



W. P. BESOBRASOW.

DIE
LANDSCHAFTS-INSTITUTIONEN
UND DIE
SELBSTVERWALTUNG.

ÜBERSETZT

VON

H. VON SAMSON.

DORPAT.
VERLAG VON C. MATTIESEN.
1878.
(LEIPZIG: K. F. KÖHLER.)

W. P. BESOBRASOW.

DIE

LANDSCHAFTS - INSTITUTIONEN

UND DIE

SELBSTVERWALTUNG.

ÜBERSETZT

VON

H. VON SAMSON.

DORPAT.

VERLAG VON C. MATTIESEN.

1879.

(LEIPZIG: K. F. KÖHLER.)

Von der Censur gestattet. — Dorpat den 30. Januar 1879.

Druck von C. Mattiesen in Dorpat 1879.

I.

Die Landschaftsinstitutionen gehören unstreitig zu den wichtigsten und hervorragendsten Schöpfungen der jetzigen Regierungszeit. Doch ihre Hauptbedeutung liegt in der Zukunft; in der Gegenwart bieten sie noch nicht, und können sie nicht gewahren, alle die practischen Resultate für den Staat und für die Gesellschaft, welche man von ihnen erwartet hat, und auf welche wir berechtigt sind unsre Hoffnungen zu gründen. Das ist die Ursache einer Erscheinung, welche heute die Aufmerksamkeit Aller auf sich zieht: nach der warmen und einmüthigen Sympathie, und nach den glänzendsten Hoffnungen, mit welchen die Regierung die Landschaftsinstitutionen einführte und mit denen das Publicum ihnen überall entgegenkam, hat nun eine Periode begonnen, da man allgemein ihnen gegenüber abgekühlt erscheint. Anfangs hätte man meinen sollen, dass unter den Schöpfungen der zeitgenössischen Gesetzgebungs-Epoche gerade diese Institution die populärste sei; jetzt aber gelangt man fast zu einem entgegengesetzten Schlusse.

Inzwischen sollten die Wissenschaft und die ernste Litteratur, welche ja nicht für den heutigen Tag arbeiten, grade wegen des Umstandes, dass von den Landschafts-

institutionen, die besten Früchte erst in der Zukunft zu erwarten sind, mit Vorliebe sich ihnen zuwenden.

Die späteren practischen Resultate, die man von dieser neuen administrativen Organisation zu erwarten hat, werden, wie wir sehen werden, hauptsächlich von der, ihrer weiteren Entwicklung gegebenen allgemeinen Richtung abhängen, nicht von den persönlichen Anstrengungen der landschaftlichen Arbeitskräfte.

Nur die Wissenschaft vermag es, der künftigen Entwicklung der Landschaftlichen Organisation diese wünschenswerthe allgemeine Tendenz mitzuthemen; nur sie vermag es auf die allgemeinen leitenden Grundsätze hinzuweisen, von welchen, zum Wohle des Reiches, sowohl die Glieder der Landschaft selbst, in ihren Bestrebungen, als auch die Gesetzgeber, bei den auf diesem Gebiete bevorstehenden Reformen, beseelt sein sollten. Wie jene, so bedürfen auch diese allgemeiner Kenntnisse, allgemeiner Gesichtspunkte, ohne welche heutzutage die Regelung jeder staatlichen Angelegenheit zu einem Dinge der Unmöglichkeit geworden ist, geschweige denn diejenige einer so verworrenen und complicirten Angelegenheit, wie es die Errichtung einer Localverwaltung ist. Nur die Wissenschaft ist geeignet — denn darin besteht ihr Beruf und ihre Verpflichtung — die allgemeinen Grundsätze und Zwecke staatlicher Einrichtungen klarzulegen, ihre Einzelscheinungen zu verallgemeinern, und, frei von allen persönlichen Interessen und modischen Leidenschaften, unbehindert in der Freiheit des Urtheils durch irgend welche herrschende Parteiungen und Vorurtheile, die unentbehrliche Verbindung aufzusuchen zwischen der Gegenwart und der Vergangenheit einerseits und der Zukunft andererseits — eine Verbindung, wie jede gesunde Re-

form sie herstellen soll. — Aus nichts Anderem aber kann solche unentbehrliche Verbindung hervorspriessen, als aus der Untersuchung des innersten Wesens einer jeden Einrichtung, welches, je nach den Zeitumständen, zwar in gar verschiedenartigen Formen sich offenbaren kann, aber doch mitten in seinen Wandlungen eines und dasselbe bleibt; dieses innerste Wesen mag sich wohl der Aufmerksamkeit derer entziehen, welche die Einrichtungen practisch handhaben, der Gesetzgeber jedoch hat es im Auge zu behalten. Die Einwirkung der Wissenschaft ist nun aber auf dem Gebiete der Landschaftsinstitutionen ganz besonders dringend erforderlich; denn selbst in unsern gebildetsten Kreisen werden über diesen Gegenstand zuweilen so widersprechende und dermassen ungeordnete Meinungen ausgesprochen, dass aus ihnen eine allseitige Unbekanntschaft mit den verschiedenen Beziehungen dieser Angelegenheit noch deutlicher hervorgeht, als wie solche aus der entschiedenen und unvereinbaren Diversität der politischen Anschauungen sich kundgiebt. Wir sind davon tief überzeugt: dass in dem vorliegenden Falle der grösste Theil der Anschauungsgegensätze sich beseitigen lässt allein schon durch Klärlegung des Streitobjects und durch Beseitigung der daran haftenden Missverständnisse — was leider hinsichtlich anderer staatlicher Fragen nicht immer möglich ist.

In allen Erörterungen über die Landschaftsinstitutionen äussern sich zwei gewissermassen gänzlich entgegengesetzte Richtungen: die Einen sind damit unzufrieden, dass der Umfang ihrer Berechtigung und ihrer Thätigkeit ein allzu enger sei, die Anderen im Gegentheil damit, dass ihnen viel zu weite Grenzen gesteckt worden. Die Einen beklagen sich darüber, dass die Freiheit ihrer

Thätigkeit allzu sehr durch die bürokratischen Gewalten beschränkt worden, die Anderen darüber, dass man allzu unabhängig von denselben sei. Aus solchen sich widersprechenden Gesichtspunkten, hinsichtlich dieser Institutionen, leitet die eine und die andere Gruppe der Kritiker das praktisch Unbefriedigende ihrer Thätigkeit ab — unbefriedigend nach, wie es scheint, allgemeiner Anerkennung.

Es ist sehr natürlich, dass bei so entgegengesetzter Richtung auch die Wünsche hinsichtlich der weiteren Entwicklung dieser Institutionen auseinandergehen: die Einen möchten, dass man ihnen grösseren Spielraum gebe, mehr Selbstständigkeit und damit zugleich grössere Bedeutung im Staate; die Anderen im Gegentheil sähen es gerne, dass sie mehr eingeengt würden nach Wirkungsgebiet und Berechtigung. Aus diesem scharfen Gegensatz zwischen den bei uns herrschenden Meinungen über diesen Gegenstand — ein Gegensatz, wie er sich nicht nur im Publicum und inmitten der Landschaft vorfindet, sondern, wie es scheint, auch in officiellen Kreisen — daraus ist ersichtlich, dass die Wurzel dieser Widersprüche keineswegs in der Verschiedenheit der Anschauungen politischer Parteien liegt, deren es übrigens bei uns kaum giebt, sondern einzig und allein in tiefem Misskennen des eigentlichen Wesens der Sache. Das geht ganz besonders aus dem für uns unzweifelhaften Umstande hervor, dass ebenso wenig durch die eine als durch die andere Anschauung über die Landschaftsinstitutionen der, mit ihrer zukünftigen erfolgreichen Entwicklung unvereinbare, Grundfehler derselben überhaupt berührt wird; bei Aufdeckung dieses Grundfehlers, über welchen, soviel uns bekannt, bis hierzu nirgend die Rede gewesen ist, werden beide

Meinungen, trotz ihres äusserlichen Gegensatzes, sich als richtig erweisen und beiden Strömungen und den bezüglichen Wünschen wird vollständig entsprochen werden können. Wie sonderbar auch erscheinen mag, was wir soeben behaupten — so und nicht anders erscheint der Stand der Frage, nicht nur vom Gesichtspunkte der theoretischen Erkenntniss, sondern auch vom Standpuncte der dringendsten practischen Interessen unsrer Staatsverwaltung und unsrer ganzen inneren Politik.

In den beiden Strömungen des Verhaltens zu den Landschaftsinstitutionen liegt die instinctive Empfindung, das dieselben irgend etwas Ungesundes und Unauskömmliches enthalten und zugleich die Ahnung, gewissermassen das dunkle Bewusstsein, dass die Ursache des Uebels weder in der Uebermässigkeit noch in der Kärghlichkeit der Rechte der Landschaft liegt, sondern vielmehr in einem Dritten, das bisher noch nicht zur Sprache gebracht worden ist.

Eins aber auszusprechen, ist längst schon an der Zeit, und heute mehr als jemals: dass nämlich im Lichte der zeitgenössischen Wissenschaft man endlich herauszutreten habe aus dem Kreise aller der abgenutzten sogenannten fortschrittlichen und conservativen Vorstellungen, welche gleich parasitischen Gewächsen auch dieser Angelegenheit sich beigemischt haben, sie bis zur äussersten Möglichkeit verwirrend. Weder durch Abgränzung noch durch Erweiterung der Bewegungsfreiheit der Landschaftsinstitutionen, weder durch Abschnürung noch durch Loskopplung, ist es möglich, ihre organische Unzulänglichkeit zu heilen und das Fundament zu legen zu ihrer soliden Entwicklung in der Zukunft.

