



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Devrient, Ernst: Zur Vereinfachung der preußischen Verwaltung

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



Zur Vereinfachung der preußischen Verwaltung

Von Dr. Ernst Devrient



Im „Tag“ vom 10. März hat Konrad Bornhaß „Richtlinien“ aufgestellt für die preußische Verwaltungsreform, die durch den dem Unterstaatssekretär Drews erteilten Auftrag zu Anfang dieses Jahres aus dem, wie man erfährt, ziemlich unfruchtbaren Zustande der Kommissionsberatungen herausgekommen ist. Der bekannte Staatsrechtslehrer erblickt den Grund der in der preußischen Verwaltung hervorgetretenen Übelstände: 1. in der „Vielheit übereinander geschichteter Instanzen“, 2. darin, daß „eine Behörde je nach dem Geschäftszweige die verschiedensten vorgesetzten Ministerien hat“, unzweckmäßige Besonderheiten, die zwar — wie jede Erscheinung des staatlichen Lebens — „nur aus der geschichtlichen Entwicklung erklärlich“, aber doch keineswegs als deren notwendige Ergebnisse zu betrachten sind. Diese Entwicklung ist gar nicht einmal alt, sondern erst 1815 eingeleitet worden und erst gegen Ende des verflossenen Jahrhunderts in der Stellung des Oberpräsidentiums zum Abschluß gekommen. Mit Recht stellt Bornhaß an die Spitze die Forderung: „eine der beiden Mittelinstanzen (zwischen Kreis und Ministerium), Regierungsbezirk oder Provinz, Regierung oder Oberpräsidentium, muß fallen“. Die Frage: „welche von beiden?“ entscheidet Bornhaß zuungunsten des Regierungsbezirkes, dessen Erhaltung auf Kosten der Provinz, wie sie von der preußischen Nationalversammlung im Jahre 1848 empfohlen worden ist, er als „ungeschichtlichen Radikalismus“ empfinden würde. Die Regierungsbezirke sind ihm „willkürliche Gebilde wie die französischen Departements der Revolutionszeit“, während die Provinzen sich „trotz mancher Willkürlichkeit in der Abgrenzung an uralte landschaftliche Gliederungen angeschlossen“ haben und mit dem Volksbewußtsein verwachsen seien, wie ja auch den Provinzen, nicht den Regierungsbezirken die Organe der Selbstverwaltung eingefügt seien. Bornhaß empfiehlt also, die Regierungsbezirke aufzuheben, ihre Geschäfte dem Oberpräsidenten zu übertragen, diesem aber besondere Provinzialbehörden für Schulen, Steuern, Landwirtschaft und Gesundheitspflege zur Seite zu stellen, die nur ihren Ministerien unterstehen sollen. Mit Recht betont er, daß durch Annahme dieser Vorschläge die beiden Grundübel beseitigt würden, besonders, wenn man auch noch die Staatsaufsicht über die Kirchen vom Unterrichtsministerium lösen und dem Ministerium des Innern übertragen wollte, so daß der Oberpräsident ausschließlich diesem unterstellt würde. (Nebenbei bemerkt, könnte diese

Grenzboten II 1917

Trennung, die schon Bismarck erwogen hat, auch für das Unterrichtswesen nur vorteilhaft sein.)

