sitzungen des Ausschusses die Dorfvorsteher eingeladen werden, aus deren Dörfern Gegenstände zur Verhandlung stehen; er überwacht die Dorfvorsteher des Gemeindegebiets und die Steuererheber; schließlich obliegt ihm die Veröffentlichung der Gesetze und Verordnungen der Regierung und höheren Behörden, soweit sie sich auf die Gemeinde erstrecken. Der Gemeindevorsteher ist außerdem verpflichtet, im Falle der Störung der öffentlichen Ruhe bis zum Eintreffen der Polizei alle Maßnahmen zur Wiederherstellung der Ordnung und zum Schutze von Personen und Sachgütern zu treffen.

d. Die Organisation der Stadtgemeinde (Art. 71—105 u. a.) weicht von der der Landgemeinde erheblich ab. Die städtischen Gemeinde- und Munizipalräte sind zwar wie die Landgemeinderäte beratende Organe, denen als Vollzugsorgane der Bürgermeister, sein Stellvertreter und der Ausschuß des Gemeinde- oder Munizipalrates zur Seite stehen.

Der Rat setzt sich indessen aus den gewählten und den ernannten

Gemeindemitgliedern zusammen. Die Mitgliederzahl wird nach der Bevölkerungsziffer bestimmt. Als ernannte Mitglieder, d. h. Mitglieder von Rechts wegen, kommen folgende Personen in Frage: Der Rektor der Universität oder der Leiter der Hochschule des Ortes, je ein Vertreter der verschiedenen Schultypen in der Gemeinde, je ein Vertreter der nationalen Kirche, ein Vertreter der Kirche der Minderheit, die die höchste Zahl von Mitgliedern aufweist, schließlich ein Mitglied, das von den zur Handels- und Gewerbekammer wahlberechtigten Industriellen und Kaufleuten gewählt wird. Die Sitzungen des Rates sind öffentlich. Die Abstimmungen erfolgen mündlich; im Zweifel entscheidet die absolute Mehrheit der anwesenden Mitglieder.

Der Ausschuß des Gemeinderats wird von diesem aus den Reihen seiner Mitglieder gewählt; er ist Vollzugsorgan des Rates und gleichzeitig Konsultativorgan des Bürgermeisters.

Der Bürgermeister geht nach Artikel 146 aus einer mit Zweidrittelmehrheit erfolgenden Wahl des Rates aus der Reihe der gewählten Mitglieder des Rates hervor. Wenn keiner der Kandidaten die erforderliche Mehrheit erlangt, ernennt der Minister des Innern einen von den drei Kandidaten, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen. Findet der Minister, daß die Kandidaten nicht den Interessen der Sicherheit des Staates oder der sozialen Ordnung entsprechen, so kann er irgendein beliebiges Mitglied des betreffenden Gemeinderats zum Bürgermeister ernennen. Der Amtsantritt des gewählten Bürgermeisters kann ohne Bestätigung des Ministers des Innern nicht erfolgen. Von der Wahl zum Bürgermeister sind die Geistlichen der verschiedenen Bekenntnisse, die Beamten des Staates, des Kreises, der Gemeinden und der Dörfer ausgeschlossen.

Die eigentliche Aufgabe des Bürgermeisters als des Hauptes der Gemeindeverwaltung ist die Leitung in allen Gemeindeangelegenheiten und die Vertretung der Gemeinde vor Gericht. Er ist zugleich Chef der Gemeindepolizei. Als solcher erfüllt er die ihm obliegenden Aufgaben entweder persönlich oder durch Beauftragte oder Polizeioffiziere, welche zu diesem Zweck von der staatlichen Polizeiverwaltung namhaft gemacht werden. Neben der Tätigkeit eines Standesbeamten obliegt ihm die Durchführung der von der Gemeinde erlassenen Ortsstatute. Er kann auch selbst Verordnungen über Maßnahmen erlassen, die zu seiner Zuständigkeit bzw. zu der des Gemeinderats oder des Ratsausschusses gehören.

Der Bürgermeister kann jederzeit seine Entlassung erbitten, über die der Rat zu entscheiden hat. Dieser kann seinerseits durch einen mit Zweidrittelmehrheit gefaßten und mit Gründen versehenen Beschluß den Bürgermeister aus dem Amt entfernen, wenn er die Gemeinde schwer schädigende Handlungen vorgenommen hat.

Die Gemeinden können im Bedarfsfall einen oder mehrere Vizebürgermeister wählen, die den Bürgermeister bei Abwesenheit zu vertreten haben. Die Wahl der Vizebürgermeister geschieht in gleicher Weise wie die Wahl des Bürgermeisters (Art. 148).

An den Sitzungen des Gemeinderats kann in den Munizipien und Städten der Kreispräfekt teilnehmen und erforderlichenfalls das Wort ergreifen. Er hat keine beratende Stimme, kann aber verlangen, daß seine Meinung in das Protokoll aufgenommen wird. Das gleiche Recht haben auch in den Dorfgemeinden der Bezirksleiter, in den Dörfern der Gemeindevorsteher der in Frage kommenden Landgemeinde.

Für die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte sind den Selbstverwaltungsorganen noch verschiedene andere Beamte beigegeben. Das Gesetz macht in dieser Hinsicht keinen Unterschied zwischen Land- und Stadtgemeinden; für beide Arten ist ein Sekretär, ein Notar, ein Steuererheber oder ein Kassierer zwingend vorgesehen. Wenn es die Mittel zulassen, können Land- und Stadtgemeinden wie auch die Dörfer noch andere Beamte anstellen. Aus der Aufzählung dieser verschiedenen Beamten, deren Ernennung den einzelnen Gemeinden überlassen bleibt, wie z. B. Fürsorgeschwestern, Ärzte oder Sanitätspersonal, Hebammen, Betriebsleiter, Bauaufseher, Straßenwärter, Landwirte, Dolmetscher, Telephonisten, Briefträger und Feuerwehrleute, ergibt sich, daß das Gesetz keine generelle Abgrenzung der verschiedenen Ämter vorgenommen hat. Dies ist vielmehr den Gemeinden überlassen, die sie durch Ortsstatut vornehmen sollen. Die Bestellung dieser Beamten ist verschieden geregelt.

e. Die Organisation der Bezirke (Art. 285—291) enthält keine Selbstverwaltungsorgane. Sämtliche Organe des Bezirks sind Regierungsorgane, die das Aufsichts- und Kontrollrecht über die ihnen untergeordneten Verwaltungsorgane ausüben. An der Spitze des Bezirks steht der Oberbezirksleiter, der in seiner Amtsführung durch die ihm untergeordneten Bezirksleiter unterstützt wird. Ihre Kompetenzen sind unten bei der Darlegung der Aufsicht und der Kontrolle der Lokalverwaltung zu behandeln.

f. Die Organisation der Kreisverwaltung (Art. 195—284) sieht den Kreisrat als beratendes Organ und den Ausschuß des Kreisrats und dessen Vorsitzenden als ausführendes Organ vor.

Der Kreisrat besteht aus 30 bis 42 gewählten Mitgliedern je nach der Bevölkerungsziffer, die unabhängig von Geschlecht, Alter und Volkzugehörigkeit errechnet wird. Zu den gewählten Mitgliedern treten von Rechts wegen der Bürgermeister der Kreishauptstadt und die Präsidenten der Landwirtschaftskammer, der Industrie- und Handelskammer, sowie die Leiter des Finanzamtes, der Unterrichtsbehörden, der Sanitätsbehörde, des Bauamtes, des Landwirtschafts- und Domänen-

amtes, sofern der Wirkungsbereich dieser Ämter sich auf den Kreis erstreckt und sie ihren Sitz im Kreise haben, ferner die Superintendenten der nationalen Kirchen, die ihren Sitz in der Kreishauptstadt haben sowie der oberste Vertreter der Kirche der Minderheit, welche auf dem Gebiet des Kreises die meisten Mitglieder hat (Art. 198). Diese Mitglieder »von Rechts wegen« sollten nach dem Gesetz von 1929 vom Ministerialdirektor ernannt werden. Nach dem Abänderungsgesetz vom Juli 1931 ist das Innenministerium für diese Ernennung zuständig. Durch die Schaffung der Mitglieder von Rechts wegen hat die Zentralgewalt die Möglichkeit, einen Einfluß auf die Führung der Kreisangelegenheiten auszuüben.

Die Mandatsdauer der gewählten Kreisratsmitglieder und der Mitglieder von Rechts wegen beträgt 5 Jahre. Das Mandat der gewählten Mitglieder erlischt durch Demission, durch den Tod, durch den Verlust des passiven Wahlrechts usw. In solchen Fällen geht das erloschene Mandat auf das nächste Ersatzmitglied derselben Liste über, wenn ein solches vorhanden ist.

