



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

# **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG Projekt Die Grenzboten**

## **Die Grenzboten**

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

Die preußische Verwaltungsorganisation früher

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



## Die preußische Verwaltungsorganisation früher

**W**ie ich gezeigt habe \*), lassen sich die Mißstände im Geschäftsbetrieb der preußischen Verwaltung durch persönliche Gründe allein vollständig erklären. Es bedarf aber doch noch der Untersuchung, ob und inwiefern auch ein Zusammenhang zwischen ihnen und der Organisation der Verwaltungsbehörden besteht, wie die meisten unserer Kritiker behaupten.

Die Entwicklung unsrer Verwaltungsbehörden hat sich in drei Abschnitten vollzogen, die bezeichnet werden durch die Neugestaltungen des Königs Friedrich Wilhelm des Ersten aus dem Winter 1722/23, der Stein-Hardenbergischen Zeit und der siebziger und achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts. Am weitesten geht Loß und nach ihm Freiherr von Zedlitz auf diese Entwicklung zurück, die andern Kritiker beschäftigen sich im wesentlichen nur mit dem gegenwärtigen Zustand.

Friedrich Wilhelm der Erste legte die Grundlage des heutigen Gebäudes damit, daß er die beiden bisher getrennten Gruppen der Verwaltungsbehörden, die ältern Domänenbehörden und die jüngern Kommissariatsbehörden, oben in dem provinziell in einzelne Abteilungen geteilten Generaldirektorium — das einen Teil des großen Staatsrats bildete —, unten in den verschiedenen Kriegs- und Domänenkammern vereinigte. Alle diese neuen Behörden waren streng kollegialisch eingerichtet. Die staatlichen Ortsbehörden waren für die Städte die Steuerräte, für das platte Land die Landräte. Gleichzeitig wurden diese neuen Behörden aus der Abhängigkeit von den alten allgemeinen Landesbehörden, den Regierungen, vollends gelöst. Abgesehen von einigen, allerdings bedeutungsvollen Änderungen, die Friedrich der Große vornahm, blieb diese Einrichtung bis zum Zusammenbruch des alten Staats bestehen.

Loß sieht in der ganzen Entwicklung der preußischen Verwaltungsbehörden „gleichsam ein Naturgesetz des Großstaats Preußen, daß jedes neue Jahrhundert neue Instrumente und Institutionen fordert, um die Landesverwaltung gedeihlich und wirksam führen zu können“. Und zwar galt es nach ihm dabei, „modern“ ausgedrückt, immer, den Zentral- und Provinzialverwaltungsbehörden

\*) Vgl. Die Not der preußischen Verwaltung. Grenzboten 1910, Heft 3, und die Fortsetzungen Heft 4, 5, 7.

„Homogenität und Aktionsfähigkeit“ zu geben. 1723 habe man dieses Ziel glücklich erreicht. Es sei damals die Einheitlichkeit des neuen Verwaltungsrechts gewährleistet worden und das Generaldirektorium habe dann Jahrzehnte eine höchst fruchtbare Wirksamkeit entfaltet, dank dem Umstande, daß ausgezeichnete Minister an der Spitze der einzelnen Abteilungen gestanden hätten, „die auf Plenarsitzungen niemals verzichteten und trotz der Unmasse der Detailgeschäfte den Überblick über das Ganze nicht verloren“. Ähnlich hätten sich auch die Kriegs- und Domänenkammern bewährt. Erst unter Friedrich dem Großen soll sich alles ins Gegenteil verändert haben — teils infolge der bereits erwähnten Organisationsänderungen, teils durch die natürliche Vermehrung der Geschäfte.

Dagegen ist zunächst einzuwenden, daß es nicht zur Klärung beiträgt, hier Naturgesetze hineinzubringen. Höchstens könnte man von einem Gesetz der geschichtlichen Entwicklung sprechen. Aber auch solche gibt es bekanntlich nicht. Die geschichtliche Entwicklung wird nicht von Gesetzen bestimmt, sondern, wie ich bereits früher bemerkt habe, vom Zufall, oder von handelnden Menschen. Und dieser menschliche Einfluß ist auch hier deutlich wahrzunehmen. Die Einheit der preussischen Verwaltung wurde 1723 keineswegs so vollständig hergestellt, wie Loß annimmt. Man darf dies nicht einmal vom Generaldirektorium behaupten, da dieses in der Geschäftsverteilung nach Provinzen noch deutlich den alten Territorialstaat widerspiegelte. Außerdem behielten die alten Regierungen und neben ihnen manche besondere Behörden, Konfistorien, Medizinalkollegien usw. zahlreiche Verwaltungsgeschäfte, die sich mit dem Geschäftskreis der Kammern berührten, was fortgesetzt zu Streitigkeiten führte. Besonders war die Zuständigkeit der Kriegs- und Domänenkammern für die Entscheidung gewisser privatrechtlicher Streitigkeiten, die sogenannte Kammerjustiz, die Duelle fortwährender langwieriger und heftiger Kämpfe zwischen den Regierungen und den Kammern. Verschärft wurden alle diese Streitigkeiten dadurch, daß sie nicht allein aus dem eifersüchtigen Neid wetteifernder Behörden entsprangen, die bemüht waren, die Selbständigkeit, die Bedeutung und den Glanz ihrer Stellung im Staat aufrecht zu erhalten, sondern der Ausdruck des großen Zwiespalts waren, der durch den noch unfertigen Staat ging, des noch nicht beseitigten Widerspruchs zwischen dem alten Territorialstaat und dem neuen Großstaat, der allmählich erwuchs.

