



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

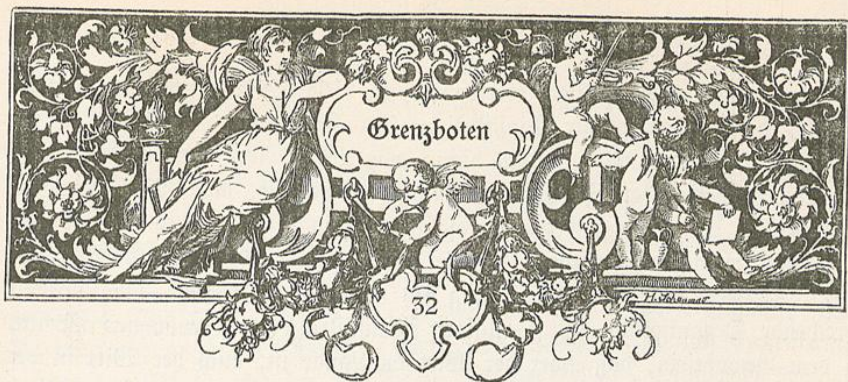
DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Eine Denkschrift des Ministers Witte

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



Eine Denkschrift des Ministers Witte



n Stuttgart ist von der Redaktion einer russischen Zeitschrift, die sich „Morgenröte“ nennt, eben eine höchst merkwürdige Schrift herausgegeben worden. Sie ist russisch gedruckt, betitelt sich „Selbstherrschaft und Landschaft“ und enthält eine Denkschrift des russischen Finanzministers Witte über die russischen Landschaftsinstitutionen. Sie erscheint als Streitschrift gegen eine Denkschrift des ehemaligen Ministers des Innern Goremykin, die ihrerseits durch eine Denkschrift Wittes hervorgerufen worden war, und in der Goremykin seinen Plan verteidigte, die Landschaftsinstitutionen in dem sogenannten Westgebiet einzuführen.

Wenn es sich bloß darum handelte, nachzuweisen, daß der Plan Goremykins gänzlich verfehlt sei, so wäre dazu, besonders in einer deutschen Zeitschrift, nichts weiter zu sagen. Witte hätte vollkommen Recht, und Goremykin, weil er vollkommen Unrecht hatte, mußte seiner Wege gehn. Aber hier ist sehr viel mehr als ein Streit um die Einführung der Landschaft im Westen; hier ist ein Prinzipienstreit ersten Ranges, geführt von einem Minister ersten Ranges nicht nur gegen einen Kollegen, sondern gegen das halbe Rußland oder drei Viertel von Rußland. Es handelt sich darum, ob Rußland bürokratisch-absolut bleiben oder in konstitutionelle Bahnen geleitet werden soll.

Was die Meinung Goremykins sei, kann uns gleichgültig sein, um so mehr, als man aus dieser Streitschrift diese Meinung nicht deutlich zu erkennen vermag. Die Meinung eines so gewaltigen Mannes wie Witte aber interessiert uns sehr, und er sagt sie uns am Schlusse der Schrift mit klaren Worten. Er hält die modernen Konstitutionen für die große Lüge unsrer Zeit und ihre Anwendung auf Rußland für das sichere Mittel der Auflösung dieses Reichs. Darin mag er wohl nicht Unrecht haben. Nun aber erklärt er selbst, daß es so wie jetzt mit der Verwaltung des Reichs nicht weiter gehn könne, weil zwei feindliche Prinzipien einander in der Verwaltung bekämpften: die staatliche Bürokratie und die Organe der landschaftlichen Selbstverwaltung, jene

als Vertreterin monarchischer Selbstherrschaft, diese als Vertreter einer Volksgewalt, die notwendig zur Konstitution, zur Teilnahme des Volks an der Gesetzgebung führen müsse. Auch hierin mag Witte Recht haben. Aber was soll nun geschehn, den Zwiespalt aufzulösen? Es soll, sagt Witte, keinerlei Erweiterung der Thätigkeit der Landschaften erlaubt werden, es soll ihr eine klare Grenze gezogen werden, die sie unter keinem Vorwande überschreiten darf. Zugleich aber soll so schleunig als möglich eine richtige und zweckentsprechende Organisation der staatlichen Administration vorgenommen werden, in dem Bewußtsein, daß „wer der Wirt im Lande ist, auch der Wirt in der Administration sein soll.“

Soll hierin nun das Programm Wittes enthalten sein, mit dem er die große Reform ins Werk setzen und die Entwicklung einer landschaftlichen Thätigkeit von vierzig Jahren abthun will? Eine Reform der Staatsverwaltung — nichts weiter? Das Ei des Kolumbus, so scheint es; nur daß, wenn man bedenkt, wie sich seit zweihundert Jahren alle russischen Zaren, Zarinnen, Minister und Kanzler bemüht haben, eine solche „regelrechte und passende Organisation“ zu erfinden, bisher aber keine „regelrecht und passend“ war, man etwas zweifelhaft werden kann an der Ausführbarkeit der Aufgabe, die Witte sich oder andern Ministern stellt. Wenn das so leicht wäre, wenn das auch überhaupt ausführbar wäre, was Witte will: eine durchaus zentralistisch geleitete, allgewaltige Beamtenherrschaft, mit einer „richtig organisierten Beteiligung der gesellschaftlichen Elemente an den staatlichen Institutionen“ (S. 208), dann wäre seit den Reformen Katharinas II. dieses Ideal wohl gefunden worden, dann hätte Witte auch nicht so viel Mühe darauf zu verwenden brauchen, nachzuweisen, daß die Landschaftsinstitutionen prinzipiell unvereinbar seien mit der absoluten zarischen Macht. Was ist denn die „richtig organisierte Beteiligung der gesellschaftlichen Elemente“ an der Verwaltung der öffentlichen Dinge, die die unrichtig organisierte Beteiligung der Landschaften ersetzen soll?