So einleuchtend diese Vorschläge zu sein scheinen, erwecken sie doch in gewisser Hinsicht Bedenken. Wie schon angedeutet, spricht die historische Entwicklung doch nicht so unbedingt für die jetzigen Provinzen, die vielmehr mit ähnlichem Rechte wie die Regierungsbezirke als willkürliche Gebilde bezeichnet werden können. Die Kernlande des preussischen Staats z. B. sind durch die 1815 und 1875 beliebten Abgrenzungen aus ihren geschichtlichen und natürlichen Beziehungen herausgerissen, zerspalten und mit fremden Länderstücken zu den jetzigen Provinzen Brandenburg und Sachsen verbunden worden. In diesen Provinzen sind es gerade die Regierungsbezirke, die noch einigermaßen den geschichtlichen Zusammenhang bewahren. Wie Bornhauf selbst bemerkt, entsprechen die alten Verwaltungsämter, die „Kammerdepartements“ ungefähr unsern Regierungsbezirken. So bestanden bis 1806 die kurmärkische Amts- und Domänenkammer in Berlin, die neumärkische in Küstrin, die altmärkische in Stendal, die Magdeburgische früher in Halle, seit 1714 in Magdeburg. Im allgemeinen kann man die 1815 eingerichteten Regierungen Potsdam, Frankfurt und Magdeburg als die Fortsetzungen dieser Kammern betrachten, wobei jedoch die Altmark mit Magdeburg vereinigt, andererseits aber der Saalkreis (Halle) abgetrennt und mit dem sächsischen Kurkreis vereinigt worden ist, wie auch die Neumark mehrere Grenzverschiebungen erlitten hat. Als dann, 1823, die Provinzialstände ins Leben gerufen wurden, griff man doch wieder auf die alten historischen Gebilde zurück: der brandenburgische Provinziallandtag setzte sich zusammen aus den Ständen der Kurmark, der Neumark und der Niederlausitz, wozu wegen der landständischen Kredit- und anderen Anstalten auch noch die der Altmark gezogen wurden, obwohl diese seit 1815 zur Provinz Sachsen gehörte. Sogar bei der Bildung des preussischen Herrenhauses im Jahre 1847 wurden die alten Territorien einschließlich der Altmark für die Vertretung der Mark Brandenburg zu Grunde gelegt. Erst durch die preussische Provinzialordnung von 1875 und die Reichsjustizordnung von 1879 ist die Provinz Brandenburg ein geschlossenes Verwaltungsgebiet geworden. Sie umfaßt außer der Kurmark den größten Teil der Neumark, Teile der Niederlausitz, des sächsischen Kurkreises und des Herzogtums Magdeburg. Man kann also keinesfalls sagen, daß diese Provinz eine im Volksbewußtsein seit Alters festgewurzelte Größe sei. Ähnliches gilt für die Provinz Sachsen, wo z. B. zwischen der Altmark und dem Kreise Schleusingen nicht die entfernteste historische oder geographische Beziehung besteht.

Als Kommunalverbände sind diese Provinzen jedenfalls noch ziemlich jung, wie denn überhaupt das Bemühen der Verwaltungsgesetzgebung „allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung in engste Verbindung untereinander zu setzen“ erst in neuerer Zeit durchgedrungen ist. Die Übernahme des Vermögens der alten Provinzialstände ist 1876 keineswegs glatt und ohne

juristische Bedenken vor sich gegangen, und es ist nicht einzusehen, warum gerade diese, nicht auf organischer Entwicklung beruhenden und keiner geographischen Notwendigkeit, sondern äußerlichen Nützlichkeitsbetrachtungen entsprungenen Körperschaften nicht wieder abgeändert werden sollen, wenn die Umstände es wünschenswert erscheinen lassen.

Und der Einwand, daß die Provinzen bei Aufhebung der Regierungsbezirke für die Verwaltung zu groß würden, ist doch nicht ganz von der Hand zu weisen. Der Vorschlag, einen Teil der bisher von den Bezirksregierungen behandelten Sachen den Kreisbehörden zu übertragen, ist ebenfalls nicht unbedenklich. Einmal ist die Tätigkeit der Landratsämter in den letzten Jahrzehnten ohnehin sehr stark angeschwollen. Dann aber erscheint es, auch nach den Erfahrungen der Kriegszeit, eher wünschenswert, ihre unmittelbare Einwirkung auf die Kreisinsassen zu verstärken, anstatt ihre Zuständigkeit auf Kosten der reinen Regierungsbehörden auszudehnen. Der Wegfall der Bezirksämter, die ausschließlich Organe der unmittelbaren Staatsverwaltung sind, würde schon an sich eine Verschiebung zugunsten der Selbstverwaltung, die ja in den Kreisbehörden stark zur Geltung kommt, bewirken. Es dürfte sich deshalb eher empfehlen, einen Teil der Kreisgeschäfte, vor allem die Steuereinschätzung, dem Landratsamt abzunehmen und dafür besondere Regierungskommissare zu bestellen, deren Bezirke ganz gut denen der bisherigen Regierungen entsprechen könnten, die aber unmittelbar den Provinzial-(Steuer-)Behörden unterstehen müßten.

