Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Verwaltung, Behörden und Stände in Rußland

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

Visual Library

Selbstverwaltung gab. Die jetzt angestrebte Schaffung eines höhern, einigenden Organismus setzt voraus, daß sich die Minderheit der Mehrheit unterwirft. Über den einzelnen Teilen muß das Ganze herrschen, namentlich in kritischen Zeiten. Ob dann aber gemeinschaftliche Willensäußerungen auf so entfernt liegende und verschiedne Bestandteile wie das Mutterland, Kanada, Westindien, Südafrika und Australien ausgedehnt werden können, das ist nicht so ganz sicher, wie es auf den ersten Blick scheinen möchte. Man denke nur einmal an einen Krieg mit Gegnern, die zur See ernstlich in Betracht kommen — und auf einen solchen Fall ist der Plan ja gerade zugeschnitten. Wenn Englands Flotte nicht überall sein kann, so sind entlegne Häfen und die Handelsschiffe auf offner See nicht sicher vor Handstreichen feindlicher Kreuzer. Dann wird z. B. an Australien die Frage herantreten, ob es sich diesen Gefahren aussetzen, oder ob es durch eine Unabhängigkeitserklärung mit einemmal Ruhe gewinnen solle. Je mehr für England darauf ankäme, desto wahrscheinlicher wird ein unerwünschter Entschluß.

Kanada vollends ist ein Besitz, der in dem Augenblick aufs äußerste gefährdet wird, wo ein Krieg Englands mit den Vereinigten Staaten ausbricht. Eine Verteidigung der Grenze ist undenkbar. England kann Quebec, Montreal, Winnipeg und Vancouver nur verteidigen, indem es Newyork, Boston, Neworleans und San Francisco angreift. Kommt es zum Kriege, so werden sich Unionstruppen sofort Kanadas bemächtigen. Wenn dieses nicht etwa durch eine Unabhängigkeitserklärung der Annexion zuvorkommt, so ist ihm die liebevolle Umarmung sicher.

Verwaltung, Behörden und Stände in Rußland*)

Das große russische Reich erscheint mit seinen vielen in Sprache, Sitte und Religion verschiednen Völkern wie ein buntes Mosaik, das durch einen verbindenden Kitt zu einem einzigen Stein geworden ist. Es macht in politischer Beziehung ein unteilbares Ganzes aus, worin nur der Wille des selbstherrschenden Kaisers maßgebend sein soll. Dieses Regierungsprinzip wurzelt ebenso tief in der Geschichte des russischen Volks, wie in den geographischen Verhältnissen des Landes: in dem Maße, wie das Großfürstentum Moskau erstarkte und sich in das große allrussische Reich auswuchs, nahm die Herrschergewalt des Zaren zu und befestigte sich die mit ihr verbundne Zentralisation der Verwaltung. Die weiten Ebnen Osteuropas aber begünstigen diese Zentralisation ebenso, wie sie die politische Einigung erleichtert haben. Nur mit Hilfe einer festgefügten Verwaltungsmaschine, mit Hilfe des viel und oft mit Recht geschmähten Tschinownitschestwo, des Beamtentums, konnte es jedoch gelingen, die Masse der auch in ihrer Abstammung so grundverschiednen Volkselemente in ein einheitliches Volk zu verschmelzen. Auch nur durch die Vereinigung

*) Nach Kowalewski, Rußland am Ende des neunzehnten Jahrhunderts.

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

aller Macht in einer Hand vermochte das nach allen Seiten offne Reich seine Unabhängigkeit gegen seine Nachbarn zu behaupten. Die langen Kämpfe aber, die es darum mit dem Westen und Osten zu führen hatte, beschleunigten trotz aller Rückfälle die Entwicklung zum Absolutismus. Zweifellos hat dieser Absolutismus einen stark orientalischen Anstrich gehabt, wie aus der bekannten Äußerung des Grafen Panin — „Unsre Verfassung ist ein durch den Zarenmord gemäßigter Absolutismus" — zu entnehmen ist. Zweifellos bedeutet er „Macht." Es ist darum entschieden ein Verdienst des Zarentums, diese Macht selbst und freiwillig durch gesetzliche Bestimmungen beschränkt und dadurch den despotischen Absolutismus modern umgestaltet und zu einer erträglichen Regierungsform gemacht zu haben. Selbst Treitschke stellt diesem solchergestalt gemäßigten Absolutismus, den er in den sozialen Verhältnissen und dem Kulturzustande begründet sieht, unter einsichtigen Herrschern noch eine lange Zukunft in Aussicht.

Der Zar vereinigt zwar in seiner Hand die gesetzgebende, die administrative und die höchste richterliche Gewalt, aber er läßt sie in gesetzlich genau festgelegten Formen durch besondre Organe ausüben.

Für die Legislative ist die oberste Behörde des Staats der Reichsrat, der sich aus den durch Allerhöchstes Vertrauen berufnen ständigen Mitgliedern und den Ministern zusammensetzt, dem aber das Recht der Initiative nicht zusteht. Seine Hauptaufgabe ist die Durchberatung der in den Ministerien bearbeiteten, ihm mit Allerhöchster Genehmigung vorgelegten Gesetzentwürfe in den Kommissionen (Departements) und im Plenum. In dieser Beziehung ersetzt also der Reichsrat das Parlament eines konstitutionell regierten Staats, wenn ihm auch bei weitem nicht die Rechte einer Volksvertretung zugebilligt sind, und er durchaus abhängig von dem Willen des Staatsoberhaupts erscheint, denn der Monarch ist nicht an die Beschlüsse des Reichsrats gebunden, und nur sein Wille wird Gesetz. Aber man muß doch anerkennen, daß diese Gesetzesmaschine in aller Stille gut läuft, die Gesetzesmaterie gründlich durcharbeitet, und da eine Obstruktion natürlich ganz ausgeschlossen ist, sich auch keine Opposition geltend macht, die für die nächste Wahlparole zu sorgen hat, in kurzer Zeit meist brauchbare Gesetze liefert. Wer sie studiert, wird allerdings finden, daß die Neigung stark ausgeprägt ist, alles zu reglementieren, für alle möglichen Fälle Vorsorge zu treffen, und daß dadurch die auf eignem Ermessen beruhende Gewalt des Beamtentums zum Schaden des öffentlichen Interesses über Gebühr eingeschränkt wird. — Der Reichsrat hat übrigens auch auf administrativem Gebiet Einfluß: seiner Begutachtung unterliegen gewisse Verwaltungsangelegenheiten, die der Allerhöchsten Entscheidung unterbreitet werden müssen, wie Verfügungen über die Handhabung der Gesetze und über außerordentliche Maßnahmen, z. B. zur Beseitigung von Notständen, sodann besonders wichtige Angelegenheiten der äußern Politik, wie Kriegserklärung und Friedensschluß, ferner der Reichseinnahmen- und Ausgabenetat, die Einzeletats der Ministerien und endlich die alljährlichen Abrechnungen über Einnahmen und Ausgaben. Die Geschäfte des Reichsrats führt die Staatskanzlei mit einem Staatssekretär als Chef.