Was die Einheit der Staatsverwaltung trotz dieser Zersplitterung der Zuständigkeiten dennoch aufrecht erhielt, war die Regierung aus dem Kabinett des Königs, der alle Fäden in der Hand behielt, also der Einfluß der Persönlichkeit des Trägers der Krone. Dazu kam die Unterstützung oben durch ausgezeichnete Minister, wie Loß selbst bemerkt, und unten durch nicht minder tüchtige, vom Könige selbst ausgesuchte und fachmännisch trefflich geschulte Beamte.

Unter Friedrich dem Großen trat dann, hauptsächlich infolge der bereits erwähnten Organisationsänderungen, die allerdings teilweise durch die Ver-

schiebungen der tatsächlichen Verhältnisse veranlaßt wurden, sowohl oben wie unten eine vollständige Desorganisation ein. Aber auch jetzt blieben wiederum durch den Genius, der den Staat führte, und die Tüchtigkeit seiner hervorragenden Beamten die Einheit und die Kraft der Verwaltung erhalten und diese vollständige Desorganisation leistete bis zum Tode des großen Königs auf allen Gebieten der Verwaltung Unübertreffliches. Wirklich schlimm wurden die Verhältnisse erst unter den beiden folgenden Königen, die ihre persönliche Teilnahme an den Geschäften sehr einschränkten und den Kabinettsräten, die bei ihren Vorgängern nicht viel mehr als Schreiber gewesen waren, einen maßgebenden Einfluß auf die Geschäfte einräumten. Dabei hatten sie außerdem in der Auswahl dieser Männer keine glückliche Hand. So muß der bekannte Kabinettsrat Beyme, ein früherer Kammergerichtsrat, der den Vortrag für die gesamte innere Verwaltung und Politik hatte, nach der Schilderung von Perz das Muster eines einseitigen Privatrechtsjuristen gewesen sein. Daneben zerstörten diese Könige durch die Beseitigung der kollegialischen Verfassung der Zentralbehörden auch äußerlich deren Einheit. Jetzt traten dort Zustände ein, daß Stein sagen konnte, die Geschäfte des Generaldirektoriums hätten zuletzt nur noch eine zusammenhanglose Anhäufung von größtenteils kindischen Einzelheiten dargestellt. Bezeichnend ist aber, daß er dafür weniger die Verfassung der Behörde, als die in diesen tätigen Personen verantwortlich machte. —

Die Neuordnung der Verwaltungsbehörden, die mit den großen Namen Stein und Hardenberg verknüpft ist und im wesentlichen 1817 abgeschlossen war, hatte nach dem grundlegenden Publikandum vom 16. Dezember 1808 den Zweck, „der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben“. Sie setzte oben an die Stelle des alten Staatsrats einige wenige Fachminister, von denen zwei, der Minister des Innern und der Finanzminister, in ihren Behörden alle Geschäfte des alten Generaldirektoriums vereinigten. Die noch heute gültige Verordnung vom 27. Oktober 1810 gab dann den neuen Zentralbehörden durch die Einsetzung eines Staatskanzlers die nötige einheitliche Spitze. Der Staatskanzler hatte die Oberaufsicht und die Kontrolle jeder Verwaltung. Er konnte Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand fordern und in jedem Falle Maßregeln und Anordnungen aufhalten, um die höhere Entscheidung einzuholen, sowie in außerordentlichen und dringenden Fällen, oder, wenn es der König besonders angeordnet hatte, selbst verfügen. Damit er seine Aufsicht durchführen konnte, erhielt er fortlaufende Kenntnis von allen Sachen und durften die Minister nur in seiner Gegenwart dem König Vortrag halten. Im übrigen führten die Staatsminister die ihnen anvertraute Verwaltung selbständig unter voller persönlicher Verantwortung. Damit jedoch das gesamte Staatsministerium das Ganze der Verwaltung stets übersehe, mußte nach einer Verordnung vom 3. November 1817 jeder Minister von Zeit zu Zeit allgemeine Übersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige dem Ministerium mitteilen. Ferner mußte eine Anzahl einzelner Sachen im