Damit hängt noch ein Punkt zusammen, den Bornhal mit Stillschweigen übergeht: zwischen den Landgemeinden und der Staatsregierung Preußens stehen nicht drei, sondern vier Mittelglieder der Verwaltung — das Amt, der Kreis, der Bezirk und die Provinz, und gerade das Amt ist eine preussische Eigentümlichkeit, deren Berechtigung nachzuprüfen wäre. Die Amtsvorsteher werden zwar vom Oberpräsidenten ernannt, stehen aber, wie es bei der Naturländlicher Verhältnisse kaum anders sein kann, zu den Gutsbesitzern oder einflußreichen Gemeindegliedern oft in recht nahen Beziehungen, so daß dieser Regierungsbeamte manchmal mehr der Vertrauensmann der Gutsbesitzer zu sein scheint. Der Vorteil, den die Vereinigung der Polizei von mehreren Gemeinden in der Hand eines im Hauptamt tätigen Vorstehers bietet, wird durch diesen Umstand einigermaßen beeinträchtigt, und jedenfalls würde eine freiere Stellung der Gemeindevorsteher mit einer lebhafteren unmittelbaren Kontrolle durch den Landrat das Verantwortlichkeitsgefühl der Ortschulzen nur heben können. Es fragt sich, ob nicht die Beseitigung dieses Mittelgliedes zwischen Gemeinde und Kreis sich ebenso empfehlen würde wie die des Regierungsbezirks. Die Befugnisse der Amtsvorsteher könnten zwischen den Gemeinden und dem Landrat verteilt, zum Teil wohl auch von Regierungskommissaren übernommen werden. Kleinere Gemeinden könnten vom Staate zwangsweise zusammengelegt werden. Größere Kreise sollte man teilen, besonders auch mehr selbst-

ständige Stadtkreise bilden. Gibt es doch in der Rheinprovinz 56 Städte mit mehr als 10000 Einwohnern, aber nur 17 Stadtkreise!

Wenn also Bornhals Vorschläge gemäß die Regierungsbezirke beseitigt, der Neuordnung die Provinzialbehörden zugrunde gelegt werden, so möchte zu empfehlen sein, den künftigen Behörden nicht einfach die bisherigen Provinzen, sondern etwas kleinere Bezirke zuzuweisen, die an die natürliche und geschichtliche Gliederung der Landschaft mehr angepaßt werden können und zugleich eine bessere Über- und Aufsicht ermöglichen als die meisten jetzigen Provinzen. Bismarck hat 1866 geplant, bei der Einverleibung der neuerworbenen Lande die preussischen Provinzen gemäß den alten Stammesgrenzen einzuteilen, ist jedoch im Drange der Zeitumstände davon abgekommen. Man übernahm die neuen Lande fast ganz unverändert, so daß es seitdem sogar preussische Exklaven inmitten preussischen Gebietes gibt, eine Merkwürdigkeit, die durch die geschichtliche Entwicklung erklärt, aber nicht gerechtfertigt wird, indem natürliche Zusammenhänge zerstört werden, nur weil diese oder jene Gebiete nicht schon vor 1866 einverleibt worden sind (Wezlar, Schmalkalden, Ilfeld). Wäre es nicht erwägenswert, auf jenen Plan zurückzugreifen? Freilich haben nicht überall die alten Stammesgrenzen ihren Wert behalten. Das niedersächsische Magdeburg z. B. ist mit seinem obersächsischen Territorium und den angrenzenden kursächsischen und anhaltischen Landen so eng verwachsen und hat durch seine Vermittlerrolle eine so bestimmte und bestimmende Stellung gewonnen, daß seine Verweisung an das stammverwandte Hannover vernünftigerweise nicht in Frage kommen kann. Dagegen würde die Wiedervereinigung der Altmark mit Brandenburg durchaus zu empfehlen sein, und auch der untere Kreis Jerichow, jenes Magdeburgische Dreieck zwischen Elbe und Havel, wäre zweckmäßig der Mark zu überweisen, zu der er im Mittelalter auch gehört hat.