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

Die andern Verwaltungsangelegenheiten entscheidet der Monarch nach vorhergegangner Prüfung durch die zuständigen höchsten beratenden Verwaltungsbehörden. Die wichtigsten dieser Behörden sind der Ministerrat und das Ministerkomitee. Der Ministerrat, der aus der Reformzeit der Regierung Alexanders des Zweiten stammt, sollte ein gemeinsames Wirken der Fachminister im Gesamtinteresse des Staats gewährleisten und die vornehmste administrative Behörde unter dem Vorsitz des Herrschers werden. Tatsächlich ist er nicht zu dieser Bedeutung gelangt, auch zu keinem ständigen Organ der Regierung geworden, sondern er wird jedesmal vom Kaiser zu bestimmten Zwecken berufen und durch Personen ergänzt, die das Allerhöchste Vertrauen heranzieht. Anders das Ministerkomitee, das im Grunde derselben Bestimmung dienen soll, aber einen erweiterten Aufgabenkreis gewonnen hat und eine ständige Behörde unter dem Vorsitz eines vom Kaiser ernannten Würdenträgers ist. Mitglieder sind die Vorsitzenden der Departements des Reichsrats, die Minister, der Geschäftsleiter der Kodifikationsabteilung beim Kriegsrat und besonders ernannte Vertrauenspersonen des Monarchen, neuerdings auch der Thronfolger. Der Begutachtung durch das Komitee werden alle Angelegenheiten unterworfen, die mehrere Ministerien angehn oder von ihnen bearbeitet werden müssen, ferner solche, über deren Entscheidung und Ausführung ein Minister in Zweifel ist, oder die außerhalb der ihm eingeräumten Machtbefugnis liegen, und endlich eine Reihe von besondern Angelegenheiten, die entweder grundsätzlich der Entscheidung einer höchsten Verwaltungsinstanz bedürfen oder in Zusammenhang mit der legislativen Tätigkeit stehn (Polizei, Volksernährung, Zensur, Satzungen von Aktiengesellschaften, Gesuche um Eisenbahnkonzessionen u. a.). Als höchstes Verwaltungsorgan des absolut regierten Staats hat das Komitee ebenso wie die übrigen Körperschaften doch nur die Befugnisse einer beratenden Behörde, denn seine Beschlüsse müssen dem Zaren unterbreitet werden und werden durch dessen Zustimmung zu einem Akt des Staatsoberhaupts auf administrativem Gebiete. Nur eine kleine Anzahl weniger wichtiger Entscheidungen fällt das Komitee aus eigner Machtvollkommenheit. Nachdem nun in der letzten Zeit der sehr bedeutende bisherige Finanzminister Witte zum Vorsitzenden des Ministerkomitees ernannt worden ist, will es scheinen, als ob dieser Institution eine größere Bedeutung in der Staatsverwaltung gegeben werden solle. Denn wenn auch aus den Abschiedsworten des Ministers an seine Beamten eine gewisse Elegie klingt, und eine vielleicht vorübergehende Mißstimmung des Zaren gegenüber den Grundsätzen Wittes ahnen läßt, so ist Witte doch nicht der Mann, auf dem wahrscheinlich erstrebten Wege zur Stellung eines Reichskanzlers Halt zu machen. Weil er zugleich mit der Fortführung der Handelsvertragsverhandlungen mit Deutschland beauftragt worden ist und den Vorsitz in der Außerordentlichen Kommission zur Beratung des landwirtschaftlichen Notstandes behält, kann nicht wohl angenommen werden, daß er auf die übliche Weise in einer Sinekure kalt gestellt werden sollte. So ist der Schluß nicht unberechtigt, daß Wittes staatsmännische Befähigung und seine Autorität gegenüber den Fachministern vielleicht dazu ausgenutzt werden soll, die vielfach auseinander strebenden Tendenzen der einzelnen Ministerien in ein einheitliches Gleise zu zwingen, und

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

daß die Willkürlichkeiten der Minister aufhören, die Zentralgewalt im Ministerkomitee gestärkt und der örtlichen Verwaltung ein etwas weiterer, aber eben durch die Zentralgewalt beschränkter Spielraum gewährt werden soll.

Neben dem Ministerkomitee als oberstem beratenden Kollegium auf dem Gebiete der allgemeinen Verwaltung treten für gewisse Zweige der Verwaltung besondre Kronräte in Tätigkeit, wie der Admiralitätsrat, der Kriegsrat und das Finanzkomitee. Die besondre Aufgabe des Finanzkomitees ist es, Fragen der Finanzverwaltung zu erledigen, die z. B. den Staatskredit oder den Abschluß äußerer Anleihen oder Konversionen betreffen. Abgesehen von diesen ständigen Kronräten gibt es zeitweilige als beratende Organe des Monarchen für ganz bestimmte Fragen von besondrer Wichtigkeit; so hat es ein kaukasisches und ein sibirisches Komitee und ein solches für das Königreich Polen gegeben, und so ist unter der Regierung des verstorbnen Zaren das Komitee für die sibirische Eisenbahn gebildet worden. Es ist also Brauch, daß der Monarch erst nach vorhergegangner, je nach der Wichtigkeit der gegebnen Frage mehr oder minder gründlicher Durchberatung in einer der zuständigen beratenden Körperschaften des Reichs seine Entschlüsse faßt und Verordnungen erläßt.