Staatsministerium vorgetragen werden. Dazu gehörten u. a. neue Gesetzentwürfe, Abweichungen in den Ansichten zwischen den einzelnen Ministern und Vorschläge wegen der Anstellung der leitenden Beamten der Verwaltung und der Justiz. Dagegen blieben die Vorschläge zur Besetzung der Stellen der vortragenden Räte bei den einzelnen Ministerien den diese leitenden Ministern allein überlassen.

An die Spitze der neugebildeten Provinzen traten Einzelbeamte, die Oberpräsidenten. Die Kriegs- und Domänenkammern wurden unter Beibehaltung der kollegialischen Verfassung in Regierungen umgewandelt. Diese waren der Mittelpunkt der laufenden Verwaltung im Lande. Sie wurden geleitet von Regierungspräsidenten und zerfielen in Fachabteilungen unter besondern Abteilungsdirigenten; seit 1826 gab es in der Regel drei, die Abteilung des Innern für Landeshoheits- und Landespolizeisachen, und je eine Abteilung für Kirchen- und Schulwesen und Finanzsachen. Unmittelbar unter den Regierungen standen gleichberechtigt die Landräte und die Behörden der großen Städte, und unter den Landräten schließlich die Behörden der zum Kreise gehörigen Gemeinden.

Alle die bisher genannten Behörden waren einander untergeordnet. So konnte es kommen, daß eine Sache von der Ortsbehörde bis zum Ministerium fünf Stellen zu durchlaufen hatte.

Sonst sind noch zu erwähnen die Generalkommissionen, die 1811 für die in der gleichzeitigen Agrargesetzgebung angeordnete Auseinandersetzung zwischen den Gutsherrn und ihren Gutsuntertanen über die gegenseitigen Rechte und Pflichten eingesetzt wurden. Sie hatten für die örtliche Erledigung der Geschäfte eigne Organe, die Spezialkommissare.

Auch in dieser ganzen Neuordnung sieht Loß das erwähnte Naturgesetz verwirklicht. Aber auch Freiherr von Zedlitz rühmt die Einfachheit, Einheitlichkeit und Folgerichtigkeit dieser Organisation, da sie nur zwei entscheidende Stellen gekannt habe, die Ministerien und die Regierungen. Straffe bureaukratische Zentralisation ist nach ihm ihr Grundzug.

Über die Stellung der Minister ist er anderer Ansicht als Loß. Dieser meint, daß sie, von allen Dienstgeschäften entlastet, der Aufstellung der obersten Verwaltungsgrundsätze und der Aufsicht über deren Durchführung ihre ganze Kraft hätten widmen sollen. Freiherr von Zedlitz weist dagegen darauf hin, daß die Ministerien im großen Umfang mit Einzelheiten der Provinzialverwaltung befaßt gewesen seien. Daß diese Auffassung richtiger ist als die Loßsche, ergibt sich schon daraus, daß die Ministerien die oberste Beschwerdeinstanz waren.

Dagegen kann ich Freiherrn von Zedlitz in seinem Urteil über die Stellung des Oberpräsidenten nicht beistimmen. Er behauptet, daß dieser zwar nicht rein dekorativ gedacht gewesen sei, aber er sei doch so lose in die Verwaltungsorganisation eingefügt gewesen, daß seine Beseitigung keine sehr fühlbaren Lücken

gelassen haben würde. Er habe nämlich nur ein allgemeines Aufsichtsrecht über die Geschäftsführung der Regierungen gehabt. Dagegen sei er nicht befugt gewesen, ihnen Anweisungen zu erteilen oder über Beschwerden gegen sie zu entscheiden. Sein Amt habe erst durch die Verbindung mit dem Präsidium einer Regierung „Körper“ bekommen. Er meint hiermit die Bestimmung in der nach dem Tode des Fürsten Hardenberg erlassenen Oberpräsidialinstruktion vom 31. Dezember 1825, daß der Oberpräsident „in der Regel“ zugleich Präsident der Regierung seines Wohnorts sein solle.

