



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

# **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG Projekt Die Grenzboten**

## **Die Grenzboten**

**Berlin u.a., 1841 - 1922**

Die Bürokratie in Preußen

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

Melanchthons und anderer gelang es endlich, ihm eine Berufung zum Pfarramt in Staden in der Wetterau, seiner alten Heimat, zu erwirken. Bevor er aus Wittenberg schied, disputirte er unter Luthers Vorsitz am 24. August 1543 pro licentia in sacra theologia und wurde am 11. Oktober desselben Jahres zum Doktor der Theologie ernannt.

(Schluß folgt)



## Die Bürokratie in Preußen



s sind in letzter Zeit oft Vergleiche angestellt worden zwischen unsrer Zeit und der Periode, die dem Ausbruche der großen Revolution in Frankreich vorherging. Hierbei ist aber unsers Wissens eines Umstandes nie gedacht worden, der zu den hervorragendsten Ursachen jener welterschütternden Katastrophe gehörte: der Bürokratie.

Die Bürokratie übt natürlich stets den größten Einfluß auf die öffentlichen Zustände, insofern sie nicht allein das Befohlene ausführt, sondern auch beratend und bestimmend auf die Entschließungen der Regierung einwirkt. Aber die Bürokratie in Frankreich während des ancien régime war ganz besonders für die Entwicklung der Verhältnisse, mithin für die daraus erwachsenen entsetzlichen Folgen verantwortlich zu machen, weil sie dort eine ungeheure Macht hatte. Ohne Hemmnis schaltete und waltete sie schließlich im Namen des Königs in dem weiten Bereiche des Landes nach Herzenslust.

Die ganze öffentliche Gewalt gipfelte damals in Frankreich — nach Tocquevilles klassischer Schilderung — thatsächlich in dem aus Berufsbeamten zusammengesetzten Staatsrate (conseil du roi), während die laufende Verwaltung ausschließlich von dem contrôleur général geleitet wurde, unter dem, jederzeit entsetzbar, also in strengster Abhängigkeit, „Intendanten“ den Provinzen vorstanden und „Subdelegirte“ die Lokalinstanz bildeten. Es war feststehender Regierungsgrundsatz, namentlich zum Intendanten niemals einen Angehörigen des betreffenden Landesteils zu ernennen.

Im Laufe der Jahre war die Bürokratie dahin gelangt, alle andern Organe des französischen Staatslebens zu beseitigen oder wenigstens zu lähmen. Vor allem hatte sie Mittel und Wege gefunden, die infolge der Stellenkäuflichkeit dem Regierungseinflusse völlig entrückte Justiz beiseite zu schieben. Da der Minister die richterlichen Beamten weder absetzen, noch versetzen, noch