Im ganzen könnte man sich denken, daß an die Stelle der zwölf Oberpräsidenten und sechsunddreißig Bezirksregierungen nunmehr zwanzig Verwaltungsbehörden treten, deren Vorstehern man übrigens die schöne alte Bezeichnung „Statthalter“ geben sollte. Ohne allen Zweifel würde eine solche Vereinfachung sehr bedeutsame Ersparnisse bringen, nicht nur an Geld, sondern auch an Arbeitskräften, welche für andere wichtige Zwecke des Staates frei würden. Große Ungleichheiten der Fläche und der Bevölkerungszahl, wie sie zwischen den jetzigen Provinzen bestehen, würden dabei vermieden. Die Änderung würde allerdings manche Schwierigkeit und an manchen Stellen ein vorübergehendes Unbehagen mit sich bringen, was jedoch den großen Vorteilen gegenüber nicht ins Gewicht fallen dürfte. Zur Milderung gewisser Härten könnte man vielleicht die Einrichtung einer so zu nennenden „zweiten Hauptstadt“ für jeden Verwaltungsbezirk erwägen, die einem Teile der Behörden, etwa der Steuerkommission für den ganzen oder halben Bezirk neben dem Oberlandesgericht bzw. Landgericht als Sitz angewiesen werden könnte. Dadurch würde man auch kleineren historischen Einheiten wie z. B. der preussischen Hälfte Thüringens eine Berücksichtigung

sichtigung ihrer Eigenart gewähren können. In einen solchen Rahmen würde sich endlich auch das reichsländische Lothringen leicht einfügen lassen.

Eine diesen Erwägungen folgende Gliederung des Staatsgebietes könnte etwa so gedacht werden:

Bezirke	Zusammensetzung	Hauptstädte
1. Ostpreußen	Prov. Ostpreußen ohne Erm- land und Pogesanien	Königsberg (Gumbinnen)
2. Westpreußen	Ermland, Pogesanien, Ost- und Westpreußen rechts der Weichsel	Marienwerder (Thorn)
3. Pommerellen	mit Nege-distrikt	Danzig (Bromberg)
4. Posen	ohne den Nege-distrikt	Posen
5. Oberschlesien	Ngb. Oppeln, Zm. Brieg und St. Glaz	Oppeln (Ratibor)
6. Niederschlesien	ohne die Oberlausitz	Breslau (Liegnitz)
7. Obersachsen	Ober- und Niederlausitz, Kr. Belzig, Ngb. Merseburg ohne die unten (Nr. 20) aufgeführten thüringischen Kreise, Ngb. Magdeburg ohne die Altmark und den unteren Kr. Jerichow	Magdeburg (Halle)
8. Brandenburg	ohne die Neumark, Groß- Berlin und die bis 1815 kur- sächsischen Gebiete, aber mit der Altmark und Kr. Je- richow II	Potsdam (Frankfurt a. O.)
9. Groß-Berlin	—	—
10. Hinterpommern	mit der ganzen Neumark	Rößlin (Landsberg)
11. Vorpommern	—	Stettin (Greifswald)
12. Schleswig-Holstein	—	Kiel (Altona)
13. Ostfalen	Ngb. Lüneburg, Hildesheim und Hannover, außer den Grafschaften Hoya, Diep- holz und Hfeld	Hannover (Celle)
14. Engern oder Weserland	Ngb. Stade, die Grafschaften Hoya, Diepholz und Ra- vensberg, Fürstentümer Minden und Paderborn	Minden (Verden)
15. Niederwestfalen	Ngb. Aurich, Osnabrück und Münster	Münster (Osnabrück)
16. Oberwestfalen	Ngb. Arnberg ohne Kr. Witt- genstein und Siegerland	Arnberg (Dortmund)
17. Niederrhein	Ngb. Düsseldorf und der rechts- rheinische Teil des Ngb. Köln	Düsseldorf (Kleve)
18. Süllich-Köln	Ngb. Aachen und Köln links des Rheins	Köln (Aachen)

