



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Die Mängel des preußischen Verwaltungsrechts.

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

Die Mängel des preussischen Verwaltungsrechts.

Dr. Ludwig von Rönne, das Staatsrecht der preussischen Monarchie. Zweite vermehrte und verbesserte Auflage. Zweiter Band in zwei Abtheilungen, enthaltend das Verwaltungsrecht. Leipzig, F. A. Brockhaus. 1865.

Die Vorzüge, die den ersten Band des rönneschen Werkes auszeichnen,*) treten in vollem Maße auch in dem zweiten das Verwaltungsrecht der preussischen Monarchie enthaltenden Haupttheile hervor. Vollkommene Beherrschung und übersichtliche systematische Gruppierung des überreichen Stoffes, Klarheit und Bestimmtheit der Darstellung, Besonnenheit und Sicherheit des Urtheils sichern diesem Buche einen ehrenvollen Platz unter den staatsrechtlichen Werken der Gegenwart und machen es zu einem durchaus unentbehrlichen Hilfsmittel für einen jeden, der sich eine eingehende Kenntniß des preussischen Staatswesens verschaffen will.

Es ist gegenwärtig wohl kein Zweifel darüber, daß das Verwaltungsrecht für die Entwicklung des constitutionellen Staatswesens von fast ebenso großer Bedeutung ist als das Verfassungsrecht. Die größere oder geringere Wichtigkeit, die der einen oder der andern Seite des Staatsorganismus beigemessen ist, ist wie überall, so auch in Preußen zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden gewesen. So lange der Absolutismus des Königthums für die beste, ja für die einzig denkbare Form des Staates galt, concentrirte sich die öffentliche Aufmerksamkeit, soweit sie überhaupt an den innern Verhältnissen des Staates Antheil nahm, ausschließlich auf die Verwaltung. Im Verfassungsstaat trat das Verfassungsrecht völlig hinter das Verwaltungsrecht zurück. Die rechtlichen Beziehungen zwischen König und Unterthanen waren überaus klar und einfach, und da die Gestaltung ganz von dem Willen des Herrschers abhing, wenig geeignet, das allgemeine Interesse zu beschäftigen. Die Ueberreste der feudalen Stände waren politisch machtlos und so unselbständig, daß sie für die Verfassung des Staates kaum in Frage kommen. Eine selbständige Stellung im Organismus des Staates nahmen nur die Gerichte ein, deren Wirksamkeit innerhalb des ihnen zugemessenen Kreises in Preußen eine ungehemmte und unbehinderte war. Die ganze weiterbildende, entwickelnde und, wenn der Ausdruck erlaubt ist, productive Thätigkeit des Staates vollzog sich innerhalb des von dem gesetzlich unbeschränkten Willen des Staatsoberhauptes geleiteten Ver-

*) Vgl. die Besprechung desselben in dem vorigen Jahrgange dieser Blätter.

waltungsorganismus. Erfüllte derselbe seine Functionen in befriedigender Weise, so lag durchaus keine Ursache vor, eine Veränderung der Grundlagen des Staates selbst, d. h. der Verfassung zu wünschen, stockte die Maschine, so waren etwaige reformatorische Bestrebungen ausschließlich darauf gerichtet, erschlafte Organe wieder zu beleben, abgestorbene durch neue zu ersetzen, keineswegs aber darauf, die Lebenskraft des Staates durch Veränderung des Verhältnisses zwischen Fürst und Volk zu erhöhen. Und selbst wo man von der Nothwendigkeit einer derartigen Veränderung überzeugt war, ging man dennoch bei allen Reformen von der Umgestaltung der Verwaltung aus, in dem richtigen Gedanken, daß die einzig feste Grundlage einer freien Verfassung eine selbständige Verwaltung der untern Kreise des Staates sei.

Die nach einem glänzenden und vielversprechenden Anfange bald ins Stocken gerathene Reform der Verwaltung drängte allmählig das Interesse für diese Seite des Staatslebens in den Hintergrund und ließ den Gedanken aufkeimen, daß nur eine völlige Umgestaltung der Verfassung im Stande sein werde, den erschlaften Staatskörper zu kräftigen und den tief gesunkenen Gemeingeist neu zu beleben. Der Umschwung trat schneller und plötzlicher ein, als man gefürchtet und gehofft hatte. Preußen trat in die Reihe der Verfassungsstaaten, ehe die Verwaltung im Sinne des Selfgovernment umgestaltet war. Kaum war aber das Verfassungsgebäude in seinen allgemeinen Umrissen hergestellt, so machte sich auch das fast abgestorbene Interesse für die praktischen Aufgaben der Verwaltung in den weitesten Kreisen geltend; denn der Widerspruch zwischen den Principien des Verfassungsstaates und den aus dem absolut-monarchischen Staate herübergenommenen Verwaltungsgrundsätzen trat zu augenscheinlich hervor, die Gefahr, mit der den Staat dieser in den Dingen liegende, neben allen übrigen Parteigegensätzen fortlaufende, innere Conflict bedrohte, war zu dringend, als daß irgendjemand die Nothwendigkeit einer Wiederherstellung der gestörten Harmonie in Abrede hätte stellen können.

Ueber die Mittel freilich, das gestörte Gleichgewicht zwischen Verfassung und Verwaltung wieder herzustellen, gingen die Ansichten weit auseinander. Nach der einen Ansicht bildete das alte Verwaltungssystem die unantastbare Grundlage des Staates; jedes Hinderniß, welches der freien Bewegung der Verwaltung von der Verfassung entgegengestellt wird, ist ein Uebel, welches beseitigt werden muß; wo ein Conflict zwischen Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht entsteht, ist die Präsumption für das ältere, das „monarchische“ Verwaltungsrecht vorhanden: eine Ansicht, die consequenterweise dahin führt, die Verfassung nicht aus den in ihr niedergelegten, sondern aus den Principien eines durch die Verfassung theils aufgehobenen, theils wesentlich umgestalteten Staatsrechts zu interpretiren. — Dieser Ansicht diametral gegenüber steht die andere, nach welcher die Grundsätze der Verfassung zugleich die Grundlagen

alles öffentlichen Rechtes in Preußen sind: wo die Verwaltungspraxis mit dem Verfassungsrechte in Widerspruch steht, ist sie der Verfassung gemäß umzugestalten; die erste und vorzüglichste Quelle aller staatsrechtlichen Interpretation ist die Verfassung; das ältere Staatsrecht tritt als Interpretationsmittel nur subsidiär auf, wo die Bestimmungen der Verfassung durchaus keinen Anhalt für die Entscheidung einer Frage des öffentlichen Rechts geben.