Bei der Jugendlichkeit unsrer politischen Ausbildung,

inmitten der allgemeinen, verworrenen Anschauungen über das Wesen der Selbstverwaltung und insonderheit bei den verfehlten allgemeinen Begriffen, welche man sich nach den factischen Unangemessenheiten der Landschaftlichen Organisation selbst gebildet hat, mussten gewisse persönliche, eigennützigte Interessen unter dem Schutze solcher Verfassung der Geister sich einnisten und im localen Medium sich ausbilden, in strictem Gegensatze zu den staatlichen Interessen und zu den wahren Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung. In officiellen Kreisen entstehen Gegensätzlichkeiten zwischen den Vertretern der Landschaftlichen und der Krons-Verwaltung, welche, gar manches Mal den Anschein eines Widerstreites zwischen Staat und Gesellschaft gewinnen; sind auch bisher in politischer Hinsicht, diese Zusammenstöße zweier verschiedenartiger administrativer Organisationen durchaus ungefährlich geblieben, so sind sie doch im äussersten Maasse schädlich im Hinblick auf die practischen Erfolge der Landschaftlichen Wirksamkeit. Zu diesen unfruchtbaren Gegensätzlichkeiten wird beiderseits ein Eifer hinzugebracht, welcher die Sache selbst, von beiden Seiten her, lähmt, während er doch, bei einer anderen Ordnung der Dinge, zu ihren Gunsten mit grösstem Vortheile ausgenutzt werden könnte. Aber fast schlimmer noch als alle diese Umstände ist die Gefahr, dass verschiedenseitige Bestrebungen zu Maassregeln und Reformen verleiten könnten, welche bei der Unklarheit und Unbestimmtheit der Ziele einen neuen Bruch und damit neue, noch grössere Missverständnisse herbeiführen würden.

Eine solche Frage ist, die von dem allständigen Amtsbezirke — *всесловной волости* — welche von den Landschaften selbst eigensinnig aufgestellt wird.

Diese Frage ist anscheinlich eine so natürliche und einfache, wie nur möglich; sie ist über und über gelöst durch die aller grossherzigsten Massregeln (wie zum Beispiel durch die Beseitigung jeder ständischen Besonderheit und durch die Durchführung des Principes der Selbstverwaltung hinunter bis auf die aller niedrigsten Stufen der Administration); sie wird angeregt durch die aller vernünftigsten staatlichen Aufgaben, als da sind: Herstellung einer kleinen landschaftlichen Einheitsgrösse und Ersetzung roher und besitzloser Leute in der Administration durch Gebildete und Wohlhabende. Unter solchen Umständen ist die Verführung zu neuen Reformen, zu Neuschöpfungen, gar gross, aber damit entsteht unwillkürlich die Befürchtung, dass uns neue Ruinen bevorstehen, und dazu noch Ruinen von Einrichtungen, die kaum erst ins Leben eingeführt worden. Inzwischen werden wir diese Frage von dem allständischen Amtsbezirke, welche den Anschein hat, sich auf der Tagesordnung erhalten zu wollen, bei der gegenwärtigen Organisation der Landschaft doch nicht lösen; und wenn wir sie lösen, so wird es nur geschehen unter der Gefahr viel ernstlicheren Tausches hinsichtlich des Ganges unserer administrativen Maschinerie, als bis zum heutigen Tage dazu Anlass gewesen ist.

Im Hinblick auf alle die vorhin angedeuteten Umstände erachten wir es als unumgänglich die aller wesentlichste der Unzuträglichkeiten der Landschaftsinstitutionen, welche alle übrigen Missstände nach sich zieht, klar zu legen; wir beeilen uns jedoch, vorher etwaigen falschen Auffassungen unsrer Ansicht zu begegnen.

Missgriffe in der landschaftlichen Organisation, selbst nicht unbeträchtliche, waren immerhin unvermeidlich bei

den obwaltenden Zeitumständen und bei dem Stande unsrer staatsrechtlichen Kenntnisse, unter deren Einfluss das organische Gesetz über die Landschaftsinstitutionen vom 1. Januar 1864 entworfen und erlassen wurde. Damals, nach der Emancipation der Bauern, bei den verworrenen Tendenzen und unberechnenden Wünschen unsrer Gesellschaft musste irgend was geschehen, um diesen Wünschen Genüge zu thun, und das ist mit vollständigstem Erfolge geschehen. Daher darf die Kritik, welche heute, nach zehnjähriger Erfahrung, unschwer zu üben ist, jenen gesetzgeberischen Act nicht nur nicht verdammen, sondern sie ist verpflichtet, auch der dem Staate dadurch geleisteten Dienste ersten Ranges eingedenk zu bleiben.

Es ist unerlässlich, hier den wichtigsten aller der Dienste zu erwähnen, welche bei der heute geänderten Strömung der öffentlichen Meinung nur zu leicht vergessen werden. Um so unerlässlicher ist es, als unsre öffentliche Meinung, den Forderungen wahrhaft kritischen Verstandes zuwider, immer nur zu geneigt ist, jede Erscheinung wie auch jeden Mannes Wirksamkeit übermässig zu loben oder übermässig zu tadeln.

Die hauptsächliche und wichtigste Dienstleistung der Landschaftsinstitutionen, welche immerdar in der Geschichte unsres Staates ihnen zu danken sein wird, liegt darin, dass durch sie das Princip der Allständigkeit (всесловности), das landschaftliche Princip, in das staatliche Gefüge unsrer Gesellschaft hineingetragen, oder besser hineingeboren worden ist. Unter staatlichem Gefüge der Gesellschaft meinen wir diejenige Organisation derselben, vermittelt welcher sie geeignet und geschickt wird, Element des staatlichen Baues und der staatlichen Verwaltung zu sein. Diese Organisation sucht man ge-

wöhnlich in der Volksvertretung, welche letztere jedoch an sich nur eine ihrer vielen Erscheinungsformen ist. Das Princip der Allständigkeit ist die erste und unumgänglichste Vorbedingung einer gesunden Selbstverwaltung; diejenige Bedingung, welche hoch über allen ihren Grundprincipien obenansteht, wie solches nicht nur von der heutigen Staatstheorie, sondern auch durch die historische Erfahrung der ganzen Welt nachgewiesen wird. England, welches von aller Welt als das classische Land der örtlichen Selbstverwaltung angesehen wird, früher als alle übrigen Staaten Europas hat England sich losgesagt von den erblichen, abgeschlossenen Ständen; das ganze System der englischen Selbstverwaltung, ein Gegenstand des Neides und der Nacheiferung auf dem Continente Europas, ebenso wie der Eckstein dieses Systems — das Institut der Friedensrichter — ruht seit unvordenklicher Zeit auf dem Princip der Ständelosigkeit und ständesloser rechtlicher Gleichheit aller Classen vor dem Staate, der Justiz und dem Gesetze*). In Gegensatze dazu ist in allen Staaten des Continentes bis zum XIX. Jahrhundert die Zerklüftung des Volkes in mittelalterliche feudale und separatistische Stände die Hauptursache zur ausschliesslichen Herrschaft des Bürokratismus gewesen, welcher inmitten ständischer Zwistigkeiten immer die Herrschaft behauptet hat. Nur in Folge bedauerlicher Missverständnisse kann der Bürokratismus als ein Gegner ständischer Tendenzen gelten. Ständische Zerfahrenheit ist immer das wirksamste Hinderniss gewesen gegen Entwicklung der Selbstverwaltung, wie man solches am deutlichsten an Frankreich sehen kann.

*) R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Berlin 1869.

In diesem Lande sind ständische Feindseligkeiten und bürokratische Bevormundung des Volkes aufs Aeusserste zur Erscheinung gelangt. Jemehr die Volksclassen krankhaft ergriffen sind von ständischen Eifersüchteleien, welche sich mit dem Staatswohl nicht vereinigen lassen, ein um so grösserer Theil der Fürsorge um das Staatswohl geht dann über in die Hände der, sagt man, unpersönlichen bürokratischen Maschinerie, welche auch vorgiebt im Namen des Staates und seiner Einheitlichkeit zu arbeiten. In Deutschland, und namentlich in Preussen, hat nach den grossen Stein-Hardenbergschen Reformen, in der drauf folgenden Reactionszeit bis 1848, nichts so sehr das Aufblühen der, im Jahre 1806 durch die unständische Städteordnung in Gang gebrachten örtlichen Selbstverwaltung gehindert, als die Versuche, zu ständischen Corporationen, ständischen Privilegien und ständischer Sselbstverwaltung zurückzukehren*).

In neuester Zeit, bei kräftiger Wiederaufnahme seiner staatlichen Thätigkeit hat Preussen besonderes Augenmerk auf Wiederherstellung seiner regionalen Volks-Selbstverwaltung gerichtet. Bei Begründung dieser ganzen Reform, welche zum Theil unterm Einflusse des Geistes der englischen Institutionen, die von preussischen Gelehrten gründlich erforscht worden waren**), sich voll-

*) Solche sind die gutsherrschaftlichen administrativen, polizeilichen und judiciären Privilegien der Ritter-Gutsbesitzer und die ganze örtliche ständische Verwaltung, wie sie bis zum Jahre 1873 bestanden hat.

**) An allen diesen gesetzgeberischen Arbeiten hat sich R. Gneist nahe betheiliget, wiewohl in ihnen, hinsichtlich des Aufbaues der örtlichen Selbstverwaltung, nicht Alles in Uebereinstimmung mit seinen Wünschen sich gestaltet hat. Seine Gedanken über die Reform der preussischen örtlichen Verwaltung hat er vor Erlassung des Kreisordnungsstatutes niedergelegt in der oben erwähnten Schrift: Verwaltung, Justiz,

zogen hat, ist vor Allem das Princip der Ständelosigkeit fixirt worden*); hinsichtlich aller örtlichen Aemter und der örtlichen Verwaltung hat man gänzlich abgesehen von den durch die frühere Gesetzgebung organisirten ständischen Verbänden. Dieser unbestreitbaren Forderung entsprechen auch vollständig unsere Landschaftsinstitutionen, welche dadurch einen merklichen Fortschritt in unserm Staatsleben bezeichnen im Vergleiche zu allen vorhergegangenen, ausschliesslich ständischen Organen der örtlichen Verwaltung und Repräsentation. In dieser Beziehung haben sie sogar etwas voraus vor dem Institute der Friedensvermittler (мировые посредники); in anderen Hinsichten aber, in seinem Aufbaue, hatte letzteres Institut als Selbstverwaltungsorgan wichtige Vorzüge vor den Landschaftsinstitutionen (wie wir in der Folge sehen werden). Jedenfalls ist das Fundament dieser letzteren: Ständelosigkeit der Landschaftlichkeit, Rechtsgleichheit, Volksthümlichkeit, fast gänzlich frei von ständischer Zerklüftung und Entzweiung der Gesellschaft: eine grosse staatliche Errungenschaft, welche in erster Linie durch diese Institutionen Russland geschenkt worden und erst in zweiter Linie, später, durch die Städteordnung. Es hiesse, sich der grössten Undank-

Rechtsweg p. 416—420. Im Allgemeinen ist Gneist ein Feind aller örtlichen Repräsentativversammlungen („Ortsparlamente“ wie er sie nennt) und ebenso Feind des Wahlprincipes hinsichtlich Besetzung aller Aemter, ausser den Wirthschaftlichen. In dieser Hinsicht entspricht die heutige preussische Kreisverwaltung nicht seinen Wünschen.