Die Mitglieder von Rechts wegen verlieren ihr Mandat mit dem Verlust des Amtes, auf Grund dessen sie ernannt wurden. Die für die Ernennung zuständige Behörde hat innerhalb von 15 Tagen eine andere Person zu ernennen. Wird die Ernennung über diese Frist hinaus verzögert, so geht das Ernennungsrecht auf den Rat über. Die Konstituierung des Kreisrats erfolgt durch Einberufung seitens des Präfekten. Den Vorsitz führt das älteste Ratsmitglied. Die Sitzungsperioden des Kreisrats beginnen regelmäßig am 1. März und 1. November jeden Jahres. Außerdem kann der Vorsitzende des Kreis Ausschusses den Rat in allen Fällen einberufen, in denen die Interessen des Kreises es erfordern. Die Einberufung des Rates kann ferner auf Antrag eines Drittels der Ratsmitglieder jederzeit erfolgen. Jede Versammlung des Kreisrats, die ohne Einberufung zusammentritt und Beschlüsse faßt oder an einem anderen Orte oder in einer anderen als der im Gesetz vorgeschriebenen Art tagt, ist ungesetzlich. Der Präfekt hat Maßnahmen zur sofortigen Auflösung derartiger Versammlungen zu treffen (Art. 215)¹⁸⁾. Die Ratssitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Zur Beschlußfähigkeit ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder erforderlich. Die Beschlüsse müssen mit absoluter Stimmenmehrheit der Anwesenden gefaßt werden.

Sofort nach der Konstituierung des Kreisrats wählt dieser aus seiner Mitte einen Ausschuß, bestehend aus 4 Mitgliedern und einem Vorsitzenden, welcher nicht unbedingt Mitglied des Kreisrats zu sein braucht.

¹⁸⁾ Diese Bestimmung zeigt, mit welchem Mißtrauen der rumänische Gesetzgeber den Selbstverwaltungsorganen gegenübersteht.

Die Mandatsdauer der Mitglieder des Ausschusses entspricht der des Rates. Der Rat hat das Recht, durch mit absoluter Stimmenmehrheit gefaßten Beschluß die Ausschußmitglieder abzuberufen.

Der Ausschuß des Kreisrats ist ein ausführendes Organ der Kreisverwaltung. Er ist gleichzeitig ein konsultatives Organ des Vorsitzenden in allen Fragen, die in den Wirkungskreis des letzteren fallen.

Zusammen mit dem Vorsitzenden vertritt der Ausschuß den Kreisrat in der Zeit zwischen den jeweiligen Sitzungsperioden und entscheidet an Stelle des Rates in den ihm vom Rat übertragenen Angelegenheiten.

Der Vorsitzende des Ausschusses¹⁹⁾ ist gleichfalls ausführendes Organ des Kreisrats und Leiter der Kreisverwaltung. Er gibt die nötigen Anweisungen für die verschiedenen Kreisämter und Behörden. Er führt die Anordnungen der Regierung bzw. des Inspektorats, die Kreisverordnungen, die Beschlüsse des Kreisrats und die Entscheidungen des Kreis Ausschusses aus. Er ist gleichzeitig der Vertreter des Kreises vor Gericht; zur Klageerhebung im Namen des Kreises bedarf er der Zustimmung des Ausschusses (Art. 249, 250).

Bezüglich der Verwaltung der Dörfer sowie der Land und Stadtgemeinden des Kreises hat er die Rechte eines Aufsichtsorgans. Diese Aufsicht führt er entweder persönlich oder durch Vertreter, seien es die Ausschußmitglieder, die Bezirksleiter oder besondere Kreisinspektoren. (Art. 253.) Er sorgt für die Einhaltung der Verpflichtungen, die der Gemeindeverwaltung vom Gesetz auferlegt worden sind, indem er sich durch periodische Inspektionen über die Art der Tätigkeit der einzelnen Ortsbehörden informiert. Vor Antritt seines Amtes bedarf er der Bestätigung des dafür zuständigen Ministerialbeamten, der nach dem Gesetz von 1929 der Ministerialdirektor war und nach dem Abänderungsgesetz vom Juli 1931 wahrscheinlich der Ministerialinspektor ist²⁰⁾. Die Bestätigung muß binnen 15 Tage nach Bekanntgabe der Wahl erfolgen.

Hat bei der Wahl kein Kandidat die nötige Stimmenzahl auf sich vereinigt, so kann der zuständige Ministerialbeamte einen der drei Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben, zum Vorsitzenden ernennen. Es besteht seitens der Behörde die Möglichkeit, die Bestätigung des gewählten Vorsitzenden zu verweigern, oder einen der erwähnten drei Kandidaten nicht zu ernennen, falls die Behörde der Ansicht ist, daß diese Personen gegen die Interessen des Staates oder gegen

¹⁹⁾ Das Amt des Vorsitzenden des Ausschusses ist zur Zeit aus Gründen des Geldmangels, wie der Bericht des Ministeriums besagt, durch königliches Dekret aufgehoben (siehe oben S. 121, Anmerkung 13) und die Aufgaben des Vorsitzenden den Präfekten übertragen.

²⁰⁾ Vgl. über die Unbestimmtheit der Kompetenzen der Ministerialinspektoren unten S. 137.

die soziale Ordnung gehandelt haben (Art. 247). Eine solche Feststellung liegt anscheinend vollkommen im freien Ermessen des betreffenden Ministerialbeamten; denn wenn wirklich eine gegen den Staat oder die soziale Ordnung gerichtete Handlung der genannten Personen vorliegen würde, so wäre ihre Wahl in den Kreisrat gemäß den gesetzlichen Bestimmungen gar nicht möglich gewesen.

Neben diesen Selbstverwaltungsorganen der Kreise nimmt der Präfekt die Stellung eines Regierungsvertreters ein. Er wird durch königliches Dekret auf Vorschlag des Innenministers ernannt. Als Regierungsvertreter bzw. als Delegierter der Zentralgewalt steht er mit jedem Ministerium durch die übergeordnete örtliche Vertretung der Ministerien in Verbindung. Zu seinen Befugnissen gehört die Kontrolle und Überwachung der örtlichen Gemeinde- sowie der Kreisverwaltung. Er sorgt für die Bekanntmachung und Durchführung der Gesetze und allgemeinen Verordnungen, und ist verpflichtet, der Durchführung der endgültigen Entscheidungen des Kreisrats und des Kreis Ausschusses seine Unterstützung zu gewähren. Er hat das Recht, an allen Sitzungen des Kreis Ausschusses teilzunehmen und ist gleichzeitig von der Einberufung der Mitglieder und der Abhaltung der Sitzungen zu verständigen. Der Präfekt ist der Polizeichef des Kreises und sorgt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Art. 269—284).

Ein besonderes Gebilde stellt der sogenannte Verwaltungsausschuß dar (Art. 267, 268). Er ist eine Art Kollegialorgan aus allen Spitzenbehörden des Kreises und besteht aus dem Präfekten als Vorsitzendem, dem Bürgermeister der Kreisresidenz, dem Staatsanwalt, dem Superintendenten der Kreisresidenz, welcher der Religion angehört, die im Kreis die meisten Anhänger hat, dem Kreisarzt, dem Finanzdirektor, dem leitenden Ingenieur, Architekt und Tierarzt, dem Schulinspektor, dem obersten Landwirtschafts- und Forstbeamten im Kreise, dem Gendarmeriekommandanten und den örtlichen Vertretern des Indurstie- und Handelsministeriums und des Arbeitsministeriums. Der Vorsitzende des Kreis Ausschusses ist von Amts wegen Mitglied des Verwaltungsausschusses und die Generalinspektoren der verschiedenen Ministerien können jederzeit an den Sitzungen teilnehmen. Die Aufgabe dieses Ausschusses ist es, die Tätigkeit der verschiedenen Behörden miteinander in Einklang zu bringen und die Schwierigkeiten zu beseitigen, die bei der Gesetzesanwendung entstehen können; zu diesem Zweck stellt er einen Arbeitsplan auf, welcher dem Kreisrat und der zuständigen Ministerialbehörde zur Kenntnis vorgelegt wird. Der Ausschuß sorgt für die Verhütung und Beseitigung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen; kann eine Einigung nicht erzielt werden, so hat der Vorsitzende des Kreis Ausschusses dem Ministerialdirektorat bzw. nach dem Gesetz vom Juli 1931 dem Inspektorat Bericht zu erstatten, das

seinerseits den Bericht an die höhere Stelle weiterleitet. Handelt es sich um eine Differenz zwischen einem Selbstverwaltungsorgan und einem Regierungsorgan, so ist außerdem der Vorsitzende des Kreisausschusses verpflichtet, die zuständige Ministerialbehörde in Kenntnis zu setzen.

Im Gegensatz zu der Gemeindeverwaltung hat das Gesetz bei der Kreisverwaltung nicht nur die Organisation der Organe, sondern auch die der Ämter vorgeschrieben. Entsprechend dem Prinzip der Arbeitsteilung und den Aufgaben der Kreise hat das Gesetz folgende Arten von Ämtern des Kreises vorgesehen:

1. Amt für Verwaltung und Statistik,
2. Amt für Finanzwesen und Buchhaltung,
3. Technisches Amt für Straßen und Bauten,
4. Sanitäts- und Fürsorgeamt,
5. Amt für Veterinärwesen und Viehzucht,
6. Amt für Unterrichtswesen,
7. Wirtschaftsamt.

Neben diesen Ämtern besteht noch eine Kanzleidirektion.

