



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Zur Verwaltungsreform in Preußen.

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



Zur Verwaltungsreform in Preußen.



ie beispiellosen Erfolge, welche Preußens auswärtige Politik durch drei glücklich geführte Kriege in den beiden letzten Jahrzehnten errungen hatte, mußten naturgemäß auch auf das gesammte innere Leben der Nation in epochemachender Weise zurückwirken. Schon die Vergrößerung des Staatsgebietes, vor allem aber die Einigung Deutschlands, die Wiederaufrichtung des deutschen Kaisertums, d. h. die Verwirklichung der höchsten politischen Ideale des deutschen Volkes, alles dies waren Umwälzungen von solcher Großartigkeit, daß sie sich selbstverständlich nicht vollziehen konnten, ohne in alle Gebiete des Lebens mehr oder minder tief einzuschneiden. Mit der unerbittlichen Logik der Thatfachen widerlegte der Gang der Geschichte die Glaubenssätze doktrinäer Spekulation, an deren müßigen Spielereien man so viele Freude gehabt hatte, stellte die Wichtigkeit manches bisher als tiefsinnig angestaunten, vom aprioristischen Standpunkte aus schön ausgeklügelten politischen Systems bloß. Überall aber, wo die alte Form zerfallen war, ging man sofort mit einer Arbeitsenergie und einer Schaffensfreudigkeit ohne gleichen ans Werk, um für den neuen Inhalt neue Formen zu finden.

Vieles und Großes ist seitdem erreicht worden. Mancher ursprünglich als Umsturzidee verfehnte Gedanke hat sich in der Folge bei näherer Betrachtung als gesunde Reformbestrebung ausgewiesen und wohl gar praktische Gestalt gewonnen, manche Erkenntnis einzelner Parteien ist Gemeingut der ganzen Nation geworden. Freilich sind auch Mißgriffe, wie dies bei der Hast eines frischen, aber zugleich sturpellosen Vorwärtstrebens nicht ansbleiben kann, in reichlichem Maße mit untergelaufen. So ist auf die Zeit des begeisterten Aufschwunges eine Periode der Abspannung und des Verdrusses gefolgt. Und doch harret noch

Grenzboten I. 1882.

manche neue Aufgabe ihrer Lösung, speziell für Preußen eine solche von eminenter Wichtigkeit: die Reform der innern Verwaltung. Zwar ist auch hier die Hand angelegt, ein gutes Stück Arbeit bereits gethan; indessen noch fehlt viel, daß die Sache zum Abschluß gediehen wäre. Gerade im gegenwärtigen Moment aber, wo die einschlägigen Fragen nach der Ankiündigung der Thronrede bald wieder unsere parlamentarischen Körperschaften beschäftigen werden, dürften einige Betrachtungen über dies Thema auch in weiteren Kreisen wohl Interesse erregen. Je mehr die Probleme öffentlich diskutiert werden, desto mehr klären sich ja die Ansichten.

Zielbewußte Reformbestrebungen sind nicht denkbar ohne klare Einsicht in die Mängel des bestehenden Zustandes. Wer also über die schwebenden Fragen ein selbstständiges Urtheil gewinnen will, muß sich zuerst die Frage vorlegen: Worin besteht oder bestand das Reformbedürfnis? Eine Antwort auf diese Frage ist leicht gegeben. Den äußern Ausgangspunkt für die ganze Bewegung bildet unverkennbar die Annexion des Jahres 1866. Es galt damals die neu erworbenen Landesteile den alten Provinzen zu assimiliren, sie als organische Bestandteile dem festen Gefüge des preußischen Staatswesens einzuverleiben. Dazu gehörte selbstverständlich die Durchbringung aller Teile der Monarchie mit dem einheitlichen Staatsgedanken auch auf dem Gebiete der innern Verwaltung. Letztere war aber selbst in den alten Provinzen nicht völlig übereinstimmend organisiert. Eine einfache Übertragung altpreussischer Einrichtungen verbot sich, auch abgesehen hiervon, schon aus staatsmännischen Rücksichten. Man fand zum Teil alte historische Traditionen vor, die man nicht ignoriren konnte; man trat Verhältnissen gegenüber, auf welche die altpreussischen Einrichtungen nicht ohne weiteres zugeschnitten waren. Zudem ist jede, selbst die vollkommenste menschliche Institution der Verbesserung fähig. Man konnte mithin keine der in einem Landesteile etwa bestehenden Organisationen auf die andern Teile übertragen, ohne gleichzeitig die Unvollkommenheiten derselben auszuschneiden. Schon diese Sachlage allein hätte einen mächtigen Anstoß für die Einleitung einer allgemeinen Reform abgeben müssen, selbst wenn das innerliche Bedürfnis an sich nicht so dringend gewesen wäre, wie es in der That war.