Es ist für die Entwicklung des preussischen Verfassungs Wesens von sehr ungünstigem Einfluß gewesen, daß mehrere Jahre hindurch die erstere Richtung im Abgeordneten Hause selbst, in Folge der Erschlaffung, die nach den Stürmen der Jahre 1848 und 1849 eingetreten war, ein entscheidendes Uebergewicht gehabt hat. Man kann die rückläufige Bewegung dieser Periode als eine Reaction des absolutistisch-bürokratischen gegen das constitutionelle Regime bezeichnen; indessen ist dieser Ausdruck doch zu allgemein und unbestimmt, um einen klaren Begriff von dem Kern und Wesen der Revisionsperiode zumal in ihren letzten Ausläufern zu geben. Zunächst muß man festhalten, daß die Tendenz des Ministeriums Manteuffel-Westphalen keineswegs darauf gerichtet war, die Verhältnisse, wie sie aus den Stürmen des Jahres 1848 hervorgegangen waren, im Geiste des altpreussischen Staatswesens umzugestalten. Dieser Geist war sehr wohl fähig, sich willig und vorbehaltlos in die neuen Verhältnisse einzufügen; war doch die letzte große That dieses Geistes im innern Staatsleben darauf gerichtet gewesen, den Staat auf dem Wege der Verwaltungsreform zum Verfassungsstaate umzubilden. Dies Vorbild war im Kampfe gegen die Verfassung unbrauchbar; das Einzige, was aus der Stein-Hardenbergschen Periode entnommen werden konnte, war die einheitliche Gestaltung und scharfe Concentrirung der obersten Staatsleitung, aber im durchaus bürokratisch-polizeilichen Sinne gefaßt: wie es denn ganz unzweifelhaft ist, daß in der Gegenwart jede Reaction gegen ein bestehendes constitutionelles Staatswesen, sei es mit Vorsatz und klarem Bewußtsein, sei es unwillkürlich unter dem Drucke der Verhältnisse, sich in der Richtung der französischen Beamtenhierarchie bewegen muß; die Beamten und insbesondere diejenigen unter ihnen, welche im engsten Amtsbezirke wirksam sind, und daher den größten persönlichen Einfluß auf die Stimmung der Bevölkerung ausüben vermögen, werden aus einfachen Organen der Verwaltung zu Trägern der politischen Richtung der jedesmaligen Regierung. Daß das System jeden Augenblick in den radicalsten Parlamentarismus, zu dessen Bekämpfung es gerade in Anwendung gebracht werden soll, umschlagen kann, ist ebenso ersichtlich, wie es klar ist, daß man es mit keinem unpassenderen Namen als dem eines specifisch königlichen Regiments bezeichnen kann. Diese Bezeichnung würde nur dann wenigstens in gewissem Sinne richtig sein, wenn sich voraussetzen ließe, daß die Regierung eines Verfassungsstaates im Stande wäre, sich vollständig frei von jedem Parteieinflusse zu erhalten; dies

ist aber eben unmöglich; eine jede Regierung bedarf der Hilfe einer Partei; eine Regierung, die von keiner Partei unterstützt wird, müßte es bereits mit allen Parteien verdorben haben. Aus diesem unzweifelhaften Sage folgt aber, daß jede Regierung, da die Parteien nicht geneigt sind, ihre Unterstützung umsonst zu bieten, mehr oder weniger im Sinne der befreundeten Partei regieren muß, so daß das angebliche königliche Regiment unwiderstehlich in der Richtung gewisser Parteitendenzen, mögen diese nun parlamentarisch oder antiparlamentarisch sein, gedrängt wird. Diesem Schicksal ist auch das Ministerium der Revisionsperiode verfallen; es konnte in absolutistischem Sinne nur wirken, wenn es sich, was ursprünglich offenbar nicht in seiner Absicht lag, auf die feudale Partei stützte, was natürlich weitgehende Concessionen zur Folge hatte. Somit nahm die Reactionsperiode der fünfziger Jahre das doppelte Gepräge einer verschärften büreaukratischen Centralisation und zugleich einer Begünstigung der feudalen Interessen an, letzteres natürlich nur in beschränktem Maße, da die Organisationsideen der feudalen Doctrinäre einfach Hirngespinnste sind, an deren Verwirklichung, wenige Fanatiker ausgenommen, in Preußen kein Mensch glaubt. Diese doppelte Tendenz (und dies ist in hohem Grade charakteristisch für die preußischen Verhältnisse) muß in Preußen jeder Reaction beizunehmen. Denn jede Reaction, mag sie der leidenschaftlichen Spannung, mag sie der Abspannung des öffentlichen Geistes ihre Entstehung verdanken, kann sich auf die Dauer immer nur auf die feudale Partei stützen, worin eben der Grund liegt, daß das conservative bürgerliche Element immer nur vorübergehend der Reaction eine Stütze bieten wird.

Sehen wir nun etwas näher, worin die Erfolge des Ministeriums Mantauffel auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes bestanden haben, womit zugleich die Punkte bezeichnet sind, welche jede besonnene und bewußte Reformpolitik vorzugsweise ins Auge zu fassen hat.