Aus den Kompetenzen der verschiedenen Kreisorgane ergibt sich, daß die Aufgaben der Kreise denen der Gemeinde entsprechen, allerdings mit dem Unterschied, daß sie von erhöhter Bedeutung wegen des größeren Interessentenkreises sind. Die oben aufgezählten Ämter weisen schon auf die Aufgaben der Kreise hin. Eine Aufgabe jedoch, die bei Aufzählung der Ämter nicht deutlich genug erkennbar ist und die verdient, hervorgehoben zu werden, ist die Sorge für die Durchführung der Bodenreform und die Anlage neuer Dörfer für die anlässlich der Bodenreform mit Boden ausgestatteten Ansiedler (Art. 224 zum Schluß).

Die Übertragung letzterer Aufgabe an die Kreise scheint mehr der Idee der Entlastung des Staates entsprungen zu sein als dem Gedanken, die Sorge für die lokalen Interessen vollkommen in die Hände der Selbstverwaltung zu legen. Die Durchführung der Bodenreform dürfte oft mit dem lokalen Interesse in Widerspruch stehen. Daher kann man hier eher von einer staatseigenen Aufgabe sprechen, die die Kreise im Auftrage des Staates durchzuführen haben.

g. Die Organisation der höchsten Selbstverwaltungseinheit im Aufbau der Lokalverwaltung, nämlich des Kreisverbandes (Art. 304—322), ähnelt der der Zweckverbände, mit dem Unterschied, daß zum Kreisverband ein bestimmtes Territorium gehört. Ähnlich wie bei den Zweckverbänden werden bei der Schaffung von Kreisverbänden Gründungsstatuten aufgestellt, welche die Verwaltungsorgane, ihre Zusammensetzung und ihren Wirkungskreis bezeichnen. Die Bildung der Kreisverbände soll auf Beschluß der Kreisträte im Bereich eines Direktorats erfolgen. Hat sich die Mehrheit der Kreise und Munizipien eines Direktorats zur

Bildung eines Kreisverbands entschlossen, so sind die übrigen Kreise verpflichtet, sich diesem Kreisverband anzuschließen. Während die Bildung der Kreisverbände freiwillig geschieht, ist eine spätere Änderung dieser Einrichtung nur auf gesetzlichem Wege möglich.

Die Kreisverbände haben gemeinsame Arbeiten und Einrichtungen sanitärer, wirtschaftlicher und kultureller Art sowie solche Unternehmungen auszuführen, bzw. zu unterhalten, die zu den Aufgaben der Munizipien und Kreise gehören, von diesen aber wegen unzureichender Mittel nicht ausgeführt werden können.

Die Verwaltungsorgane des Kreisverbandes sind der Rat und der Ausschuß, an dessen Spitze ein Präsident steht.

Die Zusammensetzung des Rates richtet sich nach der Anzahl der Ratsmitglieder der den Verband bildenden Kreise und Munizipien. Sie werden durch die Kreisräte und Munizipalräte aus deren Mitte oder aus anderen Einwohnern des Kreises, welche Mitglieder irgendeiner Gemeinde des Kreises bzw. der Munizipien sind und die in der Kreis- bzw. Munizipalwählerliste aufgeführt sind, in geheimer Abstimmung mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt (Art. 305, 306).

Außer den gewählten Verbandsratsmitgliedern gibt es solche von Rechts wegen. Dieses sind die Leiter der höchsten staatlichen Behörden innerhalb des Direktorats und ein Vertreter der Universität oder der höchsten Bildungsanstalt der Hauptstadt des Direktorats (Art. 307). Der Rat des Kreisverbandes versammelt sich zweimal jährlich in öffentlicher Sitzung. Er kann aber erforderlichenfalls durch den Präsidenten des Kreisverbandsausschusses zu außerordentlichen Sitzungen einberufen werden und ebenso auf Anordnung der zuständigen Ministerialbehörde oder auf Beschluß des Ausschusses oder auf Antrag eines Drittels der Ratsmitglieder.

Der Rat sorgt für die Erfüllung der Aufgaben des Kreisverbandes. Er hat, falls das Lokalinteresse es erfordert, unterstützend mitzuwirken an der Schaffung von »kulturellen Instituten«, der Errichtung von »wirtschaftlichen Auskunftsbüros«, der Organisation von Transportunternehmungen, dem Aufbau und der Erhaltung von Brücken sowie dem Bau und Ankauf von Eisenbahnlinien. Außerdem hat er für die Schaffung und Verbesserung von Feuerlöschrichtungen, sanitären und hygienischen Anstalten Sorge zu tragen; auch in Meliorationsangelegenheiten hat er die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Der Ausschuß des Kreisverbandes besteht aus Mitgliedern, die aus den von den Kreisen in den Rat entsandten Vertretern gewählt werden. Hinzukommt ein Vertreter des Munizipalrats des Munizipiums, das die Hauptstadt des Direktorats ist. Die Tätigkeit des Ausschusses ist nach Maßgabe der Bestimmungen des Gründungsstatuts des Kreis-

verbandes auszuüben (Art. 319). Der Ausschuß hat außer den ordentlichen Sitzungen seine Zusammenkünfte nach den Wünschen der zuständigen Ministerialbehörde zu richten. Nach dem Gesetz von 1929 konnte der Ministerialdirektor sowie die Leiter der höchsten staatlichen Behörden innerhalb des Direktorats an den Sitzungen mit beratender Stimme teilnehmen.

h. Die nach dem Gesetz von 1929 errichteten Ministerialdirektorate sind durch das Gesetz vom Juli 1931 aufgelöst und durch die sogenannten Inspektorate ersetzt worden. Die »Generalinspektorate zur Kontrolle und Leitung«, wie sie das Gesetz nennt, sind Außenorgane des Innenministeriums, die auch mit der Liquidierung der Direktorate beauftragt sind. An ihrer Spitze steht ein höherer Beamter des Innenministeriums, der durch Beschluß des Ministerrats ernannt wird. Bezüglich der Aufgaben dieser Generalinspektorate ist im Gesetz Näheres nur über die Art und Weise der Liquidierung der Direktorate gesagt. Darüber, ob die neu errichteten Inspektorate dieselben Kompetenzen wie die früheren Ministerialdirektorate haben sollen, schweigt das Gesetz.

5. Finanzverwaltung.

Eine besondere Bedeutung innerhalb der Organisation jeder Selbstverwaltung kommt der Finanzverwaltung zu. Erst mit ihrer Einrichtung können die Selbstverwaltungskörper ihre Aufgabe erfüllen. Von der Art auch ihrer Organisation hängt es ab, ob das Selbstverwaltungsprinzip praktisch zur Geltung kommt oder nicht. Unter diesem Gesichtspunkt wird hier auch die Finanzverwaltung dargelegt, ohne daß auf die spezifischen Finanzfragen eingegangen wird.

Das Gesetz von 1929 sowie das Abänderungsgesetz vom Juli 1931 haben der Finanzverwaltung der Selbstverwaltungskörper entsprechende Beachtung geschenkt. Das Gesetz von 1929 (Art. 424—507) sieht ein strenges und genaues Verfahren für die Handhabung der örtlichen Finanzverwaltung vor. Die Aufstellung und der Beschluß des Haushaltsplans, sowie alle Arten von Einnahmen und Ausgaben sind auf das genaueste vorgeschrieben. Die Strenge, mit der der Gesetzgeber die Nichtbeachtung der vorgeschriebenen Regeln ahndet, ist bemerkenswert. Es sind neben dem Disziplinarverfahren Strafen bis zu einem Jahr Gefängnis vorgesehen für den Fall, daß die zuständigen Lokalorgane Ausgaben gemacht haben, die die im Haushaltsplan dafür eingesetzten Posten überschreiten (Art. 479). Außerdem wird als schwere Pflichtverletzung jede Verspätung bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und bei seiner Vorlegung zur Genehmigung angesehen (Art. 474). Auch die Art und Weise der Mitwirkung sowohl der Bürger, wie der verschiedenen Selbstverwaltungs- und Regierungsorgane bei der Ver-

waltung der Lokalfinanzen ist eingehend geregelt. Besondere Beachtung verdienen die Bestimmungen, durch die den Selbstverwaltungskörpern Einnahmequellen durch Auferlegung von Steuern und Gebühren oder Naturalleistungen verschafft werden. Letztere können nur bei öffentlichen Notständen, z. B. bei Überschwemungen, Feuersbrunst und Schneefällen verlangt werden (Art. 346).

Bezüglich der Einführung der Steuern sind zweierlei Verfahren vorgeschrieben, je nachdem, ob es sich um »neue« Steuern handelt oder um solche, die im Gesetz noch nicht vorgesehen sind. Aus dieser Gegenüberstellung von »neuen« und »nicht vom Gesetz vorgesehenen« Steuern ist zu entnehmen, daß unter »neuen« Steuern solche zu verstehen sind, die zwar ihrer Art nach vom Gesetz vorgesehen sind, die aber bis jetzt von den betreffenden Selbstverwaltungskörpern noch nicht eingeführt waren.

Einführung und Änderung der Steuern können nur durch mit Zweidrittelmehrheit gefaßten Beschluß der beratenden Organe der Selbstverwaltungskörper, d. h. der Dorfversammlung und der Räte erfolgen. Diese Beschlüsse sind von der zuständigen Aufsichtsbehörde zu genehmigen.

Falls es sich um die Auferlegung von neuen Steuern in kleinen Dörfern handelt, die einen Dorfrat besitzen, ist der Beschluß des Rates vor der Vorlage zur Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde den Dorfbewohnern zwecks allgemeiner Abstimmung zu unterbreiten.