Indessen man braucht nur an die zu Anfang von uns vorausgeschickten Sätze zu denken, um es ohne weiteres begreiflich zu finden, daß es auch an innern Gründen für die Notwendigkeit einer Reform nicht fehlen konnte. Die mit schnell wachsender Progression zunehmende Intensität des Verkehrslebens stellte mit jedem Tage erhöhte Ansprüche an die administrative Thätigkeit, welche beiläufig für die letzte Zentralinstanz, das Ministerium des Innern, durch den Gebietszuwachs noch außerdem gestiegen war. Bloß durch eine der gesteigerten Arbeitslast der einzelnen Behörden entsprechende Vermehrung ihres Beamtenpersonals war Abhilfe nicht zu schaffen. Denn dieses Auskunftsmittel versagt den Dienst, sobald die Zahl der zu einer Behörde zusammengehäuften Beamten

eine gewisse Maximalgrenze erreicht hat. Jede weitere Vermehrung erschwert dann die Übersichtlichkeit des Ganzen, vermehrt die Schwerfälligkeit des Apparates, macht den Geschäftsgang schon durch das Umherwandern der Akten von einem Bureau zum andern, durch die Zeitvergeudung bei der Distribution der Eingänge, durch die Einholung der Unterschriften u. s. w. bedeutend schleppender, gestaltet die Verantwortlichkeit des Dirigenten, der den ganzen Mechanismus in allen Einzelheiten unmöglich mehr übersehen, geschweige denn mit dem Gepräge seines Geistes allseitig durchdringen kann, sondern schließlich gezwungen ist, lediglich durch die Brille der speziellen Dezenten zu sehen, immer mehr zu einer bloß formalen, kurz, führt zu den erheblichsten Unzuträglichkeiten des Dienstbetriebes. In diesem Falle hätte man sich zweifellos und unstreitig befunden, nicht bloß in Bezug auf die Ministerialinstanz, sondern namentlich auch bei den Regierungen. Dies will aber etwas bedeuten. Denn in den Regierungen ruhte recht eigentlich der Schwerpunkt der altpreussischen Verwaltung. Leider entsprach aber ihre Organisation auch aus andern Gründen nicht mehr völlig den Bedürfnissen der Zeit. Gerade bei der Schnelllebigkeit der Gegenwart ist das schnelle Funktioniren der Verwaltungsmaaschinerie eine wesentliche Vorbedingung für die Möglichkeit administrativer Leistungen. Zu einem solchen raschen, entschiedenen Eingreifen, wo es galt, den Moment auszunutzen, waren die Regierungen vermöge ihrer Kollegialverfassung wenig geeignet. Denn die kollegialische Beschlußfassung bietet zwar einerseits die sicherste Gewähr für die gründliche Durchberatung der Vorlagen, die sorgfältigste Abwägung aller für oder wider eine Entscheidung in Betracht kommenden Gesichtspunkte, bewirkt aber zugleich eine Schwerfälligkeit und Langsamkeit der Entschließung, welche einer straffen Handhabung der staatlichen Exekutive, namentlich der kräftigen Entfaltung einer polizeilichen Initiative nicht eben günstig ist, sowie sie auch, sobald nicht entsprechend wichtige Interessen auf dem Spiele stehen, eine nicht zu unterschätzende Zeit- und Kraftvergeudung bedeutet. Endlich ist es für gewisse Fälle nicht ohne Bedenken, daß sich die persönliche Verantwortlichkeit des einzelnen hinter dem unpersönlichen Begriff des Kollegiums verstecken kann. Diese Mängel des Systems wurden allerdings durch eine verständige Praxis, zufolge deren jeder Dezent unter Leitung des Oberregierungsrates sein Dezernat im wesentlichen ohne Mitwirkung des Kollegiums abarbeitete und nur in besonders wichtigen Fällen den Rat desselben einholte, fast auf ein Nichts reduziert. Aber die beste Praxis konnte den weiteren Übelstand nicht beseitigen, daß die Überfülle des den Regierungen zugewiesenen Details mit der großen räumlichen Ausdehnung ihrer Bezirke nicht in richtigem Einklange stand. Kein Dezent befand sich in der Lage, überall diejenige persönliche Anschauung vom praktischen Leben, diejenige spezielle Lokalkenntnis in Bezug auf Personen und Sachen zu gewinnen, welche im Interesse einer gedeihlichen Wirksamkeit wünschenswert gewesen wäre. Man blieb beim besten Willen vielfach auf die nicht ge-

nügend kontrollirbaren Berichte der Unterbehörden oder auf ein leicht ans Schablonenhafte streifendes Abarbeiten der einzelnen Vorlagen angewiesen, bei welcher letzteren Eventualität dann im Publikum über die unpraktischen Entscheidungen vom grünen Tische aus geklagt wurde.