befördern konnte, so beherrschte er sie weder durch die Furcht, noch durch den Ehrgeiz. In den neuen Gesetzen wurde deshalb bestimmt, daß die aus ihnen sich ergebenden Streitfachen mit Ausschluß des ordentlichen Rechtsweges vor Intendant und Staatsrat gehören sollten, und bei den ältern erreichte man daselbe Ziel im wesentlichen durch den Grundsatz, daß für alle Sachen, wobei es sich um ein öffentliches Interesse oder die Beurteilung eines Verwaltungsaktes handle, die Tribunale unzuständig seien. In solchen Fällen griff der Staatsrat *par voie d'évocation* ein, ähnlich wie bei unserm Kompetenzkonflikt. Obwohl ferner die alten, feudalen Einrichtungen mit ihren tönenden Namen und äußern Ehren teilweise noch bestanden, so hatte man ihnen doch jeden wirklichen Einfluß genommen und zugleich die Selbstverwaltung der Provinzen und Gemeinden bis auf kümmerliche Reste vernichtet. Wollte z. B. eine Stadt bauen, so bedurften Plan und Kostenanschlag der Genehmigung des Staatsrats zu Paris, die Vergebung der Arbeit geschah vor dem Intendanten oder Subdelegirten, und der Staatsingenieur hatte die Bauleitung. War auf dem Lande das Dach einer Dorfkirche durch Sturm beschädigt oder die Gartenmauer des Pfarrhauses eingestürzt, so war zur Herstellung gleichfalls ein *arrêt du conseil* nötig, wenn es sich auch dabei nur um den Betrag von einigen livres handelte. Bei der Überhäufung der Zentralstelle mit derartigen Kleinigkeiten konnte man natürlich von Glück sagen, wenn, nachdem der *conseil d'état* oder der *contrôleur général* den Intendanten und dieser wieder den Subdelegirten zur Äußerung aufgefordert, und der Intendant dann den Bericht des Subdelegirten als seine eigne Weisheit der Behörde in Paris vorgelegt hatte, nach einem Jahre die Genehmigung kam; manchmal blieb sie zwei bis drei Jahre aus. Endlich war der Verwaltungsgeschäftsgang mit seinen notariell zu beglaubigenden Verhandlungen, Ortsbesichtigungen u. s. w. nicht nur schwerfällig, sondern auch für die Beteiligten sehr teuer. Es wird als ziemlich typisches Beispiel mitgeteilt, daß in einer Pfarrei der *Isle de France* die Reparaturkosten des Glockenturmes 487 livres, die von der Pfarrei zu tragenden Aufwendungen zur Erlangung der Ausführungserlaubnis aber 237 livres betragen. Das Schreibwerk war überhaupt groß. Sogar die Statistik wurde schon damals in Frankreich angelegentlich gepflegt. Übrigens hatte das bis ins kleinste gehende und jede Freiheit der Gemeinden ausschließende staatliche Aufsichtsrecht nicht verhindert, daß im achtzehnten Jahrhundert die Städte in Frankreich durchweg mit Schulden überlastet waren.

Die Verwaltung zeigte zwar das redliche Bestreben, den Wohlstand des Volks zu steigern, schreckte auch auf Grund der ihr innewohnenden höhern Einsicht nicht davor zurück, die Industrie- und Ackerbaubevölkerung gegen ihren Willen durch Zwangsmaßregeln zum Wohlstande zu führen. Mit anerkennenswertem Eifer bemühte sich die Regierung, mit Hilfe der Intendanten und Subdelegirten durch Verbreitung von Schriften über vernünftige Bodenbewirtschaft-

tung, durch Gründung von landwirtschaftlichen Vereinen (*sociétés d'agriculture*), Einrichtung von Baumschulen, Aussetzung von Preisen dem Bauernstande unter die Arme zu greifen. Der Staatsrat erließ Polizeiverordnungen, wodurch gewisse Kulturen in bestimmten Gegenden als ungeeignet verboten wurden, wie er z. B. die Weinpflanzungen in einzelnen Gebietsteilen ausrotten ließ. Es ergingen *arrêts du conseil* und infolge davon zahlreiche Ausführungsvorschriften der Intendanten, die die Fabriken und Handwerker anwiesen, diese oder jene Herstellungsmethode zu unterlassen, die Anfertigung gewisser Fabrikate aufzugeben, weil sie keinen Gewinn brachten. Man beschäftigte sich unter anderm unaufhörlich mit der Länge und Breite der Stoffe, der Art der Gewebe u. s. w. Fabrikinspektoren (*inspecteurs de l'industrie*) durchreisten das Land, um die Beobachtung dieser Bestimmungen zu überwachen. Die Absicht war, den Fabrikanten nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern auch zu seinem persönlichen Besten zur Erzielung eines möglichst großen wirtschaftlichen Erfolgs zu zwingen, zu welchem Zweck man eine Masse von Strafbestimmungen und hohe Geldbußen nicht scheute.