*) unter Anderem: Das Statut über die Kreisverwaltung („Kreisordnung“) vom 13. Dec. 1872 und das neue Project der Provinzialordnung, wie es kürzlich in die Preussischen Kammern eingebracht worden. Die Neubildung der Administration geht in Preussen stufenweise und theilweise vor sich.

barkeit gegen den Gesetzgeber schuldig machen, wenn man diese hochwichtige Garantie für den inneren Frieden des Landes und für die künftige gesunde Entwicklung unseres ganzen politischen Organismus nicht gebührend würdigen wollte. Wenn auch jetzt noch die grosse Bedeutung dieses ständelosen Fundamentes zum Staatsbaue, wodurch der aller gefährlichste Grund zu politischem innerem Zwiste beseitigt wird, noch nicht von Jedem ihrem ganzen Umfange nach gewürdigt wird, die Zukunft wird seinen hohen Werth doch sicher erkennen. Die Nachwelt wird unzweifelhaft die Wohlthat: d. h. die Herstellung des landschaftlichen Bodens werthschätzen, welcher unwiderruflich der Vertretung des Volkes zu Grunde gelegt worden; die gegenwärtige Gesellschaft aber vermag inzwischen die ganze Wichtigkeit der Ständelosigkeit in der Selbstverwaltung noch nicht genug zu würdigen; sie vermag es darum nicht: weil die ständischen Verbände und Privilegien in unsrer Geschichte keine tiefen Wurzeln getrieben hatten und weil unseren privilegierten Ständen, als Ständen, die staatsfeindlichen Tendenzen nicht so eigenthümlich sind, als den westeuropäischen Aristocratieen, und weil daher ständischer Krieg uns noch nicht drohte.

In den das Präsidium der Landschaftsversammlungen und die Zusammensetzung der Wahlcomitien betreffenden Bestimmungen haben sich noch auf den landschaftlichen Organen verblasste Spuren der ständischen Verbände erhalten, Spuren des kirchlichen Landbesitzes und der ländlichen bäuerlichen Verbände — doch war das unvermeidlich beim noch Vorhandensein ständischer Organisationen in unsrer örtlichen Verwaltung (verschiedene Adelsverwaltungen, Gebundenheit und Zusammenhang der

Geistlichkeit, ständischer Charakter der Amtsbezirke [волости] und Bauergemeinden). Diese schwachen Reste ständischen Wesens geben übrigens dem allgemeinen Typus der Landschaftsinstitutionen keinerlei besondere Färbung, sie vermischen sich vielmehr mit den unständischen Elementen; in ihnen liegt der unvermeidliche politische Compromiss, gewissermassen die historische Verlöthung zwischen den gegensätzlichen Principien der alten und neuen Ordnung in der Volks-Structur und Volks-Verwaltung. Nur übermässiger Hang zum Theoretisiren, wie er zur staatlichen Praxis nicht taugt, kann wegen solcher Compromisse dem Gesetzgeber Vorwürfe machen. Im Gegentheil, dieser Zug der Landschaftsinstitutionen, welcher sie mit den alten ständischen Verbänden, ohne irgend welche gewaltsame Störung derselben und ohne Erregung von Feindschaft zwischen beiden, in Verbindung setzte, — er muss anerkannt werden als ein Zug gesetzgeberischer Weisheit. Um so fester gefügt ist ein staatlicher Bau, je mehr er Garantien dafür bietet, dass mit den alten Institutionen von den Interessen und Rechten der Nation nichts verloren gehe; um so fester je mehr diesen Achtung und Schonung bewiesen wird, während man Thore öffnet, durch welche jene selben Interessen und Rechte von den alten Organisationen einst hinüberziehen mögen zu den neuen. Nur auf diese Weise wird kein unnützer und für den Staat ersatzloser Verlust erlitten an Kräften, die in vorhergegangenen Epochen angesammelt worden. Dank diesem wahrhaft conservativen Gedanken (охранительной мысли), welcher ohne Zweifel den Gesetzgeber, bei Abfassung sowohl des Statutes vom 1. Januar 1864 als aller übrigen gesetzgeberischen Acte der gegenwärtigen Regierungszeit

geleitet hat, haben die Landschaftsinstitutionen keinerlei Zusammenstoss mit den ständischen Einrichtungen des Adels erlebt, und sind diese letzteren nicht zerstört worden, wie es wohl von manchen Neuerern gewünscht worden ist, welche unbesonnen ihrer Zeit vorauseilten. Reiche Frucht hat solche Weisheit getragen: die energische Theilnähme des Adels an der Landschaft. Mit Selbstverleugnung übertrug derselbe sofort dorthin die Thätigkeit seiner besten Kräfte und Persönlichkeiten nebst der politischen Erfahrung, welche von dieser Gesellschaftsclasse vorzugsweise, und in reicherm Masse als von allen anderen Classen, besessen wird.

Eine andere Art staatlichen Nutzens, welchen die Landschaftsinstitutionen bringen und welchen nicht anzuerkennen Unrecht wäre, besteht in jener politischen Schulung, in jener politischen Erziehung, welche sie allen Schichten unsrer Gesellschaft, insonderheit der mittleren und niederen, verleihen. Diese Bedeutung der Landschaft wird bei uns am wenigsten angestritten, und daher brauchen wir darauf keinen weiteren Nachdruck zu legen. Doch ist hierbei unerlässlich eines Umstandes zu gedenken, auf welchen nicht genugsam geachtet wird: die erziehende Einwirkung dieser gänzlich neuen Einrichtungen wird grade durch ihre Mängel verstärkt und belohnt den Staat gewissermassen für diese Mängel, gegenüber der äussersten Nothwendigkeit, verständigen politischen Geist in unsrer Gesellschaft zu erwecken. In dieser Richtung wirken viele Eigenthümlichkeiten der Structur der Landschaftsorgane, Eigenthümlichkeiten, welche hinsichtlich der practischen und namentlich der wirthschaftlichen Ziele unvortheilhaft, ja untauglich zu nennen sind: Die übermässige Complicirtheit dieser Organe; das Vorherr-

schen collegialischen Gefüges in allen ihren Executivtheilen; die unbedingte Herrschaft des Wahlprincipes hinsichtlich der Aemterbesetzung, statt irgend anderer Modalitäten derselben: die übermässig häufig sich wiederholende Anwendung dieses Principes (in Folge der Kürze aller Dienstzeiten); der rasche Wechsel aller Beamten; die Vielzähligkeit und Vielköpfigkeit aller Repräsentativversammlungen; deren directe und ihnen eigentlich nicht zukommende, Befassung mit ausübender und anordnender Thätigkeit, die äusserste Entwickeltheit aller Requisite der äusseren Inscenirung — Versammlungen, Sitzungen, Debatten — auf Kosten des practischen Wesens der Sache und zu ihrem Nachtheile — u. s. w. Aller dieser Unzuträglichkeiten zweiten Ranges, welche die landschaftliche Organisation aufweist, und welche übrigens noch beträchtlich verstärkt wird durch die Unerfahrenheit und durch den Eifer der Arbeitskräfte selbst, alles dessen erwähnen wir hier nur vorübergehend, da wir uns viel eingehender zu beschäftigen gedenken mit den wesentlichen, mit den Grund-Uebeln dieser Organisation. Wie sehr auch alle diese Unzuträglichkeiten in eigentlich practischer und wirthschaftlicher Hinsicht schädlich sein mögen, so bewirken sie doch durch die Macht der damit verbundenen Geschäftspraxis, durch die fortwährenden Debatten und Begegnungen, sowohl zwischen den verschiedenen Triebfedern des landschaftlichen Mechanismus untereinander, als auch zwischen ihnen und auswärtigen Instituten und Personen, durch Anregung sehr abstracter und allgemeiner Fragen über Recht und Verwaltung, durch alle diese verstandesmässigen und sittlichen Kämpfe — bewirken sie, sagen wir, Erweckung bürgerlichen Selbstbewusstseins in allen daran Theilnehmenden.

Bei der Apathie unserer Gesellschaft, welche während normaler Epochen des staatlichen Daseins der Einschläferung allzu zugänglich wird, ist ein solches Bewegungsferment etwas Wohlthätiges. Um das Bedeutsame dieser Schulung recht zu würdigen, braucht man sich nur ihre mächtige Einwirkung auf die Verstandesausbildung unsrer Bauern vorzustellen, deren Dasein gewissermassen vertaubt unter der ausschliesslichen Herrschaft materieller Interessen. Ihre eigene Selbstverwaltung bringt sie durchaus nicht in Berührung mit den gebildeteren Klassen und mit höheren Bestrebungen, wie solche ihnen doch in Mitten der Landschaft begegnen. In derselben Richtung, jedoch die staatliche Erziehung vorzugsweise der oberen Klassen der Gesellschaft befördernd, übt auch die Unbestimmtheit und Unklarheit der Beziehungen zwischen der Landschaftlichen Organisation und der allgemeinen Organisation unsrer Staatsverwaltung und zu deren bureaukratischen Kronsorganen einen bestimmten Einfluss aus. Freilich bietet solch' ein verhältnissmässiger Nutzen, wie er mit diesen Unzuträglichkeiten verbunden ist, keinen Ersatz für die geursachten staatlichen Schäden. Doch das Allergefährlichste der möglichen Folgen solcher Schädigung liegt lediglich in der Zukunft; man sollte es nicht mit Uebertreibung darstellen, und da wir selbst darauf noch besonders hinweisen werden, so dürfen wir umsoweniger das Gute vergessen, das aus derselben Quelle sich herleitet. Die allzuhäufigen Collisionen zwischen den landschaftlichen und den Kronsautoritäten, bedingt durch das staatsrechtlich Unpräcise und Schwankende ihrer gegenseitigen Beziehungen, versetzen jede der Parteien, jede handelnde Person, in die Nothwendigkeit, den Weg durch Tasten zu finden, auf eigene per-