Während der Monarch aber auf legislativem und administrativem Gebiet selbst und unmittelbar entscheidet, ist die Rechtspflege durch die Justizreform Alexanders des Zweiten selbständig und unabhängig gemacht worden. Es wird im Namen des Zaren Recht gesprochen, er selbst trifft jedoch keine Entscheidung. Auch jeder Einwirkung auf den Gang des Verfahrens bei der Rechtsprechung hat er sich begeben, und er läßt nur die Oberaufsicht darüber in seinem Namen durch eine besondre höchste Behörde, den regierenden Senat, führen. Der Senat ist eine Einrichtung Peters des Großen. Ursprünglich oberste Behörde auf allen Zweigen der Verwaltung hat er im Lauf der Jahre mancherlei Veränderungen über sich ergehn lassen müssen und mit der Einrichtung der Ministerien und des Reichsrats entschieden seine frühere Bedeutung als Spitze der gesamten innern Verwaltung eingebüßt. Heute hat er auf legislatorischem und administrativem Gebiete nur noch über die richtige Ausführung der Befehle des Herrschers zu wachen, die erlassenen Gesetze zu veröffentlichen und einige weniger wichtige Funktionen, wie z. B. die Verleihung von Adelspatenten, wahrzunehmen. Seine wichtigsten Aufgaben liegen auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts (Entscheidung über Beschwerden gegen unrichtige Handlungen und Verfügungen von Behörden und Beamten bis zu den Ministern hinauf) und auf dem Gebiete der Rechtspflege, wo er Revisionsinstanz für alle in niedrer Instanz entschiednen Kataster-, Zivil- und Strafprozeßsachen ist. Bei der Einführung der neuen Gerichtsordnung wurden die verschiednen bestehenden Kassationsgerichtshöfe mit dem Senat vereinigt, und ihm die Eigenschaft als oberster Kassationshof beigelegt.

Das Oberhaupt der gesamten Staatsverwaltung, der absolute Monarch, ist zugleich Oberhaupt der rechtgläubigen Kirche, eine Stellung, die besonders gegenüber den angrenzenden Theokratien des Orients für die Machtentwicklung Rußlands in Asien nicht ohne Bedeutung ist. Die Aufsicht auf diesem Gebiet läßt der Zar durch den Heiligen Synod führen. Der Heilige Synod setzt sich

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

aus eigens ernannten Metropoliten, Erzbischöfen und Bischöfen zusammen; er hat in Sachen der Kirchenverwaltung der rechtgläubigen Kirche ähnliche Rechte wie der Senat auf dem Gebiete der Zivilverwaltung; er darf sogar dem Monarchen die seiner Kompetenz unterliegenden Gesetzesvorschläge unterbreiten, ohne daß sie im Reichsrat durchberaten werden. Zugleich ist der Sinod höchste Verwaltungsbehörde in geistlichen Angelegenheiten und oberstes geistliches Gericht. Der Oberprokuror des Sinod hat seiner Verwaltung gegenüber die Rechte eines Ministers mit dem Rechte des Immediatvortrags im Namen des Sinod, an den er die Allerhöchsten Anordnungen für kirchliche Angelegenheiten vermittelt. Die Kirche wird also tatsächlich vom Kaiser regiert. Sie „erhebt daher ihrerseits ganz konsequent den Anspruch, daß es unter dem weißen Zaren keine andern Untertanen gebe, als Orthodoxe." *) Sie hält an ihren Rechten streng fest, vermag aber aus Gründen der Politik, eben weil sie vom Herrscher regiert wird, namentlich gegen Angehörige orientalischer Religionsgenossenschaften eine weitgehende Duldung zu beweisen. Russische Kolonisation beginnt niemals mit der sogenannten Heidenmission, sondern sie läßt alle neuen Untertanen, zunächst wenigstens, nach ihrer Façon selig werden. Das ist entschieden eine der Ursachen der großen Erfolge der russischen Politik in Asien. Wohl aber ist die Stellung der orthodoxen Kirche dem römischen Katholizismus gegenüber, der nie eine Landeskirche werden kann, auf Abwehr und Angriff zugleich gerichtet.

Wir haben bisher nur die im wesentlichen beratenden Organe der höchsten Regierungsgewalt kennen gelernt. Ihre ausführenden Organe sind die Ministerien. Sie stammen aus der Zeit Alexanders des Ersten und sind nach Organisation und Befugnissen durchaus denen der andern europäischen Staaten zu vergleichen. Der Minister hat zu seiner Verfügung einen Gehilfen und den Rat, ein Kollegium, dessen Meinung in allen wichtigen Angelegenheiten eingeholt werden soll, aber für den Minister nicht verbindlich ist. In einigen Ministerien hat der Rat seine Bedeutung an Kollegien verloren, die zu bestimmten Zwecken gebildet werden und sich aus Angehörigen des Ministeriums, Vertretern andrer beteiligter Ressorts und sonst berufnen Vertretern interessierter Bevölkerungsklassen zusammensetzen (wie z. B. der Tarifrat beim Finanzministerium und der Statistikrat beim Ministerium des Innern). Die Ministerien bestehn aus Departements, die ohne Unterschied für ihre Bedeutung Kanzleien, Verwaltungen, Hauptverwaltungen und Abteilungen heißen. Sie entscheiden aus eigner Machtvollkommenheit über eine Anzahl laufender Angelegenheiten und bringen andre zum Vortrag bei dem Minister.

Zahl und Zuständigkeit der Ministerien haben im Lauf der Jahre ziemlich häufig gewechselt. Es gibt ein Ministerium des Äußern, ein Kriegs- und ein Marineministerium, ein Ministerium des Innern mit sehr weitgehenden Befugnissen und Abteilungen für Polizei, Zensur, allgemeine Statistik, Post und Telegraphen, ständische Einrichtungen und ländliche Selbstverwaltung, Medizinal- und Veterinärwesen, Volksernährung und öffentliche Armenpflege, Bauwesen und das Kirchenwesen der andern Konfessionen. Weiter sind zu nennen das

*) Treitschke, Politik II, S. 124.