Aber natürlich konnte von einer so thätigen und aufgeklärten Verwaltung jede private Initiative nur als Hemmnis und Durchkreuzung der eignen, wohlgemeinten Absichten empfunden werden, und so war man denn auch bemüht, solche Störungen möglichst fern zu halten. Es geschah das auch mit solchem Erfolge, daß sich schließlich jahrzehntelang außerhalb der maßgebenden Kreise niemand um öffentliche Angelegenheiten kümmerte.

Die Thätigkeit der Regierung wurde um so fieberhafter, je mehr man sich der Revolution näherte. Schließlich war jeder Zweig des königlichen Dienstes ohne Ausnahme einer gründlichen Umformung unterzogen worden, und bei den staatlichen Einrichtungen war kein Stein an seiner Stelle geblieben. Der *conseil du roi* erließ fast täglich *Reglements* über alle möglichen Gegenstände. Die Zahl dieser Verordnungen war Legion, sodaß die Angestellten aus dem Studium der neuen und ewig wechselnden Vorschriften gar nicht herauskamen, die Bevölkerung aber unmöglich wissen konnte, was sie zu thun und zu lassen habe, um nicht in die Schlinge irgend einer polizeilichen Bestimmung zu geraten. Im Augenblick der Katastrophe war die Verwirrung im ganzen Bereiche der Staatsverwaltung bodenlos.

Sicher ist die unheilvolle Entwicklung der Dinge in Frankreich in vielen Beziehungen auf Handlungen oder Unterlassungen der Bürokratie zurückzuführen. Hier sollen nur einige Punkte hervorgehoben werden. Zunächst verletzten die unruhige Reglementierungssucht, die unaufhörliche Einnischung der Verwaltung in die privaten Erwerbs- und Produktionsverhältnisse zahlreiche Interessen und trug sehr viel zum allgemeinen Mißvergnügen bei. Dadurch, daß gerade in der letzten Zeit vor der Revolution alles „reformirt,“ namentlich aber die ganze Verwaltung umgestaltet worden war, hatte der staatliche

Organismus einen großen Teil seiner Widerstandsfähigkeit eingebüßt. Die Beamtenchaft, ihren Verwaltungsbezirken durch die Geburt fremd, in sozialer Beziehung vom Volke getrennt, war ohne jede Fühlung mit dem Volke, ohne Kenntnis und Verständnis seiner Stimmungen, folglich auch ohne allen Einfluß auf das Volk. Nicht in einem einzigen Falle war die französische Bürokratie imstande, bei dem gewaltigen Zusammenbruch auch nur das mindeste zur Aufrechthaltung der Autorität ihres königlichen Herrn und der bestehenden staatlichen Ordnung zu thun. Sie befand sich der Bewegung gegenüber in der kläglichsten Hilflosigkeit. Dem Adel gelang es, hie und da, wo er es, wie in der Bretagne und Vendée, nicht verschmäht hatte, auf seinen Gütern zu leben, die Bauern zu einem todesmutigen Widerstande um sich zu scharen, aber die Geschichte hat kein Beispiel überliefert, wo ein Intendant oder ein Subdelegierter in dieser furchtbaren Zeit das geringste über die Bevölkerung vermocht hätte. Durch die gänzliche Abgeschlossenheit der Verwaltung von dem wirklichen Leben, seinen treibenden Kräften und Strömungen erklärt sich zur Genüge ihre Unfähigkeit, den Geist der Massen zu verstehen, die Verhältnisse im großen und ganzen zu erfassen und die Reformen zu erkennen, die geeignet gewesen wären, das Land vor den namenlosen Leiden der Revolution zu bewahren. Immer drohender türmten sich die Wolken der Volkserregung, aber weder den Geheimräten des conseil d'état, noch einem einzigen der klugen Provinzintendanten kam auch nur der Gedanke an die Möglichkeit einer gewaltigen Erhebung. Es ist Thatsache, daß man sich schon mit beiden Füßen in der Revolution befand, ohne eine Ahnung davon zu haben und ohne daß unter den vielen, in ihrer Art gewiß vortrefflichen hohen Beamten auch nur einer gewesen wäre, der den König auf die drohende Gefahr aufmerksam gemacht hätte. Sie konnten eben nicht warnen, weil sie und die ganze Verwaltung bei ihrer selbstgefälligen Abgeschlossenheit vom Volke sich in völliger Unkenntnis dessen befanden, was um sie her vorging.