sönliche Gefahr, mittelst eigenen Tactes und eigener persönlicher Versuche, und die Normirung der Beziehungen zu beschaffen. Diese ganze Gährung administrativer, juridischer und politischer Begriffe, welche unzweifelhaft durch die Landschaftsinstitutionen hervorgehoben wird sowohl in Regierungs- als auch in Gesellschaftskreisen, verläuft nicht ohne belebende Folgen für beide Kreise und ist bisher mit keinerlei irgend ernsthaften Verwickelungen unsers staatlichen Daseins verbunden gewesen. Eine solche beruhigende Anschauung ist, hoffen wir, vollständig begründet, wenn wir die uralte, bewährte politische Zuverlässigkeit aller unsrer Gesellschaftsklassen mit in Betracht ziehen, die Friedensliebe, die Gutherzigkeit und die Weichheit unseres Nationalcharakters, die unbedingte Unterwürfigkeit des Volkes in allen seinen Theilen unter die Oberherrschaft des Gesetzes und der Autorität; aber ausser allen diesen beruhigenden Bedingungen, die sich bereits thatsächlich bewährt haben, enthält noch die Gesetzgebung selbst, hinsichtlich der Landschaftsinstitutionen, eine Garantie gegen alle möglichen böartigen Collisionen zwischen ihnen und den bureaukratischen Institutionen, und gegen noch gefährlichere, durch sie etwa erzeugbare Collisionen zwischen der Gesellschaft und der staatlichen Autorität.

In dieser letzteren Hinsicht bietet das Statut vom 1. Januar 1864 eine solide Garantie, welche wir nicht unerwähnt lassen können. Wir meinen die Unterordnung der Landschaftsinstitutionen unter den Administrativen Senat, als unter die höchste administrativ-judiciaire Instanz, sowie die dem Senate ertheilte Befugniss allendlicher Erledigung aller Streitigkeiten und Misshelligkeiten zwischen den Krons- und Landschaftsinstitutionen, ja

selbst mit den allerhöchsten Organen (§§ 9, 11, 96, 97 117, 118 des Statutes). Dieser Grundzug der Construction der Landschaftsinstitutionen wiegt nicht nur viele ihrer Fehler auf und ist besonders geeignet zu breiter und regelmässiger Zukunftsentwicklung, sondern an und für sich bedeutet er einen wichtigen Fortschritt unsres staatlichen Lebens. Eine oberste judiciaire Controle ist ein unentbehrliches Erforderniss der Selbstverwaltung, wie es aus den allerwesentlichsten Eigenschaften dieses Verwaltungssystemes sich herleitet. Das Wesen dieses Systemes besteht, nach der Bestimmung des ersten zeitgenössischen Kenners auf diesem Gebiete, R. Gneist's, in nichts Anderem, als in der Verwaltung nach dem Gesetze und durch die Gesetze.*)

Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Selbstverwaltungsorgane, welche nicht, wie die Organe der Bureaukratie, persönlichen Vorschriften einer Obrigkeit unterstellt sind, sondern in ihren Handlungen sich nur nach den Anweisungen des Gesetzes zu richten haben, — sie lassen es nicht zu, dass jenen zu schliesslicher Controle andere Instanzen, als richterliche, bestellt werden; sie lassen keine andre Revision der Gebahrungen zu als eine solche mit richterlicher Procedur; sie gestatten nicht, dass an jene irgend andre als richterliche Disciplinarstraf-Forderungen gestellt werden. Dieses charakteristische Wesen der persönlichen Organe einer staatlichen Selbstverwaltung erfordert ganz besonders strenge und unermüdliche Ueberwachung der Gesetzlichkeit ihrer Thätig-

*) Der entgegengesetzten, bureaukratischen (der Befehls-) Verwaltung entspricht die Verwaltung nach Vorschriften (der Obrigkeit) und durch Vorschriften (an die Untergebenen).

keit und um so stärkere Garantien gegen ihre Selbstherrlichkeit und Rechtsübergriffe. Alles wohlervogen, kann dagegen nur Eines solche Garantien bieten: der alleinig unerschütterliche Hort aller Gesetzlichkeit im Staate — die richterliche Autorität. Freilich bedarf diese Seite der Landschaftsinstitutionen noch beträchtlicher Ausbildung und Entwicklung durch die Gesetzgebung*) und durch die richterliche Praxis; nichtsdestoweniger besteht sie daselbst schon im Principe und dadurch ist diesen Institutionen einer der unveräusserlichsten Grundsätze jeder systematischen Selbstverwaltung eingepägt. Bemerken wir hier beiläufig, dass überhaupt die richterlich-administrative Justiz bei uns noch in embryonalem Zustande sich befindet und vorläufig auf die oberste Instanz sich beschränkt, auf den Senat. Mit der Ausbildung dieser Jurisdiction, welche ihre örtlichen Organe haben kann und soll, kann sich die Controle über die Landschaft beträchtlich verstärken, und sie kann den täglichen Gebahrungen derselben sehr nahe rücken, ohne Beeinträchtigung ihres richterlichen Charakters.

Die wohlthätigen Wirkungen dieses richterlichen Principes beschränken sich nicht auf den Landschaftskörper,

*) So z. B. wird wohl die im § 119 des Statutes dargelegte Regel kaum für immer in Kraft bleiben können, nach welcher in allen Fällen von civilrechtlichen Rechtskränkungen an Privatpersonen, von Eingriffen in die Rechte von Gesellschaften, ja sogar von Institutionen — nach welcher in allen diesen Fällen es keinen andern Weg zum Rechtsschutz und zur Wiederherstellung der gekränkten Rechte geben soll, als nur den Weg einer Forderungsklage gegen die Landschaftsinstitutionen in allgemeiner Grundlage. Durch diese Regel wird in allen solchen Fällen die gerichtlich-administrative Controle des Senates selbst ausgeschlossen. Uebrigens ist diese Bestimmung sehr unklar.

auf die ganze Staatsverwaltung erstrecken sie sich allmählig und übertragen auf diesen ganzen Umkreis dasjenige Element des Rechtes und der Gesetzlichkeit, dasjenige Verständniss für Abwehr jeder persönlichen Willkür und Begehrlichkeit durch die Schranken des Gesetzes und der gerichtlichen Verantwortung, dessen jede Verwaltung so sehr bedarf. Durch diese wohlberechnete Anordnung der eingeführten Institutionen wird übrigens der für energische administrative Thätigkeit nothwendige Spielraum keineswegs eingeengt und nicht im Geringsten wird letztere in eine für die Erfüllung ihrer Aufgaben unangemessene Abhängigkeit von der richterlichen Gewalt versetzt; so kann z. B. der Gouvernementschef nach §§ 94 und 96 die Ausführung jedes Beschlusses der Landschaftsversammlung sistiren, falls er wegen staatlicher Nothwendigkeit und Unvermeidlichkeit es zu thun für geboten erachtet, jedoch nicht anders kann er es, als unter seiner persönlichen Verantwortung und bei gleichzeitiger Vorstellung der Sache beim Administrativen Senate. Sollten auch in manchen Fällen diese Rechte mit Unverstand, Schwäche oder zuweilen gar mit Gewissenlosigkeit gehandhabt werden, so hat nicht das Gesetz die Schuld daran. Uebrigens sind die hierher gehörigen Bestimmungen bei Weitem nicht vollständig und sie erschöpfen nicht alle administrativen Vorkommnisse dieses Gebietes; jedoch ist die für die Beziehungen der Selbstverwaltung zu den bürokratischen (meist einköpfigen) Autoritäten, und der Administration zur Justiz, hier angegebene Richtung vollkommen correct. Es ist zu wünschen, dass diese Richtung immer wieder und wieder Anwendung finde, und für dieselbe kann man nicht genug dem Landschaftsstatute dankbar sein, wenn sie auch noch nicht hinreichend bestimmt vorgezeichnet

ist. *) Leider ermangelt die Redaction dieses ganzen gesetzgeberischen Actes der nöthigen Präcision.

Es darf hier nicht unterlassen werden zu bemerken, dass freilich nicht zuerst durch das Landschaftsstatut dem Administrativen Senate diese Bedeutung verliehen worden ist, wohl aber hat dasselbe in hohem Grade dazu gedient, diese Bedeutung zu verstärken und sie zum öffentlichen Bewusstsein zu bringen — die Bedeutung des Senates als administrativen Gerichtshofes, als oberster richterliche Instanz für das administrative und überhaupt für das öffentliche Recht. Die Frage wegen besonderer unabhängiger Gerichtsstätten für alle streitigen Sachen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechtes (Streitigkeiten zwischen Privatpersonen und Verwaltungs- oder sonstigen öffentlichen Behörden, Fragen über deren Rechte, Autoritätssphäre und Competenzen, Misshelligkeiten zwischen Autoritäten u. s. w.) — das ist in ganz Europa eine der dringendsten Fragen der heutigen staatsrechtlichen Praxis und Theorie. Ueberall empfindet man den Mangel an richterlicher Behandlung in dem ganzen Gebiete des öffentlichen Rechtes (des staatsrechtlichen, finanziellen, administrativen, polizeilichen); zugleich, in Folge diverser politischer und juristischer Besonderheiten dieses Rechtsgebietes, hält man es für unthunlich, dasselbe den allgemeinen oder gewöhnlichen Gerichtsbehörden (d. h. den nach privatem Civil- oder

*) Z. B. aus den angezogenen Paragraphen ist nicht klar ersichtlich, ob der Gouverneur befugt ist, die Ausführung eines jeden Beschlusses der Landschaftsversammlung oder nur die eines ungesetzlichen zu sistiren. Diese Frage ist zu wichtig, als dass die Beantwortung derselben eine unbestimmte sein dürfte.