„Die Entwicklung der gesellschaftlichen Kräfte, sagt Witte, die volle und allseitige Entwicklung widerspricht nicht nur nicht den Prinzipien der absoluten Monarchie, sondern verleiht ihr vielmehr Lebendigkeit und Kraft. Indem die Regierung zur Entwicklung der gesellschaftlichen Selbstthätigkeit mitwirkt, indem sie sozusagen auf den Schlag des gesellschaftlichen Pulses horcht, gerät sie doch nicht in Abhängigkeit von der Gesellschaft, bleibt sie eine vernünftige Kraft und eine folgerichtige Macht, versteht immer ihre Ziele, kennt immer auch die Mittel zu ihrer Erreichung, weiß, wohin sie geht und führt“ (S. 209). Nun wahrlich, wir haben Witte bisher oft als einen Mann der praktischen und energischen Thatkraft bewundert und sind um so mehr erstaunt, ihm hier als einem Idealisten von höchstem Fluge zu begegnen. Der aufgeklärte Absolutismus des Herrn Ministers stellt sich da, wie es uns scheint, eine Aufgabe, die kein Staat des achtzehnten Jahrhunderts vollständig gelöst hat, auch wenn er das beste Material an Beamten zur Verfügung hatte, und die

das Rußland des zwanzigsten Jahrhunderts nun nach der Meinung Wittes lösen soll. Was trieb denn die Regierung Alexanders II. dazu, zur provinziellen Selbstverwaltung zu greifen, wenn nicht die Erfahrung, daß das staatliche Beamtentum unfähig sei, sowohl den Pulsschlag des Volkes zu vernehmen, als auch die übrigen Ideale des Herrn Ministers zu erfüllen? Was ist denn die ewige seit Jahrhunderten von Rußland zu uns herübertönende Klage, daß es an einem tüchtigen Beamtenmaterial fehle? Hat sich denn das plötzlich geändert? Hören wir denn nicht täglich von den uralten Schäden dieser Bureaukratie, an der seit Peter I. herum reformiert wird ohne durchgreifenden, genügenden Erfolg, und der als Ersatz und Kontrolle in bescheidenen Grenzen die landschaftliche Selbstverwaltung von 1864 gegenübergestellt ward? Woher hat denn der Minister plötzlich das Vertrauen in diese Bureaukratie gewonnen, mit ihr, auch wenn sie „richtig und passend organisiert“ ist, die ideale Verwaltung eines Reichs wie Rußland zu ermöglichen?

Es ist aber nicht unsre Sache, als Verteidiger der russischen Selbstverwaltung aufzutreten. Uns interessiert vor allem die Frage, welchen Weg das russische Staatsleben einschlagen werde. Und hier haben wir eine Schrift, in der sich der heute, oder doch vor zwei Jahren, als er die Schrift verfaßte, mächtigste Mann in Rußland klar für die Rückkehr zu dem System rein bürokratisch-zentralistischer Regierung ausspricht. Wenn wir jedoch aufmerksam zwischen den Zeilen lesen, so dünkt uns, daß der Minister nur unter schwerem innerem Kampf zu seiner Erklärung gelangt ist, weil er der Ausführbarkeit seines bürokratischen Ideals keineswegs so ganz sicher war, vielmehr zu seinem Entschluß nur deshalb gelangte, weil er keinen andern Ausweg fand, der gefährdeten Konstitution zu entgehn. So ängstlich wie er steht aber wahrscheinlich nur eine Minderheit der politisch thätigen Männer einer kommenden Volksvertretung gegenüber, und noch viel geringer dürfte die Zahl derer sein, die mit dem Minister die Selbstverwaltung definitiv zu lähmen und die Omnipotenz des Tschinownikums zu rehabilitieren bereit sind. Es ist deshalb doch zweifelhaft, ob Witte das letzte Wort behalten wird, und von Interesse, seinen Ausführungen etwas genauer nachzugehen.

In seiner ersten Denkschrift hatte er ausgeführt, daß in einer autokratischen Staatsordnung mit der in ihr unvermeidlichen bürokratischen Zentralisation die landschaftliche Selbstverwaltung ein unpassendes administratives Mittel sei (S. 203), oder daß sie unvermeidlich zur Volksvertretung und zur Teilnahme dieser an Gesetzgebung und oberster Verwaltung führe (S. 4). Beides sucht er in dieser zweiten Denkschrift eingehend zu begründen, wobei freilich der Beweis für die Unverträglichkeit der Selbstverwaltung mit einer autokratischen Staatsordnung recht leicht genommen wird. Denn so groß die Menge wissenschaftlicher Autoritäten ist, auf die sich der Minister in seiner Schrift beruft, so erscheint seine Behauptung, daß die Selbstverwaltung schon heute von der Theorie fast verworfen sei, dennoch auch wissenschaftlich anfechtbar. Sehr viel besser begründet, aber freilich auch kaum von jemand bestritten ist