19. Mittelrhein	Rgb. Koblenz und Wiesbaden, Kr. Wittgenstein und Sieger- land	Koblenz (Wiesbaden)
20. Hessen-Thüringen	Rgb. Kassel und Erfurt, Kr. Hild, Sangerhausen, Querfurt, Eckardsberga, Naumburg, Weißenfels und Zeitz	Kassel (Erfurt)
21. Lothringen	Rgb. Trier und Sa. Metz nebst Hohenzollern	Metz (Trier)



Maßgebliches und Unmaßgebliches

Tagesfragen

Hilfsdienstgesetz und Verordnungsrecht der Militärbefehlshaber. Nach einer Pressemitteilung dürfen in Bayern gemäß Verfügung des dortigen stellvertretenden Kriegsministeriums nicht hilfsdienstpflichtige Personen, also vor allem Frauen, nur dann zu häuslichen oder gewerblichen Diensten angenommen werden, wenn sie während der letzten zwölf Monate mindestens sechs Wochen in der Landwirtschaft gearbeitet haben. Dazu wird hier und da — z. B. in der „Hilfe“ vom 12. April 1917 unter Heimatschronik — bemerkt, daß „damit im Grunde eine Erweiterung der Hilfsdienstpflicht für Frauen ausgesprochen“ sei, und wird dazu die Frage gestellt: „Was bedeutet eigentlich das ganze Hilfsdienstgesetz mit all seinen Kautelen, wenn von militärischer Seite doch beliebige Erweiterungen vorgenommen werden können“.

Wegen des allgemeinen Interesses, das diese Frage haben dürfte, sei zu ihrer Verantwortung auf folgende Gesichtspunkte hingewiesen:

1. „Beliebige Erweiterungen“ des Hilfsdienstgesetzes vom 5. Dezember 1916 können die militärischen Stellen nicht vornehmen.

Das hier in Frage kommende Recht der Militärbefehlshaber, für Zivilpersonen verbindliche Anordnungen zu treffen, beruht bekanntlich im wesentlichen auf dem Belagerungsgesetz vom 4. Juni 1851 bzw. dem bayerischen Gesetz über den Kriegszustand vom 12. November 1912. Diese ermächtigen in ihnen § 9 bzw. § 4 den Militärbefehlshaber nach Verhängung des Belagerungs- bzw. Kriegszustandes Verbote im Interesse der öffentlichen Sicherheit zu erlassen, indem sie den mit Strafe bedrohen, der solche Verbote übertritt. Auf das Verhältnis dieser Gesetze zum Hilfsdienstgesetz wird aber der allgemeine Grundsatz Anwendung finden: *lex posterior specialis derogat legi priori generali*, d. h. im Zweifel gilt die eben erwähnte, ganz allgemein gehaltene Bestimmung des Belagerungs- bzw. Kriegszustandsgesetzes nur, soweit nicht die speziellen Bestimmungen des später erlassenen Hilfsdienstgesetzes entgegenstehen. Allerdings gilt dieser Grundsatz nur im Zweifel. Denn wenn beispielsweise der Feind ins Land kommen oder augenblickliche Bedürfnisse eine vorübergehende Erweiterung der Hilfsdienstpflicht erforderlich machen sollten und diese Erweiterung auch so rasch erfolgen muß, daß die gesetzgebenden Körperschaften nicht erst angerufen werden können, so wird