Die Thätigkeit des büreaukratischen Absolutismus richtete sich besonders auf zwei Punkte 1) das Urtheil über Maßregeln der Verwaltung möglichst der Cognition der Gerichte zu entziehen; 2) die Verwaltung der Kreise und Gemeinden völlig von dem herrschenden Regierungssystem abhängig zu machen. Was den ersteren Punkt betrifft, so ist es klar, daß ein den Anforderungen des Rechtsstaats vollkommen entsprechender Zustand nur da besteht, wo der Beamte wegen jeder Ueberschreitung seiner dienstlichen Befugnisse auf Antrag des durch ihn in seinen Rechten Beeinträchtigten vor den Gerichten Rechenschaft zu geben hat. Daß ein derartiger Zustand keineswegs ein bloßes Ideal ist, beweist das Beispiel Englands, wo das Urtheil über die Legalität aller Verwaltungsmaßregeln in letzter Instanz den Gerichten zufällt. Auch in Preußen kennt das allgemeine Landrecht noch keine Schranken für die gerichtliche Verfolgung solcher Amtshandlungen, durch die Einzelne sich verletzt glauben.

Von 1808 beginnt die Gesetzgebung den Weg einzuschlagen, die gerichtliche Verfolgung eines Beamten wegen gesetzwidriger in Ausübung seines Amtes begangener Handlungen von der Genehmigung der vorgesetzten Behörde abhängig zu machen. Zu einem vorläufigen Abschluß kam dieser Gegenstand durch das Gesetz vom 29. März 1844, in welchem bestimmt wurde, „daß die gerichtliche Untersuchung wegen eines Dienstvergehens oder Amtsverbrechens nur auf Antrag der vorgesetzten Dienstbehörde eingeleitet werden dürfe“, und ferner, „daß, wenn ein Beamter wegen im Amte verübter Ehrenkränkungen gerichtlich belangt werde, nach Beendigung der vorläufigen Ermittlungen und vor Eröffnung der förmlichen Untersuchung die Dienstbehörde des Beamten mit ihrer Erklärung gehört werden müsse, ob der Beamte sich in Beziehung auf die ihm angeschuldigte Handlung einer Ueberschreitung der Amtsbefugnisse schuldig gemacht habe“. Der Artikel 9 der octroyirten Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 stellt als Norm auf, daß es keiner vorgängigen Genehmigung der Behörden bedürfe, um öffentliche Civil- und Militärbeamten wegen der durch Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübten Rechtsverletzungen (civil- und strafrechtliche Fälle werden nicht unterschieden) zu verfolgen. Auch die revidirte Verfassungsurkunde hielt in Preußen an dem Grundsatz fest, daß es zur gerichtlichen Verfolgung der Beamten wegen der durch Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübten Rechtsverletzungen keiner vorgängigen Genehmigung ihrer vorgesetzten Dienstbehörden bedürfen solle, behielt dagegen die Frage, unter welchen Bedingungen eine solche gerichtliche Verfolgung statthast sein sollte, der Gesetzgebung vor*). Soll diese Clausel nicht mit dem zuerst ausgesprochenen Grundsatz in geradem Widerspruche stehen, so konnte das vorbehaltene Gesetz doch nur normative Bestimmungen für den Richter im Auge haben, keineswegs aber konnte es ohne das Princip, auf dem der Artikel beruht, völlig umzustoßen, dahin gerichtet sein, die Entscheidung über die Competenz im vorliegenden Falle von den Richtern auf die Verwaltungsbehörden zu übertragen. Das vielberufene Gesetz vom 13. Februar 1854 erfüllte diese Clausel in eigenthümlicher Weise. Allerdings hielt sich dies Gesetz soweit innerhalb der Grenzen der Verfassung, als es die Einleitung der gerichtlichen Procedure gegen Beamte wegen Rechtsverletzungen, die in Ausübung des Amtes begangen sind, nicht von der Genehmigung der vorgesetzten Behörde abhängig machte. Indem es aber dieser gestattete, nach Einleitung der Untersuchung den Kompetenzconflict zu erheben, und die Entscheidung über diese Vorfrage

*) Artikel 97: Die Bedingungen, unter welchen öffentliche Civil- und Militärbeamte wegen durch Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübter Rechtsverletzungen gerichtlich in Anspruch genommen werden können, bestimmt das Gesetz. Eine vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde darf jedoch nicht verlangt werden.“

nicht den ordentlichen Gerichten, sondern dem 1847 eingesetzten Gerichtshofe für Competenzconflicte*) überließ, schloß es factisch die ordentlichen Gerichte von jeder Beurtheilung der Rechtmäßigkeit amtlicher Handlungen aus. Offenbar aber war es gerade die Tendenz des erwähnten Verfassungsparagraphen, den Gerichten die alleinige Entscheidung in den einschlagenden Fällen zu überlassen und die Beschreitung des Rechtsweges von den derselben entgegenstehenden Hemmnissen zu befreien. Bedenkt man nun ferner, daß der Competenzgerichtshof keineswegs an feste, durch das Gesetz bestimmte Normen gebunden ist, sondern nach seiner subjectiven Auffassung des concreten Falls, d. h. also doch wohl nicht bloß nach Rechts- sondern auch nach Verwaltungsgrundsätzen zu entscheiden hat, so sieht man leicht, daß für die erste Bedingung des Rechtsstaates — Gesetzmäßigkeit der Verwaltung — noch nicht die genügenden Bürgschaften gewonnen sind. Ein Versuch des Ministeriums Schwerin, den normalen und verfassungsmäßigen Zustand auf dem Wege der Gesetzgebung herzustellen, scheiterte an dem Widerstande des Herrenhauses**).

Es ist unbestreitbar, daß die Verwaltung durch das Gesetz vom 13. Februar 1854 eine Gewalt gewonnen hat, vermöge deren es in vielen Fällen von ihrem guten Willen abhängt, ob sie die verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte des Einzelnen achten will oder nicht. Indessen ist diese Machtfülle nicht nur für die Entwicklung verfassungsmäßiger Zustände bedenklich, sie birgt auch eine sehr große Gefahr für die Verwaltung selbst. Sie macht nämlich in einem zu hohen Grade die Spitzen der Regierung selbst persönlich für jede Ausschreitung ihrer Organe verantwortlich. Sie versetzt die Staatsgewalt in jedem einzelnen Falle einer Gesetzesüberschreitung von Seiten eines untergeordneten Beamten in das peinliche Dilemma, durch Desavouirung dieses das Band, welches die Beamtenhierarchie bis zu einem gewissen Grade umschlingt, zu lockern, oder durch consequente Erhebung des Competenzconflictes das Odium wegen aller