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

Justizministerium, das sehr wichtige Finanzministerium, zu dessen Aufgaben außer dem Reichsfinanzwesen die Verwaltungen der direkten und der indirekten Steuern, der Zölle, des Branntweinmonopols, ferner Kredit, Handel, Fabriken, Handelsschiffahrt und Häfen (neuerdings Hauptverwaltung unter einem Großfürsten), endlich Eisenbahntarifpolitik gehören, das Ministerium für Landwirtschaft und Reichsdomänen, unter das auch Bergbau und Hüttenbetrieb gestellt sind, das Ministerium für das Verkehrswesen, das Ministerium für die Volksaufklärung, die Hauptverwaltung der Reichspferdezucht und zuletzt die Reichskontrolle, der russische Oberrechnungshof. Außer diesen Ressorts, die sämtlich dem Senat untergeordnet sind und sich eine Prüfung ihrer Etats durch die Reichskontrolle gefallen lassen müssen, gibt es noch vier Ämter mit besondern Befugnissen, die unmittelbar unter dem Monarchen stehn: erstens das Ministerium des Kaiserlichen Hauses für die Verwaltung des Besitztums der Kaiserlichen Familie und der zum Unterhalt des Kaiserlichen Hauses bestimmten Domänen — der Minister ist zugleich Kanzler sämtlicher kaiserlich russischer Orden —, zweitens die Kanzlei Sr. Kaiserlichen Majestät, in der alle Angelegenheiten zusammenlaufen, die der Entscheidung des Monarchen unterbreitet werden müssen, drittens die Kanzlei Sr. Majestät für die Stiftungen der Kaiserin Maria Fjodorowna, eine ganz eigentümliche Institution. Die Gemahlin Kaiser Pauls, Maria Fjodorowna, die ihre ganze Tätigkeit wohltätigen Zwecken und der Fürsorge für den Unterricht des weiblichen Geschlechts widmete, hatte die Gründung einer großen Anzahl von Anstalten und zu deren Erhaltung die Überweisung verschiedner Monopolien, wie z. B. des Spielkartenmonopols und der Theaterbillettsteuer, durchgesetzt. Nach ihrem Ableben im Jahre 1828 übernahmen der damalige Kaiser und die Kaiserin das Kuratorium dieser Anstalten persönlich; die Verwaltung wurde einer besondern Kanzlei übertragen, die durch den Vormundschaftsrat — auch eine der zahlreichen Sinekuren für langgediente Generale und Staatsbeamte — die Entscheidung des Monarchen über die wichtigsten Verwaltungsmaßnahmen und auch einige grundsätzlich zu regelnde Angelegenheiten einholt. Viertens besteht eine Kanzlei Sr. Majestät für Bittgesuche, die alle an die Person des Monarchen gerichteten Bittschriften und Gnadengesuche bearbeitet und auch eine gewisse Bedeutung im russischen Staatsleben hat.

Die örtliche Verwaltung in Rußland hängt von der großen Ausdehnung des Gebiets und der verschiednen Zusammensetzung seiner Bevölkerung nach Sprache, Stamm und Kulturentwicklung ab. Eine volle einheitliche Regelung wäre bei der Verschiedenheit der Volksstämme, die zum Teil der europäischen Kultur nahestehn, zum Teil aber, wie die Bergvölker des Kaukasus, noch halbwild sind, oder wie die nomadisierenden Eingebornen Sibiriens noch fast im Urzustand leben, unmöglich. Die Gesamtheit der örtlichen Verwaltung bietet deshalb ein recht buntes Bild wegen der Vielgestaltigkeit ihrer langsam und allmählich entwickelten Organisation, wegen der Angliederung immer neuer Bausteine an das alte Gebäude und wegen der zeit- und ortgemäßen Umbauten, in denen man mehr oder minder deutlich bemerkbare Spuren des gelegentlichen Wechsels in der Verwaltungspraxis und der Änderungen in der Art und Weise erkennen kann.

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

Der Grund- und Eckstein des Ganzen ist das schon genannte Prinzip einer weitgehenden Zentralisation, die in den Reformen Peters des Großen ihre Auferstehung feierte und in der Landeseinteilung in „Gouvernements" ihren Ausdruck fand. Ein andres Gepräge zeigen die durch die große Nachfolgerin des großen Autokraten, Katharina die Zweite, getroffnen Einrichtungen: ihre Reformen streben die Dezentralisation und die ständische Selbstverwaltung an. Sie haben, soweit sie die örtliche Verwaltung betreffen, äußerlich zwar den Wechsel der Zeiten überdauert, dem Wesen nach sich jedoch nicht lange gehalten. Nachdem schon unter Paul dem Ersten manches davon abgebröckelt war, fand mit der Einführung der Ministerien das Prinzip straffster Zentralisation wiederum Eingang. Jedes Ministerium schuf sich durch alle Instanzen hindurch seine eignen, von der örtlichen Gouvernementsverwaltung fast unabhängigen Organe. Diese Neuschöpfungen fügten sich ohne weiteres in den Zuschnitt des Vorhandnen ein, jedoch ohne innerlich recht mit ihm zu verwachsen. Ganz neues Leben brachten in die alten ständisch-bureaukratischen Formen der Staatsverwaltung die landschaftlichen und die städtischen Organisationen Kaiser Alexanders des Zweiten, die grundsätzlich die ganze Bevölkerung zur Selbstverwaltung auf wirtschaftlichem Gebiet heranziehn sollten. Leider konnten sich die gesunden Keime der Alexandrinischen Reformen in dem hierfür noch nicht genügend vorbereiteten Boden nicht so entwickeln, wie es der Kaiser und sein geistreicher Ratgeber Graf Bljudoff erwartet hatten. „Vor dem stillen, passiven Widerstande der besitzenden Klassen blieb Alexander der Zweite auf halbem Wege stehn," *) und sein Nachfolger trat einen großen Schritt zurück. So ist es gekommen, daß die schwachen Anfänge der Mitregierung des Volks in ziemlich unharmonischem Zusammenleben neben der straffen Zentralisation in der unmittelbaren Staatsverwaltung, kurz gehalten, fortbestehn. Es ist eine unerläßliche Aufgabe der nächsten Zukunft, die verschiednen Teile des ganzen, ziemlich komplizierten gewordnen Verwaltungsmechanismus zu einem mehr einheitlichen Ganzen zu verschmelzen, dabei aber den örtlichen Gewalten erweiterte Befugnisse und der Bevölkerung einen erhöhten Anteil an der Verwaltung zuzubilligen. Einstweilen hat der jetzige Minister des Innern als seine wichtigsten Aufgaben die Herbeiführung einer Dezentralisation in der gesamten Verwaltung des Reichs und die Besserung der Lage des Bauernstandes bezeichnet und die gesamte Presse zu lebhaftestem Meinungsaustausch über das Für und das Wider der ersten beiden Fragen veranlaßt. Eine Erörterung darüber wird nicht ohne Interesse sein, muß aber einer besondern Bearbeitung vorbehalten bleiben.