die weitere These, daß Selbstverwaltung und Staatsbureaukratie einander wesentlich gegensätzlich gegenüber stünden. Diesen prinzipiellen Gegensatz hält Witte nun für einen ausgiebigen Beweis gegen die Ersprießlichkeit einer gleichzeitigen Thätigkeit beider Arten von Beamten, denn es kommt ihm gar nicht in den Sinn, auch nur zu untersuchen, ob das Vorhandensein eines solchen Gegensatzes und der aus ihm folgende Kampf nicht an sich auch nützlich sein könne. Widerstand gegen die oberste Staatsleitung ist ihm an sich ein Übel, das prinzipiell beseitigt werden muß. Er führt gegen die Selbstverwaltung als eine Erfahrung ins Feld, daß es leichter sei, einen Gouverneur einzusetzen, als ein gewähltes Stadthaupt, leichter, eine Anordnung irgend einer staatlichen Behörde abzuändern, als den Beschluß einer Landschaft usw. Der starre Bureaukrat charakterisiert sich hiermit genügend scharf. Aber alle solche Bedenken treten doch zurück vor der drohenden Gefahr, aus der lokalen Selbstverwaltung eine allgemeine Volksvertretung, eine Reichsverfassung nach europäischem Muster hervorgehn zu sehen. Und diese Gefahr recht deutlich zu machen, läßt der Minister einen langen Zug wissenschaftlicher Größen Europas als Zeugen auftreten.

Es ist, sagt man, gewöhnlich, fast üblich, daß russische Minister und Würdenträger in solchen Staatschriften in der vollen Rüstung europäischer Wissenschaft auftreten. Jedenfalls hat Witte in einer Anlage zu dieser Denkschrift eine Sammlung gelehrter Quellen gegeben, zum Beweise des innigen Zusammenhangs zwischen Selbstverwaltung und repräsentativer Staatsverfassung. Er bedauert zwar die Kürze dieser Quellensammlung; aber der kurze Abriss dieser Sammlung, der einen großen Teil des Textes seiner Denkschrift umfaßt, ist allein schon ausreichend, über die Gelehrsamkeit Staunen zu erregen, über die ein russischer Minister verfügt. Die gesamte staatsrechtliche Litteratur Europas, die Verfassungen und Provinzialordnungen und Kreisordnungen Deutschlands, Frankreichs, Englands, ja Rumäniens und Japans, die Geschichte der französischen Revolution und der Stein-Hardenbergischen Reformen bis auf die Vorgänge von 1848 und die Debatten im Reichstage von 1872 — alle die Waffen des Geistes sind da, um — die enge Verbindung von Selbstverwaltung und Konstitutionalismus zu beweisen. Allerdings scheint das dringend nötig gewesen zu sein gegenüber einem Minister, der seinerseits, ganz auf wissenschaftlichem Boden stehend, aus der russischen Geschichte nachgewiesen hatte, daß die örtliche Selbstverwaltung durch den ganzen Gang der russischen Geschichte, durch die besondre gesellschaftliche Struktur und sogar durch die geographische Lage im voraus angezeigt sei (S. 16), und daß mit Ausnahme einer kurzen Übergangszeit um die Mitte des dreizehnten Jahrhunderts die bureaukratische Verwaltung niemals zur Grundlage des russischen Staatsbaues gedient habe (S. 44). So überraschend diese Anschauungen des Ministers des Innern sind, so überzeugend ist die Meinung des Ministers der Finanzen von der Tendenz der örtlichen Selbstverwaltung zu der allgemeinen Selbstverwaltung, wenn es eines Beweises dafür heute noch bedurft hätte; nur daß der große

Vorzug, der nach Wittes Meinung der russischen Entwicklung vor der europäischen eigen ist: der Vorzug, den Kampf der Stände untereinander und mit dem Monarchen vermieden zu haben, schwerlich allgemeine Anerkennung finden dürfte. Denn diesem Kampfe wird auch Rußland nicht entgehn, und Witte selbst schürt ihn vielleicht zu unnötig hoher Flamme auf, eben durch die rücksichtslose Verwirklichung seines staatlichen Ideals, der autokratischen Bureaucratie und der aus ihr folgenden Zentralisation der Staatsverwaltung.