*) Dieser Gerichtshof war nicht speciell für den in Rede stehenden Fall, sondern für die Entscheidung aller Conflicte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden eingesetzt, und war für die damaligen Verhältnisse, wie der Verfasser hervorhebt, ein wesentlicher Fortschritt, indem bis dahin über alle Conflicte der Art der König auf den Bericht des Staatsministeriums beschied. Die Verfassung hat die Nothwendigkeit eines Competenzgerichtshofes ausdrücklich anerkannt, indem sie in Artikel 96 bestimmt: Ueber Competenzconflicte zwischen den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden entscheidet ein durch das Gesetz bezeichneter Gerichtshof. Als solcher ist durch das Gesetz vom 13. Februar 1854 der bereits 1847 eingesetzte Gerichtshof bezeichnet, dessen Berechtigung über die in Artikel 96 zusammengefaßten Fälle zu entscheiden, wie R. hervorhebt, unbestreitbar verfassungsmäßig ist. Der Durchführung des allerdings von den bedeutendsten Autoritäten gebilligten Grundsatzes, über Zulässigkeit und Unzulässigkeit des Rechtsweges in allen Fällen die Gerichte entscheiden zu lassen, würde also eine Abänderung der Verfassung vorangehen müssen.

**) Wir verweisen über diesen überaus wichtigen Gegenstand auf die sehr eingehende und lichtvolle Darstellung Könnes 11, 1, S. 412 ff.

Ausschreitungen von den Gliedern auf sich zu lenken. In den meisten Fällen wird die Regierung, und nicht ohne eine gewisse Berechtigung, den lezten Weg einschlagen. Denn einem Beamten, außer im Falle der handgreiflichsten Willkür oder Ungefeßlichkeit einen Schutz zu versagen, den man nach der Lage der Gesetzgebung gewähren kann, würde die Verwaltung sehr bedenklich schwächen. Die Regierung wird also, mag sie liberal oder conservativ sein, stets das Bestreben haben, ihre Befugnisse zum Schutze der Beamten in ausgedehntestem Maße auszuüben; sie wird, das ist eine, man kann sagen psychologische Nothwendigkeit, wo sie keine andere Wahl hat, die Willkür der Schwäche vorziehen; sie muß, um nicht der Anarchie zu verfallen, absolutistische Tendenzen verfolgen. Die Folge davon ist, daß auch der geringste Conflict zwischen Verwaltung und Privaten auf dem Wege der Petition vor das Forum der großen Staatskörper gebracht wird, daß die Verantwortlichkeit der Minister auf eine Höhe gesteigert wird, der auch die verdiensteste Popularität auf die Dauer nicht gewachsen ist; denn es müßte wunderbar zugehen, wenn im Fall die Kammer eine Beschwerde für begründet erklärt, die öffentliche Meinung sich nicht für die Ansicht der Volksvertretung und gegen die der Regierung aussprechen sollte. Die Kammer aber, selbst für den Fall, daß das Ministerium aus den Reihen ihrer Majorität hervorgegangen sein sollte, muß als eine aus dem Volke hervorgegangene Macht ihr controlirendes Censoramt mit Strenge verwalten. Nun braucht man nur einen Blick auf die Fülle zum großen Theil durchaus begründeter Beschwerden, die zu allen Zeiten, auch unter dem liberalen Ministerium, bei den Häusern des Landtages eingelaufen sind, zu werfen, um zu begreifen, daß unter den bestehenden Verwaltungsverhältnissen, auch wenn sie in sehr liberalem Sinne in Anwendung gebracht werden, selbst das festeste Band zwischen Ministerium und einer nicht völlig in den stumpfsinnigsten französischen Gouvernentalismus versunkenen Kammer in wenigen Jahren gelockert werden muß. So wird die Regierung in allen Fällen, und wir haben hier eben den glücklichen Fall einer ursprünglichen Harmonie zwischen den Factoren der Staatsgewalt ins Auge gefaßt, an dem Uebermaß ihrer Machtfülle krankend; die auf der gesteigerten Centralisation beruhende Energie wird sich nicht in einer umfassenden schöpferischen Thätigkeit, sondern nur in fortwährendem, aufreibendem und abnuzendem Kampfe wider eine meist unbesiegbare Macht bewähren können; Ausschreitungen, wie sie zu jeder Zeit und unter allen Verhältnissen vorkommen, werden in der öffentlichen Meinung zu einer ernstern Krankheit des Staates gesteigert werden und bei dem beständigen Andrang aller Säfte zu dem Haupte in der That unvermeidlich zu einer ernstern Krisis in dem Zustand des Staatskörpers führen. Wie ist diesem Uebel abzuhelpen? Nur dadurch, daß die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ohne jede Zwischenstation eines Competenzgerichtshofes der Controle der ordentlichen Gerichte unterstellt