Criminalrechte urtheilenden) einzuräumen. So sind in Preussen durch das Kreisordnungsstatut vom Jahre 1872 besondere administrative Gerichtshöfe („Verwaltungsgerichte“) eingesetzt worden zur Schlichtung aller aus diesem Statute entspringenden Rechtsstreite und Missheiligkeiten. Mit der schrittweisen Entwicklung der Selbstverwaltung, des Sinnes für Recht und Gesetzlichkeit in unsrem staatlichen Verwaltungsgebäude wird auch bei uns das Bedürfniss nach richterlichem Schutze in allen diesen staatsrechtlichen Beziehungen beständig zunehmen und selbstverständlich zunächst dem Senate sich zuwenden (dessen 1. Departement), der ältesten von allen gegenwärtig bei uns bestehenden Staatsinstitutionen. Der Senat besitzt Jahrhunderte alte Traditionen in administrativer Gerichtsbarkeit, welche selbst aus seiner Benennung sich herleiten und er besitzt, sowohl im Staate als in der Gesellschaft, bis in deren niedrigste Schichten, eine Autorität, welche keine andere unserer Behörden erlangen könnte. An allen Ecken und Enden Russlands ist diese einzige und höchste Staatsbehörde Jedermann wohlbekannt.

Die hohe Stellung, welche diese grosse Schöpfung Peter I. von Anfang an besass und welche dieselbe bis heute in unsrem Staatsgebäude behauptet hat, indem sie sich immer wieder verjüngte und neue Kräfte in jeder neuen Staatsepoche gewann, verdient ganz besondere Würdigung. Nicht viele Staatseinrichtungen, namentlich in unsrem Vaterlande, wo jeder mit so leichtem Herzen von alten Ueberlieferungen sich trennt, besitzen eine ähnliche ruhmewerthe Vergangenheit. Wenn die Bedeutung der schwierigen Aufgaben eines obersten Administrativ-Gerichtshofes bei uns richtig erkannt werden

wird, gegenüber der beginnenden Selbstverwaltung und ihren complicirten Beziehungen zur Obrigkeit und zur Gesellschaft, zu den Centralorganen der Staatsverwaltung und zu den Gesellschaftsverbänden, zur Vertretung und ihren Wählern, die an der Selbstverwaltung Theil haben, kurz mit einem Worte: gegenüber dem bei uns heranwachsenden politischen Leben — dann ist der Senat berufen, dem Staate grosse Dienste zu leisten. Namentlich Preussen bemüht sich gegenwärtig, eine oberste Administrativ-Instanz zu errichten, welche es noch nicht besitzt. In wie hohem Grade haben wir eine solche Einrichtung werth zu schätzen, die bereits tief wurzelt in unsrem staatlichen Boden. Schon jetzt hat in allen Conflicten der Landschaftsinstitutionen mit den Kronsautoritäten die friedensherstellende, alle Missverständnisse und Zweifel beseitigende Thätigkeit des Senates hinreichend gewürdigt werden können. Diese Thätigkeit ist ganz besonders wichtig zufolge derjenigen Ausnahmestellung, in welche die Landschaftsorgane durch ihre Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung gegenüber versetzt worden sind, und welche dazu angethan ist, eine Häufung der Conflictte zu Wege zu bringen. Die Unterstellung der Landschaftsinstitutionen unter den Senat mildert sehr beträchtlich dieses Hauptübel der landschaftlichen Organisation; nur dieses Eine, kann man sagen, fügt die landschaftliche Selbstverwaltung und die allgemeine Staatsverwaltung zu einer Einheit zusammen, während sie im Uebrigen gänzlich von einander getrennt sind.

Doch bevor wir auf diese letztere, in unsern Augen bei Weitem allerwichtigste Frage übergehen, müssen wir noch einen bei uns sehr gewöhnlichen und schwerwiegenden, der Landschaft gemachten Vorwurf zurückweisen.

Man pflegt zu sagen, dass diese politische Schule, wie gut sie auch als Schule sein mag, doch zu theuer zu stehen kommt; dass die Kosten ihrer Unterhaltung nicht im Mindesten aufgewogen werden durch die wirklichen ökonomischen Vortheile, welche die örtliche Bevölkerung daraus zieht; dass die landschaftlichen Steuerzahler viel eher berechtigt wären zu erwarten, dass man für ihr Geld die Wege verbessere, die ärztlichen und Veterinär-Einrichtungen u. s. w., als dass man sie Fortschritte in staatlicher Ausbildung machen lasse. Es ist schwer die Kostbarkeit der Landschaftsinstitutionen in Abrede zu stellen, ihre verhältnissmässige (im Vergleich zur früheren Höhe der ländlichen Abgaben) und absolute Kostbarkeit (im Hinblick auf die practischen Vortheile, welche die Steuerzahler daraus ziehen); darin auch liegt ihre practische oder wirthschaftliche Unzureichtheit, welche uns an ihnen immer mehr und mehr auffällt. Diese Kostbarkeit der landschaftlichen Selbstverwaltung wird am meisten grade durch denjenigen Organisationsfehler bedingt, von welchem wir handeln werden und welcher nicht nur nicht zum Wesentlichen der landschaftlichen Selbstverwaltung gehört, sondern welcher durchaus aus derselben ausgemerzt werden soll und muss, damit sie zu erhöhter Ausbildung gelangen könne. Diese fortwährend steigende Kostbarkeit nöthigt uns mehr als alles andere den angedeuteten Fehler herauszufühlen und giebt uns den Muth über ihn zu reden, obschon er etwas abstract politischer Natur ist. Ohne diese Allen widerwärtige Empfindung der Kostbarkeit der landschaftlichen Verwaltung, und wenn nicht diese Kostbarkeit eine nothwendige Folge jenes Capitalfehlers wäre, könnte gar leicht Jeder, der über ihn redet, bei uns für einen Ideologen gehalten werden.

Bei alledem ist es aber doch unerlässlich, einige Missverständnisse hinsichtlich der verhältnissmässigen Kostbarkeit der Landschaftsinstitutionen zu beseitigen; sie ist viel mehr scheinbar, als wirklich. Lassen wir auch die brennende Frage wegen Vertheuerung des Lebens oder Entwerthung des Geldes in Russland gänzlich bei Seite, so fragen wir doch: sind wirklich die Anforderungen, denen heute die ländliche Wirthschaft entspricht, und namentlich die Anforderungen, welche an sie gestellt werden, — sind es wirklich dieselben, wie in früheren Zeiten bei uns? Sind die ländlichen Bedürfnisse etwa nicht in erschrecklichem Maasse gewachsen? Nicht entfernt war früher auch nur die Rede von Schule oder gar von Arznei für die ländlichen Classen, welche deren jetzt für Rechnung der landschaftlichen Abgaben geniessen. Wir sind übrigens bereit zuzugeben, dass einige Bevölkerungsgruppen (auf vielen gutsherrlichen und namentlich auf Apanage-Gütern) Theil gehabt haben an diesen Mitteln des Wohls, und zwar nicht in geringerem, ja Manche in höherem Grade, als jetzt. Alle diese Mittel — (es wurden Aerzte unterhalten, Krankenhäuser und Schulen, Wege wurden remontirt) — wurden ihnen für Rechnung der Gutsherrschaften gewährt — während diese nämlich die ihnen verpflichteten Arbeitskräfte der Bevölkerung unbegrenzt und ohne Norm (бозотчетно) ausnutzten. So kann dort nicht von Vertheuerung der örtlichen landschaftlichen Wirthschaft die Rede sein, sondern nur von Wegfall für dazu gratis geleistete Arbeit: enorme Werthbeträge gingen damals rein verloren und Niemand führte darüber Rechnung oder kannte auch nur ihren Umfang; jetzt aber sind sie in Geld umgesetzt und jeder Kopeken wird verrechnet. Nicht gar lange ist es her, da bekamen wir

alle, Reiche und Arme, Lust auf unsern Gütern „auf Europäisch“ zu leben, nachdem wir auf Reisen, im Auslande, die Herrlichkeiten verfeinerter Kultur in Hülle und Fülle gekostet hatten; in der guten alten Zeit aber, da konnten nur die allervermögendsten Leute dazu hinanreichen; diese haben sich dann auch auf ihren Besitzungen allen Zubehör europäischer Lebensweise angeschafft (sie haben Wege gebaut, Aerzte gehalten und Lehrer, haben Krankenhäuser errichtet, selbst Schauspielhäuser u. s. w.) wovon allem sie heut' zu Tage nichts thun wollen, noch können. Im Wunsche gut zu leben liegt ja an sich nichts Schlimmes; ist ja doch sogar die Unzufriedenheit mit einem Zustande die erste Vorbedingung zu seiner Verbesserung. Aber zur Erfüllung des Wunsches bedarf es Arbeit und Capital, und von dem Einen wie vom Andern giebt es bei uns unvergleichlich weniger, als in andern Ländern, woher man denn auch dort besser lebt, als hier.

Nachdem hinsichtlich der Kostbarkeit der Landschafts-Institutionen das alles vorausgeschickt worden, müssen wir nun schliesslich auf die Dienste hinweisen, welche uns dieselben, selbst in practischer und wirthschaftlicher Hinsicht, erwiesen haben; sie haben die Lage der Landwirtschaft klar gelegt, haben Anlass gegeben die Summen zu ziehen, haben in positiven Ziffern die Bedürfnisse und Actionsmittel festgestellt, von welchen das Publicum früher nicht einmal eine annähernde Vorstellung hatte. Wir haben nun ein vollständiges Bild davon erhalten, was wir besitzen und woran wir Mangel leiden, und was alles wir erringen müssen, damit unser Land ein civilisirtes und europäisches werde. Das ist wahrlich kein geringer Dienst, obschon das Bild nicht eben heiter ausgefallen ist, und obgleich das was uns fehlt, viel

umfangreicher ist als das, was wir besitzen. Grade darum ist das Verdienst ein so sehr grosses: hinsichtlich der Landschaftsinstitutionen hat man alles das viel zu wenig bedacht in unserem Vaterlande.

Nichtsdestoweniger ist die Kostbarkeit dieser Institutionen doch sehr empfindlich, und namentlich sie ist es, welche in einer ungeheuren Mehrheit der Practiker in der Landschaft Unzufriedenheit mit dieser erweckt: sie erblicken keinerlei fühlbare, durch die neuen Einrichtungen erlangte, Errungenschaften und legen gar keinen Werth auf die abstracte Idee der Selbstverwaltung; ja sogar, in practischem Sinne durch sie und durch ihre Verantwortlichkeit*) sich belästigt fühlend, sind sie nicht abgeneigt, ihre Blicke und Hoffnungen der bürokratischen oder Krons-Verwaltung zuzuwenden. Dieser letztere Umstand ist wahrlich nicht unwichtig; er kann der Obrigkeit selbst nicht erwünscht sein, welche ja doch nicht ohne Grund die Organe der Selbstverwaltung aufgerichtet und eingepflanzt hat.