Alle diese Mängel würden sich jedoch bei der bekannten Pflichttreue und Arbeitsenergie der preussischen Verwaltungsbeamten schwerlich besonders fühlbar gemacht haben, wenn nicht bei der kolossalen Vielseitigkeit der zum Geschäftskreise der Regierungen gehörigen administrativen Funktionen namentlich in Bezug auf das platte Land die Aufsaugung des gesammten öffentlichen Lebens durch dieselben als unvermeidliche Folge hätte eintreten müssen. Diese Aufsaugung war mit einer Verkümmernng gleichbedeutend, weil der Verwaltungskörper eines einzelnen Regierungsbezirks viel zu groß ist, um von der einen Zentralstelle aus stets rechtzeitig und ohne Störungen mit frischem Blutumlauf versehen zu werden.

Um die lebhafteste Agitation für die Verwaltungsreform, welche sich bald der weitesten Kreise bemächtigte, in befriedigender Weise zu erklären, dazu würde freilich alles bisher Gesagte zusammengekommen nicht ausreichen. In der That waren es denn auch nicht Rücksichten auf die administrative Technik, sondern hochpolitische Gründe, welche bei der ganzen Bewegung so sehr die Hauptrolle gespielt haben, daß fortwährend fast ausschließlich davon die Rede gewesen ist. Namentlich war es die liberale Partei, welche im Parlament wie in der Presse, kurz überall und bei jeder Gelegenheit die Dringlichkeit der Reform mit besonderm Nachdruck betonte, weil der bestehende Verwaltungsorganismus, der alte Apparat des verabscheuten „Polizeistaates“ mit dem Geiste der Verfassung im Widerspruch stehe, weil die konsequente Ausbildung des geltenden konstitutionellen Systems den Ausbau des „Rechtsstaates“ gebieterisch erheische. Noch basirte die Zusammensetzung der Kreistage auf altständischem Prinzip, noch bestand vielfach die gutherrliche Polizei, kam ferner das Institut der Lehnshulzen oder ein Schulzenernennungsrecht der Guts herrschaften vor. Alle diese „Überreste aus der Feudalzeit“ mußten natürlich dem Liberalismus ein Dorn im Auge sein. Andererseits konnte selbst der schroffste Konservative nicht in Abrede stellen, daß sie in den Rahmen des konstitutionellen Staates nicht mehr paßten, und so konnte auch er gegen die Beseitigung derselben, sofern ein praktischer Ersatz gesichert war, keine Einwendungen erheben, obgleich er für das akute Mißbehagen des Liberalismus über diese Stülwidrigkeit in dem architektonischen Aufbau des preussischen Staates natürlich kein richtiges Verständnis hatte, sntemalen bekanntlich der Konservatismus die liberale Vorliebe, an alle Lebensverhältnisse den Maßstab abstrakter Prinzipien anzulegen und sie darnach zu beurteilen, ob sie sich dem nach allen Regeln der Kunst schulgerecht konstruirten System staatsrechtlicher Theorie willig fügen oder nicht, nicht nur nicht teilt, sondern im Gegentheil ebenso wie die gotische Baukunst gerade umgekehrt an

dem üppigen Buchern einer reichen, bis in das kleinste Detail individuell ausgestalteten Ornamentik, oft nur allzu unbefümmert um die harmonische Einheit des Ganzen, seine besondere Freude findet.