wird. Allerdings muß, um diese Maßregel zu einer alle Fälle der Amtsverletzungen betreffenden zu machen, auch das Anlagemonopol der Staatsanwaltschaft fortfallen; denn so lange dies besteht würde es in einer großen Anzahl von Fällen der Amtsüberschreitung an einem legitimirten Kläger fehlen. Der Einwand, daß die Aufhebung des Gesetzes vom 13. Februar 1854, sowie die Aufhebung des Anlagemonopols der Staatsanwaltschaft die Ordnung und Sicherheit der Verwaltung gefährden würde, ist unbegründet. Es beruht auf der irrigen Voraussetzung, daß die beständige Furcht vor gerichtlicher Verantwortung die Thatkraft und Selbständigkeit der Beamten lähmen würde. Allerdings wird der Beamte die Legalität eines jeden Schrittes, den er zu thun im Begriff ist, aufs Strengste prüfen müssen; dies ist aber eine unerläßliche Forderung des Rechtsstaates, und es ist nicht abzusehen, wie eine Administration, von der mit Recht gefordert werden kann, daß sie sich innerhalb der Schranken der Gesetze halte, dadurch geschwächt werden soll, daß sie für jede Ueberschreitung dieser Grenzen verantwortlich ist und wirklich zur Verantwortung gezogen werden kann. Es läßt sich im Gegentheil behaupten, daß das Vertrauen zu den Beamten und damit ihr Einfluß bedeutend steigen wird, sobald die Institutionen selbst eine sichere Garantie gegen Beamtenwillkür gewähren. Die Schranke, welche wir für die Vollmacht der Beamten fordern, ist eine ebenso heilsame, wie nothwendige; sie erlaubt innerhalb der Gesetze denselben die freieste Bewegung, und dieselben Gesetze, die der Willkür den Zügel anlegen, gewähren dem Beamten, der, soweit es das Recht des Landes gestattet, seine Befugnisse mit kräftigster Energie ausübt, eine sicherere und festere Stellung, als sie der deckende Schutz seiner vorgesetzten Behörde zu gewähren vermag. Natürlich ist, wie schon bemerkt, mit dieser Stellung das Anlagemonopol der Staatsanwaltschaft unvereinbar, welches überhaupt ein dem deutschen Rechtswesen durchaus nicht entsprechendes Institut ist, über welches wir uns aber, da dieser Gegenstand bereits von anderer Seite in d. Bl. eingehend behandelt ist, weiterer Bemerkungen enthalten. Uebrigens bemerken wir, daß, was wir in Bezug auf den Fall einer von einem Beamten ausgeübten speciellen Rechtsverletzung erörtert haben, im Allgemeinen auf jeden Conflict zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden seine Anwendung findet. Denn es ist unzweifelhaft, daß die einzige Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der uneingeschränkten Berechtigung der Gerichte, über ihre Competenz zu entscheiden, gefunden werden kann. Daß die völlige Beseitigung des Competenzconflicthofes nur auf dem für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Wege möglich ist, haben wir schon bemerkt.

Nur auf diese Weise wird es möglich sein, dem Beamtenthum die rühmlichen Eigenschaften, die zu verschiedenen Zeiten dasselbe zum Vorbild für Grenzboten II. 1865.

ganz Deutschland gemacht haben, zu erhalten und es vor der Gefahr zu bewahren, zum Werkzeug wechselnder Parteitendenzen herabzusinken; nur auf diese Weise, nicht dadurch, daß oppositionelle politische Ueberzeugungen zu einem Makel für das Beamtenthum gestempelt werden. Je beschränkter die Zahl derjenigen hohen Beamten ist (von niederen Beamten sollte in dieser Beziehung überhaupt gar nicht die Rede sein), die ihren eigentlichen Beruf in der Durchführung der Principien eines bestimmten Regierungssystems haben, die dann aber auch unbedingt bei einem Systemwechsel ihre Stellen aufzugeben haben: desto besser ist es für die Verwaltung, für die Integrität des Beamtenthums, für die politische Moralität in allen Kreisen des Staates, ein Grundsatz, der vom conservativen Standpunkt aus dieselbe Beachtung wie vom liberalen verdient.

Die unbedingte Einführung der richterlichen Instanz in die Verwaltung reicht aus, um diese zu einer streng gesetzlichen zu machen; sie reicht nicht dazu aus, um den einzelnen Bürger zu einem angemessenen und heilsamen Gebrauch seiner politischen Rechte anzuleiten. Dies Ziel kann der Staat nur dadurch erreichen, daß er den politischen Rechten der Einzelnen ein vollständig durchgeführtes System administrativer Pflichten zur Grundlage giebt. Auch ist in der That der preussische Staat in der großen Periode seiner Erhebung mit vollem Bewußtsein in die Bahn des Selfgovernment's eingelenkt, und die kleinlichen und engherzigen Gesichtspunkte der nach dem unvergleichlichen Aufschwunge folgenden Ermattung haben nicht vermocht, die Spuren des feinschen Geistes völlig zu verwischen. Das Städtewesen, welche Mängel auch die städtischen Verfassungen im Einzelnen haben mögen, ist und bleibt doch eine wahre Schule bürgerlicher Tüchtigkeit und Selbständigkeit. Dagegen ist die Entwicklung der ländlichen Gemeindeordnung und der Kreisverwaltung durchaus ins Stocken gerathen, und wo ein Ansatz zum Fortschritt gemacht ist, ist schnell der Rückschlag erfolgt. Und es wird noch einer zähen und geduldigen Arbeit bedürfen, um auf diesem Gebiet eine gründliche Reform der Verwaltung zum Durchbruch zu bringen. Denn gerade in Gemeinde und Kreis und bis zu einem gewissen Grade auch in der Provinz haben sich in einer für den preussischen Staat höchst merkwürdigen Weise mit den absolutistischen die vereinzelt schwachen, in Verbindung mit der Regierungsgewalt sehr starken feudalen Elemente alliirt: eine Alliance, die wir schon im Eingange als charakteristisch für das Wesen der preussischen Reaction bezeichnet haben. Die bedeutendste Frucht dieses in vielen Beziehungen so widerspruchsvollen Bündnisses ist die Schöpfung des Herrenhauses, welches nicht sowohl auf den Namen einer aristokratischen, als vielmehr einer feudal-absolutistischen (der Widerspruch im Ausdruck liegt durchaus in der Sache) Körperschaft Anspruch machen kann.