Und daher ist es unerlässlich auszuschaun: steckt da nicht in der Structur dieser Institutionen irgend ein Grundfehler, welcher zum Zwecke der Consolidirung dieses Verwaltungssystems in unserm Vaterlande daraus ausgemerzt werden könnte? Dieser Fehler wird, abgesehen von allen Unzulänglichkeiten zweiten Grades an den Landschaftsinstitutionen, wie wir sehen werden, beständig darauf hinwirken, ihre Kostbarkeit noch zu erhöhen. Aber die Kostbarkeit ist noch das allergeringste Uebel an diesem organischen Fehler, zu dessen Aufdeckung wir nun übergehen.

*) Das sind namentlich die Gefühle der Mittelclassen, der Gewerbetreibenden und der Handelsleute, welche keine Hinneigung zur Selbstverwaltung besitzen.

II.

Durch nichts wird das Verständniss für staatliche Einrichtungen, für ihr inneres Wesen, für ihre Mängel, für ihre möglichen und wünschenswerthen Abänderungen so sehr eröffnet und aufgeklärt, als durch Gegenüberstellung gleichartiger Einrichtungen, wie sie in den verschiedenen Reichen bestehen, bei Analogie gewisser Bedingungen und Verschiedenheit anderer. Daher nimmt auch die vergleichende Gesetzgebungskunde unter allen Staatswissenschaften einen so hohen Rang ein.

Es ist nicht möglich, die Eigenthümlichkeiten unsrer landschaftlichen Organisation anschaulicher darzustellen, als durch Vergleichung derselben mit der preussischen Gesetzgebung vom 13. December 1872 über die Kreisverwaltung. Der dortige Aufbau einer örtlichen Selbstverwaltung zeigt vollkommene Gleichartigkeit mit unsren Landschaftsinstitutionen, dennoch werden wir sogleich sehen, dass der ganze Plan jenes in Preussen ausgeführten Baues von dem des unsrigen sich scharf unterscheidet. Und zwar ist das preussische Gesetz besonders aufmerksamer Betrachtung zu würdigen; es ist die Frucht langjähriger Regierungsarbeit, an welcher die hervorragendsten Staatsmänner und Gelehrten sich betheiligt haben. Bis dahin hatte in Preussen die örtliche Verwaltung seit den tief eingreifenden Reformen der Jahre 1804—1825 fast keine Veränderung erlitten. Nach 1848 sind nacheinander

mehre Entwürfe zur Umgestaltung dieses Gebietes aufgestellt worden, doch hat kein einziger derselben die Billigung des Gesetzgebers erlangen können. Schliesslich ist das Gesetz von 1872 im Abgeordneten- und im Herrenhause, inmitten andauernder und heisser Debatten, zu Stande gekommen, an welchen die hervorragendsten Politiker Preussens, Männer von europäischem, ja von unstreitigem Weltrufe, sich betheiligt haben. Nicht lange vorher war der ursprüngliche, von der Abgeordneten-kammer gebilligte Kreisordnungsentwurf vom Herrenhause verworfen und zu erneuter Bearbeitung zurückgewiesen worden. Somit haben wir in diesem Gesetzgebungs-Acte das Resultat halbhundertjähriger in Preussen gemachter Erfahrungen, sowie an dieselben sich anschliessender wissenschaftlicher Arbeiten zu erblicken; in dieser letzteren Hinsicht ist die Staatsweisheit Preussens, wo die politische Praxis bei jedem Vorgehen an die Theorie sich anlehnt, besonderer Nachahmung werth. Das Gesetz vom 13. December 1872 war bestimmt, allen in Preussen sich geltend machenden vernünftig liberalen Forderungen hinsichtlich Umgestaltung der örtlichen Administration im Sinne der Selbstverwaltung in gebührendem Maasse Genüge zu leisten; zugleich hatte dieses Gesetz die Aufgabe, die historische Entwicklung der Einrichtungen derart zu schonen, dass dieselben keinen gewaltsamen, die Traditionen des Landes verletzenden Bruch zu erleiden hätten. Alles das verleiht diesem Gesetze ein ganz besonderes Interesse, namentlich bei uns, weil die historischen und politischen Verhältnisse Preussens, die Structur seiner Gesellschaft und seiner Stände und die Bedingungen seiner Volkswirtschaft uns näher stehen, als alle die analogen Vorbedingungen zu staatlichen Reformen in den übrigen Reichen des europäischen Westens.

Wir werden hier nur das Allerwesentlichste, gewissermassen das Skelett der im Jahre 1872 eingerichteten preussischen Kreisordnung darlegen.

Als geographisch - administrative Einheit nimmt der Preussische Kreis in dem allgemeinen staatlichen Organismus und in der Verwaltungs - Hierarchie eine ganz analoge Stellung ein, wie unser Kreis (уѣздъ), obschon letzterer sowohl nach der Ausdehnung, als auch (grossentheils) nach der Bevölkerungsziffer beträchtlicher ist (letzteres übrigens nur in den dichtbewohnten Theilen Russlands).*)

Ueber dem Kreise steht in Preussen die Provinz, welche dadurch, sowie in ihrer administrativen Bedeutung, hinsichtlich der Beziehungen zur höchsten Central - Administration (den Ministerien) und zur niederen (der des Kreises) als mittlere administrative Grösse unserem Gouvernement ähnlich ist, wiewohl die preussische Provinz (hauptsächlich nach der Bevölkerungsmenge) unser Gouvernement an Grösse übertrifft. Zwischen den Provinzen und Kreisen existiren in Preussen noch Regierungsbezirke, in welche die Provinzen sich eintheilen und welche selbst in Kreise zerfallen. Eine solche Eintheilung besitzen wir nicht; übrigens hat dieselbe auch in Preussen nicht eben die selbständige Bedeutung, wie sie den Provinzen und Kreisen zukommt.***) Unterabtheilungen der Kreise sind die Amtsbezirke, welche durchaus ähnlich

*) Ihrer Grösse nach sind die preussischen Kreise sehr verschieden.

***) Die Regierungsbezirke sind rein administrative Unterabtheilungen; sie stellen keine örtlichen landschaftlichen Einheiten (Complexe) dar, ähnlich den Provinzen, Kreisen und Gemeinden; weder haben sie Repräsentativ - Versammlungen, noch eigenes Vermögen, noch besondere wirtschaftliche Vermögensverwaltung.

sind den unsrigen (den волости) und denen wie auch bei uns, die niedrigsten Einheiten, die Gemeinden (сельскія общества) und Guts(herrlichen)-Bezirke untergeordnet sind. Städte, welche nicht weniger als 25,000 Einwohner besitzen, werden Kreisen gleichgeachtet, ähnlich wie unsre Hauptstädte in der Landschaft den Kreisen gleichgestellt sind; Städte mit geringerer Einwohnerzahl haben die Bedeutung von Amtsbezirken.

Nach dieser Uebersicht der administrativen Eintheilung Preussens wird uns der Aufbau seiner neuen Kreisverwaltung verständlicher sein; zum besseren Eindringen in das Characteristische ihres Wesens, sind wir vollkommen berechtigt, in unsrer Vorstellung den preussischen Kreis vorläufig mit unsrem Kreise (уѣздъ) zu assimiliren, in den Unterabtheilungen aber des Kreises, in den Amtsbezirken, unsere Amtsbezirke (волости) zu erblicken (wie wir sie auch ferner benennen werden.)

Jeder Kreis bildet an sich eine wirthschaftlich selbstständige Einheit oder landschaftliche Corporation, genau wie unsre Kreislandschaft*); er besitzt seine Kreislandschaftsversammlungen, erwählt von der Landschaft des Kreises. Zu dieser Versammlung werden die Vertreter, grade wie bei uns, erwählt: von Wahlcomitien der Grundbesitz innehabenden Personen, der Landgemeinden und der Städte (der geringeren). An der Spitze der Verwaltung und der Wirthschaftsführung des Kreises steht, unter Controlle der Kreisversammlung, der Landrath (die Bedeutung des Vorsitzenden unsres Kreislandamtes

*) Bei dieser ganzen Darlegung haben wir als Anleitung benutzt P. Wachler, die Kreisordnung, 13. December 1872. Breslau. Dies ist, soviel uns bekannt, der beste Commentar zu der Gesetzgebung über die Kreisverwaltung.

und das Amt unsres Kreispolizeichefs (исправникъ) in sich vereinigend) die einflussreichste Amtsperson der ganzen preussischen örtlichen Verwaltung. Der Landrath wird vom Könige eingesetzt; im Falle von Amtserledigung ist die Kreisversammlung berechtigt, Candidaten zu diesem Amte aus der Zahl der örtlichen Gutsbesitzer oder Amtsvorsteher in Vorschlag zu bringen, jedoch ist die Regierung an diese Candidatenliste nicht gebunden. Der Landrath ist im Kreise das hervorragendste Regierungsorgan, der Vertreter des Staatsinteresses (wie im Gesetze gesagt worden) gegenüber der Landschaft; gleichzeitig ist er der Leiter aller Angelegenheiten der Kreislandschaft, Vorsitzender des Kreistages und des Kreisausschusses.