Der Beschluß ist im örtlichen Amtsblatt oder in anderen dafür bestimmten Blättern zu veröffentlichen und 15 Tage an dem Amtshause des Dorfes, der Gemeinde, des Munizipiums oder des Kreises auszuhängen. Innerhalb derselben Frist von 15 Tagen ist jeder Einwohner berechtigt, Einwendungen bei der betreffenden Behörde zu erheben. Nach Ablauf der Frist entscheidet der Rat über die eventuell gemachten Einwendungen und unterbreitet sie zusammen mit seinem Beschluß der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung (Art. 437).

Handelt es sich um die Einführung einer vom Gesetz nicht vorgesehenen Steuer oder geht die Höhe der festzusetzenden Steuer über das gesetzliche Maß hinaus, so muß die Aufsichtsbehörde, wenn sie die Genehmigung erteilt, die Beschlüsse auf dem Dienstwege dem Ministerium des Innern vorlegen, das mit Zustimmung des Ministerrats die notwendigen Gesetzesentwürfe aufstellt (Art. 440). Die Anregung zu Gesetzen über die Einführung von nicht im Gesetz vorgesehener Steuern kann also von den Organen der Selbstverwaltungskörper ausgehen.

Für die Aufnahme von Anleihen ist ungefähr dasselbe Verfahren wie für die Einführung der Steuern vorgeschrieben. Die Beschlüsse darüber sind je nach der Höhe der Anleihe von der einen oder anderen Aufsichtsbehörde zu genehmigen.

Bezüglich der Aufstellung des Haushaltsplans ist, wie schon gesagt, eine ausführliche gesetzliche Regelung erfolgt. Dieser Regelung liegt die genaue Feststellung aller Arten von Einnahmen und Ausgaben zugrunde, die in den Haushaltsplan aufgenommen werden dürfen.

Die Einnahmen werden in wiederkehrende und gelegentliche oder außerordentliche eingeteilt (Art. 445). Unter die wiederkehrenden Einnahmen fallen die direkten und indirekten Steuern, die Gebühren und Beiträge, Strafgeelder und alle anderen gewöhnlichen Einnahmen. Zu den gelegentlichen und außerordentlichen Einnahmen gehören die ergänzenden und außerordentlichen Umlagesteuern, Jahresüberschüsse, Anleihen, Geschenke und Einnahmen aus dem Erlös der Liegenschaften.

Die Ausgaben werden in gewöhnliche und wiederkehrende und gelegentliche oder außerordentliche eingeteilt (Art. 453). In engem Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushaltsplans steht die Einteilung der Ausgaben in notwendige (obligatorische) und fakultative, d. h. in solche, die unbedingt in den Haushaltsplan aufzunehmen sind und solche, deren Aufnahme dem Ermessen der Selbstverwaltungskörper entsprechend dem Stand ihrer Finanzen überlassen ist. Über die notwendigen Ausgaben schreibt Art. 460 lediglich vor, daß nur die nach Deckung aller obligatorischen Ausgaben verfügbar bleibenden Mittel für andere Ausgaben verwendet und im Haushaltsplan aufgenommen werden dürfen, sie müssen also zuerst im Haushaltsplan aufgenommen werden.

Der Ausgleich des Haushalts geschieht in der Weise, daß die gewöhnlichen und wiederkehrenden Ausgaben durch die wiederkehrenden Einnahmen und die noch etwa erforderlichen ergänzenden Steuern gedeckt werden. Die dringenden und außerordentlichen Ausgaben werden aus den wiederkehrenden Einnahmeüberschüssen gedeckt oder aus außerordentlichen Zusatzsteuern. Die ergänzenden Umlagesteuern sind nur zur Deckung derjenigen regelmäßigen Ausgaben zu verwenden, die aus den jährlichen Einnahmen nicht gedeckt werden können, die außerordentlichen Umlagesteuern nur zur Deckung der Ausgaben, für die sie geschaffen sind.

Entsprechend der obigen Einteilung der Einnahmen und Ausgaben ist auch die Aufstellung des Haushaltsplanes angeordnet. Er enthält in drei Teilen die gewöhnlichen und wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben, die gelegentlichen und außergewöhnlichen Einnahmen und Ausgaben und schließlich die Einnahmen und Ausgaben für besondere Zwecke.

Nach Maßgabe dieser Vorschriften wird der Haushaltsplan für die Dörfer und Gemeinden durch den Bürgermeister, für die Kreise durch den Vorsitzenden des Kreis Ausschusses jeweils unter Mitwirkung der Ausschüsse aufgestellt. Der mit Begründung versehene Entwurf ist

zusammen mit einem Bericht der Prüfungskommission, die aus Mitgliedern der Räte besteht, zur Beschlußfassung dem betreffenden Rat zugleich mit den erhobenen Einwendungen vorzulegen.

Nach der Annahme des Haushaltsplanes durch den Rat ist dieser spätestens bis zum 1. November der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung zu unterbreiten. Die für die Genehmigung des Planes zuständigen Behörden sind dieselben, die allgemein für die Genehmigung von Beschlüssen der Räte in Betracht kommen. (Vgl. unten S. 143).

Die mit der Genehmigung des Haushaltsplanes betraute Behörde hat, wenn die notwendigen Ausgaben nicht oder unzureichend aufgeführt oder einige Ausgaben besonderer, nicht obligatorischer Art übertrieben hoch angesetzt sind, die Genehmigung zu verweigern und den Plan der betreffenden Verwaltung mit entsprechenden Bemerkungen zurückzusenden. Ist der Haushaltsplan bei der Wiedervorlage nicht den Bemerkungen entsprechend abgeändert, so führt die Aufsichtsbehörde die Abänderung von Amts wegen durch. Jede Ausgabe, die die Ansätze des Planes überschreitet, ist ungesetzlich und fällt den Beamten, die sie genehmigt haben, zur Last.

6. Die Beaufsichtigung der Lokalverwaltung.

Durch die Aufsicht und die Kontrolle wird die ganze lokale Selbstverwaltung in die allgemeine Staatsverwaltung bzw. in den Staat eingliedert. Abgrenzung der Selbstverwaltungskörper und Bildung ihrer Organe einerseits, Aufsicht und Kontrolle andererseits ergänzen sich und wirken gegenseitig aufeinander ein.

Aus dem Verwaltungsgesetz von 1929 ergibt sich, daß der Gesetzgeber sich der Bedeutung des Aufsichts- und Kontrollrechts über die Lokalverwaltung vollkommen bewußt war. Aufs sorgfältigste war man bestrebt, jegliche Lücke zu vermeiden, so daß sich die örtlichen Organe in ihrer Tätigkeit der Beaufsichtigung des Staates nicht entziehen können. Neben der Aufsicht (*tutela*) und Kontrolle (*control*) wird noch von einem Überwachungsrecht (*drept de supraveghere*) der Organe gesprochen (Art. 324, 359).

Das Aufsichts- und Kontrollrecht wird im Gesetz begrifflich voneinander getrennt. Bei der Formulierung und Durchführung ist allerdings die Trennung nicht gelungen, obwohl die Aufsichts- und die Kontrollorgane nach dem Gesetz zwei verschiedene Behördengruppen darstellen sollen. Das Besondere bei der Beaufsichtigung der Lokalverwaltung ist, daß die Selbstverwaltungskörper nicht gleichberechtigt nebeneinander stehen, sondern einander übergeordnet sind. Das ist am deutlichsten bei der Aufzählung und Kompetenzverteilung der Aufsichtsorgane erkennbar. Als solche kommen in Frage:

a) der Ratsausschuß und der Bürgermeister der Landgemeinde, die aus mehreren Dörfern besteht, als Aufsichtsorgane für die Verwaltung der Dörfer der Landgemeinde unter Überwachung des Kreisausschusses;

b) der Kreisratsausschuß mit dem Vorsitzenden an der Spitze für die Stadt- und Landgemeinden und Dörfer seines Kreises;

c) die lokalen Revisionskomitees für die Kreise und Munizipien in erster Instanz und für deren untergeordnete Verwaltungseinheiten in zweiter Instanz;

d) das Zentralrevisionskomitee als Appellations- und Kontrollinstanz bezüglich der durch die lokalen Revisionskomitees über die Kreise und Munizipien ausgeübten Aufsicht;

e) das Innenministerium und der Ministerrat für die im Gesetz bestimmten Fälle (Art. 323).

Neben den Aufsichtsorganen stehen als »Kontroll- und Inspektionsorgane« (Art. 324):

a) Der Präfekt für alle lokalen Verwaltungen in seinem Kreis. Ihm stehen als Hilfsorgane zur Überwachung der Verwaltung der Dörfer, Gemeinden und Städte, die keine Vorstadtgemeinden sind, die Oberbezirksleiter zur Seite;

b) der Ministerialdirektor für die Kontrolle und Inspektion aller Verwaltungen seines Direktorats (nach dem Änderungsgesetz vom Juli 1931 anscheinend durch die leitende Behörde des Inspektorats ersetzt);

c) das Innenministerium ²¹⁾ für die Kontrolle aller Selbstverwaltungskörper des Landes.

Alle diese Aufsichts- und Kontrollorgane sind schon oben erwähnt mit Ausnahme der lokalen und des zentralen Revisionskomitees. Auf diese sei der Vollständigkeit halber kurz eingegangen.