Das Ineinandergreifen des büreaukratischen und feudalen Elements macht sich vorzugsweise geltend in der Verwaltung der Gemeinden und Kreise, schwächer in der der Provinzen, während die Regierungsbezirke ausschließlich nach büreaukratisch-administrativen Grundsätzen verwaltet werden. Wir können hier nicht erschöpfend eingehen auf die Bedenken, die sich gegen den sehr complicirten Organismus der preussischen Verwaltungsmaschine im Allgemeinen erheben lassen, und die wiederholentlich den Wunsch erweckt haben, die Eintheilung in Provinzen und das Institut der Oberpräsidenten ganz zu beseitigen. Einige Bemerkungen seien indessen gestattet. Wenn für die Beibehaltung der Provinzen als administrativer Bezirke die historische Bedeutung derselben angeführt wird, so will dies Argument nicht viel besagen, da die Provinzen zum Theil aus sehr verschiedenartigen Elementen bestehen, die erst in neuerer Zeit zu administrativen Körperschaften verschmolzen sind. Auch ist der Werth der historischen Zusammengehörigkeit für die Einrichtung von Verwaltungsbezirken sehr zweifelhaft. Wo Besonderheiten des Volkslebens kräftig genug sind, um sich unter dem nivellirenden Einfluß der Zusammengehörigkeit mit einem größeren Ganzen lebendig zu erhalten, wäre es ein brutaler Despotismus, dieselben, wofern sie nicht die Einheit des Staates bedrohen, vernichten zu wollen; dagegen Besonderheiten noch ausdrücklich zu patronisiren, ist durchaus nicht Sache der Staatskunst, wenigstens nicht in Preußen, welches gar keine Ursache hat, das *divide et impera* zum Wahlspruch seiner inneren Politik zu machen. — In der That ist die historisch-romantische Vertheidigung der provinziellen Selbständigkeit nicht viel mehr als ein Aushängeschild für das Bestreben, möglichst weiten Spielraum für die feudalsländische Opposition gegen die einheitlich-constitutionelle Entwicklung des Staats zu gewinnen. Nicht also vom historischen, sondern vom rein administrativen Gesichtspunkte aus wird die Frage nach der Zweckmäßigkeit des Instituts zu erwägen sein. Hier ist nun zuzugeben, daß in einigen Provinzen gemeinschaftliche auf corporativer Einigung beruhende Institute und Interessen bestehen. Indessen bestehen derartige Interessenverbände auch in einzelnen Landestheilen, die in anderen Beziehungen keine Einheit bilden, und es läßt sich im Allgemeinen nicht wohl behaupten, daß eine Zusammengehörigkeit in gewissen Beziehungen die volle administrative Einheit der Provinzen zur nothwendigem Voraussetzung habe. — Was nun die Stellung des ersten Beamten der Provinz betrifft, so ist dieselbe bei der Unmittelbarkeit der Beziehungen zwischen dem Ministerium und den Regierungen eine ziemlich unbestimmte und schwer zu begrenzende. Er soll hauptsächlich den Gang der Verwaltung beleben, für Uebereinstimmung in Verwaltungsgrundsätzen Sorge tragen (dies ist aber doch wohl Sache des Ministeriums), gewisse Angelegenheiten, z. B. die ständischen, unmittelbar verwalten u. s. w. Es wird also bis zu einem gewissen Grade von der Persönlichkeit

des Oberpräsidenten abhängen, was er aus seiner Stellung machen will, und es hat bekanntlich unter den Oberpräsidenten mehre gegeben, die eine überaus segensreiche Thätigkeit in ihren Provinzen ausgeübt haben und sich den glänzendsten Erscheinungen des altpreussischen Beamtenthums würdig anreihen. Andererseits aber liegt die Gefahr nahe, daß gerade die Unbestimmtheit des Wirkungskreises zu dem Bestreben verleitet, den eigentlichen Beruf des Amtes in der Leitung des öffentlichen Geistes der Provinz zu finden — eine Thätigkeit, die dem Beamtenthum im constitutionellen Staate nur in ganz besonderen Fällen zukommt, und die übrigens, wo sie, wie oft unvermeidlich, in negativer Weise geübt wird, in der Regel gerade das Gegentheil von dem erzielt, was beabsichtigt wird. Die Leitung des öffentlichen Geistes, soweit eine solche überhaupt in den Bereich der Regierungssphäre fällt, ist Sache des Ministeriums durch Vermittelung der Kammern. Eine directe Einwirkung durch das Beamtenthum ist der Regierung meist schädlich, unschädlich nur in Zeiten der Abspannung, wo sie völlig unnöthig und überflüssig ist. Indessen ist zuzugeben, daß alle diese Bedenken noch nicht ausreichend sind, um die Frage kategorisch zu entscheiden, ob eine Aufhebung der Provinzialcentralisation und folglich die Abschaffung der Oberpräsidentenstellen zweckmäßig sei oder nicht: die Frage wird vielmehr zu ihrer völligen Erledigung noch der sorgfältigsten und allseitigsten Prüfung vom Zweckmäßigkeitsstandpunkt aus, der hier allein maßgebend ist, bedürfen. Was dagegen die Provinzialstände betrifft, so ist es unter allen Umständen bedenklich, Körperschaften mit überaus geringen verfassungsmäßigen Befugnissen (das Gutachten, welches sie über Gesetze von rein provinzieller Bedeutung abzugeben haben, ist weder für die Regierung noch für den Landtag irgendwie maßgebend) und sehr hohen Ansprüchen fortbestehen zu lassen. Sie haben jede positive Bedeutung verloren, seit der Versuch, aus ihnen eine reichsständische Versammlung hervorgehen zu lassen, nach einem hoffnungsvollen und vielversprechenden Anfange in Folge der Stürme des Jahres 1848 gescheitert ist; mit Einführung der gegenwärtig bestehenden Verfassung ist ihnen die Wurzel abgeschnitten, da es unmöglich ist, sie in den Verfassungsstaat organisch einzufügen. Sie sind in dem gegenwärtigen Staate ein fremder Bestandtheil, dessen völlige verfassungsmäßige Beseitigung, welcher durchaus kein Rechtsgrund, ja nicht einmal die Rücksicht auf den wahren Vortheil der Provinzen entgegensteht, vom Staatsinteresse geboten ist.