Indessen hatten die Oberpräsidenten schon in ihrer Eigenschaft als ständige Vertreter der Minister eine bedeutungsvolle Stellung gerade auch gegenüber den Regierungen. Außerdem war ihnen eine ganze Anzahl einzelner Geschäfte zur eigenen Erledigung übertragen, wozu sie nach Belieben die Hilfe der Regierungen beanspruchen konnten, und endlich waren sie in der Tat von jeher befugt, den Regierungen auch in deren eigenem Geschäftskreis Anweisungen zu geben, die diese befolgen mußten, wenn Gefahr im Verzug war, was allein der Oberpräsident zu entscheiden hatte. Sonst konnte der Oberpräsident Verfügungen der Regierungen allerdings nur anhalten, bis höhere Entscheidung eingeholt war. Die eben genannte Instruktion vom 31. Dezember 1825 ordnete dann die Regierungen den Oberpräsidenten förmlich unter, indem sie diese ermächtigte, Mängel und Unregelmäßigkeiten im Geschäftsgang der Regierungen „nach Befinden auf eigne Verantwortung sofort abzustellen“. Außerdem verpflichtete sie die Oberpräsidenten, Beschwerden über Verfügungen der Regierungen, die bei ihnen eingingen, „anzunehmen, zu prüfen und, insofern sie nach den bestehenden Gesetzen und Verfügungen begründet sind, auf ihre Erledigung zu wirken“. Die Abhilfe mußte also anscheinend von der Regierung selbst gefordert werden. Aber diese war verpflichtet, die Entscheidung des Oberpräsidenten gehörig zu vollziehen. Sie hatte nur das Recht, später, wenn sie „ihre Bedenken durch die Entscheidung des Oberpräsidenten nicht gehoben“ glaubte, „davon dem zuständigen Ministerium Anzeige zu machen“. Wie man sieht, hatten also die Oberpräsidenten eine weitgehende Einwirkung auf die Tätigkeit der Regierung und zweifellos der Sache nach die Entscheidung über Beschwerden gegen Regierungsverfügungen. Sie waren also tatsächlich eine Beschwerdeinstanz. Daß sie anscheinend Regierungsverfügungen nicht selbst förmlich aufheben konnten, spricht nicht gegen diese Auffassung; es scheint damals allgemein üblich gewesen zu sein, daß die obere Behörde die Entscheidungen der untern nicht selbst aufhob, sondern die untere anwies, ihre Entscheidung selbst abzuändern. Nach alledem scheint es mir, daß man nicht sagen kann, die Oberpräsidenten hätten nur eine lose Verbindung mit der allgemeinen Verwaltungsorganisation gehabt und erst als Regierungspräsidenten Körper bekommen. Wie wenig man übrigens daran gedacht haben kann, den Oberpräsidenten durch die Übertragung der Leitung einer Regierung „Körper“ zu verleihen, geht daraus hervor, daß die mehrfach genannte Oberpräsidialinstruktion es den Oberpräsidenten freistellte, die

eigentliche Geschäftsführung in den Regierungssachen dem ihm beigegebenen Regierungsvizepräsidenten entweder ganz oder teilweise zu übertragen. Sie hatten sich nur entsprechend gegen das Staatsministerium zu erklären.

An den Regierungen lobt Loß mit Recht die zweckmäßige Arbeitsgliederung, die durch die Einteilung in Fachabteilungen erreicht wurde, die in der kollegialischen Verfassung begründete Stetigkeit der Verwaltung und Unparteilichkeit der Verwaltungsrechtsprechung, sowie die bereits früher geschilderte Verwaltungsmethode. Freiherr von Zedlitz findet dagegen in der Verfassung der Regierungen eine zu hohe Bewertung oder, wie er an einer andern Stelle sagt, eine einseitige Wertschätzung des Kollegialsystems.

Wir scheint dieser Vorwurf nicht begründet zu sein. Der König und seine Ratgeber, namentlich Stein, waren keine Doktrinäre. Die innere Einrichtung der Behörden war vielmehr das Ergebnis sorgfältiger Abwägung aller Vorteile und Nachteile des Präfektursystems einer- und des Kollegialsystems andererseits, mit dem Ziele, sie auszugleichen. Und man wird bei vorurteilsfreier Prüfung nicht bestreiten dürfen, daß dieses Ziel wohl erreicht worden ist.