Indessen diese ständischen Rechte bildeten nicht den Hauptangriffspunkt des Liberalismus, denn im Grunde handelte es sich doch nur um Singularitäten der historischen Reminiscenz. Sehr viel wichtiger erschien wenigstens denjenigen Liberalen, welche weniger ideologische, als praktische Politik trieben, „das Bedürfnis einer Sicherstellung des öffentlichen Rechts unter wechselnden Ministerverwaltungen.“ Daß, um auch weiterhin Gneist'sche Ausdrücke zu gebrauchen, „die streitige Auslegung der wichtigsten Fragen der Verfassung und des Gemeindelebens in letzter Instanz lediglich von der persönlichen Meinung eines Ministers abhängen sollte,“ wollte dem Liberalismus natürlich um keinen Preis in den Sinn. Denn nach seiner allerdings willkürlichen, aus dem System des Konstitutionalismus in keiner Weise herzuleitenden, den klaren Bestimmungen der preußischen Verfassung jedenfalls diametral entgegenstehenden Grundanschauung von dem Wesen konstitutioneller Staatsregierung stellt er sich diese als ein Parteiregiment der jeweiligen Kammermajorität vor, das eo ipso ebenso wechseln müsse wie diese selbst. „Der Unfug einer Parteiverwaltung hat aber seinen Schwerpunkt gerade in der parteiischen Maßbestimmung bei Erteilung oder Versagung der zahlreichen Gewerbezessionen, der obrigkeitlichen Konsense, in parteimäßiger Handhabung der Ordnungspolizei, parteiischer Steuereinschätzung, in parteimäßiger Kirchen- und Schulverwaltung.“ Daß jeder, der von solchen Voraussetzungen ausgeht, mit allen Kräften bestrebt sein muß, möglichst viele Bürgschaften gegen diese Mißbräuche zu schaffen, liegt ohne weiteres auf der Hand. Freilich waren die wirklichen Zustände von dem Ideale parlamentarischer Majoritätsregierung noch recht weit entfernt. Indessen man hatte angeblich „ernste Erfahrungen“ gemacht, und gerade mit je geringerer Wahrscheinlichkeit die liberale Partei darauf rechnen konnte, in absehbarer Zukunft ihrerseits zur Regierung zu gelangen, desto unerträglicher mußte ihr bei der abergläubischen Gespensterfurcht vor reaktionärer Willkürherrschaft, welche sie von jeher ausgezeichnet hat, der Gedanke daran sein, daß jegliche Rechtskontrolle der Verwaltung fehle.

Der konservative Standpunkt zu dieser ganzen Frage war von selbst gegeben. Zuwörderst war klar, daß eine Verwaltung ohne den Spielraum diskretionären Ermessens ganz ebenso undenkbar ist, wie das berühmte Lichtenberg'sche Messer ohne Klinge, dem der Stil fehlt. Vor allen Dingen aber konnte man auf dieser Seite niemals vergessen, daß die Minister in Preußen aus der freien, unbeschränkten Wahl der Krone hervorgehen, mithin nicht Vertrauensmänner des Parlaments, sondern lediglich Diener des Königs sind. Daraus folgt die Hinfälligkeit der liberalen Prämissen. Die Staatsregierung als solche steht eben für die konservative Anschauung stets über den Parteien. Wenn nun

sonach der Konservatismus die Dinge auch mit viel kühlerem Blute ansehen mußte als der Liberalismus, so war andrerseits doch damit nicht gesagt, daß er sich gegenüber der Frage des Rechtsschutzes auf dem Gebiete der Verwaltung bloß ablehnend oder gar feindlich hätte verhalten sollen. Im Gegenteil. Gerechtigkeitsfönn ist bekanntlich überhaupt nicht das Monopol irgend einer einzelnen Partei. So konnten denn alle Bestrebungen, die Gröndlichkeit der Rechtspflege auf dem Gebiete des Staats- und sonstigen öffentlichen Rechts zu fördern, auch den Konservativen nur sympathisch sein. Nur mußte man darauf dringen, daß zwischen Rechtspredung und Verwaltung, zwischen Entscheidung streitiger Rechts- und streitiger Zweckmäßigkeitssragen stets scharf unterschieden werde und nicht etwa die Vermengung beider Gesichtspunkte zu organisatorischen Unklarheiten führe. Daß übrigens bei den bestehenden Zuständen die Exekutivgewalt bei einem Widerspruch zwischen ihrer Rechtsauffassung und derjenigen eines der legislativen Faktoren zuletzt Richter in eigener Sache war, konnte ehrlicher Weise von keiner Seite geleugnet werden. Auch nach diesen Richtungen hin war es also geboten, Abhilfe zu schaffen.

Dies das Reformbedürfnis. Mit der Klarstellung desselben wären denn auch gleichzeitig die Ziele, auf welche die Verwaltungsreform loszusteuern hat, deutlich vorgezeichnet. Ihre Aufgabe ist, um es kurz zusammenzufassen, die Lösung folgender Probleme: Verschmelzung aller Teile des preußischen Staates zur höhern Einheit des organischen Ganzen, Entlastung der Zentralbehörden, Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsmaschine durch Herbeiführung leichter und schnellerer Beweglichkeit, größerer Arbeitspräzision mit stärkerer Kraftentfaltung am gegebenen Punkte, Hebung des gesamten öffentlichen Lebens, Verwirklichung der konstitutionellen Staatsidee durch Beseitigung der Überbleibsel aus dem alten Ständestaat, Trennung der Verwaltung und der Verwaltungsjurisdiktion, Schaffung von Rechtskontrollen.