Die lokalen Revisionskomitees und das zentrale Revisionskomitee²²⁾ sind keine Selbstverwaltungsorgane in dem Sinne, daß sie wie die Ratsausschüsse, mit denen sie dem Aufsichtsrecht nach dieselbe Behördengruppe bilden, von den Selbstverwaltungskörpern bestellt werden. Ihre Mitglieder und Präsidenten werden vielmehr durch die verschiedenen Ministerien ernannt.

Bei den lokalen Revisionskomitees, die aus sechs Mitgliedern und einem Präsidenten bestehen, werden drei richterliche Mitglieder, die Appellationsrichter sein müssen, durch das Justizministerium ernannt. Von den übrigen wird eines vom Innenministerium auf Antrag des Zentralrevisionskomitees, eines vom Finanzministerium auf

²¹⁾ Die Organisation des Innenministeriums ist durch das Gesetz über die Organisation der Ministerien vom 29. Juli 1929, Monitorul oficial No. 169 vom 2. August 1929, geregelt.

²²⁾ Gesetz über die Organisation des Zentralrevisionskomitees und der lokalen Revisionskomitees vom 28. Dezember 1929, Monitorul oficial No. 3 vom 3. Januar 1930.

Antrag des Rechnungshofs, eines vom Bau- und Verkehrsministerium auf Antrag des obersten technischen Rats ernannt, und ein Mitglied wird als Vertreter der lokalen Verwaltung von den Kreisausschüssen des betreffenden Direktorats entsandt (Art. 6 und 8). Die letzteren Mitglieder, ausgenommen der Vertreter der lokalen Verwaltung, müssen einen akademischen Titel besitzen und mindestens fünf Jahre höhere Beamte von gewissem Rang gewesen sein. Der Vertreter der Lokalverwaltung braucht bloß einen akademischen Titel zu haben. Wenn er Mitglied eines Kreisrats ist, so kann er seine Funktionen als Ratsmitglied so lange nicht ausüben, als er Mitglied des Revisionskomitees ist. Sein Mandat als Mitglied des Revisionskomitees erlischt gleichzeitig mit dem Mandat des Kreisausschusses, der ihn entsandt hat (Art. 9).

Das Zentralrevisionskomitee besteht aus einem Präsidenten und zehn Mitgliedern, darunter drei Richter, die Räte des Kassationshofs sein müssen und vom Justizminister ernannt werden. Die Ernennung der übrigen Mitglieder erfolgt auf Grund eines Ministerratsbeschlusses durch königliches Dekret (Art. 2).

Mitglieder des Zentralrevisionskomitees können u. a. folgende Personen sein: die früheren Minister und Unterstaatssekretäre, die früheren und gegenwärtigen Richter des Kassationshofes und Apellationsgerichts, die früheren und gegenwärtigen Mitglieder des gesetzgebenden Rates und des Obersten Rechnungshofes, die früheren Mitglieder des Obersten Verwaltungsrates (Art. 5).

Die Präsidenten der Revisionskomitees werden aus den drei richterlichen Mitgliedern bestimmt und zwar ist es jedesmal das ranghöchste und, falls sie gleichen Ranges sind, das älteste Mitglied; im Falle ihrer Abwesenheit werden sie von dem rangältesten Richter vertreten (Art. 20).

Die Revisionskomitees arbeiten in zwei Sektionen mit je drei bzw. fünf Mitgliedern unter dem Vorsitz eines der richterlichen Mitglieder. Der Präsident des Komitees kann an jeder Sektionsitzung teilnehmen und führt in diesem Fall selbst den Vorsitz. Hat das Revisionskomitee über eine bedeutende grundsätzliche Frage zu befinden, so ist eine Vollsitzung anzuberäumen (Art. 21, 24).

Die Revisionskomitees entscheiden als Aufsichtsorgane in allen Fällen, wo das Gesetz eine Genehmigung der Beschlüsse der lokalen Organe vorschreibt; sie prüfen als Kontrollorgane die Tätigkeit aller lokalen Organe, die ihrer Kontrolle und Aufsicht unterstellt sind, ferner regeln sie als Ausgleichsinstanz gemäß Art. 569²³⁾ alle Streitigkeiten

²³⁾ Art. 569: Alle Streitfälle zwischen den Dörfern, den Land- und Stadtgemeinden, oder zwischen ihnen untereinander müssen, bevor die Parteien den Rechtsweg beschreiten, zunächst dem Ausgleichsverfahren des lokalen Revisionskomitees unterworfen werden; in gleicher Weise sind die Streitigkeiten zwischen den übrigen Selbstverwaltungs-

zwischen den Selbstverwaltungskörpern und schließlich entscheiden sie als »Revisions- und Änderungsinstanz« über alle Fragen, die ihnen durch das Verwaltungsgesetz oder andere Gesetze übertragen werden. Sie können im allgemeinen jeden gesetzwidrigen Beschluß oder Akt der Selbstverwaltungsbehörden annullieren oder abändern. Endlich fungieren sie als konsultatives Organ, in dem sie Gutachten in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen erstatten (Art. 42).

Regelmäßig entscheidet das lokale Revisionskomitee als erste Instanz über die Beschlüsse der Kreise und Munizipien und als zweite Instanz über die Beschlüsse der Dörfer und der Land- und Stadtgemeinden. Das Zentralrevisionskomitee entscheidet in zweiter Instanz über alle Beschlüsse der lokalen Revisionskomitees, gegen die Rekurs zulässig ist und in erster Instanz über die Beschlüsse des Munizipiums Bukarest. Es erstattet dem Ministerium des Innern die notwendigen Gutachten über die verschiedenen Genehmigungen, die zu der Zuständigkeit des Ministeriums gehören. Sowohl die lokalen Revisionskomitees wie das Zentralrevisionskomitee können Untersuchungen anordnen, die sie zur Entscheidung der ihnen vorgelegten Fragen für nötig halten. Sie können hierzu entweder ihre eigenen Mitglieder beauftragen oder diese Untersuchungen durch andere Organe ausführen lassen (Art. 30).

Den Mitgliedern der Revisionskomitees sind Referenten beigegeben, dem Zentralrevisionskomitee fünf, von denen einer Oberreferent ist, den lokalen Revisionskomitees drei, darunter ebenfalls ein Oberreferent. Alle Referenten müssen Juristen sein und werden vom Innenminister durch königliches Dekret auf Grund eines Wettbewerbs ernannt.

Über das Aufsichtsrecht enthält das Gesetz keine allgemeinen Bestimmungen; es findet sich lediglich eine Aufzählung einzelner Fälle. Danach erstreckt sich das Aufsichtsrecht im wesentlichen auf die Genehmigung der Ratsbeschlüsse der Selbstverwaltungskörper und auf die Nichtigkeitserklärung und Aufhebung von rechtswidrigen Beschlüssen. Indessen bedürfen nicht alle Ratsbeschlüsse der Genehmigung, sondern nur die, welche besonders wichtige im Gesetz einzeln aufgeführte Angelegenheiten der Selbstverwaltungskörper betreffen und unter denen der Haushaltsplan besonders hervorzuheben ist. Die Genehmigung der Beschlüsse erfolgt durch die Aufsichtsorgane entsprechend ihren oben angegebenen Kompetenzen²⁴⁾. Das Annullierungsverfahren kann gegen Beschlüsse eröffnet werden, welche den Gesetzen und Verord-

körpern, sowie zwischen den Selbstverwaltungskörpern und dem Staat dem Ausgleichsverfahren durch das Zentralrevisionskomitee zu unterwerfen.

Wenn die im Streite befindlichen Selbstverwaltungskörper sich in verschiedenen Direktoraten befinden, ist das Ausgleichsverfahren durch das Zentralrevisionskomitee durchzuführen.

²⁴⁾ Siehe oben S. 141.

nungen widersprechen. Für die Nichtigkeitserklärungen und Aufhebungsbeschlüsse sind die gleichen Organe zuständig und zwar: a) die Kreisausschüsse bezüglich der Beschlüsse der Dorfversammlungen und der Dorf- und Gemeinderäte; b) das Lokalrevisionskomitee bezüglich der Beschlüsse der Munizipien und Kreise.

Einen Antrag auf Nichtigkeitserklärung oder Aufhebung eines Beschlusses kann jede interessierte Partei, sei sie Behörde oder Privatperson, stellen. Dieses Verfahren, das ein Streit- und Parteiverfahren ist, ist ganz unabhängig von dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren²⁵⁾; es schließt daher ein verwaltungsgerichtliches Verfahren nicht aus (Art. 364).

Während das Gesetz bezüglich der Regelung des Aufsichtsrechts unzulänglich und unklar ist, ist es bezüglich der Regelung des Kontroll- und Inspektionsrechts der Regierungsorgane fast allzu ausführlich. Es wird sogar der Versuch gemacht, eine allgemeine Formulierung des Kontrollrechts zu geben. Art. 347 sagt, daß das Kontrollrecht des Innenministeriums und der übrigen Kontrollorgane den Zweck hat, die Verwaltungsbehörden an einer Überschreitung ihres Wirkungskreises zu hindern sowie ein Abweichen von den Gesetzen und Verordnungen und solche Handlungen zu verhüten, die die höheren Interessen des Staates verletzen. Betrachtet man aber die Handlungen der Aufsichtsorgane, so sieht man, daß diese sich ihrem Zweck nach von den Handlungen der Kontrollorgane durch nichts unterscheiden. Die ganze Aufsicht verfolgt das gleiche Ziel wie das Kontrollrecht. Eine begriffliche Unterscheidung zwischen Aufsichts- und Kontrollrecht ist, wie schon hervorgehoben, dem Gesetz nicht gelungen.