Leider zeigt unsre Bürokratie mit der des ancien régime in Frankreich in verschiedenen Zügen eine auffällige Ähnlichkeit, und man kann sich des Gedankens nicht erwehren, daß unsre Verwaltung — natürlich ebenso ahnungs- wie absichtslos —, so viel an ihr liegt, dazu beiträgt, ähnliche Folgen herbeizuführen. Auch wir leiden schwer unter dem erhitzten Thätigkeitstriebe der Beamtenchaft, unter der Überproduktion von polizeilichen Vorschriften, unter der Sündflut neuer Gesetze; die Sucht, durch Neuschöpfungen auf diesem Gebiete den Nachweis der eignen Existenzberechtigung zu führen, ist stark verbreitet. Die Amtsblätter und Tageszeitungen wimmeln oft von spaltenlangen Polizeiverordnungen, die nur in seltenen Fällen Leser finden, unsre Gesetzsammlungen schwellen immer mehr zu ungeheuerlichen Bänden an. Man berücksichtigt nicht, daß das Alte in vielen Fällen schon deshalb das Bessere ist, weil es eben das Alte ist, weil sich die Bevölkerung daran gewöhnt hat. Man

sollte alle Neuerungen unterlassen, wenn sie nicht zweifellos wesentliche Verbesserungen sind, was bei einer großen Zahl der in letzter Zeit geschaffnen Gesetze, Einrichtungen und Maßnahmen höchst fraglich erscheint. Was ist nicht alles seit einigen Jahrzehnten bei uns „reformirt“ worden! Es ist genau so, wie in den siebziger und achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts in Frankreich. Hier wie dort sehen wir zwar einen redlichen Eifer, das Volkswohl, insbesondere den Wohlstand zu fördern, aber ein überhastetes, unsichres, vielfach irregehendes Reformfieber. Die Übereinstimmung beider Zeiten ist in dieser Beziehung so vollständig, daß man wahrhaftig ängstlich dabei werden könnte! Der wundervolle Grundsatz des allgemeinen Landrechts, daß die Freiheit und die Rechte der Bürger bloß insoweit beschränkt werden sollen, als es das öffentliche Wohl gebieterisch verlangt, scheint ganz aus dem Bewußtsein geschwunden zu sein. Natürlich schafft die fortschreitende Entwicklung hie und da Verhältnisse, wie sie früher nicht vorhanden waren, und deren gesetzliche Ordnung geboten sein kann, auch sind wohl einzelne Mißstände entstanden, deren Beseitigung durch die Gesetzgebung zu hoffen ist. Aber man genire doch den ruhigen Bürger mit Gesetzen, Polizeiverordnungen und vor allem mit Strafbestimmungen nicht mehr, als unbedingt nötig ist! Auch der ruhigste Bürger fängt nachgerade an, die Gesetzmacherei am grünen Tische satt zu bekommen. Der Unmut darüber verbreitet sich mehr und mehr in allen Schichten. Neue Gesetze und Verordnungen lassen sich unter Umständen sehr leicht fabriziren, aber sie greifen dann vielfach mit schneidender Schärfe ins Leben ein und bringen oft unmittelbar oder mittelbar die nachtheiligsten Wirkungen hervor. So oft ein neues Gesetz fertig ist, befriedigt es so recht eigentlich keinen Menschen, wohl aber macht es gewöhnlich gleich anfangs eine Menge von Leuten verdrießlich. So ergreift von Gesetz zu Gesetz eine zwecklose Verärgerung immer weitere Kreise der Bevölkerung. Es dauert dann auch oft nicht lange, bis wesentliche Unzuträglichkeiten und Lücken der neuen Gesetze allseitig anerkannt werden, dann erscheinen nach wenigen Jahren wieder Abänderungen und Zusätze. Man möchte Gott auf den Knien danken, daß das neue deutsche Zivilgesetzbuch, wie es den Anschein hat, zunächst nicht fertig wird und vielleicht einer spätern, gesetzgeberisch hoffentlich besser veranlagten Zeit vorbehalten bleibt. Ein Gesetz mit folgendem einzigen Paragraphen: „Innerhalb der nächsten zehn Jahre ist jeder Vorschlag eines neuen Gesetzes bei Strafe der Verweisung aus dem Gebiete des deutschen Reiches verboten“ würde sicherlich in allen Kreisen freudigen Wiederhall finden.