Wie soll nun dieses Reformprogramm realisiert werden?

Die Antwort läßt sich in sehr verschiedener Weise geben, je nachdem man sich mehr oder weniger auf die Darlegung allgemeiner Gesichtspunkte beschränkt oder nicht. Man nehme z. B. den ersten Punkt des Programms. Hier kann man die Sache kurzweg mit der Aufstellung des Satzes abthun, daß gewisse oberste Grundsätze in bestimmten, für alle Teile der Monarchie gleich anwendbaren Grundformen der behördlichen Organisation verkörpert werden, und daß diese überall konformen Einrichtungen ferner so beschaffen sein müßten, um durch die Übersichtlichkeit des Schematismus der Zentralstelle eine schnelle und akute Kraftäußerung zu ermöglichen, ohne doch das individuelle Leben provinzieller Eigentümlichkeiten in das Prokrustesbette der Schablone zu zwingen. Damit wäre man denn freilich um eine Erkenntnis von solcher trivialen Allgemeinheit reicher, daß man praktisch absolut nichts gewonnen hätte. Oder man könnte den soeben hervorgehobenen Grundgedanken bis in alle einzelnen Konsequenzen

verfolgen, d. h. sich über alle Gebiete der innern Verwaltung, der staatlichen wie der kommunalen, verbreiten, kurz, ein unermessliches Gebiet in den Kreis seiner Betrachtungen ziehen. Es bedarf nur der Eröffnung dieser Perspektive, um klar zu machen, daß eine solche Behandlung der Sache nicht in der Absicht des Verfassers liegen kann. Abgesehen davon, daß er sich die erforderliche Beherrschung des ganzen ungeheuern Stoffes nicht entfernt zutraut, würde er damit auch den ihm vorschwebenden praktischen Zweck verfehlen, zur Klärung der Ansichten über die gerade augenblicklich im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehenden Fragen beizutragen. Über den ersten Punkt des Programms soll daher um so kürzer hinweggegangen werden, als, nachdem die Durchführung des Systems der Einteilung in Kreise, Regierungsbezirke, Provinzen mit Landräten, Regierungspräsidenten in Verbindung mit Regierungskollegien, Oberpräsidenten an der Spitze für alle Teile der Monarchie gesichert ist, das vorläufig indizierte und erreichbare Maß von Einheitlichkeit wohl als erreicht gelten kann. Die Bedenken, ob nicht einzelne Regierungsbezirke und Kreise der östlichen Provinzen, welche bei der Reorganisation in ihrem alten Umfange bestehen geblieben sind, die Maximalgrenze der zulässigen Größe überschreiten, mögen bloß nebenher angedeutet werden. Ebenso soll die wichtige Frage der Dezentralisation nur flüchtig berührt werden; denn die große Tragweite dieses Gesichtspunktes läßt sich sehr wohl ermessen, auch ohne daß der Gedanke in alle seine praktischen Konsequenzen verfolgt würde.

Kurz verweilen müssen wir dagegen bei der Frage nach der Gestaltung des Rechtsschutzes. Daß die beiden Funktionen der staatlichen Exekutive und der Verwaltungsjurisdiktion, welche bisher in denselben Behörden vereinigt waren, nicht mit innerer Notwendigkeit zusammengehören, ist bereits oben hervorgehoben. Überweist man dieselben nun an getrennte Behörden, so gewinnt man die Möglichkeit, den mit der Rechtssprechung betrauten Beamten diejenige volle Unabhängigkeit der richterlichen Stellung zu verschaffen, welche den reinen Verwaltungsbeamten aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls verweigert werden muß. Hiernach ist die Einrichtung von besondern Verwaltungsgerichtsbehörden, welche gleichzeitig als Gerichte über die Legalität administrativer Maßregeln urteilen können, von selbst gegeben. Denn der sonst allenfalls naheliegende Gedanke, auch diese Jurisdiktion den ordentlichen Gerichten zu übertragen, scheitert, abgesehen von andern Gründen, schon an der Unmöglichkeit, daß der Durchschnittsrichter alle Gebiete des Privat- und öffentlichen Rechts in dem zur Entfaltung einer gedeihlichen praktischen Thätigkeit erforderlichen Grade gleichmäßig beherrsche.