Das gleiche gilt für die Durchführung. Dieselben Organe sind bald Aufsichts-, bald Kontrollorgane, wie z. B. die Revisionskomitees. Dadurch wird im Gesetz selbst die Trennung der Organe, die es beabsichtigt hat, aufgegeben. In den Bestimmungen über die Zuständigkeiten der Kontrollorgane ist jedoch das Kontrollrecht klarer gefaßt. Im Art. 359 heißt es, daß die Kontroll- und Inspektionsorgane die »Aufsicht und Kontrolle« ausüben, indem sie die betreffenden Räte und Ausschüsse auf Unregelmäßigkeiten und Nachlässigkeiten aufmerksam machen, sie zur Richtigstellung anhalten und im Falle der Nichtbefolgung das zuständige Revisionskomitee verständigen. Das Kontrollrecht besteht also nur in der Feststellung der unrechtmäßigen Akte, während das Aufsichtsrecht die Befugnis einräumt, die Organe, deren Akte beanstandet werden, zur Richtigstellung oder zur Erfüllung ihrer Dienstobliegenheiten anzuhalten.

Wenn auch die Kontrollorgane in Ausübung ihres Kontrollrechtes

²⁵⁾ Art. 29 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Revisionskomitees.

nur Feststellungsbefugnis haben, so sind sie doch auf Grund anderer Vorschriften des Gesetzes mächtig genug, um auf die Selbstverwaltungsorgane einwirken zu können. Dafür hat das Gesetz wirksame Mittel vorgesehen. Solche sind die Vertagung der Sitzungen der beratenden Verwaltungsorgane, ihre Auflösung oder die Abberufung einzelner gewählter Verwaltungsorgane.

Der Innenminister kann eine begonnene Sitzungsperiode oder einzelne Sitzungen der Munizipal- und Kreisräte sowie der Kreisratsverbände unterbrechen oder vertagen, wenn die öffentliche Sicherheit oder die höheren Staatsinteressen dies erfordern (Art. 348). Dasselbe Recht hat auch der Ministerialdirektor bezüglich der Dorf- und Gemeinderäte. Die Vertagung darf höchstens für einen Monat erfolgen. Nach Art. 349 haben der Innenminister, die Ministerialdirektoren, die Präfekten und die Bezirksleiter, jeder in seinem Bereich, das Recht, das Einschreiten der bewaffneten Macht anzufordern und jede ungesetzliche Versammlung der Räte zu zerstreuen.

Die Auflösung der Räte der Selbstverwaltungskörper vom Dorfrat bis einschließlich des Rates des Kreisverbandes konnte nach dem Gesetz von 1929 (Art. 351) nur in folgenden drei Fällen stattfinden:

a) wenn nach drei aufeinander folgenden Einberufungen die Mitglieder nicht in beschlußfähiger Anzahl erschienen sind;

b) wenn die Zahl der gewählten Mitglieder aus rechtlichen Gründen auf die Hälfte zurückgegangen ist und nicht durch Ersatzmitglieder ergänzt werden kann;

c) wenn in einer Ratssitzung politische Beschlüsse gefaßt oder gegen die Sicherheit des Staates gerichtete Handlungen unternommen worden sind.

Nach dem Gesetz vom Juli 1931 sind diese Auflösungsgründe noch um zwei vermehrt: schlechte Verwaltungsführung und schlechte Wirtschaftsführung.

Dagegen ziehen dieselben Handlungen, wenn sie von einzelnen Ratsmitgliedern begangen werden, nicht die Auflösung des Rates nach sich.

Sind Handlungen dieser Art durch den Ausschuß des betreffenden Rates ohne Einverständnis des Rates vorgenommen, so sind die Mitglieder dieses Ausschusses abuberufen und verlieren durch den gleichen Beschluß auch ihr Mandat als Ratsmitglied.

Dieselben Maßnahmen sind gegebenenfalls auch gegen die Bürgermeister, die Vorsitzenden der Kreisausschüsse und der Ausschüsse der Kreisverbände zu treffen.

Was die Dorfversammlung betrifft, so wird sie in den gleichen Fällen aufgelöst und eine interimistische Kommission eingesetzt oder die Verwaltung der Dörfer dem zuständigen Gemeinderat übertragen.

Die Aufhebung kann höchstens für die Dauer eines Jahres angeordnet werden.

Nach dem Gesetz von 1929 sollte die Auflösung für die Räte der Kreisverbände und für die Kreis- und Munizipalräte vom Ministerialdirektor bei dem Zentralrevisionskomitee und die Auflösung der übrigen Räte durch den Vorsitzenden des Kreisausschusses bei dem Lokalrevisionskomitee beantragt werden. Dasselbe Recht hatte auch das Innenministerium, wenn die erwähnten Behörden von ihrem Recht keinen Gebrauch machten.

Durch das Gesetz vom Juli 1931 wurden alle Dorfversammlungen und Dorfräte aufgelöst. Die Räte und Ausschüsse der Landgemeinden, die aus einem einzigen Dorf bestehen, die Räte der Vorstadtgemeinden und der Stadtgemeinden, die keine Kreisresidenz sind, sowie ihre Ausschüsse sind durch das Gesetz nicht aufgelöst worden. Es ist aber für den Fall ihrer Auflösung ein ganz anderes Verfahren vorgesehen als in dem Gesetz von 1929. Die für die Auflösung zuständige Behörde ist der Präfekt. Zu dieser Auflösung ist ein begründeter Antrag des Bezirksleiters erforderlich. Die Bürgermeister und ihre Stellvertreter, die nicht zu dem Rat gehören ²⁶⁾, können auf die gleiche Weise abgesetzt werden.

Die Munizipalräte und die Räte der Städte, die nicht Kreishauptstädte sind, können auf Grund des Berichts eines Generalinspektors von dem Innenminister aufgelöst werden. Die Auflösung kann aus Gründen der Sicherheit des Staates und der öffentlichen Ordnung, sowie wegen schlechter Verwaltungsführung und schlechter Wirtschaftsführung oder wegen Beschlußunfähigkeit der Räte erfolgen. Ebenso kann der Minister den Ausschuß des Kreises, der Munizipien, der Kreishauptstädte sowie ihre Bürgermeister und deren Stellvertreter absetzen.

Bezüglich der Genehmigung des Haushaltsplanes ist durch das Gesetz vom Juli 1931 eine Änderung vorgenommen worden insofern, als die Zuständigkeit der oberen Selbstverwaltungsorgane den Kontrollorganen übertragen ist. Während nach dem Gesetz von 1929 die zuständigen Organe für die Genehmigung des Haushaltsplanes wieder Organe der Selbstverwaltungskörper waren und zwar der höher stehenden Selbstverwaltungskörper, sind jetzt für die Genehmigung des Haushaltsplanes der Landgemeinden die Präfekten zuständig, die auf Grund eines Berichts des Oberbezirksleiters entscheiden, für die Haushalte der Stadtgemeinden der regionale Generalverwaltungsinspektor, der auf Grund eines Antrags des Präfekten beschließt, für die Genehmigung der Haushalte der Munizipien und Kreise der Minister des Innern, der

²⁶⁾ Siehe oben S. 127 ff.

seine Entscheidung auf Grund eines Antrags des regionalen Generalverwaltungsinspektors trifft. Er ist gleichfalls zuständig für die Genehmigung des Haushaltsplanes der Stadt Bukarest und ihrer Sektoren.

Vom Standpunkt des Selbstverwaltungsgedankens aus verdient die Regelung des Gesetzes von 1929 den Vorzug, da sie die Genehmigung den Organen der höheren Selbstverwaltungskörper überlassen hatte, was eine größere Garantie für den Schutz der lokalen Interessen bot; denn die Selbstverwaltungsorgane kennen die lokalen Bestrebungen und Bedürfnisse besser als irgendein Regierungsbeamter. Der Leitgedanke der Neuregelung von 1931 ist gewesen, die gegenseitige Unterstützung von niederen und höheren Selbstverwaltungskörpern auszuschließen und ein regionales Sonderleben zu verhindern. Die Bedeutung dieser Änderung geht über die Frage der Selbstverwaltung hinaus; denn sie ist zugleich eine Maßnahme, die die Selbstverwaltungskörper in denen fremde Nationalitäten starken Einfluß besitzen, besonders trifft.

Durch diese Bestimmungen ist die ganze Selbstverwaltung in Rumänien praktisch aufgehoben. Während früher in dem besonderen Verfahren der Auflösung der Verwaltungsräte sowie der Abberufung der anderen gewählten Verwaltungsorgane eine Garantie für eine ungehinderte Amtstätigkeit lag, ist jetzt diese Garantie durch das freie Ermessen des Regierungsbeamten ersetzt. Das Prinzip der Selbstverwaltung, das in der rumänischen Staatsverfassung verbrieft ist und das der Bevölkerung die Möglichkeit geben sollte, für ihre lokalen Interessen selbst zu sorgen, ist toter Buchstabe geblieben.