So stellte schon der Oberpräsident, der vorgesetzte Einzelbeamte, wenn er seiner Aufgabe gewachsen war, mit seiner Tatkraft und seiner ganzen Persönlichkeit eine vollwirksame Ergänzung zu der unter ihm stehenden Kollegialbehörde dar. Aber auch in der Verfassung der Regierungen selbst gab es mannigfache Hemmnisse gegen die Überspannung des Kollegialitätsgrundsatzes. Vor allem war die Stellung der leitenden Beamten so, daß machtvollen Persönlichkeiten genügende Gelegenheit gegeben war, einen bestimmenden Einfluß auf die Geschäfte zu gewinnen und die Behörde mit ihrem Geist zu erfüllen. Der Regierungspräsident, der Leiter der ganzen Behörde, sollte der Mittelpunkt der ganzen Verwaltung sein, und, von allem Kleinram befreit, immer das Allgemeine im Auge behalten und darauf hinwirken, daß diesem durch einseitige Verfügungen in den einzelnen Abteilungen kein Eintrag geschehe. Er hatte die Leitung im Plenum und in den einzelnen Abteilungen und für die pünktliche Erledigung der Geschäfte zu sorgen. Ferner war er der Vorgesetzte aller Mitglieder und Beamten der Behörde, deren Angelegenheiten er in den ersten Jahren in dem sog. Präsidium, d. h. zusammen mit den Dirigenten der einzelnen Abteilungen, seit 1826 aber allein bearbeitete. Ähnlich war die Stellung der Abteilungsdirigenten zu ihren Abteilungen. Zur Durchführung dieser Rechte hatten die leitenden Beamten gewisse Machtbefugnisse. So konnten sie Entscheidungen einzelner Abteilungen, mit denen sie nicht einverstanden waren, ans Plenum bringen und, wenn sie auch dessen Beschlüssen nicht beitreten konnten, die Entscheidung des Oberpräsidenten herbeiführen. Vor allem aber durften sie einzelne Sachen dem Kollegium überhaupt entziehen. Schon die Geschäftsinstruktion für die Regierungen von 1808 hatte das Regierungspräsidium ermächtigt, einzelne Sachen, die ihm höhern Orts ausdrücklich übertragen wurden oder eine ganz besondere Eile und Geheimhaltung forderten, oder wobei sonst

„erhebliche Gründe obwalteten“, dem Kollegium zu entziehen und selbst zu bearbeiten. Die Kabinettsorder vom 31. Dezember 1825 übertrug diese Befugnis dann auf die Regierungspräsidenten allein. Seitdem konnten diese also alle Sachen ganz nach ihrem Belieben an sich ziehen und ohne Mitwirkung des Kollegiums selbständig erledigen. Berücksichtigt man endlich, daß auch die einzelnen Dezernenten eine recht selbständige Stellung hatten, dann wird man wohl nicht von einer einseitigen Wertschätzung des Kollegialitätsgrundsatzes bei der innern Einrichtung der Regierungen sprechen dürfen.

Ebenso scheint mir Freiherr von Zedlitz die Stellung der Landräte nicht richtig zu schildern. Er nennt sie bloße Kommissare der Regierungen, die deren Beschlüsse vorbereitet und ausgeführt hätten. Das klingt so, als ob die Landräte früher ganz unselbständig gewesen wären und erst auf Anweisung von oben hätten tätig werden dürfen. Einer solchen Auffassung widerstreitet jedoch zunächst, daß die Landräte die ständigen Vertreter der Regierungen waren. Nach preußischer Auffassung, die in zahlreichen Entscheidungen der Zentralbehörden immer wieder gleichmäßig vertreten wurde, hatten sie damit allein eine gewisse Selbständigkeit, die überdies von den Regierungen beliebig erweitert werden konnte und auch wurde. Ferner unterstellt die grundlegende Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 alle Ortschaften des Kreises ohne Rücksicht auf ihre Größe der landrätlichen Aufsicht, verleiht also den Landräten diesen Ortschaften gegenüber ein selbständiges Aufsichtsrecht. Und wer sich endlich die Mühe nimmt, auch die Instruktion für die Landräte und „die ihnen untergeordneten Kreisoffizianten“ vom 21. Dezember 1816 durchzusehen, bemerkt sofort, daß jene Auffassung nicht richtig sein kann. Denn nach dieser Geschäftsanweisung, die zwar selbst keine Gesetzeskraft besaß, aber als Ausführungsanweisung zu der Verordnung vom 30. April 1815 jahrzehntelang die Grundlage für die landrätliche Tätigkeit abgab, hatten die Landräte ein großes Feld selbständiger Tätigkeit auf allen Gebieten der innern Verwaltung, bei der sie von Aufträgen der Regierungen nicht abhängig waren. Namentlich hatten sie entsprechend der erwähnten Bestimmung der Verordnung vom 30. April 1815 eine weitgehende selbständige Aufsicht über die Verwaltung aller zum Kreise gehörigen Gemeinden, also auch der Städte. Alle Ortsobrigkeiten und alle Orts-, Kommunal- und Polizeibeamten im Kreise waren ihnen untergeben und verpflichtet, ihren Verfügungen in Sachen ihres Ressorts unverzüglich Folge zu leisten. Allerdings hatten sie keine selbständigen Zwangsbefugnisse und daher selbst keine Mittel, im Weigerungsfalle selbständig Gehorsam zu erzwingen, sondern mußten in solchen Fällen an die Regierung berichten, die als einzige preußische Verwaltungsbehörde der damaligen Zeit Zwangsmittel besaß. Aber das ändert doch nichts daran, daß auch die Landräte ihre Anordnungen durchsetzen konnten. Es scheint mir also sachlich nicht gerechtfertigt zu sein, den Landräten ein „Imperium“ abzusprechen, wie Freiherr von Zedlitz tut.