Noch schwieriger aber als die Verständigung über den Rechtsschutz bleibt die Erzielung übereinstimmender Ansichten in Bezug auf ein Thema, das schon vielen unnützen Staub aufgewirbelt hat. Das Prinzip nämlich, von welchem die öffentliche Meinung alles Heil für die Verwaltungsreform erwartet, ist be-

kanntlich die Selbstverwaltung. „Nur auf dieser Basis ist eine gedeihliche Reform möglich“ — solche und ähnliche Redensarten kann man überall bis zum Überdruß hören. Selbstverwaltung ist und bleibt das große Schlagwort des Tages. Die komplizirtesten technischen Fragen mögen zur Diskussion stehen, irgend jemand spricht das große Wort von der Selbstverwaltung gelassen aus, und das erlösende Wort ist gefallen, die Sache ist erledigt. Und doch, wollte man bei der großen Masse derer, welche den Ruf nach Selbstverwaltung, sei es an der Bierbank oder in Zeitartikeln, so laut ertönen lassen, ernstliche Nachfrage halten, was denn eigentlich darunter zu verstehen sei, so ist tausend gegen eins zu wetten, daß weitaus in den meisten Fällen berechtigtes Schweigen oder ein endloser Wust allgemeiner Redensarten, der naturgemäße Ausdruck unklarer Vorstellungen, die Antwort sein würde. Was Gneist von den Zeiten des Beginnes der Reformbewegung sagt: „Alles war einverstanden über Selbstverwaltung, verband aber damit entgegengesetzte, unvereinbare Ziele“ gilt in geringer Abschwächung noch heute. Kein Wunder; denn „eben da, wo die Begriffe fehlen, da stellt ein Wort zur rechten Zeit sich ein.“ Ist doch selbst die Wissenschaft bisher noch nicht dazu gelangt, den Begriff so vollständig durchzuarbeiten, daß er bereits Gemeingut der ganzen Nation hätte werden können. Gerade Gneists eigne, für die ganze hier in Rede stehende Bewegung erst Bahn brechende Schriften über das englische Selfgovernment tragen nicht zum kleinsten Theile die Schuld an diesem Zustande. Das klingt paradox, ist aber nichtsdestoweniger richtig. Unter dem gewaltigen Eindrucke, welchen seine Darstellungen überall hervorriefen, war man nur zu geneigt, in der englischen Selbstverwaltung überhaupt das Ideal aller Selbstverwaltung zu erblicken, und man überseh' demgemäß bei der Importirung des Begriffes nach Deutschland, daß man alle englisch-nationalen Elemente hätte ausschneiden, von allen Zufälligkeiten der aus dem langwierigen Gange eines geschichtlichen Entwicklungsprozesses allmählich herausgewachsenen, positiv geltenden Gestaltung hätte abstrahiren müssen, um den reinen Begriff der staatsrechtlichen Theorie zu gewinnen. Mit andern Worten, der Liberalismus hat hier einmal seiner sonstigen Neigung zum Generalisiren entgegen die besondre geschichtliche Erscheinungsform mit dem allgemeingiltigen Typus verwechselt. Eben weil aber das Wort Selbstverwaltung für uns noch keinen historisch gegebenen Inhalt hat, so bedarf es der Definition. Und da stellt sich denn, wie Friedberg („Besteuerung der Gemeinden“) sehr treffend nachweist, heraus, „daß man gemeiniglich unter Selbstverwaltung zwei vollständig disparate Begriffe zu vereinigen sucht: die Theilnahme der Staatsbürger an der Staatsverwaltung in Form des vom Staate verliehenen Ehrenamtes einerseits, die selbständige Verwaltung der örtlichen Interessen durch die Gemeinde andererseits.“ Man muß sich diese Doppelbedeutung des Wortes stets gegenwärtig halten, um den heillosen Wirrwarr, den es angerichtet hat, zu begreifen. Da es sich ohnehin im Verhand-

lungen über einen neuen, der bisherigen Anschauung der meisten fernliegenden Ideenkreis handelt, so ist es offenbar zunächst für jeden, der damit operiren will, eine direkte Aufforderung, unklar zu denken, und mindestens für den Leser oder Hörer, der den jedesmaligen Sinn des Wortes im gegebenen Falle nur aus dem Zusammenhange entnehmen kann, eine unversieglige Quelle von Mißverständnissen. Am besten thut man daher, um die beiden ganz heterogenen Dinge, welche derselbe Ausdruck bezeichnet, sicher auseinanderzuhalten, wenn man ihn ganz vermeidet. Darnach würde zur Gewinnung eines Urtheils über den Wert der Selbstverwaltung zu handeln sein 1) über die Autonomie der Gemeinden, 2) über die Delegation von Staatshoheitsrechten an Nichtberufsbeamte.