7. Mitwirkung der Bürger an der Selbstverwaltung.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf die Art und Weise der Beteiligung der Bürger an der Selbstverwaltung eingegangen.

Die Bedingungen, unter denen die Beteiligung der Bevölkerung an der Selbstverwaltung stattfindet, sind durch die Wahlvorschriften und die Bestimmungen über die Gemeindeangehörigkeit festgesetzt. Die im Verwaltungsgesetz enthaltenen Bestimmungen über die Wahl sind nur Ergänzungen des allgemeinen Wahlgesetzes und enthalten die besonderen Voraussetzungen des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zu den Selbstverwaltungskörpern.

Erste Voraussetzung für den Besitz des kommunalen Wahlrechts ist die Mitgliedschaft in einer Gemeinde (Art. 375). Nach Art. 10 des Gesetzes von 1929 muß jeder Einwohner ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht, Nationalität oder Glaubensbekenntnis Angehöriger einer Gemeinde sein und zu den Gemeindelasten beitragen. Die Gemeindeangehörigkeit ist jedoch an gewisse Bedingungen gebunden, d. h. der

Betreffende muß seinen tatsächlichen Wohnsitz mindestens seit einem Jahr in der Gemeinde haben und zu den Gemeindelasten beigetragen haben (Art. 13). Die Beamten des Staates, des Kreises, der Gemeinden und des Dorfes sind von Rechts wegen Angehörige der Gemeinde, in der sie ihr Amt ausüben. Diese Bedingung, daß ein rumänischer Bürger nur Gemeindeangehöriger wird, wenn er zu den öffentlichen Lasten der Gemeinde beigetragen hat, scheint für den rumänischen Gesetzgeber ausschlaggebend gewesen zu sein. Denn am Ende des Art. 13 heißt es weiter, daß die Gemeinde die Verleihung der Eigenschaft eines Gemeindeangehörigen gegenüber jenen Personen ablehnen kann, die nicht nachweisen können, daß sie die Mittel für ihren Lebensunterhalt besitzen. Unter Umständen sind daher die Mittellosen nicht Gemeindeangehörige und damit auch nicht Wähler. Die Gemeindeangehörigkeit wird nachgewiesen durch einen Personalausweis, der den Wohnsitz und die Personalbeschreibung des Staatsbürgers enthält.

Unter diesen Voraussetzungen sind Männer, die das 21. Lebensjahr vollendet haben, wahlberechtigt; für Frauen ist bezüglich der Kreis-, Gemeinde- und Dorfwahlen noch notwendig, daß sie

- a) den unteren Lehrgang einer Mittel-, Normal- oder Fachschule absolviert haben, oder
- b) die Eigenschaft einer Beamtin des Staates, des Kreises oder der Gemeinde besitzen, oder
- c) Kriegerwitwen sind oder
- d) für ihre Tätigkeit während des Krieges ausgezeichnet worden sind oder im Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes an der Leitung eines Vereins mit Rechtspersönlichkeit beteiligt waren, der soziale Bestrebungen, Kulturpropaganda oder soziale Fürsorge zur Aufgabe hat.

Die Bedingung des passiven Wahlrechts ist die Vollendung des 25. Lebensjahres.

Nicht wählbar sind Mönche, aktive Militärpersonen, Beamte, Gastwirte und Personen, welche einen Vertrag über irgendeine Unternehmung mit der betreffenden Verwaltung, sei es direkt oder durch Mittelspersonen, besitzen. Die Wahl erfolgt durch Listen; jede Liste hat so viel Kandidaten zu enthalten, als Ratsmitglieder zu wählen sind. Listen, welche diesen Bedingungen nicht entsprechen, werden als nichtig und daher als nicht eingereicht angesehen. Der Wahlgang selbst erfolgt in der Weise, daß der Wähler von dem Leiter des Wahlbüros einen Stimmzettel erhält, nachdem sich der Leiter über die Identität des Wählers Klarheit verschafft hat. Nach Erklärung der Wahlhandlung durch den Wahlleiter begibt sich der Wähler in die Wahlzelle, bezeichnet die von ihm gewählte Liste und übergibt diese dem Leiter.

Einsprüche gegen die Wahl sind während der ganzen Dauer des

Wahlverfahrens und zehn Tage nach der Verkündung des Ergebnisses in Form einer schriftlichen Beschwerde bei dem Leiter des Wahlbüros einzureichen. Über die Beschwerde entscheidet in erster Instanz bei Dorfrats-, Gemeinderats- und Stadtratswahlen der Kreisausschuß, bei Munizipal- und Kreisratswahlen das lokale Revisionskomitee. Gegen die Entscheidung des Kreisausschusses ist die Berufung an das Lokalrevisionskomitee, gegen die erstinstanzliche Entscheidung des Lokalrevisionskomitees die Berufung an das Zentralrevisionskomitee zulässig. In beiden Fällen steht der Rekurs an den Obersten Kassationshof offen.

Abgesehen von dieser indirekten Beteiligung der Bürger an der Selbstverwaltung durch Wahlen ist auch durch das Gesetz von 1929 dem Bürger eine weitere Möglichkeit der Beteiligung eröffnet. Durch Art. 101 ist jedem Einwohner das Recht eingeräumt, Abschriften von den Protokollen des Gemeinderats zu verlangen, ebenso von dem Haushaltsplan und den Rechnungen. Soweit der Einwohner die Voraussetzungen des aktiven Wahlrechts erfüllt, ist er berechtigt, von der zuständigen Behörde die Nichtigkeit oder Aufhebung der Beschlüsse des Gemeinderats zu verlangen. Durch diese Bestimmung ist die Tätigkeit der Gemeindeorgane unter eine Art Kontrolle der Bürger gestellt, so daß diesem auch eine indirekte Beteiligung an der Leitung der Verwaltungsgeschäfte gesichert ist.

Über die Art der Mitwirkung der Bürger bei der Einführung der Steuern wurde schon oben gesprochen.

Diese Regelung, die zu der Annahme berechtigen könnte, daß die Selbstverwaltungsorganisation die Individualsphäre völlig sichert, hat, wie schon oben ausgeführt wurde, durch die Aufsichts- und Kontrollrechtsbestimmungen diese ihre Bedeutung wieder gänzlich verloren.

8. Rechtspolitische Ausblicke.

Diese kurze Wiedergabe der Grundzüge der Organisationsgesetze der rumänischen Lokalverwaltung läßt erkennen, daß es sich bei der organisatorischen Arbeit, deren Begleiterscheinung die vielfache Änderung der Gesetze war, nicht um eine Krise der kommunalen Selbstverwaltung handelt — unter welchen Gesichtspunkten man die neuesten Bestrebungen nach einer Reform der Selbstverwaltung in Deutschland betrachtet ²⁷⁾ —, sondern um die gesetzgeberischen Bemühungen, die Grundlage für die Durchführung der verfassungsrechtlich angedeuteten Selbstverwaltung zu schaffen. Die Ursachen, die in Deutschland zu einer Krise der kommunalen Selbstverwaltung geführt haben, sind in Rumänien nicht vorhanden. Eine Bewegung der Bevölkerung ist in

²⁷⁾ Ernst Forsthoff, Um die kommunale Selbstverwaltung, Zeitschrift für Politik, Juli 1931, S. 248; Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931.

Rumänien, abgesehen von der Einwanderung in die neuerworbenen Provinzen infolge der Siedlungspolitik des rumänischen Staates, nicht in demselben Ausmaße wie in den Industriestaaten festzustellen. Die Bevölkerung Rumäniens betreibt zum größten Teil Landwirtschaft und ist infolgedessen viel bodenständiger, als die der Industriestaaten, in denen die Tendenz zur Großstadtentwicklung unaufhaltsam wächst. Eine Zerstörung des natürlichen, durch das Zusammenleben entstandenen Genossenschaftsbandes infolge leichter Ein- und Umgemeindung kommt für Rumänien nicht in Frage. Die meisten Entwürfe zu Gesetzen über eine Selbstverwaltung haben immer hervorgehoben, daß es sich in Rumänien darum handelt, geeignete Selbstverwaltungsformen zu finden, die der politischen Erziehung der Bevölkerung, die in der Führung ihrer eigenen öffentlichen Angelegenheiten unerfahren ist, entsprechen. Die wiederholt erfolgten Änderungen der Gesetze über die Selbstverwaltung sind deshalb auch nicht auf ideologische Unterschiede der politischen Parteien zurückzuführen. Im Gegenteil. Es ist nicht selten, daß dieselbe Partei im Lauf der Zeit ganz entgegengesetzte Ansichten bezüglich der Selbstverwaltung vertritt. Oft werden Bestrebungen nach einer Reform der Lokalverwaltung durch die politischen Parteien bekämpft oder verteidigt je nach der augenblicklichen Stimmung der Wählerschaft, um deren Gunst der Parteikampf geht. Wenn in der Wählerschaft der Ruf nach Selbstverwaltung sich erhebt und ausschlaggebend für die Stimmung der Wähler wird, so schließen sich die Parteien diesem Ruf an, bis die Wahlen vorüber sind. So ist es auch zu erklären, daß Argetoianu im Jahre 1921 einen Gesetzentwurf bezüglich der lokalen Verwaltungsorganisation auf der Grundlage der regionalen Dezentralisation vorlegt²⁸⁾ und im Jahre 1931 als Mitglied der Regierung Jorga Gesetzen mit ausgesprochenen Zentralisationstendenzen zustimmt.