Die Rolle dieses Kreisausschusses, als ausführender Instanz in der Kreisverwaltung, und seine Beziehungen zum Kreistage, sind ganz identisch mit denen unsres Kreisamtes. Er besteht aus sechs Gliedern, welche von dem Kreistage aus seiner Mitte auf sechs Jahre freigewählt werden, und es bedarf hinsichtlich ihrer Amtseinsetzung keinerlei obrigkeitlicher Bestätigung. Alle Geschäfte finden collegialische Behandlung; der Landrath hat lediglich den Vorsitz in der Versammlung und in dem Ausschusse zu führen; als, der Regierung gegenüber verantwortliche Person hat er jedoch die Gesetzlichkeit der Beschlüsse und die Thätigkeit der niederen Beamten des Kreises persönlich zu überwachen und ist zugleich berechtigt, die Gesetzesverletzer zur Verantwortung zu ziehen. — Die Wirksamkeit der Kreisinstitutionen ist der Provinzial-Verwaltung unterstellt (den Regierungen, welche an der Spitze der Regierungsbtzirke stehen, und den Oberpräsidenten, den Gouverneuren der Provinzen) und dem Ministerium des Innern, dessen Bestätigung

gewisse Beschlüsse des Kreistages zu unterbreiten sind. Im Uebrigen kann die Zurverantwortungziehung der Glieder und der Beamten der Landschaft und können von ihnen Beitreibungen wegen Gesetzesverletzung nicht anders erfolgen, als nach judiciärer Ordnung. Zur Entscheidung aller innerhalb der Kreisverwaltung, zwischen ihren Organen, oder aber mit privaten Interessenten auftauchenden Streitfragen und Misshelligkeiten sind besondere örtliche Verwaltungsgerichte eingesetzt, welche unabhängig von der Administration dastehen und zur Hälfte aus Erwählten der Landschaft, zur anderen Hälfte aus von der Krone eingesetzten Personen bestehen. Der Landrath ist befugt, seine von der Meinung des Ausschusses abweichende Ansicht diesem Verwaltungsgerichte zur Entscheidung zu übergeben, falls solches vom öffentlichen Wohle gefordert erscheint. Jeder Kreistag kann durch königlichen Befehl, auf Vorstellung des ganzen Ministeriums (des Ministerrathes) aufgelöst werden; jedoch müssen dann Neuwahlen im Laufe von sechs Monaten vollzogen werden.

An der Spitze der wirthschaftlichen und der Polizei-Verwaltung eines jeden der Amtsbezirke, in welche der Kreis zerfällt, steht ein Amtsvorsteher; derselbe wird von dem Oberpräsidenten der Provinz auf sechs Jahre eingesetzt, jedoch nicht anders als aus einer von dem Kreistage aufgestellten Candidatenliste, welcher letztere jedoch verpflichtet ist, in dieselbe alle dazu tauglichen, im Amtsbezirke wohnhaften Personen einzutragen. Hat der Kreistag nicht alle diese Personen in die Liste aufgenommen, so ergänzt der Landrath dieselbe; über hierauf bezügliche Misshelligkeiten hat das Verwaltungsgericht zu entscheiden. Nur in dem Falle, wo der

Kreistag anzeigt, dass in dem Amtsbezirke kein einziger geeigneter Candidat zu finden sei, wird der Amtsvorsteher auf Anordnung des Oberpräsidenten eingesetzt. Alle Klagen über Diensthandlungen der Amtsvorsteher werden zunächst von dem Kreisausschusse begutachtet. Der Amtsvorsteher ist den Gemeindevorstehern gegenüber, ebenso wie der Landrath gegenüber den Amtsvorstehern, berechtigt, gesetzliche Pflichterfüllung zu verlangen; doch weder der Landrath, noch der Amtsvorsteher, sind berechtigt, aus ihrer eigenen persönlichen Machtvollkommenheit, ohne das Gericht, Disciplinarbeitreibungen wegen Dienstverletzungen aufzuerlegen. Zur collegialen Behandlung gewisser Angelegenheiten, zur Controle der Cassenverwaltung, zur Aufstellung allgemeiner Anordnungen und Instructionen etc. besteht ein vom Amtsvorsteher präsidirter Amtsausschuss, erwählt von den Gemeindevorstehern und den Gutsbesitzern. Amtsversammlungen werden nur zur Vornahme dieser Wahlen (und zu keinem anderen Zwecke) abgehalten. Dagegen können die Amtsvorsteher zu begutachtender Thätigkeit und zu Meinungsäusserungen über Angelegenheiten des gesammten Kreises von dem Kreisausschusse und vom Landrath zusammenberufen werden. Der Amtsvorsteher kann nur in der Form von Entschädigungen für in Dienstangelegenheiten vorgekommene Ausgaben Gehalt beziehen; in dieser Weise wird die Besoldung aller Beamten der Kreislandschaft bewirkt.

Die Amtsbezirke begreifen die niedrigsten administrativen Einheiten in sich: nämlich die Landbezirke und die grösseren Gutsherrschaften oder Gutsbezirke, welche nicht in die Landbezirke miteinbegriffen worden. Die Städte haben ihre eigenen städtischen Verwaltungen,

welche nicht an der Zusammensetzung der Amtsbezirke participiren. Grössere Landbezirke und grössere Gutsbezirke können als Amtsbezirke gelten und die ländlichen Autoritäten fallen alsdann mit denen von Amtsbezirken zusammen. An die Spitze der Verwaltung und Polizei sind in den Landbezirken Gemeindevorsteher gestellt, welchen daselbst die gesammte Verwaltungsautorität zusteht. Unter ihrem Vorsitze bilden die Schöffen den Gemeindevorstand zur Berathung aller Gemeindeangelegenheiten und auch zur richterlichen Aburtheilung bürgerlicher Rechtsstreitigkeiten (geringen Betrages). In dieser, dem ländlichen täglichen Bedürfnisse entsprechenden, niedrigsten Instanz giebt es keine Theilung der richterlichen von der Verwaltungs-Autorität. Alle ländlichen Beamten werden von dem Landbezirke aus der Mitte ihrer vollberechtigten Glieder auf sechs Jahre gewählt und werden in ihren Aemtern vom Landrath bestätigt, jedoch nicht anders als nach Anhörung des Amtsvorstehers. Die Bestätigung kann versagt werden, jedoch nicht anders als in Uebereinstimmung mit dem Kreistage. In diesem Falle werden Neuwahlen vollzogen. Wenn die nunmehr erwählten Personen nicht bestätigt werden, dann ist der Landrath befugt, von sich aus eine Person zur Amtsführung einzusetzen, jedoch nur eine solche, die ihm durch den Amtsvorsteher in Vorschlag gebracht worden und mit Zustimmung des Kreis Ausschusses, und zwar nur bis zu der Zeit, da der Landbezirk eine Wahl vollzieht, welche Bestätigung findet.

Neben den Landbezirken gelten gleichfalls als separate administrative Einheiten einige grössere gutsherrliche, sogenannte selbstständige Gutsbezirke, welche nicht zum Landbezirke gehören. Innerhalb der Grenzen solcher

(der Landbezirk-Organisation entbehrender) Gutsbezirke können ihre Besitzer die volle Autorität eines Gemeindevorstehers ausüben, falls sie ihren beständigen Aufenthalt daselbst haben, oder aber von ihnen dazu bevollmächtigte, auf dem Gute oder in dessen Nähe wohnende Personen (unter Anderem Gemeindevorsteher benachbarter Landbezirke). Dem Gutsbesitzer wird unter gleichen Bedingungen die Autorität eines Amtsvorstehers eingeräumt, falls sein Gut einem Amtsbezirke gleich geachtet wird. Diese Feststellungen der Kreisordnung von 1872, durch welche alle gutsherrlichen administrativen, polizeilichen und judiciären Rechte der Rittergutsbesitzer abgeändert worden, bilden einigermassen eine dem alten Regime und der ultraconservativen Partei gemachte Concession; solche Concessionen sind unvermeidlich, wann die Gesetze den Kampfplatz der parlamentarischen Parteien zu passiren haben und sie werden dann nach der Willkür der bürokratischen Kanzelleien entworfen. Solche Concessionen sind nützlich, denn sie stiften Frieden zwischen der Gegenwart und der Vergangenheit und sie beseitigen alle Gereiztheit seitens gewichtiger persönlicher Interessen, ohne deren Mitwirkung eine erfolgreiche Ausführung des dargestellten Gesetzes kaum möglich gewesen wäre.

Uebrigens ist in Preussen das erwähnte Recht der Besitzer grosser Güter mit solchen Bedingungen umstellt und begränzt, dass ihm dadurch der Character irgend eines ständischen Privilegiums benommen wird, sowie der Character einer gutsherrlichen Autorität, welche in der heutigen Auffassung von der staatlichen Autorität keinen Platz finden könnte. Die Bedingungen, denen das erwähnte Recht der preussischen Gutsherrn untergeordnet

worden, haben demselben die Bedeutung einer staatlichen Obliegenheit verliehen. Die Güter, welche ein solches Recht genossen, haben keinerlei ständisches Merkmal an sich; ihre Besitzer können jedem beliebigen Berufe angehören. Zudem müssen solche Gutsherren in dem vom Gesetze ihnen eingeräumten Amte vom Landrathe bestätigt werden; solche Bestätigung aber kann ihnen, in Uebereinstimmung mit dem Kreis-ausschusse, versagt werden, und in solchem Falle sind sie verpflichtet, andre Personen zu bevollmächtigen, welche dann auf Grundlage derselben Ordnung bestätigt oder nicht bestätigt werden.

Kraft der vorhin bezeichneten *ratio legis* und aller der gesetzlichen Beschränkungen haben die Gutsherren und ihre Bevollmächtigten lediglich die Bedeutung bevorzugter Candidaten zum Amte eines Gemeindevorstehers, resp. Amtsvorstehers, für den Bereich der bezüglichen Landgüter (d. h. sie besitzen das Recht, Candidaten in Vorschlag zu bringen); in der Erfüllung dieser Verpflichtungen sind sie den vorgesetzten Verwaltungsinstanzen, der Revision und dem Gerichte untergeordnet, ganz gleich allen anderen Beamten. Das ist freilich nicht genau dasselbe als wie mit den Friedensrichtern Grossbritanniens, über deren staatlichen Character nicht der mindeste Schatten gutsherrlicher Berechtigung schwebt*); doch ist es eine bezeichnende Annäherung dazu, im Vergleiche mit der alterthümlichen, gutsherrlichen, ritterlichen oder adeligen Autorität der preussischen Gutsherrschaften. Dergleichen Uebergangsbestimmungen der Gesetzgebung kann man nicht anders nennen

*) Die Wirkungssphäre der grossbritannischen Friedensrichter hat durchaus garkeine Beziehung zu den Gränzen ihrer Güter.

als Staatsweisheit, wiewohl extreme Parteien nicht haben soweit gelangen können, daran Wohlgefallen zu gewinnen.