In der Verehrung dieser Zentralisation läßt Witte sich wieder von der Wissenschaft, insbesondre von A. Leroy-Beaulieu bestärken, dem Fremden, obwohl der entgegengesetzte Standpunkt von so guten Kennern Rußlands wie Herzen, den beiden Askatow, dem Historiker Kostomarov eingenommen wird. Es ist in der That leicht, blendende Argumente für die Notwendigkeit einer administrativen Zentralisation in Rußland aufzuführen, und Leroy-Beaulieu hat das ausgiebig gethan. *) Aber wir haben einmal erlebt, wie der Baron Haxthausen vor fünfzig Jahren alle Welt mit seiner Entdeckung des sozialen Ideals in der russischen Gemeindeverfassung blendete und die vernünftige Entwicklung der russischen bäuerlichen Verhältnisse bis auf den heutigen Tag in unheilvollster Weise zurückgehalten und verwirrt hat. Der Mir, die russische Bauerngemeinde, ist bis heute noch ein nationales Dogma, an das viele glauben, und wenn Witte sein Ziel erreichen sollte, so könnte die bureaukratische Zentralisation ebenso zu einem nationalen Dogma werden. Denn an blendenden Argumenten dafür mangelt es nicht für den, der weniger das Wohl des russischen Volkes als den Glanz des russischen Staates im Auge hat. Und wenn dieses Dogma, einmal anerkannt, auch nicht die Lebensdauer des andern Dogmas von Haxthausenscher Erfindung haben wird, so wird es doch weit größeres Unheil als dieses über das gesamte, nicht bloß das bäuerliche Volksleben Rußlands bringen. Wenn Witte alle die wissenschaftlichen Quellen, die er in überreichem Strome fließen läßt, wirklich gründlich, und besonders wenn er sie selbst erforscht hätte, so hätte er an seinem Dogma und an seiner Autorität Beaulieu zweifelhaft werden müssen. Aber so gut Witte unbedenklich annimmt, daß die wissenschaftliche Rüstung seines Gegners Goremykin von andern Händen zusammengestellt wurde, so gut dürfen wir annehmen, daß Witte niemals die große Bibliothek gesehen oder doch durcharbeitet hat, auf die er sich beruft. Auch er hat sich seine wissenschaftliche Ausrüstung von „Zusammenstellern“ machen lassen, auch er hat weder Gneist noch Holzendorf noch gar Friedenthal, weder Barante, noch Diez, noch Brougham, noch Marx, noch Mill, noch den Japaner Zenaga usw. studiert, um diese seine Denkschrift zu verfassen, und seine „Zusammensteller,“ wie der Ausdruck bei Witte wörtlich lautet, haben die große Litteratur Europas nur in *usum ministri* verarbeitet, ohne ihm mehr davon zu sagen, als er hören wollte. Und hören wollte er nur, daß Rußland nicht anders regiert werden könne, als von einem

*) L'empire des Tsars.

zentralisierten Staats-Schinowniktum, und daß deshalb die Selbstverwaltung in Rußland ein Unding sei.

Wenn das wissenschaftliche Turnier der beiden Minister uns allenfalls als Kennzeichen für die Art der Kriegführung zwischen russischen leitenden Staatsmännern interessiert, so wird doch unsere Aufmerksamkeit weit stärker in Anspruch genommen von den Abschnitten der Schrift, in denen uns eine kurze Geschichte der Kämpfe geboten wird, die von 1864 bis 1900 zwischen den Landschaften und der Staatsregierung ausgefochten wurden (S. 63 ff.). Und man wird die Objektivität anerkennen müssen, mit der der Minister diese Kämpfe darlegt, indem er, die Fehler der Landschaften wenig beachtend, hauptsächlich auf das gewaltsame Vorgehen der Staatsregierung hinweist. Wir folgen seinen Darlegungen in gedrängter Kürze.

Das allständische Prinzip, sagt der Minister, erschien in unsern Institutionen plötzlich, ohne einen ihm vorausgehenden langen historischen Prozeß, der die gesellschaftlichen und ständischen Unterschiede schrittweise ausgeglichen hätte. In dem Rußland des Anfangs der sechziger Jahre vollzog sich ein tiefer Umschwung in den Anschauungen von Regierung und Gesellschaft. Die alten Ordnungen brachen zusammen; der politische Bau des Reiches, der so lange auf der ständischen Organisation und der Hierarchie der örtlichen Gesellschaften geruht hatte, fand sich Auge in Auge dem allständischen Prinzip gegenübergestellt; man mußte das System der örtlichen Verwaltung radikal ändern. Die allgemeine Strömung war auf eine politische Änderung gerichtet und hatte ihren Brennpunkt in der „Glocke“ Herzens. Die liberalen Ideen und der Konstitutionalismus waren damals so stark, daß sogar Katkow die Berufung einer allrussischen Landschaftsversammlung zur Organisation der öffentlichen Meinung befürwortete. Unter den Männern, die das Gesetz über die Organisation der Landschaften vorbereiteten, waren viele, die mit dem Führer in dieser Sache, Milutin, meinten, daß die Einführung einer Konstitution verfrüht, aber prinzipiell zu wünschen sei. Milutin wollte den Bau von unten beginnen, mit örtlichen Wahlkörpern, in denen das Land zur Selbstverwaltung erzogen werden würde; die Wahlkörper sollten die Keime für eine kräftige repräsentative Reichsregierung werden. Es ist bemerkenswert, wie objektiv und warm Witte an dieser Stelle die „hervorragenden Staatsmänner der sechziger Jahre“ gegen Angriffe Goremykins verteidigt, die „ihrer Zeit so viel Großes vollbrachten, wie ihre Nachfolger nicht leisteten, die sich um die Erneuerung unsers staatlichen und gesellschaftlichen Baues nach ihren innigen Überzeugungen mit freier Ergebenheit gegenüber ihrem Herrscher und nicht gegen sein Streben bemühten.“ Rechnet Witte sich zu ihren Gesinnungsgenossen?