Nach Freiherrn von Zedlitz war diese straffe bureaukratische Organisation vornehmlich durch die Notwendigkeit begründet, die sehr verschiedenen Teile des 1815 neu abgegrenzten Staatsgebiets zu einem einheitlichen Ganzen zusammenzuschweißen. Man habe deshalb schon bei der Einteilung der Provinzen überall planmäßig den Anschluß an die historischen staatlichen oder ständischen Gebilde vermieden. Ähnliches behauptet Schwarz. Loß dagegen rühmt die sorgfältige Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der einzelnen Landesteile bei der Abgrenzung der Regierungsbezirke. Wer hat nun recht? Nach Heinrich von Treitschke, dem wir wohl unbedenklich folgen können, entschieden Loß. Treitschke preist in seiner Politik die bewunderungswürdige Einteilung der Monarchie in Provinzen, die in der Tat alte Landschaften seien, die im großen und ganzen eine gemeinschaftliche Geschichte gehabt hätten und zusammengehalten würden durch den Stammescharakter und durch große gemeinschaftliche wirtschaftliche Interessen. Nur die Provinz Sachsen sei schlecht gebildet, aber nicht durch die Schuld der preussischen Regierung. Im übrigen sei die Einteilung wunderbar glücklich getroffen; ein feiner historischer Sinn habe nur anerkannt, was sich in der Geschichte von selber herausgebildet gehabt habe.

Sowohl Freiherr von Zedlitz als Loß erkennen die Leistungen der neuen Verwaltungsbehörden sehr an. „Zentral- und Provinzialbehörden,“ sagt Loß wörtlich, „haben in lebhaften Wechselbeziehungen länger als ein Menschenalter, namentlich aber bis 1820, Außerordentliches geleistet.“ Er nennt die Wiederherstellung und Neueinrichtung des Staatsgebiets mit seinen verschieden gearteten, in Preußen bisher teilweise ganz ungewohnten Verhältnissen und unbekanntem Gegensätzen und die Durchführung der großen innern Reformen auf allen Gebieten, die mit dem Namen Hardenbergs verknüpft sind.

Aber beide Kritiker behaupten auch, daß die Leistungen der preussischen Verwaltung schon bald nachgelassen hätten, oder, wie es Loß ausdrückt, daß ebenso wie hundert Jahre früher beim Generaldirektorium auch hier „schon an der voll entfalteten Blüte die ersten Spuren des Welkens“ hervorgetreten seien. Ähnlich urteilen übrigens auch der Minister von Delbrück in seinen Lebenserinnerungen auf Grund seiner Beobachtungen und Erfahrungen als Regierungsreferendar in Merseburg und als Hilfsarbeiter der Handels- und Gewerbeabteilung des Finanzministeriums und Treitschke. Nur haben nach diesen beiden Gewährsmännern die guten Leistungen der innern Verwaltung nicht, wie Loß sagt, länger als ein Menschenalter gedauert, also über die vierziger Jahre hinaus, sondern schon früher, teilweise schon im Anfang der zwanziger, spätestens im Laufe der dreißiger ihr Ende erreicht. Freiherr von Zedlitz erklärt diese Entwicklung dadurch, daß sich die Nachteile der Organisation von selbst in dem Maße immer stärker bemerkbar gemacht hätten, je fester die neuvereinten Landesteile zusammengewachsen seien. Loß dagegen führt sie zurück auf die bereits früher geschilderte Veränderung der allgemeinen Verhältnisse im Laufe des vorigen Jahrhunderts. Indessen können diese Erklärungen nicht befriedigen.