Die größte Schwierigkeit für eine Reform der Lokalverwaltung in Rumänien ist, solange man auf eine regionale Verwaltungsorganisation verzichten will, der Umstand, daß die Vereinheitlichung der Verwaltungsorganisation für das ganze Land als erste Bedingung betrachtet wird. Die Klagen der meisten Reformer in Rumänien gehen dahin, daß die Bevölkerung nicht geschult genug ist, ihre eigenen öffentlichen Angelegenheiten zu führen. Bei einer Vereinheitlichung der Organisation wird also diese Voraussetzung maßgebend sein und in gleicher Weise auf alle Provinzen, die neuerworbenen sowohl wie die des alten Königreichs, angewendet werden müssen. Der Gedanke, daß eine fortschrittliche Selbstverwaltungsreform an der mangelnden Erfahrung der Bevölkerung, ihre eigenen öffentlichen Geschäfte zu führen, und dem Mangel an ausgebildeten Beamten scheitern muß, trifft aber nicht für

²⁸⁾ Vgl. C. D. Dimitriu a. a. O. S. 24.

die durch den Weltkrieg neuerworbenen Provinzen zu, die unter Österreich-Ungarn eine gut entwickelte Selbstverwaltung kannten, ebenso wenig für die Dobrudža und Bessarabien, wo ein höher entwickeltes kommunales Leben als im alten Königreich existierte ²⁹⁾.

Der Gedanke des Einheitsstaates ist bei der Organisation der Lokalverwaltung in den Provinzen mit verschiedener Kultur schwer durchführbar, besonders wenn man auf das Prinzip der Selbstverwaltung hält und diese auf demokratischer Grundlage aufbauen will, wie es das Gesetz von 1929 versuchte. Soweit es sich um die Bestellung der Selbstverwaltungsorgane und um ihre Bindung gegenüber den einzelnen Bürgern handelt, ist der Gesetzgeber von 1929 wie auch sein Vorgänger 1925 folgerichtig verfahren. Das Wahlrecht ist erweitert, die Beteiligung der Bevölkerung gesichert. Außerhalb dieses Spannungsverhältnisses zwischen Selbstverwaltungsorganen und den Einzelnen ist, soweit es sich z. B. um die Befugnisse der Kontroll- bzw. der Regierungsorgane handelt, die demokratische Grundlage verlassen. Das demokratische Prinzip ist also nach der Grundeinstellung des Gesetzes nicht in dem Sinne gemeint, daß der Einzelne zur Entfaltung seiner rechtsgestaltenden Kräfte kommt, sondern nur als Grundsatz der Arbeitsteilung, durch die der Staat von zahlreichen Aufgaben entlastet werden soll. In dieser Richtung bewegen sich auch die Ausführungen der Motive zu dem Gesetz von 1925, das in Anlehnung an das von dem Franzosen Fayol in den privaten Industrieunternehmungen durchgeführte System die verwaltungsrechtliche Organisation schaffen wollte, indem das Hauptgewicht auf die Organisation der Ämter gelegt wird, nicht aber auf den Träger dieser Organisation, den Genossenschaftsgeist der Selbstverwaltungskörper. Die einzelnen Selbstverwaltungskörper erscheinen demnach nur als Beauftragte des Staates, und es ist nicht übertrieben, wenn in diesem Falle von einer Zentralisation gesprochen wird, die sich der gewählten Lokalorgane bedient.

Für die rumänischen Verhältnisse ist also die Ansicht gerechtfertigt, daß die kommunale Selbstverwaltung eine Konzession der konstitutionellen Monarchie darstellt. Wie dem auch sei, die Selbstverwaltung in Rumänien ist nicht als eine überflüssige Sache, als ein geschichtliches Überbleibsel anzusehen, das durch die Errichtung des demokratischen Staates als eines Selbstverwaltungsstaates ersetzt werden kann. Denn erst nach dem Kriege tritt Rumänien in die Bahnen der Demokratie ³⁰⁾, die nicht durch oktroyierte Rechte von oben geschaffen wird, wie man

²⁹⁾ Ein Beweis dafür sind die Projekte für eine Verwaltungsreform, die von dem Verein der Verwaltungsbeamten im Banat, in Transsylvanien und den an der ungarischen Grenze liegenden Provinzen sowie von den alten Verwaltungseinheiten in Bessarabien im Jahre 1921 veröffentlicht worden sind. Vgl. C. D. Dimitriu a. a. O. S. 20.

³⁰⁾ Vgl. oben S. 120, Anmerkung 8.

es in Jugoslawien versucht hat, oder durch Konzessionen, sondern durch die Beteiligung der Bevölkerung an der Verwaltung und die getragen wird von einem Genossenschaftsgeist, der den soziologisch fundierten Verhältnissen entsprungen ist und dem die Möglichkeit zur Entfaltung aller derjenigen rechtsschöpferischen Kräfte gesichert wird, die bei dem Aufbau des demokratischen Staates zur Verfügung gestellt werden. Danach erscheint es nicht unbedenklich, zu sagen, daß der demokratisch regierte Staat die Selbstverwaltung überflüssig mache³¹⁾. Für das demokratische Prinzip, nach dem der einzelne nicht nur zahlenmäßig als gegebene Einheit erscheint, sondern als Träger natürlicher Kräfte, die sich entfalten und der Umgebung und der Zeit nach verschieden in Erscheinung treten, ist gerade die Selbstverwaltung ein notwendiger Baustein bei dem Aufbau des Staates³²⁾. Das gilt besonders da, wo der Aufbau des Staates soziologisch nicht von einem einzigen Zentrum ausgegangen ist, sondern gleichzeitig von mehreren Zentren, die miteinander wetteifern und die die Führerschaft, welche die notwendige soziologische Form der genossenschaftlichen Willensbildung darstellt, nach verschiedenen Richtungen lenken und den Staatsaufbau, wie z. B. in Deutschland, sehr kompliziert gestalten. Diese Kompliziertheit ist auch bei den durch den Krieg um mehr als das Doppelte vergrößerten Staaten wie Jugoslawien und Rumänien nicht zu vermeiden. Wenn man sie auf verfassungsrechtlichem Wege beseitigen zu können glaubt, indem man einen straffen einheitlichen Staat schafft, offenbart sie sich bei der Verwaltung. Deshalb sind die in diesen beiden Staaten bald als Nationalitätskämpfe, bald als Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Forderungen entstandenen innerstaatlichen Schwierigkeiten nicht eine zufällige und von der Laune der Parteiführer abhängige Erscheinung, sondern wurzeln tief in dem soziologischen Unterbau des Staates. Eine auf soziologischer Grundlage entstandene Führerschaft haben weder Belgrad noch Bukarest. Mit Belgrad wetteifern mit Recht Zagreb (Agram) und Lubljana, Bukarest muß die Führerschaft mit Klausenburg, Kischinew u. a. teilen. Solange diese zersplitterte Führerschaft auf soziologischer Grundlage existiert und man der erforderlichen Kompliziertheit des Staatsaufbaus nicht Rechnung tragen will, werden die Schwierigkeiten nicht aufhören. Ob die diktatorischen Maßnahmen ge-

31) Zustimmung zu oben Köttgen a. a. O. S. 7. Dagegen Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 362. Vgl. für andere Gesichtspunkte die bei Köttgen angegebene Literatur.

32) Somit kommt der Gemeinde nicht nur eine verwaltungstechnische Aufgabe zu, sondern auch eine politische, was die rumänischen Verwaltungsgesetze ausschließen zu können glauben. Zustimmung Köttgen a. a. O. S. 9. Andere Meinung Smend, Verfassung u. Verfassungsrecht, 1928, S. 171. Die Meinungsverschiedenheit über diese Frage liegt m. E. in dem vieldeutigen Sinn des Ausdrucks »Politik« bzw. »politisch« begründet.

eignete Mittel für ihre Beseitigung sind, ist eine andere Frage. Die Demokratie scheint diesen Anspruch jedenfalls für sich zu erheben. Ob man diese Demokratie auf Grund des bürgergenossenschaftlichen Bandes zu verwirklichen sich bemüht oder auf Grund der neueren Genossenschaftsverhältnisse entsprechend den neuen Bedingungen des Zusammenlebens, wie etwa der Berufsverbundenheit, ist für das Prinzip der Demokratie ganz gleich.

Es ist interessant, zu beobachten, wie der rumänische Gesetzgeber trotz des Mangels einer klaren theoretischen Grundeinstellung zu den oben behandelten Fragen unbewußt, aus rein praktischen Erwägungen, verschiedene soziologische Grundlagen für die genossenschaftliche Willensbildung berücksichtigt. Neben den Vertretern der Religionsgemeinschaften sitzen in den Stadtgemeinden und Munizipalräten auch solche gewisser Berufsverbände wie etwa der Kaufleute und Industriellen (Art. 77). Obwohl dies in sehr geringem Maße der Fall ist, ist es doch ein Beweis für den praktischen Instinkt des Gesetzgebers, der sich den Forderungen der Zeit nicht zu entziehen vermag, wenn auch das Gesetz auf halbem Wege stehen geblieben ist.