Das ganze Reich ist in 78 Gouvernements und 18 Gebiete, die sich aber in der Organisation ihrer Verwaltung nicht voneinander unterscheiden, eingeteilt. Eigne Verwaltungsbehörden haben die Insel Sachalin und die vier Stadthauptmannschaften Petersburg, Odessa, Sewastopol und Kertsch-Jenikalé, die von den Gouvernements abgezweigt und unmittelbar unter die Zentralbehörden gestellt worden sind. Die Gouvernements und die Gebiete bestehn aus Kreisen (Ujésd oder Ókrug), die man als niederste Verwaltungseinheit ansehen muß.

*) Treitschke, Politik II, S. 125.

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

Die Untereinteilung des Kreises ist nicht einheitlich für alle Zweige der Verwaltung: es gibt Polizeibezirke, Landschaftshauptmannschaften, Bezirke für Untersuchungsrichter usw., deren Grenzen sich keineswegs decken.

An der Spitze der Gouvernementsverwaltung steht der Gouverneur, zugleich als Vertreter der höchsten Regierungsgewalt und als Organ des Ministeriums des Innern. In seiner Eigenschaft als Regierungsvertreter liegt ihm die Veröffentlichung der Gesetze, der Erlaß von Ausführungsbestimmungen zu den Verordnungen über die allgemeine Ruhe, Ordnung und Sicherheit und die Aufsicht über sämtliche Verwaltungseinrichtungen und über die Beamten des Gouvernements sowie über die Einrichtungen der ländlichen, gesellschaftlichen und ständischen Selbstverwaltung ob. Als Organ des Ministeriums des Innern verfügt der Gouverneur über die Polizei, und er hat dabei seine Hauptaufgabe in der Erhaltung der Sicherheit und in der Fürsorge für Volksernährung und Wohlfahrt zu sehen. Welche Bedeutung gerade diesem Zweige der Tätigkeit des Gouverneurs beigelegt wird, ergibt sich aus der Maßregelung des Gouverneurs von Poltawa im vorigen Jahre infolge der dortigen Bauernunruhen. — Dem Gouverneur zur Seite steht die Gouvernementsverwaltung, eine kollegiale Behörde, in der er den Vorsitz führt. Nach der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers (Einrichtung der Gouvernements im Jahre 1775 durch Kaiserin Katharina die Zweite) sollte die Gouvernementsverwaltung unmittelbar unter der Aufsicht des Senats und des Herrschers ohne Zwischeninstanz alle Zweige der örtlichen Verwaltung in sich vereinigen. Aber mit der Zeit hat sie diese Bedeutung verloren: die Einrichtung der Ministerien mit ihren besondern Organen, sodann die Reformen Kaiser Alexanders auf dem Gebiet der ländlichen Selbstverwaltung und der Rechtspflege haben sie fast ganz in die beschränkte Stellung eines örtlichen Organs des Ministeriums des Innern hinuntergedrückt.

Unmittelbar dem Gouverneur und der Gouvernementsverwaltung untergeordnet ist die Kreispolizei, deren Wirkungsbereich gemeinhin auch die zum Kreise gehörenden Städte umfaßt. Nur die Gouvernements- und die bedeutendern Kreishauptstädte erfreuen sich der besondern Fürsorge eines Polizeimeisters. An der Spitze der Kreispolizei steht der sogenannte Kreisverwalter (Ißprawnik), der zwar als Kreishauptmann angesehen wird, aber in Wirklichkeit keine dieser Bezeichnung entsprechende Bedeutung hat und fast ausschließlich als Polizeiorgan erscheint, deshalb wohl am besten Kreispolizeichef genannt werden muß. Wie schon erwähnt worden ist, teilt sich der Kreis in verschiedne Polizeibezirke (Stan) mit je einem Polizeivorsteher (Pristaff), dem die niedern Polizeibeamten (Urjadnik) untergeordnet sind; zu deren Aufgabe gehört die Aufsicht über die bäuerliche Ortspolizei (durch Wahl ernannte Hundertmänner und Zehntmänner). In den Städten entsprechen diesen Chargen die der Reviervorsteher und der Schutzleute.

Es heißt nun zwar, daß der Gouverneur neben seinen Aufgaben als Organ des Ministers des Innern die Gesamtverwaltung repräsentieren soll; aber fast sämtliche Ministerien und Hauptverwaltungen haben ihre eignen örtlichen und ziemlich unabhängig von der Gouvernementsverwaltung dastehenden Organe mit sehr verschiednem Wirkungsbereich: teils sind sie für ein Gouvernement, teils für zwei und mehr bestimmt, teils decken sich die Grenzen ihres Gebiets überhaupt

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

nicht mit denen der Landeseinteilung für die Verwaltung. Liegt in der sich hieraus ergebenden Einschränkung der Machtbefugnis des Gouverneurs schon ein großer Unterschied gegen das Wesen unsrer Provinzialeinteilung, so drückt der Mangel an Übereinstimmung der Territorialeinteilung mit der Gliederung der bewaffneten Macht die Gouvernements auf die Wesenlosigkeit der französischen Departements hinunter: sie sind eben auch nur unhistorische, willkürlich abgeteilte, freilich viel ausgedehntere Landkomplexe. In den Gouvernementsstädten aber drängt sich ein auffallendes Durcheinander verschieden uniformierter — in Rußland trägt alles Uniform, und auch der Adliche ohne Amt hält es für nötig, sich durch eine Uniformmütze mit rotem Rande von andern Leuten abzuheben — Beamtenschaften aller möglichen Ressorts: das Ministerium des Innern hat außer der Polizei noch Gendarmerieverwaltungen, Post- und Telegraphen- und Zensurbezirke, das Ministerium für Landwirtschaft besondre Domänenverwaltungen und Bergbezirke für die Verwaltung der Staatsbergwerke und die Beaufsichtigung des Privatbergbaus, das Ministerium für Volksaufklärung Unterrichtsbezirke, das Finanzministerium Hauptzahlstellen mit Kreis- und Gouvernementskassen, Accisenverwaltungen, Fabrikinspektionen, Zollbezirke und Grenzwachbezirke usw. unter sich.