Schon aus dieser Präzisierung des Themas ist soviel vorweg klar, daß die Selbstverwaltung mindestens eine der konservativen Anschauungsweise sehr sympathische Seite hat, die Stärkung des Gemeindelebens. Als das individuelle Leben mächtiger Korporationen noch so üppig wucherte, daß es das Wachstum der eben erst emporkeimenden Staatsidee schon in den ersten zarten Trieben schier erstickt hätte, da war es für die Staatsgewalt natürlich im Interesse der Selbsterhaltung geboten, das Übermaß korporativen Lebens zu beschneiden. Wenn dann die absolute Monarchie, durchdrungen von dieser ihrer Mission, mit der Verwirklichung ihrer Staatsidee eine höhere Ordnung der Dinge zu begründen, in dem Gedränge eines oft wahrlich erbitterten Kampfes bei den Bestrebungen, den kommunalen Sondergeist unter ihre Herrschaft zu zwingen, schließlich so weit ging, daß sie überhaupt alles selbständige Leben der Kommunen als staatsgefährlich mit mißtrauischen Augen ansah und am liebsten mit Stumpf und Stiel ausgerottet hätte, so war dies eine durch den Gang jeden geschichtlichen Entwicklungsprozesses bedingte Einseitigkeit, die deshalb nicht Wunder nehmen kann, auch praktisch weniger schädlich wirkte, so lange ein gewissermaßen patriarchalisches Regiment fort dauerte. Schlimm wurde die Sache erst, als auch mit der konstitutionellen Staatsreform nicht die Reaktion kam. Jetzt, wo jeder frühere Unterthan der guten alten Zeit in dem Hochgefühl seines neuen Staatsbürgerbewußtseins schwelgte, mußte natürlich alles öffentliche Leben erst recht in der Beschäftigung mit den großen staatlichen Fragen aufgehen, und wenn es auch zur einfältigsten Kannegießerei hätte führen sollen. Obenein wurde eine Masse französisch-belgischer Vorstellungen importirt, welche der Stellung der Kommunen zum Staate womöglich noch ungünstiger waren als die bisherigen. Statt der Reaktion gegen die Einseitigkeit der alten Auffassung trat daher umgekehrt leider nur noch eine Verschärfung dieser Einseitigkeit hervor, so daß die Gemeinden im wesentlichen bloß noch als örtliche Organe der Staatsgewalt angesehen wurden. Wie tief diese letztere Vorstellung sich hat einwurzeln können, beweisen wiederum die Gneist'schen Schriften. Gneist unterscheidet zwar einen „aufgetragenen“ und einen „autonomen“ Wirkungskreis der Gemeinden, doch herrscht bei ihm, darin hat Friedberg Recht,