In dem die Landschaftsinstitutionen ankündenden Manifest vom 31. März 1863 bezeichnete Alexander II. die vernünftige Ordnung der örtlichen Selbstverwaltung als die Grundlage des gesamten gesellschaftlichen Baues. Weiter hieß es: „Indem wir diese Einrichtungen bewahren, behalten wir uns vor, wenn sie durch die Praxis erprobt sein werden, an ihre weitere Entwicklung

nach Maßgabe des nach Zeit und Ort Nötigen zu gehn.“ Und in einer Depesche vom 14. April desselben Jahres an den russischen Botschafter in London sagte der Reichskanzler Fürst Gortschakow: „Das von unserm allerhöchsten Monarchen angenommene System enthält in sich den Keim, der durch Zeit und Erfahrung entwickelt werden soll. Es hat die Bestimmung, auf Grund provinzieller und municipaler Einrichtungen, die in England der Ausgangspunkt und die Grundlage von Größe und Wohlfahrt gewesen sind, zur administrativen Autonomie zu führen.“ In demselben Sinne sprach sich der Zar im August gegen Milutin aus: er habe keine Abneigung gegen eine repräsentative Staatsleitung, aber die Russen seien für eine Konstitution noch nicht reif.

In der Kommission, die das Landschaftsgesetz von 1864 ausarbeitete, präsiidierte ein so konstitutionell denkender Mann wie Milutin, und arbeitete man im Geist und in den Formen konstitutionellen Lebens. Aber sehr bald erstarkte neben der liberalen Strömung das Mißtrauen, die Furcht vor dem Reformeifer, besonders in dem von der Aufhebung der Leibeigenschaft erschütterten Adel und bald auch in den Regierungskreisen. Der neue Minister des Innern, Walujew, übernahm an Stelle Milutins den Vorsitz in der Kommission, und man begann in ihr zu lavieren, zwischen den beiden Prinzipien Ausgleiche zu suchen. Die Selbständigkeit der Landschaften wurde nicht mehr das klare Ziel der Arbeiten, sondern die ohne Gefährdung der staatlichen Autorität mögliche Befriedigung der hoch gespannten Erwartungen der liberalen Menge. Das Landschaftsgesetz bekam den unbestimmten Charakter, der das Ergebnis des Bestrebens war, sowohl die Anhänger als die Gegner der Reform zufrieden zu stellen: die ersten wurden mit der Zukunft getröstet, die andern damit beschwichtigt, daß die Kompetenzen der Landschaften äußerst elastisch bestimmt wurden. Insbesondere unterließ man, die Zelle des Gewebes, die selbständige Gemeinde zu schaffen. Im ganzen blieb die gesetzgebende Gewalt des Staats unangetastet, seine verwaltende Macht aber wurde stark zu Gunsten der neuen landschaftlichen Institute eingeschränkt als der repräsentativen Organe der örtlichen Bevölkerung. Die Regierungsgewalt spaltete sich und mußte zum Antagonismus führen. Von den ersten Jahren des Bestehens der Landschaften an machte sich dieser Antagonismus bemerkbar. Gegenseitiges Mißtrauen und Verdacht, je nach Umständen offene oder geheime Opposition, passiver Widerstand und sogar offener Kampf — das sind die Züge und die einzelnen Episoden der Geschichte dieser Beziehungen. Auf seiten der Regierung war die Macht, und die Ausbrüche der Landschaften waren deshalb zur Erfolglosigkeit verurteilt. Die äußere Erscheinung dieser Beziehungen ist diese: von der einen Seite unterdrückt das gowernementale Prinzip mehr und mehr das landschaftliche, andererseits strebt die Landschaft danach, aus dem engen Rahmen, den man ihr gegeben hatte, herauszukommen, zu einer realen Macht zu werden, sich ausführende Organe zu schaffen und Teilnahme an der Zentralverwaltung zu erlangen. Dieser Kampf ist nicht zufällig, keine psychologische Verirrung, sondern ein Prinzipienkampf.

Die Selbständigkeit der Landschaften war schon durch das Grundgesetz von 1864 beschränkt. Manche ihrer Beschlüsse konnten vom Gouverneur oder vom Minister des Innern inhihiert werden, wenn sie „den Gesetzen oder dem allgemeinen Nutzen des Staats“ widersprachen. Der elastische Begriff des staatlichen Nutzens ermöglichte eine immer fortschreitende Unterwerfung der Landschaften unter die Macht und Aufsicht des Gouverneurs. Durch Senatserklärung vom 16. Dezember 1866 wurde den Gouverneuren das Recht eingeräumt, jeder von den Landschaften erwählten Person die Bestätigung wegen mangelnder Wohlgesinntheit zu verweigern. Im folgenden Jahre wurde die Disziplinar-gewalt der Vorsitzenden der Landschaftsversammlungen (Abelsmarschälle) stark vermehrt. Diese Versammlungen kamen damit ganz in die Hände des ständischen Vorsitzenden und des Gouverneurs. Im Jahre 1879 erhielten die Gouverneure das Recht, landschaftliche Beamte wegen mangelnder Wohlgesinntheit zu entfernen. Durch verschiedene Verordnungen wurden die landschaftlichen Ärzte und Apotheker abhängig gemacht von den staatlichen Medizinalbehörden und Gouverneuren, die Schulkuratoren von den Schulräten, die Lehrer von den Inspektoren usw., woraus hervorgeht, daß die Regierung die landschaftliche Selbständigkeit einzuschränken, zu bloßem Schein zu machen, die Landschaften selbst aus selbständigen, nur unter der Kontrolle der Regierung stehenden Organen allmählich auf die Stufe bureaukratischer, dem Willen des Gouverneurs gehorsamer Behörden herabzusetzen strebte.