Man hört zuweilen den Wunsch aussprechen nach Umbildung der Provinzialstände zu einer wirklichen Provinzialpräsentation, durch Einführung eines freien Wahlgesetzes. Auch hiergegen müssen wir uns nachdrücklich erklären. Wir wollen überhaupt keine Provinzialrepräsentation, da eine solche entweder völlig bedeutungslos bleiben würde, oder, wenn sie eine gewisse Bedeutung

erlangte, nur dazu dienen könnte, den geordneten und einheitlichen Gang der Landesgesetzgebung und allgemeinen Verwaltung zu durchkreuzen und zu lähmen. Beides aber wäre vom Uebel. Der ganze Wunsch nach Umgestaltung der Provinzialverfassung im liberalen Sinne beruht auf einer in zwiefacher Hinsicht mißverständlichen Auffassung des Selbstgovernment's, indem man das Wesen desselben erstens in einer ausgedehnten legislativen Befugniß aller möglichen Körperschaften sieht, und ferner verkennet, daß die Wirksamkeit desselben, die wesentlich administrativ und nur in sehr beschränktem Maße legislativ ist, sich ganz innerhalb des Bereiches nachbarlicher Beziehungen zu bewegen hat. Der Sitz des Selbstgovernment's sind die Gemeinden und die (landrätlichen) Kreise, deren Umfang gerade den an dasselbe zu stellenden Anforderungen entsprechen möchte. Von der Verbesserung der Gemeinde- und Kreisverwaltung hat jede Reform in Preußen auszugehen, und es ist wohl kein Zweifel, daß, sobald die Zeit der Reformen zurückgekehrt sein wird, auf diesem Gebiete eine, wir sagen nicht rasche, aber durchgreifende Umgestaltung der Verhältnisse bevorsteht. In welchem Sinne wir diese Umgestaltung verstehen, haben wir wiederholt in d. Bl. ausgesprochen; hier begnügen wir uns, nach Rönne eine Uebersicht der Entwicklung des Kreiswesens und der Kreisgesetzgebung, vornehmlich seit der großen Reformperiode, zu geben, die insofern von besonderem Interesse ist, weil sich in ihr die Einwirkung der feudalen Reaction auf den Gang der preußischen Geschichte am klarsten darstellt.

Den Schwerpunkt der Kreisverwaltung bildet das Landrathsamt, welches trotz mancher Verbildungen eines der werthvollsten Elemente des preußischen Beamtenthums ist. In dieser Schätzung darf uns nicht irre machen, daß die Landräthe gegenwärtig im Allgemeinen, und zwar nicht ohne Grund, als Organe der reactionären Bestrebungen gelten. Eine Veränderung in dem Modus der Ernennung würde es einer liberalen Regierung, der es vergönnt wäre, ihre Principien durch eine längere Reihe von Jahren zur Geltung zu bringen, möglich machen, das Amt nach und nach völlig dem Bereiche der Parteitendenzen zu entziehen. Das Amt ist ursprünglich ein ständisches. Die Landräthe waren die von den Kreisständen (d. h. den landtagsfähigen Gutsbesitzern) in der Mark Brandenburg zur Erhebung der bewilligten Steuern und zur Besorgung der ständischen Geschäfte aus ihrer Mitte gewählten Kreisverordneten, die zugleich vom Landesherrn benützt wurden, um ihre Forderungen an die Stände zu bringen. Allmählig verwischte sich der ständische Charakter dieser Beamten; sie wurden ganz zu Beamten des Landesherrn und bereits im Jahre 1723 der Kriegs- und Domänenkammer (etwa den späteren Regierungen vergleichbar) untergeordnet.

Eine Instruction von 1776 macht sie zu Organen der Gesamtverwaltung der Kreise: sie haben sich über alle Verhältnisse des Kreises die genaueste Aus-

621 2 2 1 66 1 66 1 66 1 66

kunst zu verschaffen, statistische Tabellen anzulegen, neue ökonomische Systeme und Verbesserungen einzuführen, Sümpfe und Sandflächen zur Cultur zu bringen, kurz nach jeder Richtung hin für die Steigerung der Landeswohlfaht in Friedrichs umfassendem, nach allen Richtungen hin wirkendem Sinne zu sorgen. Die Ernennung erfolgt auf ständische Präsentation durch königliche Bestätigung (gegen das frühere Verhältniß ein Fortschritt). Zugleich wurde das Institut, das sich gut bewährte, auch über fast alle übrigen Theile der Monarchie ausgedehnt. Die Reformgesetzgebung traf mit den Kreisverfassungen auf das Institut der Landräthe, doch kam das Gensdarmereiedict vom 30. Juli 1812, durch welches bestimmt wurde, daß an Stelle der Landräthe vom Könige ernannte Kreisdirectoren treten sollten, nur in wenigen Punkten zur Ausführung. 1815 wurden die Landräthe als Regierungsorgan wiederhergestellt. Indessen wurde die Reaction gegen Hardenberg immer heftiger und erlangte allmählig bedeutende Concessionen, so auch die Wiederherstellung der Kreisstände, jedoch mit der Modification, daß zu den Rittergutsbesitzern auch eine, verhältnißmäßig allerdings sehr geringe Anzahl von Abgeordneten der Städte und Landgemeinden treten sollte. Die Ausführung der Beschlüsse der Kreistage steht dem Landrath zu, für dessen Ernennung das alte Präsentationsverfahren, soweit solches früher bestanden hatte (d. h. im Allgemeinen in den alten Provinzen) wiederhergestellt wurde. Die Verfassung von 1850 behielt in Artikel 105 besondere Gesetze über die Verwaltung der Kreise vor, und stellte nur als Grundsatz für dieselbe auf, daß Versammlungen von gewählten Vertretern über die inneren Angelegenheiten der Kreise zu beschließen hätten, und daß die Ausführung der Beschlüsse vom Könige ernannten Vorstehern der Kreise zustehen solle. Dieser Artikel, sowie das zur Ausführung desselben bestimmte Gesetz vom 11. März 1850 wurde durch das Gesetz vom 24. Mai 1853 aufgehoben; die frühern Kreisordnungen wurden wiederhergestellt und bald darauf auch das Präsentationsrecht der Stände bei Ernennung des Landraths, wie es vor 1848 bestanden hatte, d. h. also in den alten Provinzen unter alleiniger Betheiligung der Rittergutsbesitzer, während in denjenigen Landestheilen, in denen vor der Besitzergreifung das Institut der Landräthe nicht bestanden hatte, die Präsentation von den gesammten Kreisversammlungen ausgeht. Daß selbst in diesem letztern Falle das Uebergewicht der größeren Grundbesitzer unverhältnißmäßig groß ist, ergibt sich aus der einen Thatsache, daß unter den 11,954 Mitgliedern der Kreisstände sich neben etwa 10,000 Rittergutsbesitzern nur 979 Abgeordnete der Städte und 975 der Landgemeinden befinden*). Spätere Versuche, die Abnormität durch Einführung des königlichen Ernennungsrechts zu beseitigen, sind bis jetzt gescheitert. Offenbar