entschieden die Tendenz vor, „den letzteren auch nur als einen Ausfluß staatlichen Auftrages an die Gemeinden hinzustellen,“ oder, wenn das zu viel gesagt sein sollte, ihn doch wenigstens als etwas Nebensächliches, Untergeordnetes zu behandeln. Darum ist es ein echt staatsmännischer Gedanke, den Gemeinden innerhalb des Staates diejenige Stellung wiederzugeben, welche ihnen von Rechtswegen und nicht nur um ihrer selbst willen, sondern zum eignen Besten des Staates gebührt. Alles Gemeindeleben ist ein Mikrokosmos des Staatslebens, und wer ein braver Bürger seiner Gemeinde ist, wird sicherlich auch ein guter Staatsbürger sein. Je reicher und kräftiger mithin das öffentliche Leben innerhalb der Kommunen emporblüht, um so gesündere und gedeichlichere Anschauungen müssen sich auch in Bezug auf das Staatsleben entfalten, namentlich, wenn es gelingt, zwischen Staat und Ortsgemeinden in sachgemäßer Abstufung größere und kleinere, wahrhaft lebensfähige Kommunalverbände als Zwischenglieder zur Ausfüllung der großen Lücke einzuschieben. Von der Maßregel, den Kommunalverbänden die Verwaltung ihrer Interessen selbst zu überlassen, ihnen volle Autonomie zu gewähren, darf man sich deshalb auch durch die krankhaften Erscheinungen in der Gegenwart nicht abschrecken lassen. Das Zerrbild der Selbstverwaltung besonders in den kleineren Städten ist freilich oft widerlich genug. Fast überall herrscht hier leider die banalste liberale Phrase in ihrer für die Gedankenlosigkeit unwiderstehlichen Zauberkraft mit despotischer Gewalt. Die kleinste Stadt wird nach „liberalen“ Grundsätzen verwaltet, die städtischen Wahlen enden mit einem glänzenden Siege der „liberalen“ Partei, der Magistrat spielt konstitutionelle Regierung, die Stadtverordnetenversammlung Parlament; und während so jede Kleinigkeit hübsch zur großen Haupt- und Staatsaktion aufgebauscht wird, gehen über dieser ganzen „liberalen“ Mißwirtschaft die wahren Interessen der Kommune natürlich sang- und klanglos zu Grunde. Wenn dann die rasch zu schwindelnder Höhe gestiegenen Kommunalsteuern schier unerschwinglich geworden sind, trägt selbstverständlich wiederum nicht etwa die eigne Wirtschaft, sondern nur der Staat mit seiner verkehrten, Handel und Wandel lahmlegenden Wirtschaftspolitik, die früher oder später zum völligen Ruin der Nation führen muß, die Schuld an allen diesen Zuständen. Dergleichen Erscheinungen sind die Folgen der bisherigen Verkümmern des Gemeindelebens. Das einzige Heilmittel, um einer völligen Verkrüppelung vorzubeugen, ist und bleibt die Rückkehr zur vollen Autonomie der Gemeinden, so schlimme Früchte auch die Selbstverwaltung in der Übergangszeit zeitigen mag, bis der jetzige böse Geist gebannt ist. Allerdings muß sich der Staat hierbei ein Aufsichtsrecht vorbehalten. Denn da er selbst nicht bestehen kann, wenn nicht alle seine untergeordneten Organe diejenigen Ansprüche zu erfüllen vermögen, welche er im staatlichen Interesse an sie stellen muß, so hat er vor sich selbst die Verpflichtung, darüber zu wachen, daß die Leistungsfähigkeit der Kommunen für die Staatszwecke — wohlverstanden für alle Staatszwecke — ungeschmälert erhalten bleibe. Eine weiter-

gehende Einmischung in die inneren Angelegenheiten derselben steht ihm jedoch nicht zu. Die Anwendung dieses Prinzips mag im gegebenen Falle, wie jede Grenzbestimmung, ihre Schwierigkeiten haben, und man könnte darüber allein dicke Bücher schreiben, da so gut wie alle Fragen über Regelung des Kommunalwesens ins Spiel kommen. Indessen das Prinzip selbst dürfte unanfechtbar sein, und an der Gewinnung dieses Resultats mag es vorläufig genügen, bis die Vorlegung von Gesetzentwürfen über die einzelnen einschlägigen Materien Veranlassung giebt, über Spezialitäten zu diskutieren.

(Schluß folgt.)



Die Fortschritte in der antiken Kunstgeschichte während des letzten Jahrzehnts.

Von Hugo Blümner.

3.



rei wichtige Unternehmungen sind es, welche in den letzten Jahren ebensowohl der archäologischen Forschung als dem Interesse des Publikums an wissenschaftlichen Fragen, wie sie demselben sonst fern zu liegen pflegten, einen mächtigen Aufschwung verliehen haben: nächst den Schliemannschen Funden die Ausgrabungen zu Olympia und zu Pergamon. Während aber Schliemanns Ausgrabungen, in aller Stille als Unternehmung eines bis dahin noch wenig bekannten Privatmannes begonnen, erst in ihrem Verlauf das Interesse weiterer Kreise zu erregen anfangen, und während die pergamenischen Funde im wesentlichen schon geborgen waren, ehe die Welt eine Ahnung von der Fülle und Pracht der gehobenen Schätze hatte, sind die Ausgrabungen von Olympia ein lange geplantes und aufs sorgfältigste vorbereitetes Unternehmen, auf welches sich schon geraume Zeit vorher die Augen der gebildeten Welt richteten und dessen endliche Ausführung mit lebhaftester Teilnahme verfolgt wurde. Schon Winckelmann hatte von der Bloßlegung der Altis geträumt, L. Roß dafür eine resultatlos gebliebene Subskription eröffnet, E. Curtius mit begeisterten Worten darauf hingewiesen, welche hohe Aufgabe hier noch zu lösen sei; aber es bedurfte eines so mächtigen Impulses, wie die Begründung des deutschen Reiches es war, um die lange schlummernden Saatkörner zur Reife zu bringen. Es wird immer als bleibendes Verdienst von E. Curtius gepriesen werden müssen, daß er, als das neue deutsche Reich sich nach dem Felde umsah, wo zu der Lorberkrone des kriegerischen Sieges auch ein friedlicher