Damit parallel ging stufenweise eine Beschränkung der landschaftlichen Kompetenz. Durch Gesetz vom 21. November 1866 wurde das Recht der Landschaften, die Handels- und Industrieanstalten zu besteuern, eingeschränkt. Aber der ernstesten Einschränkung unterlag die Landschaft auf dem Gebiet des Volksunterrichts. In den ersten Jahren war der Landschaft eine sehr weite Teilnahme an der Fürsorge für das Volksschulwesen auf Grund des Gesetzes von 1864 eingeräumt worden, sodaß thatsächlich die Landschaft fast volle Herrschaft in der Volksschule gewann. Seit Graf D. Tolstoi Minister der Volksaufklärung geworden war, folgte einander eine Reihe von Maßregeln, die den Zweck hatten, die Landschaft von der thatsächlichen Leitung des Volksunterrichts zu beseitigen und sie auf die bloß ökonomischen Interessen zu beschränken. Im Jahre 1869 wurden staatliche Inspektoren kreiert, die 1871 das Recht erhielten, Volkslehrer wegen mangelnder Wohlgesinntheit zu entfernen und Beschlüsse der Schulräte zu inhihieren; 1873 wurde durch kaiserliches Reskript offen die Sorge ausgesprochen, daß die Volksschule zu einem Werkzeuge sittlicher Fäulnis des Volks werden könnte, weshalb den Abelsmarschällen aufgetragen wurde, in dieser Hinsicht besonders wachsam zu sein. Im Jahre 1874 wurden die Abelsmarschälle zu Vorsitzenden in den Schulräten gemacht, die Kompetenz der Schulräte wurde auf bloße Formen herabgesetzt, und die ganze Verwaltung der Schulen in Wirklichkeit in die Hände staatlicher Direktoren gelegt. Die Landschaften protestierten heftig gegen die Bedrückungen. Die Landschaftskommission von Charkow klagte 1880, der Volksschullehrer sei

in die Abhängigkeit von einer ganzen Reihe von Obrigkeiten geraten, angefangen bei den Schulräten, den Adelsmarschällen, den Inspektoren und Direktoren bis hinab zum Bezirkspolizisten und Landpolizisten, ja mittelbar bis zum Dorfgeistlichen und Gemeindefschreiber, von denen jeder in der Schule seine Rechte und Forderungen geltend mache. Der Lehrer verliere allen Boden, könne seine Pflicht nicht ernstlich erfüllen, und die Folge sei eine allgemeine Flucht der Volksschullehrer. Ähnliche Proteste kamen von andern Landschaften und Schulräten. So schrieb der Nowgoroder Schulrat: „Wenn sich noch so selbstlose Lehrer finden, die unter solchen Umständen ihre Pflicht gewissenhaft erfüllen, so muß man sich darüber verwundern, muß sich noch der Resultate freuen, die jetzt erzielt werden.“

Auf den andern Gebieten der Selbstverwaltung, wie Medizinalwesen, Wegebau usw., konkurrierten die Landschaften mit den in den Gubernien noch erhaltenen entsprechenden staatlichen Organen; „in dieser konkurrierenden Thätigkeit gewährte die Staatsregierung systematisch alle Vorzüge diesen letztern, die sie als die ihrigen ansah, und überließ der Landschaft nur eine untergeordnete, rein dienende Rolle. Diese Bevorzugung äußerte sich sogar in den unwesentlichsten, bedeutungslosesten Fragen, einschließlich der bescheidenen Angelegenheit der Wegereparaturen.“

„So wurde, sagt Witte weiter, die Selbständigkeit, diese Grundlage jeder Selbstverwaltung, und ebenso die Sphäre der landschaftlichen Kompetenz von der Regierung systematisch eingeengt. Offenbar traute sie der Landschaft nicht. Das Mißtrauen ist besonders klar zu erkennen in ihrem Verhalten zu den landschaftlichen Gesuchen. In Bezug auf diese Gesuche war die Regierung sogar nicht immer konsequent, äußerte sie sehr häufig ein übermäßiges Mißtrauen, indem sie auch solche landschaftliche Gesuche abwies, die eine ernste Begründung für sich hatten.“ So wurden alle landschaftlichen Gesuche abgewiesen, die Ausschließung der Steuerschuldner von der Wählbarkeit in die landschaftliche Vertretung, und die Geldstrafen für die stimmenden Glieder der Landschaftsversammlungen wegen unbegründeten Ausbleibens von den Sitzungen beantragten. Ganz besonders scharf aber war das Mißtrauen der Regierung gegen die Bitten der Landschaften um Schaffung eines untersten kleinen Verwaltungskörpers, um eine Vereinerlichung ihrer Thätigkeit und um Erlaß dieser oder jener allgemein staatlichen Gesetze.“