*) S. Rönne, Bd. I. a. S. 420.

aber ist die königliche Ernennung (natürlich mit der Maßgabe, daß grundsätzlich eine der im Kreise angesessenen Notabilitäten mit dem Amte betraut werde) unbedingt nothwendig, um die Landrätthe wieder ausschließlich zu dem zu machen, was sie sein sollen, zu den Vertrauten und Leitern der allgemeinen Kreisinteressen, während sie gegenwärtig nothwendig die Neigung haben müssen, sich als die berufenen Vertreter der Interessen ihrer Committenten (wenn man den Ausdruck hier gebrauchen darf) anzusehn. Demgemäß kann eine Regierung, die sich auf die feudale Partei stützt, sicher darauf rechnen, in ihnen eifrige und energische Organe zu besitzen, während eine liberale Regierung vielfach nur auf widerwilligen Gehorsam wird rechnen können. Nun wird aber eine liberale Regierung von ihrer Befugniß, feindlich gesinnte Landrätthe zur Disposition zu stellen, ungern und nur im äußersten Falle Gebrauch machen, in der richtigen Erwägung, daß es zu einer völligen Desorganisation der Localverwaltung und zu einer bodenlosen Depravation einer der einflußreichsten Beamtenklasse führen würde, wenn jeder Wechsel des Regierungssystems auch einen durchgreifenden Personenwechsel im Landrathsamte nach sich ziehen sollte. Eine liberale Regierung wird sich also damit begnügen müssen, die Landrätthe möglichst auf ihre administrative Thätigkeit zu beschränken, sie wird aber nicht fordern, ja sie würde es nicht einmal gestatten dürfen, daß von Seiten der Landrätthe ein amtlicher Druck auf die öffentliche Meinung in liberalem Sinne ausgeübt wird. In diesem Verhältniß — und das wird wohl völlig verkannt oder wenigstens übersehen — liegt in Preußen ein unberechenbarer Vorthail für eine conservative Regierung, die sicher ist, nach jeder Niederlage, sobald sie wieder ans Ruder gelangt, gerade an der einflußreichsten Stelle der Verwaltung eifrige Werkzeuge wieder zu finden. Eine Aenderung kann an diesem, wie an vielen andern Punkten nur von einer liberalen Regierung durchgesetzt werden, welche Zeit hat, ein umfassendes, nach einem Plane angelegtes Reformsystem in allen seinen Consequenzen ins Leben zu führen.

Auch auf dem Gebiete des Gemeindewesens, das mit der Kreisverwaltung im engsten, wesentlichsten Zusammenhange steht, hat die Reaction der fünfziger Jahre ihren Triumph gefeiert, der mehr als alles andere dazu beigetragen hat, den Grundadel in seiner unrichtigen und verkehrten Stellung festzuhalten: wir meinen die theilweise Wiederherstellung der gutherrlichen Amtsgewalt. Zwar die Patrimonialgerichtsbarkeit ist, dank der raschen und energischen Reorganisation des Gerichtswesens*) aufgehoben geblieben; die Polizeiverwaltung ist den Rittergutsbesitzern wiedergegeben worden. Die Versuche, die in den Jahren

*) Bereits am 2. Januar 1849 erging die betreffende Verordnung, durch die, wie der Verfasser anführt, 6616 Patrimonialgerichte aufgehoben und mit königlichen Gerichten vereinigt wurden.

von 1853 bis 1856 von der liberalen Partei des Abgeordnetenhauses, im Jahre 1862 von dem liberalen Ministerium gemacht sind, in durchaus gemäßigtem und rücksichtsvollem Sinne die ländliche Polizeiverwaltung durch Einführung des Ehrenamtes der Amtshauptleute umzugestalten, sind bis jetzt erfolglos geblieben. Auch scheint es zweifelhaft, ob diese Frage jetzt noch Aussicht hat, in der schonenden und besonnenen Weise gelöst zu werden, wie es damals beabsichtigt wurde. Wenigstens ist die Annahme gerechtfertigt, daß, je länger die Wiederkehr einer von der Regierung ausgehenden reformatorischen Thätigkeit sich verzögert, um so höher die Ansprüche und die Kräfte des radical-demokratischen Elementes sich steigern werden.

Wir haben aus dem großen Systeme nur wenige Punkte hervorgehoben, und zwar gerade diejenigen, an denen es am dringendsten der Reform bedarf, wenn das ganze Gebäude auch unter den völlig veränderten staatsrechtlichen Verhältnissen in ungeschwächter Kraft erhalten werden soll. Eine Uebersicht des gesammten, verwickelten, dabei aber doch im Ganzen wohlgeordneten, straffen, der kräftigsten Anspannung fähigen, deshalb aber auch der Gefahr der Ueberspannung und des Strebens nach büreaukratischer Bevormundung ausgefetzten Systems zu geben, verbot sich von selbst durch die Ausdehnung, die eine solche Darstellung nothwendig gefordert haben müßte; wir müssen dem Leser, der einen Einblick in die öffentlichen Verhältnisse des preussischen Staats gewinnen will, auf das in jeder Beziehung ausgezeichnete Werk selbst verweisen. Denn ein Verwaltungssystem kann nur in detaillirter Darstellung, die nicht nur das gegenwärtig bestehende System beleuchtet, sondern auch, wie es in dem Werke mit musterhafter Präcision und Klarheit geschehen ist, überall die geschichtliche Entwicklung der einzelnen Institutionen giebt, mit Erfolg studirt und aufgefaßt werden.

Mit **Nr. 27** beginnt diese Zeitschrift ein **neues Quartal**, welches durch alle **Buchhandlungen** und **Postämter** zu beziehen ist.

Leipzig, im Juni 1865.

Die Verlags-handlung.

Verantwortlicher Redacteur: Dr. Moriz Busch.

Verlag von F. L. Herbig. — Druck von C. E. Elbert in Leipzig.