Die wirtschaftlichen Zweige der Verwaltung in den Gouvernements und den Kreisen sind auf die Organe der ländlichen Selbstverwaltung — der Landschaft (Sjemstwo) — abgeschoben. Es war schon darauf hingewiesen worden, daß diese Reform Alexanders des Zweiten, zu deren Einführung die Mängel, die während des Krimkriegs in der Verwaltung hervorgetreten waren, Veranlassung gegeben haben, etwas völlig neues für Rußland schuf. Sie sollte neben der Beseitigung offenbarer Mißstände auf wirtschaftlichem Gebiet die Entlastung der Regierungsorgane ermöglichen und war ein Zugeständnis an die nach westeuropäischem Muster auf Mitbeteiligung an der Regierung drängenden Bevölkerungsklassen, ein Zugeständnis also an die freilich noch in den allerersten Kinderschuhen steckende öffentliche Meinung. Es ist sehr wohl denkbar, daß auf demselben Wege wie Preußen, nämlich durch Vereinigung der Gouvernementsstände zu einer Nationalversammlung, auch Rußland zu einer Verfassung hätte gelangen können, wenn nicht die sich im Nihilismus und seinen Auswüchsen offenbarende Unreife das Zarentum zum Haltmachen und zur Umkehr auf diesem Wege bestimmt hätte. — Bei der Einführung der Landschaftsordnung im Jahre 1864 wurden den Landtagen (Kreis- und Gouvernementsversammlungen) zwar fast nur wirtschaftliche Angelegenheiten zugewiesen, aber die Grenzen ihrer Zuständigkeit wurden sehr weit, z. B. auch auf Volksernährung und Volkserziehung, ausgedehnt; man beging nur den Fehler, daß man sie nicht scharf genug festlegte, einen Fehler, der bekanntlich immer Begehrlichkeit, Übergriffe und Reibungen im Gefolge hat. Nachdem nun in den sechziger und siebziger Jahren einschränkende Bestimmungen erlassen worden waren, beabsichtigte man Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre die ganze örtliche Verwaltung auf die Selbstverwaltung zu begründen. Aber das Gesetz vom Jahre 1890 räumte, nachdem man schon auf dem Verwaltungswege gezeigt hatte, daß die Zeit der liberalen Anwandlungen vorüber sei, unter den bestehenden dürftigen Anfängen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

einer Mitregierung gründlich auf, stellte die ländliche Selbstverwaltung unter die strenge Aufsicht der Gouverneure und des Ministeriums des Innern, gab ihr durch Verstärkung des Einflusses des Adels ein mehr ständisches Gepräge und beschränkte ihre Zuständigkeit sehr wesentlich.*)

Die Vertreter der ländlichen Selbstverwaltung werden durch Wahl berufen. Die Bevölkerung des Kreises wählt auf drei Jahre Abgeordnete zur Kreisversammlung, die gewöhnlich einmal im Jahr unter dem Vorsitz des Kreisadelsmarschalls zusammentritt und über die Angelegenheiten des Kreises berät und beschließt. Aus ihrer Mitte bildet sie ebenfalls durch Wahl auf drei Jahre die Kreislandschaftsverwaltung als dauernd amtierendes ausführendes Organ ihrer Beschlüsse. Dementsprechend wird für die Behandlung aller das ganze Gouvernement betreffenden Angelegenheiten aus den Abgeordneten der Kreisversammlung die unter dem Vorsitz des Gouvernementsadelsmarschalls zusammentretende Gouvernementsversammlung gewählt, die dann wieder die Gouvernementslandschaftsverwaltung ernennt. Die städtische Verwaltung ist durch die Städteordnung vom Jahre 1870 ganz in entsprechender Weise geregelt worden. Die städtischen Steuerzahler wählen die Stadtverordnetenversammlung (die Duma), die aber im Gegensatz zu den Landschaftsvertretungen dauernd tagt. Die Duma wählt aus ihrer Mitte die Stadtverwaltung (Uprâwa) und den Oberbürgermeister, „das Stadthaupt," der in Duma und Uprawa den Vorsitz führt.

Übrigens ist diese ländliche und städtische Selbstverwaltung nur in dem kleinern Teile der Gouvernements eingeführt. In den die rein russischen Gouvernements umgebenden Gebietsteilen, die in Kulturentwicklung, Lebensverhältnissen und Zusammensetzung der Bevölkerung anders gestellt sind als jene, ist die örtliche Verwaltung je nach Bedürfnis abweichend eingerichtet: hier ist die Verwaltungspraxis anders, dort fehlt die ländliche, dort auch die städtische Selbstverwaltung. Ihre Funktionen werden durch Organe der Regierung, Gouvernementsverwaltung und eine Anzahl Spezialbehörden (Gouvernementskomitee, Wohlfahrtskomitee, Volksernährungskommission usw.) unter dem Vorsitz des Gouverneurs und der Mitwirkung der Adelsmarschälle wahrgenommen. In den polnischen Gouvernements z. B. gibt es staatliche Kreisverwaltungen mit einem Kreishauptmann. Der Kreis ist eingeteilt in sogenannte Gminy, Ämter, die aus Bauerngemeinden, Gutsbesitzern und Flecken zusammengesetzt sind, und deren gemeinsame Angelegenheiten durch die Amtsversammlung entschieden werden. Diese wählt für die Geschäftsführung einen Vorsteher (Woit) mit polizeilichen und administrativen Befugnissen. Die Aufsicht über die bäuerliche Selbstverwaltung führen Kommissare für die Bauernangelegenheiten, die, anders als die Landschaftshauptleute, nur administrative, keine richterlichen Befugnisse haben. Den Städten ist überhaupt keine Selbstverwaltung zugebilligt worden: sie stehn unter den vom Staat ernannten Magistraten mit einem Präsidenten oder Burmistr (= Bürgermeister). Über die Besonderheiten der Verwaltung der Kasakengebiete folgen weiter unten noch einige Worte.