Die verkehrte Thätigkeit unsrer Gesetzgebung hängt aber offenbar zum Teil mit der weltfremden Stellung zusammen, die die Bürokratie auch bei uns, wie im alten Frankreich, inmitten des Volkes einnimmt. Es ist nicht zu viel behauptet, wenn man sagt, daß unsrer Verwaltung im großen und ganzen der Zusammenhang mit der Bevölkerung fehlt. Der junge Mann, dessen Ehrgeiz

darauf gerichtet ist, dereinst eine Regierung oder ein Landratsamt zu zieren, befließigt sich ja schon, nachdem er eben erst der Schule entwachsen ist, eines möglichst exklusiven Verhaltens. Natürlich schließt er sich einem Korps an, denn dort allein ist der für ihn würdige Ort, und das Korps bietet ja auch günstige „Chancen“ für die „Karriere.“ Der Korpsstudent, seiner Meinung nach ein Wesen höherer Ordnung, und namentlich dann, wenn der Vater durch Stellung oder Reichtum hervortragt, unermesslich erhaben über den gewöhnlichen Studenten, genügt sich in seiner eignen Welt. Was außerhalb des Korpslebens liegt, ist für ihn nicht vorhanden, seine Freunde aus den Gymnasialjahren würdigt er kaum eines Blickes, wenn sie die Büzermüge tragen. Aber auch das Streben, seinen Geist durch Kenntnisse zu bereichern, liegt ihm fern — die Protektion wird schon helfen. So lebt er dahin: fein, „schneidig,“ korrekt in Kleidung und Haltung, aber unberührt von allem, was die Zeit bewegt. Dieselbe Absonderung finden wir dann bei den jungen Verwaltungsbeamten wieder. Die Regierungsreferendare fühlen sich bekanntlich weit vornehmer als ihre Kollegen von der Justiz und verkehren im allgemeinen nur unter einander oder mit Offizieren. Eingeschlossen in den engen Kreis der nächsten Berufsgenossen, beschränkt auf die dort maßgebende Art und Weise zu denken und auf die dort aufgenommene Summe von Ideen, in peinlicher Zurückhaltung vom praktischen Leben, soweit es nicht in Abendgesellschaften „erster“ Familien zur Darstellung kommt, lassen diese jungen Herren jeden Trieb vermissen, sich mit den Gedanken und Wünschen, den Bedürfnissen und Leiden der Bevölkerung bekannt zu machen, deren Wohl und Wehe doch einst mit in ihre Hand gelegt werden soll, ja sie werden die Zumutung, sich mit diesen Dingen zu befassen, wahrscheinlich für außerordentlich lächerlich halten. So sehen wir denn auch die höhern und niedern Verwaltungsbeamten größtenteils in vornehmer Abwendung vom Volksleben und ohne tieferes Interesse dafür, wenig bekannt mit den Neigungen und Gewohnheiten der Massen, den Bedingungen und Erfordernissen ihres Daseins. Manche Fehlgriffe der Regierung im großen, zahlreiche Ungeschicklichkeiten der Behörden im kleinen sind eine Folge dieser Sachlage. Durch ihre Isolierung verliert die Bürokratie die Befähigung, die Minister über die wirklichen Stimmungen im Lande aufzuklären.