Wie wir gesehen haben, entbehrten die einzelnen Provinzen von Anfang an in sich keineswegs eines teilweise sogar ziemlich großen Zusammenhalts. Gering war höchstens der Zusammenhang zwischen den neuen Erwerbungen und den alten Landesteilen im ganzen, und dieser Gegensatz ist erst spät, in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, zum Teil erst unter der Einwirkung des gemeinsamen Kampfes gegen Frankreich geschwunden. Die Nachteile der Organisation hätten also, wenn die Theorie des Herrn von Zedlitz richtig wäre, von vornherein oder ganz spät hervortreten müssen. Keins von beiden ist geschehen. Wenn man also im Lauf der Zeit wirklich Mängel der Stein-Hardenbergischen Organisation empfunden hat, dann wird dies wohl weniger in Tatsachen begründet gewesen sein, als in gewissen Theorien von Selbstverwaltung und Dezentralisation, die zur Zeit der Julirevolution zuerst aus Frankreich, später aus England zu uns kamen und seit den fünfziger Jahren durch die großen Arbeiten Rudolfs von Gneist über die englische Verfassung und Verwaltung ein bestimmtes Ziel erhielten. Noch weniger kann ich Loß zustimmen. Wie ich früher bemerkt habe, setzen die Veränderungen der allgemeinen Verhältnisse bei uns erst Ende der vierziger Jahre langsam ein. Die oben erwähnte, durch französische und englische Ideen genährte geistige Bewegung hatte für die laufende Verwaltung wenigstens noch keine Bedeutung. Mängel in den Leistungen der Verwaltung waren aber schon früher hervorgetreten, wie Loß selbst andeutet und wie Delbrück und Treitschke bekunden. Besonders bemerkenswert ist dabei, daß die ersten Spuren geringer Leistungen in einer Zeit auftraten, wo die schweren Übergangsjahre bereits überwunden waren. Wenn Loß recht hätte, dann wäre also die merkwürdige Erscheinung zu verzeichnen, daß dieselbe Verwaltungsorganisation in schwierigen Zeiten Vorzügliches geleistet, in einer Zeit mit leichtern Aufgaben aber versagt hätte. Das wäre dann eine sonderbare Organisation gewesen.

Nein! Daß die Leistungen der preussischen Verwaltung seit den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts allmählich zurückgingen, lag nicht an der Organisation der Behörden und nicht an der Veränderung der allgemeinen Verhältnisse, sondern an den Beamten. Die große Zeit der preussischen Verwaltung im ersten Viertel des vorigen Jahrhunderts ist die Zeit großer Beamten. Es sind die Laten großer Staatsmänner und großer Verwaltungstalente, die wir in jener Zeit bewundern, der Minister Stein und Hardenberg, Moß und Maßen, der Oberpräsidenten Vincke, Merkel, Sack, Schön, Bassewitz, Klewitz und wie sie sonst heißen haben mögen. Und unter diesen Männern waren in den Regierungen ausgezeichnete Beamte tätig, die entweder noch selbst im alten Staat oder später unter der Leitung hervorragender Lehrmeister aus dieser alten Zeit, der Schrötter, Vincke, Bassewitz und anderer, eine treffliche Verwaltungsschule durchgemacht hatten. Besonders groß waren die Leistungen der Oberpräsidenten. Treitschke schreibt es gerade dem persönlichen Verdienst dieser Männer zu, daß die neuen Formen der Provinzialverwaltung so rasch Wurzel geschlagen hätten. Von Vincke, Merkel und Sack insbesondere rühmt er, daß

sie im gesamten öffentlichen Leben ihrer Provinzen die dauernden Spuren ihres Wirkens hätten hinterlassen können — und dies alles in einer Zeit, wo die Oberpräsidenten noch keinen „Körper“ hatten, denn diesen erhielten sie erst am letzten Tage des Jahres 1825, also nachdem die Hauptarbeit des Übergangs geleistet war.

Aber alle diese Männer wurden dann leider nicht ersetzt durch Nachfolger, die ihnen gleich waren — wir werden sehen, wie dies kam. Und in demselben Maße, wie die Beamten der alten Zeit ausstarben, gingen die Leistungen der Verwaltung selbst zurück. Auch hierfür ist Minister von Delbrück ein klassischer Zeuge. Und was er sagt, ist namentlich auch sehr bezeichnend für die Richtung, in der sich die neue Beamtenschaft innerlich verändert hatte. Er beklagt nämlich, daß zwar im einzelnen oft ganz gut verwaltet worden sei, daß aber im ganzen gefehlt hätten der feste Wille, das planmäßige Handeln und die lebendige Anschauung der wirtschaftlichen Zustände, daß dagegen vorhanden gewesen sei die Selbstüberhebung — ich füge hinzu: des Bureaokratismus. Dieses Urteil bezieht sich allerdings hauptsächlich auf die Gewerbe- und Handelsverwaltung; aber wir sind berechtigt, es auf die ganze Verwaltung der damaligen Zeit auszudehnen; es liegen genug Anzeichen dafür vor, daß es in den andern Ressorts nicht anders war.