Abgesehen von den Sondereinrichtungen der Grenzländer ist teils wegen

*) Vergl. Grenzboten 1901, Heft 33, S. 311: Eine Denkschrift des Ministers Witte.

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

ihrer Lage an der Grenze, teils wegen ihrer Entfernung von der Zentrale der Notwendigkeit einer Verstärkung der Machtbefugnisse der Ortsgewalten Rechnung getragen. Es gibt außer dem von Moskau neun Generalgouvernements, nämlich Finnland, Königreich Polen, Südwest- und Nordwestland (Kijeff und Wilna), Kaukasien, Irkutsk, Amur, Turkestan und Steppenland. Das Generalgouvernement ist die Zwischeninstanz zwischen den Ortsbehörden und der Zentralverwaltung, die einen großen Teil ihrer Aufgaben und Rechte gegenüber den ersten an die Hauptverwaltung des Generalgouvernements abgegeben hat. Die Generalgouverneure vereinigen meistens mit der Zivilgewalt die militärische als Oberbefehlshaber der in ihrem Bezirk stehenden Truppen. Abgesehen von Finnland, wo bis zur Ära Bobrikoff eine sehr entwickelte Selbstverwaltung blühte, und die Aufgabe des Generalgouverneurs nur beschränkt, mehr aufsichtführend war, sind namentlich in den neuerworbnen Gebieten die Machtbefugnisse außerordentlich ausgedehnt, fast so selbstherrlich, wie in den Satrapien des alten Perserreiches. In Mittel- und Ostasien, wo die Bevölkerung an die Despotie orientalischer Regierungsformen gewöhnt ist, hat die Verwaltung noch rein militärischen Charakter. Der neugegründeten Statthalterschaft in Ostasien, der die — offiziell allerdings ungeschriebne — Aufgabe zuteil geworden sein wird, die Mandschurei endgiltig für Rußland in Besitz zu nehmen, ist sogar die Führung gewisser diplomatischer Verhandlungen mit den Nachbarländern zugeteilt worden. Und im Südwesten erfreut sich der mit dem rötesten Panslawismus liebäugelnde Wauwau Dragomiroff eines offiziellen und inoffiziellen Ansehens, auf das auch der selbstherrschende Zar trotz wahrscheinlich vorhandner innerlicher Antipathie Rücksicht nehmen muß.

Die Ordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse in Rußland ist wesentlich anders als in Westeuropa vor sich gegangen. Hier, wo die Bevölkerung fest mit dem Boden verwuchs, erstrebten alle Stände kämpfend die Wahrung persönlicher Rechte und sicherten sie sich durch Ertrotzung und Festhaltung von Genossenschaftsprivilegien. Solche Erscheinungen sind dem Zarentum Moskau fremd geblieben. Da forderte das Land zunächst volle Anspannung aller Kräfte des Gesamtvolkes, um das Joch der Tatarenherrschaft abzuschütteln, selbständig zu werden und an die natürlichen Grenzen, d. h. an die Küsten zu gelangen, deren der Handel notwendig bedurfte. Und die Großfürsten und Zaren von Moskau haben es wirklich verstanden, sich alle Kräfte zu diesen Zwecken dienstbar zu machen und Sonderbestrebungen niederzuhalten. Iwans des Vierten über Leichen schreitende Politik unterdrückte die letzten Spuren der Ansprüche des alten Bojarentums und der Geistlichkeit und machte alle Russen vor der Person des Herrschers gleich. Erst daraufhin wurde die Bevölkerung an die Scholle gefesselt, und es wurden zwischen ihren einzelnen Teilen die Standesunterschiede mit ihren Pflichten und Rechten festgelegt. Zugleich suchte man dem unter der Tatarenherrschaft in seiner Entwicklung zurückgebliebnen Lande möglichst schnell die Segnungen der westeuropäischen Kultur zuzuführen und durch Gewährung vorteilhafter Bedingungen Fremde als Staatsdiener und Untertanen heranzuziehen. Bei dieser gewaltsamen Aufnötigung der Fortschritte fremder Kultur konnten Mißgriffe und Übereilungen nicht ausbleiben; Treibhausgewächse gedeihen draußen auf dem Acker nicht recht. Unfertig wie er war, stieß nun der

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

Zarenstaat viel zu früh für eine folgerichtige Entwicklung bei seinem Ausdehnungsbestreben nach Westen, Süden und Osten, hier auf Gebiete mit fertiger Staatsordnung, die in irgend einer Form an den erobernden Staat angeschlossen werden mußten, dort auf Völkerschaften niedrigster Kulturstufe, die erst lernen mußten, sich in den Zustand irgend einer Abhängigkeit hineinzufinden. Und da muß man rühmend hervorheben, daß die Russen ihre neuen Untertanen zunächst immer nur als solche, niemals als unterdrückte Nation angesehen oder ausgebeutet und nur sehr allmählich, aber konsequent vorgehend sich in Recht und Sitte angeglichen, ihnen eine lebendige Staatsgesinnung einzuflößen gewußt haben. Das gilt von den kaukasischen Bergvölkern und den mittel- und nordasiatischen Nomaden so gut wie von den Balten, die immer das zuverlässigste Element im Heer- und Staatsdienst gewesen sind.