Man wird nun vielleicht einwenden, daß das in unsrer Zeit nicht besonders nötig sei, weil Volksvertretung und Presse der Regierung eine hinlängliche Fühlung mit der öffentlichen Meinung gewährten. Allein diese Ansicht trifft nicht zu. Bei der eigentümlichen Gestaltung unsers Parteilebens bieten die Volksvertretungen häufig kein treues Bild von den in Wirklichkeit die Bevölkerung beherrschenden Ideen. Dasselbe kann man von einem großen Teile der Presse behaupten. Während also die Regierung nicht darauf verzichten kann, durch ihre eignen Organe den geistigen Bewegungen im Volke zu folgen, erscheint gerade gegenwärtig der Einfluß, den die Verwaltung, wenn sie eine

andre wäre, als sie ist, auf breite Schichten ausüben könnte, doppelt wichtig. Daß aber der geschilderte Entwicklungsgang unsrer Bürokratie besonders geeignet erschiene, Männer hervorzubringen, die in stande wären, in ernster Zeit die Volksseele zu verstehen, wird niemand behaupten wollen. Die Regierung muß es ja wissen, wie sie mit diesem Verwaltungsapparat den höher und höher steigenden Wogen der sozialen Bewegung gegenüber auszukommen gedenkt. Sollte sie wirklich glauben, damit eine tiefer gehende Wirkung auf das Volk ausüben zu können? Wir wollen hoffen, daß ihr die Probe erspart bleibe!

Sedenfalls wird man gut thun, die Gefahr unsrer Zustände nicht zu unterschätzen. Auf der Oberfläche mögen sie sich ja im großen und ganzen infolge des überall wuchernden Byzantinismus gar nicht übel anlassen. Wenn ein Ober- oder Regierungspräsident in seinen Bezirk reist, wird ihm zuverlässig von allen, mit denen er in Berührung kommt, die größte Ergebenheit entgegengebracht, aber das hindert nicht, daß die Unzufriedenheit in bedauerlichem Maße zugenommen hat. Auch in Frankreich ließ unmittelbar vor dem Ausbruche der Revolution die Unterwürfigkeit vor den Organen der Regierung nichts zu wünschen übrig. Minister und Intendanten sahen sich von allen Seiten umdrängt von Persönlichkeiten, die Ämter und Titel erstrebten; wo sie hinkamen, war alles chapeau bas. Aber trotzdem brach eines Tages die staatliche Autorität wie ein Kartenhaus zusammen. Glücklicherweise sind unsre Zustände doch noch wesentlich andre, als im alten Frankreich. Unser Volk enthält noch der gesunden Bestandteile genug, die treu an der bestehenden Ordnung festhalten und nicht so leicht zu überfluten sein werden. Dennoch erscheint für unsre Verwaltung eine Umkehr dringend geboten, Umkehr zur Volkstümlichkeit, wenn auch unter Preisgebung von etwas Vornehmheit. Sie muß in die Hütten gehen und mit den Enterbten das Brot brechen, wenn sie sich wirklich an den großen sozialen Aufgaben am Ende des Jahrhunderts beteiligen will.



## Maßgebliches und Unmaßgebliches

Fürst Bismarck und Graf Arnim-Schlagenthin. Mit einiger Bewunderung konnte man jetzt in einigen Blättern einen ausführlichen Brief lesen, den Graf Arnim, der Sohn des ehemaligen Botschafters Harry von Arnim, an Fürst Bismarck gerichtet hat, um von ihm Auskunft darüber zu verlangen („binnen acht Tagen!“), ob er wirklich die von Hans Blum erzählte Geschichte von gewissen außeramtlichen, die deutsch-französischen Friedensunterhandlungen störenden Beziehungen seines Vaters zu Pariser Banquiers erzählt habe, die der Graf bereits