„Nach dem Grundgedanken des Gesetzes von 1864 sollte die Landschaft »eine dauernde Verbindung mit der Örtlichkeit und der Gesellschaft« aufrecht halten, aber zur Erhaltung dieser Verbindung gab ihr das Gesetz keinerlei Mittel. Es wurde nicht nur die landschaftliche Kommune, diese Urzelle der Selbstverwaltung, nicht geschaffen, sondern den landschaftlichen Kreisbehörden wurde nicht einmal anheimgegeben, selbst die Beschlüsse der Landschaften auszuführen. Unmittelbar handeln konnten die Landschaften nicht, teils weil das vom Gesetz verboten war (z. B. rücksichtlich der Naturallasten), teils deshalb, weil der Kreis eine zu große Einheit darstellt, deren lokalen Verschiedenheiten

und Besonderheiten nachzugehen die zentrale Kreisverwaltung außer stande ist. Ohne festen Boden und die nötige Verbindung mit der Örtlichkeit, ohne eigne ausführende Organe waren die Landschaften nicht nur außer stande, ihre Maßregeln richtig durchzuführen, sondern konnten nicht einmal das richtige Eingehen der landschaftlichen Steuern sichern, weshalb manche von ihnen manchmal in eine sehr bedrängte finanzielle Lage gerieten. Die niederen Polizeiamter waren schlechte Hüter der Interessen der Landschaften und erfüllten schlecht ihre Anordnungen, während ihnen doch die Ausführung der landschaftlichen Maßregeln oblag.

„Den gekennzeichneten Mangel ihrer Organisation suchten die Landschaften von den ersten Tagen seines Auftauchens an zu beseitigen. Diesem Ziele strebten die einzelnen Landschaften auf verschiedenen Wegen zu. . . . Alle landschaftlichen Gesuche in dieser Richtung aber wurden systematisch abgewiesen, und man darf annehmen, daß sich bei diesen Abweisungen die Regierung mehr von politischen Erwägungen leiten ließ; denn vom Standpunkt der Zweckmäßigkeit kam es keinem Zweifel unterliegen, daß die Landschaft ohne festen Boden und ohne Zusammenhang mit dem Wirkungsgebiet nicht erfolgreich wirken konnte und mit oder ohne ihren Willen manche ihrer wichtigsten Pflichten versäumen mußte. Ganz besonders mißtrauisch verhielt sich die Regierung zu den Versuchen der Landschaften, eine engere Verbindung zwischen sich und der bäuerlichen Selbstverwaltung herzustellen. Die Mehrheit der Bevölkerung der Gubernien machen die Dorfbewohner aus; auf Befriedigung der Bedürfnisse dieser Volksklasse waren denn auch anfänglich alle Bemühungen der landschaftlichen Ämter gerichtet. Die landschaftlichen Vertreter meinten, daß die Sorge um die Bedürfnisse des bäuerlichen Standes die alltäglichste und hauptsächlichste sei, daß zur Befriedigung dieser Bedürfnisse das sorgfältigste Bekanntwerden mit dem Sein und den Lebensbedingungen der örtlichen Bauern unumgänglich sei; sonst konnte es immer vorkommen, daß Unwesentliches befriedigt wurde und Wesentlicheres nicht. Die Regierung jedoch erachtete nicht bloß für unmöglich, die bäuerliche Selbstverwaltung*) in den Bau der Landschaftsinstitutionen einzufügen, etwa durch Errichtung einer allständischen Dorfgemeinde, sondern verhielt sich zu den Bemühungen der Landschaften um die Bedürfnisse des Bauernstandes sogar höchst abwehrend.“ So verbot z. B. der Minister des Innern im Jahre 1874 der Landschaft von Taurien, die sich um die Volksernährung kümmern wollte, alle örtlichen Untersuchungen über die wirtschaftlichen Bedürfnisse und die Ausstattung mit Land bei den Bauern. „So wurde der landschaftlichen Selbstverwaltung, die berufen war, »für die örtlichen Bedürfnisse und den Nutzen der Bevölkerung zu sorgen«, in Wirklichkeit das Recht genommen, diese Bedürfnisse des Volkes durch Untersuchung seiner Lage zu erfahren.“

*) Die Bauerngemeinde ist das einzige ständische Institut in Rußland, das sich seit lange einer unangestasteten gefestigten Selbstverwaltung erfreut.

„Während die Regierung das Streben der Landschaften, im Lande Wurzel zu schlagen, in eine engere Verbindung mit der bürgerlichen Selbstverwaltung zu treten, nicht erlaubte, verhielt sie sich mit womöglich noch größerm Mißtrauen gegen die Einigung der landschaftlichen Thätigkeit zur Herstellung einer Verbindung unter den einzelnen Landschaften.“ „Ganz zu Anfang ihres Bestehens hatten die landschaftlichen Ämter das Recht, unter ihrer Verantwortung und ohne Präventivzensur ihre Berichte, Unterlegungen und Journale zu drucken. Damals überboten sich die Zeitungen in dem Eifer, über die Thätigkeit der landschaftlichen Versammlungen zu berichten; die öffentliche Meinung interessierte sich lebhaft für diese Thätigkeit, und es begann eine Gemeinschaft zwischen landschaftlichen Kreis- und Gubernialämtern aufzutreten. Aber schon am 13. Juni 1867 erschien ein Allerhöchst bestätigtes Gutachten des Reichsrats, das verbot, ohne vorgängige Erlaubnis der örtlichen Gubernialobrigkeit die in den landschaftlichen, städtischen und ständischen gesellschaftlichen Versammlungen gefaßten Beschlüsse, Sitzungsberichte usw. und ebenso die vorhergegangnen Debatten und Reden zu drucken. Trotz dieser ersten verbotenden Maßregel, deren Wirkung, nach den Worten Koschelews, sehr scharf war, fuhren die Landschaften fort, mit allen Kräften nach einer Einigung ihrer Thätigkeit zu ringen. Sie setzten einen gegenseitigen Austausch der Berichte fest und bemühten sich, dem Punkt . . . des Gesetzes über die Landschaftsinstitutionen eine weite Anwendung zu geben, durch den ihnen erlaubt war, Beschlüsse zu fassen über Beziehungen oder Vereinbarungen mit andern Versammlungen in Sachen, die allgemeine Verordnungen der Regierung und Fragen nach den gesetzlichen Grenzen der Kompetenz der Versammlungen betrafen. Zugleich begannen die Landschaften Gesuche anzuregen um Gestattung allgemeiner Versammlungen zur Beratung von Fragen, die mehrere Landschaften betrafen, und um Genehmigung der Herausgabe eines gesamtlandschaftlichen gedruckten Organs.“