Diese geschichtliche Entwicklung der Nation muß man sich vergegenwärtigen, wenn man den auf den ersten Blick überaus verwickelt erscheinenden Zuschnitt der gesellschaftlichen Verhältnisse studieren will. Man hat zunächst vier verschiedne Bevölkerungsgruppen zu unterscheiden, eigentliche Untertanen, Finnländer, Fremdvölker und Ausländer. Die Untertanen sind in vier Stände eingeteilt: Adel, Geistlichkeit, Stadtbewohner und Landbewohner. Es gibt erblichen und persönlichen Adel, und bei der städtischen Bevölkerung die vier Klassen der erblichen und persönlichen Ehrenbürger, Kaufleute, Innungshandwerker und Kleinbürger, während die Geistlichkeit sich nach Konfessionen, die orthodoxe Geistlichkeit sich in schwarze und weiße — Kloster- und Weltgeistlichkeit — scheidet. Alle diese Teile der Bevölkerung sind jedoch nicht so scharf voneinander geschieden, daß sie als Stände in westeuropäischem Sinne aufgefaßt werden könnten, denn es ist z. B. niemand verwehrt, Kaufmann zu werden, und die Innungshandwerker haben keine besondern persönlichen Rechte, die Ehrenbürger keine korporative Organisation. In frühern Zeiten gab es überhaupt keine erbliche Klassenstellung; jeder durfte frei mit seiner Beschäftigung wechseln, bei Verschuldung konnte er allerdings unfrei werden. Der Freie durfte sogar nach Belieben in eines andern Fürsten Untertanenverband eintreten. Das Bedürfnis des Staats nötigte die Moskauer Herrscher, hierin Wandel zu schaffen: sie brauchten Leute für den Heeresdienst, brauchten Steuern und Pflichtleistungen. Also mußten sie die Freizügigkeit verbieten und in logischer Folgerung dazu kommen, auch den Übergang zu einer andern Beschäftigung zu untersagen. Sie übertrugen den Staatsdienst den frühern Drushinniks, den Personen ihrer nächsten Umgebung. Der Staatsdienst aber adelte, gerade so wie bei uns der niedere Adel, allerdings sehr viel früher, aus den eigentlich unfreien Ministerialen hervorgegangen ist. Für den Verlust der vollen Freizügigkeit wurde dieser Dienstadel durch Zuweisung von Landbesitz und an die Scholle gefesselter Bauern entschädigt. Jedoch auch Peter der Große, der eigentliche Schöpfer des heutigen Adels, wollte diesen Adel nicht zur geschlossenen Kaste werden lassen. Seine vierzehnstufige Rangordnung, die Leroy-Beaulieu mit einer Pyramide vergleicht, gab ihm und seinen Nachfolgern das Mittel dazu. Jeder Staatsdiener wurde in eine Rangklasse einrangiert und erwarb sich dadurch den persönlichen Adel, während durch den Kriegsdienst und die höhern Stellungen im Staatsdienst der erbliche Adel erdient werden konnte. Im Lauf der Jahre hat sich diese Rang-

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG

ordnung manche Abänderung gefallen lassen müssen. Die Zahl der Tschin ist auf elf herabgesetzt; akademische Bildung verleiht schon drei, jeder akademische Grad einen weitern Tschin, und erst die Erwerbung des Dienstgrades eines Obersten (oder Staatsrats im Zivildienst) gibt das Recht auf erblichen, des Oberstleutnants auf persönlichen Adel. Aber während Peter der Große verlangt hatte, daß jeder Adliche einen Rang in seiner Ordnung einnahm, schenkte Peter der Dritte, der über Rechte und Privilegien des höchsten Standes anders dachte, dem Adel die Verpflichtung zum Dienst, und Katharina die Zweite ließ es unter dem Einfluß Montesquieus dabei sein Bewenden haben. Den Gedanken dieses Philosophen über die vermittelnde Stellung des Adels zwischen Thron und Volk folgend gab sie dem Adel eine korporative Verfassung und einige politische Rechte und zog ihn zur Teilnahme an der örtlichen Verwaltung in richterlichen und administrativen Funktionen heran. Nachdem die Reformen Alexanders des Zweiten, insbesondre die Bauernemanzipation die materielle Lage und die ganze Stellung des Adels schwer erschüttert hatten, wurde unter Alexander dem Dritten wieder einiges zur Hebung des Standes getan: den Adelsmarschällen und den aus dem Adel ernannten Landschaftshauptleuten wurde die Aufsicht über die bäuerliche Selbstverwaltung übertragen; in der „Landschaft" wurde dem Adel ein entscheidender Einfluß eingeräumt, und zur Hebung seiner materiellen Lage die Reichsadelsbank gegründet, die billigen Kredit gewährt.

Die gegenwärtige Verfassung des Adels ist folgende: Er bildet in jedem Gouvernement eine besondre Adelsgenossenschaft, die sich in die Kreisgenossenschaften teilt. Aller drei Jahre tritt die Gouvernementsgenossenschaft zum Adelstag zusammen, wählt ihre Vertreter und Funktionäre, prüft die Adelsliste (die sechs Geschlechterbücher) und hilft der Adelskasse durch freiwillige Beiträge auf, mit einem Wort, der Adelstag berät zu eignem Nutz und Frommen, wobei er das Recht hat, dem Zaren Bittgesuche in eignen Angelegenheiten zu unterbreiten. Jede Überschreitung seiner Befugnisse wird hart geahndet, wie es der Adel von Twer für sein Unterfangen, die Einführung der Volksvertretung zu erbitten, zu Beginn der Regierung Nikolais des Zweiten hat fühlen müssen. Die Vertreter des Adels sind die auf drei Jahre gewählten Gouvernements- und Kreisadelsmarschälle, deren Stellung nicht nur eine repräsentative ist, sondern eine vielseitige Tätigkeit verlangt und ihrem Inhaber weitreichenden Einfluß verschafft. Als Beispiel sei angeführt, daß der Kreisadelsmarschall, abgesehen von seinen sonstigen Aufgaben, die des Zivilvorsitzenden der Ersatzkommission bei der Rekrutenaushebung wahrzunehmen hat. — Ständige Adelsbehörden sind die Adelsabgeordnetenversammlung, die aus je einem Vertreter jedes Kreises unter Vorsitz des Gouvernementsadelsmarschalls besteht, und das Adelsvormundschaftsgericht, das aus Angehörigen des Kreisadels unter Vorsitz ihres Adelsmarschalls besteht. Die Adelsabgeordnetenversammlung bearbeitet die laufenden Angelegenheiten (z. B. Aufnahme in den Adel des Gouvernements), das Adelsvormundschaftsgericht Vormundschaftsangelegenheiten.

(Schluß folgt)

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen DFG