Wie sehr alle Mißstände, die äußerlich unter der Herrschaft der Stein-Hardenbergischen Verwaltungsorganisation hervortraten, in persönlichen Verhältnissen begründet waren, zeigt der Umstand, daß sich diese Organisation bis in die neuere Zeit hinein vortrefflich bewährt hat, sobald sich Männer fanden, die sie zu handhaben verstanden. Das bezeugen der Oberpräsident von Ernsthausen und der Regierungspräsident von Diest in ihren Lebenserinnerungen, also zwei Männer, deren Sachkunde auf diesem Gebiet man wohl nicht bestreiten wird. Namentlich läßt sich Ernsthausen wiederholt über diesen Punkt aus. Er beruft sich dabei auf die Beobachtungen, die er im Anfang der fünfziger Jahre als Regierungsreferendar in Köln unter dem Regierungspräsidenten von Möller, dem spätern ersten Oberpräsidenten der Provinz Hessen-Nassau und der Reichslande, einem ausgezeichneten Verwaltungsbeamten, machen konnte, und auf seine spätern eigenen Erlebnisse und Erfahrungen als Regierungsvizepräsident in Königsberg und als Regierungspräsident in Trier. In Königsberg hatte er unter anderm den ostpreussischen Notstand von 1867/68 zu bekämpfen und in Trier erlebte er den deutsch-französischen Krieg. Er bemerkt nun ausdrücklich, daß sich die alte Regierungsinstruktion in diesen schwierigen Zeiten vollständig bewährt habe, wie sie überhaupt eine Fülle von Verwaltungsweisheit enthalte. Dazu trugen nach seiner Schilderung besonders bei die früher erwähnte Vorschrift, die es dem Regierungspräsidenten ermöglichte, wichtige und dringende Sachen zur eigenen Bearbeitung an sich zu ziehen und die Zusammensetzung der Regierung aus verschiedenen Verwaltungszweigen, die er im Gegensatz zu Loß überhaupt hoch bewertet. Während des ostpreussischen Notstands war es z. B.

die enge Verbindung der Verwaltung des Innern mit der staatlichen Forstverwaltung, die jener eine genaue Landeskenntnis vermittelte, durch die sie gelegentlich sogar den aus der Bevölkerung gewählten Gutachtern und Ausschüssen überlegen war, und die sie in den Stand setzte, die ihr gestellte Aufgabe allseitig anzufassen und vollständig zu lösen. Dieses Urteil eines Sachverständigen ersten Ranges ist besonders wichtig, weil es sich auf eine Zeit bezieht, wo die früher geschilderte Veränderung der allgemeinen Verhältnisse bereits weit fortgeschritten war.

So ist also auch die Geschichte der Stein-Hardenbergischen Verwaltungsorganisation nur ein Beweis dafür, daß in der Verwaltung nicht die Formen die Hauptsache sind, sondern die Menschen, die sich ihrer zu bedienen haben.



## Über das Studium der Mystik

Von Alexander Redlich-Wien

Die mystischen Schriftsteller erleben eine ungeahnte neue Blüte; an allen Orten taucht das Interesse an den merkwürdigen und sinnigen Geistern, denen gerade wir Deutsche einige der besten Namen gestellt haben, wieder auf. Darum ist es von Wert, wenn ein Kenner des gesamten Gebietes überschauende Gesichtspunkte wieder einmal klarlegt.

D. S.



Es gibt wohl keine wissenschaftliche Forschung, welche ohne Nachteil die Aufrechterhaltung einer möglichst geschlossenen historischen Überlieferung entbehren kann; mehr und anders aber als von jedem Forschungszweig gilt dies von dem Studium des mystischen Denkens. Die exakten Disziplinen wie auch die logische Spekulation erwecken zumindest den Anschein, daß sie durch den fortgesetzten Betrieb alte Standpunkte überwinden und zu neuen, besseren Ergebnissen gelangen. Die Mystik hingegen wird geradezu charakterisiert durch eine bewusste oder unbewusste Tendenz nach rückwärts. Es ist ein Grundzug des gesamten Mystizismus, eine zu den Menschen gelangte höchste Wahrheit in nebelgrauer Ferne zu suchen; und die fortschreitende Zeit bedeutet ihm kein Näherrücken zum Ziel, sondern eher eine stete Entfernung, ein Abwärtsbewegen. Die chiltastischen Hoffnungen, also die Hoffnungen auf irgend ein Reich der großen Vollendung, sind dem Mystiker ein Trost, eine einzige Rettung aus der fortschreitenden Verderbnis. Aber der Chiltasmus und die Erwartung der letzten Dinge enthalten einen weiteren, grundlegenden Gedanken der Mystik. Es sei erinnert, daß die Merkmale der Endhoffnung im Wesen stets analog sind denen alles kosmischen