„Man muß, so scheint es, anerkennen, daß alle diese Bestrebungen und Gesuche der Landschaften mit dem Grundgedanken des Gesetzes von 1864 übereinstimmten, dessen Ziel es war, die Landschaften zu einigen, in ihnen eine selbständige und regelrechte öffentliche Meinung heranzubilden.“ Man muß ebenso zugeben, daß das Streben nach Einigung der landschaftlichen Thätigkeit auch eine tiefe praktische Begründung hatte. Die Zerrissenheit der Landschaften und die Unmöglichkeit geschäftlichen Verkehrs unter ihnen mußten äußerst schädlich auf den Gang der landschaftlichen Sache wirken; in ihm konnte keine Einheitlichkeit sein, auch in den Zweigen der Wirtschaft, in denen eine solche Einheitlichkeit wesentlich notwendig war, nicht bloß im Interesse der einzelnen Landschaften, sondern auch im Interesse des Reichs. . . . Weiter kann man die unzweifelhafte Thatsache nicht leugnen, daß die benachbarten Landschaften immer die engsten und unzerreißbar miteinander verbundenen Interessen haben werden und haben müssen. . . . Der Kampf mit Epidemien, mit schädlichen Tieren und Insekten kann von einer einzelnen Landschaft nicht

mit Erfolg geführt werden. Der Bau der Verkehrsstraßen zwischen benachbarten Gubernien, die Verteilung des Risikos bei landschaftlicher Versicherung auf ein breiteres Gebiet, die Gründung von Pensionskassen für die landschaftlichen Beamten usw. — das alles ist nicht anders möglich, als nach Übereinkommen mehrerer an der Sache interessierter Landschaften. Endlich vermag man eine scharfe Grenze zwischen „örtlichen wirtschaftlichen Nutzen und Nöten“ und „allgemeinen Reichsinteressen“ gar nicht zu ziehn. . . . Alles dieses zusammen rechtfertigt vollkommen das Streben der Landschaften nach Einigung ihrer Thätigkeit. . . .

Die Regierung sah jedoch alle diese Versuche . . . ganz anders an: sie sah ohne Zweifel in der Einigung der Landschaften eine Gefahr. Das von dem Grundgesetz von 1864 den Landschaften gewährte Recht, sich untereinander zu vereinbaren, wurde immer weiter eingeschränkt, erfuhr eine immer engere Auslegung, und alle Versuche der Landschaften, es anzuwenden, wurden von der Regierung abgeschnitten, sogar bei der größten von den Landschaften angewandten Vorsicht, sodaß z. B. eine Landschaft (Charkow) eine Unterlegung einsandte, in der sie die Regierung bat, ihr die Möglichkeit der Anwendung des Gesetzes anzugeben. Weiter beschränkte ein Zirkularbefehl vom Jahre 1868 den Verkehr der Landschaften untereinander und ihre Öffentlichkeit; alle Zusammenkünfte mehrerer Landschaften, die Gründung eines gemeinsamen Organs, das alles wurde an der Wurzel abgeschnitten. Endlich verbot man, in der Presse überhaupt von Zusammenkünften der Landschaften zu reden.

(Schluß folgt)



Das preußische Finanzministerium und seine Aufgaben im nächsten Jahrzehnt



Als Anfang Mai dieses Jahres Dr. von Miquel nach fast zwölfjähriger Ministerthätigkeit aus seinem Amte schied, um, wie man sich auszudrücken beliebte, durch einen seiner Schüler ersetzt zu werden, da war es eigentlich nur natürlich, wenn sein Nachfolger auf den ersten Blick und in erster Reihe darauf hingewiesen zu sein schien, schlechtthin auf den Wegen des erfolggekrönten Vorgängers weiter zu wandeln. Miquel hatte kraft seiner bedeutungsvollen Vergangenheit, seiner parlamentarischen Erfahrung und Geschicklichkeit, seinen Erfolgen in der städtischen Verwaltung, seiner Klugheit und Beredsamkeit einen ungewöhnlichen Einfluß auf die gesamte Staatsverwaltung und auf die Gesetzgebung in Reich und Staat ausgeübt. Dem Ziel und dem Erfolg seiner Amtsführung war fast