Im Hinblick auf unsere specielle Aufgabe haben wir uns darauf beschränkt, auf die Hauptprincipien hinzuweisen, nach welchen in der, 1873 in Kraft getretenen preussischen Selbstverwaltung die Autorität organisirt worden; wir sind weder auf Einzelheiten eingegangen, noch haben wir andre Seiten berührt, die keine enge Beziehung zu unserem Gegenstande haben.

Doch ist zur Characterisirung dieser Gesetzgebung unerlässlich, noch zwei Züge hinzuzufügen, welche unser Publicum interessiren werden wegen ihrer völligen Abweichung von unsrer Ordnung der Dinge und besonders von der Auffassung, welche wir von der Selbstverwaltung uns zumeist gebildet haben. Die landschaftlichen Kreisabgaben, erhoben zur Deckung der Kreisausgaben, können nicht anders umgelegt werden, als in der Form von Steuerzuschlägen (*centimes additionels*) zu den directen Staatssteuern (ähnlich unseren landschaftlichen Auflagen auf Handel, Gewerbe und Schankanstalten) und selbst hierzu haben die Kreistage nur innerhalb gewisser, vom Gesetze genau vorgeschriebener Grenzen ein Recht (bis zu einer gewissen Maximal-Proportion zwischen den Kreis- und den Staatssteuern), keinerlei neue und eigenthümliche Steuern sind sie berechtigt, sich aufzulegen. Dazu müssen wir bemerken, dass, wenigstens nach der formellen Berechtigung, die preussische Landschaft hinsichtlich der Steuererhebung sehr eingeengt und zugleich dem Steuersysteme des ganzen Staates untergeordnet ist; jedoch sind in finanzieller Hinsicht die Quellen der preussischen Kreis-Budgets sehr reiche, weil in Preussen die directen Staatssteuern, auf welche die Kreislandschaften

ihre Steuerzuschläge auflegen dürfen, sehr mannigfaltige sind und ausnahmslos alle Classen und ebenso alle Arten von Einnahmen treffen. Schwerlich würde es den preussischen Kreistagen gelingen, irgend welche neue directe Steuern auszudenken, wenn ihnen auch das Recht dazu verliehen worden wäre; und indirecte Verbrauch-Steuern können keinen Platz finden im Systeme einer Localbesteuerung. Eine andere Bestimmung des Gesetzes vom 13. December 1872 ist noch mehr geeignet, diejenigen in Erstaunen zu setzen, welche gewohnt sind, in der Selbstverwaltung ein Privilegium und nicht eine Last zu erblicken. Niemand von allen denen, welche in den Bestand einer Landschaft hineingehören, kann im Laufe dreier Jahre ohne besondere gesetzlich definirte Gründe von einer zu ihrer Verwaltung oder Vertretung gehörigen Amtsführung sich lossagen. Solcher Gründe giebt es aber nur folgende: chronische Krankheit, Geschäfte, welche beständige Abwesenheit erfordern, Alter über 60 Jahre, wirklicher Staatsdienst und besondere persönliche Verhältnisse, welche der Kreistag zu beurtheilen hat. Diejenigen, welche ein Amt ablehnen ohne alle solche Gründe, und namentlich die es mit Hülfe von Fictionen (недобросовѣстно) thun, können das Recht zur Theilnahme an der Vertretung und Verwaltung auf die Zeit von 3—6 Jahren verlieren und werden mit, um $\frac{1}{8}$ bis $\frac{1}{4}$ erhöhten Kreisabgaben belegt. Durch diese Feststellungen über die Verpflichtung zum Dienste in der örtlichen Selbstverwaltung, wie sie in England schon seit lange bestehen, haben die preussischen Gesetzgeber dem öffentlichen Bewusstsein den Stempel des Verständnisses dafür aufdrücken wollen: dass dieser Dienst eine ganz gleiche staatliche Obliegenheit sei, wie

jede andre, wie die Verpflichtung, als Geschworener zu fungiren, wie die Wehrpflicht, die Steuerpflicht u. s. w. — eine den älteren politischen Ideen des europäischen Continents durchaus fremde Auffassung.

Aber nicht allein dieser letztere Zug aus dem von uns dargestellten Bilde der neuen preussischen Gesetzgebung wird den Personen auffallend erscheinen, welche nach französischer Routine an ganz andre Vorstellungen über politische Freiheit sich gewöhnt haben. Wir wollen hier nicht weiter eingehen auf alle jene Vorstellungen, welche hinter dem tieferen Grundgedanken der heutigen Praxis des politischen Lebens zurückgeblieben sind und hinter der Bewegung der Staatswissenschaften in den leitenden Kreisen Europa's — wir kehren zu unsrer eigentlichen Aufgabe zurück.

Die Verschiedenheiten in der Organisation der preussischen Kreislandschafts-Autoritäten gegenüber unseren Landschaftsinstitutionen ist um so auffallender, je grössere Aehnlichkeit sie zeigen in den staatlichen Zielen, in den gesellschaftlichen Verhältnissen und sogar in vielen Einzelheiten. Das neueste Gefüge der preussischen Selbstverwaltung steht im Gegensatze zu vielen bei uns gangbaren Vorstellungen, welche gar noch prätendiren fortschrittliche zu sein; im Uebrigen finden sich in jenem Gesetze manche Fehler aller Art und sie werden von sehr verschiedenen Seiten und von verschiedenen Gesichtspuncten aus als solche bezeichnet; schwer aber wäre es doch, nachzuweisen, dass die Grundpincipien der Selbstverwaltung, wie sie von der heutigen politischen Theorie und Praxis aufgefasst werden, daselbst unvollkommener seien oder in geringerem Maasse verwirklicht worden, als in unsrem landschaftlichen Gebäude. Noch schwerer

wäre es, zu erweisen, dass, wie in dieser, so auch in anderer Hinsicht unser staatliches Wesen demjenigen Preussens voranstehe.

Wer bei uns mit dem Gefüge der preussischen örtlichen Autorität unbekannt ist, den wird der Modus der Einsetzung der Beamten und aller Vollzugsorgane der Selbstverwaltung am Meisten in Erstaunen setzen. Die Aemterbesetzung ist nicht ausschliesslich von der Wahl der Landschaft und der Majorität abhängig gemacht worden, wie in unsrer landschaftlichen Organisation; neben dem Wahlprincip und neben dem Stimmrechte der Landschaft und in Verbindung damit ist die obrigkeitliche Bestimmung in Wirksamkeit. Diese Berechtigung des Staates oder der Krone nimmt im Verhältnisse zum Wahlprincip stufenweise zu beim Aufsteigen von den niedrigsten Aemtern der Gemeindevorsteher und -Richter bis zu dem höchsten des Kreises, dem des Landraths; bei Besetzung der ersteren herrscht das Wahlprincip vor, bei dem letzteren die obrigkeitliche Bestimmung; bei Besetzung der mittleren Aemter, derjenigen der Amtsvorsteher, üben beide Elemente, die Landschaft und die Regierung, gleichberechtigten Einfluss aus. Beide Principien aber werden in ihrer Wirkung durch ein drittes begränzt, durch das der specifischen Tüchtigkeit (правоспособностью), der Qualificationen, der Begabungen (nach Besitz und Persönlichkeit) welche den Landschafts-Gliedern selbst unveräusserlich angehören, hinsichtlich ihrer Geeignetheit zu diesem oder jenem Amte, unabhängig von dem bezüglichen Willen der Gesellschaft oder der Obrigkeit. Dieses besondere und wichtige Princip der Selbstverwaltung, welches dem Institute der Grossbritannischen Friedensrichter solche Unerschütterlichkeit verleiht, tritt am meisten, gleich-

sam reliefartig, hervor in dem Rechte, welches den Besitzern einiger Landgüter auf Bekleidung des Gemeindevorsteheramtes verliehen ist, obschon dieses Recht verziert ist mit einem geringen Abglanz jener gutsherrlichen Autorität, welche ihre Zeit abgelebt hat. Aber im Gesetze ist zugleich aufs Bestimmteste die Tauglichkeit und Qualificirtheit aller örtlichen Landschaftsglieder zur Besetzung jedes Amtes defnirt worden. Dieser persönliche Anspruch auf den landschaftlichen Dienst, ein Rechtsanspruch, welcher zusammenfällt mit der gegenüber der Landschaft bestehenden Verpflichtung zum Amte, versetzt mehr als alles Andere die Selbstverwaltung in eine unabhängige Lage: in eine Unabhängigkeit sowohl von den Launen zeitweiliger Stimmungen, Intriguen und der gesellschaftlichen Umgebung, als auch in Unabhängigkeit von der Willkür bürokratischer Autoritäten und von allem Gelaufe in ihre Kanzelleien zur Erlangung einer Stelle. Die besten Männer sind wenig geeignet zum Streberthum, dieser oder jener Art. Sein Recht auf ein Amt kann vorkommenden Falles das Glied der preussischen Landschaft in der richterlichen Behörde finden. Und schliesslich noch: die richterliche Controle über das Wirken aller Räder der preussischen Kreisverwaltung, angefangen von Misshelligkeit hinsichtlich der Berechtigungen der Candidaten auf die Aemter bis zur Anwendung und Anpassung aller Gesetzes-Regeln, — eine Controle, die nicht weit entfernt liegt in den höchsten Kreisen der richterlichen Autorität, sondern ganz in der Nähe, in Form der örtlichen Verwaltungsgerichte, — diese Controle macht sich täglich jedem Gliede der Landschaft fühlbar, jedem Beamten derselben und jedem sie beaufsichtigenden bürokratischen Organe. Diese Controle

ist nicht den ordinären Gerichten anvertraut, sondern besonderen Instanzen, welche gemischt besetzt sind mit richterlichen, administrativen und landschaftlichen Elementen; sie sind an richterliches Verfahren gebunden und stehen in ihren Entscheidungen unabhängig da von den staatlichen Vollzugs-Autoritäten. Die Betheiligung des administrativen Elementes, sowohl bei der Zusammensetzung dieser neuen richterlichen Autorität*), als auch bei dem Verfahren in ihrer Thätigkeit, ist ganz besonderen Studiums werth; denn es ist ein ganz neuer Versuch zur Herstellung einer richterlich administrativen Autorität, deren man in dem Staate der Gegenwart so sehr bedarf. Diese richterliche Controle vervollständigt im Gange dieser ganzen Maschinerie die Garantie der Gesetzlichkeit und fügt sich als unentbehrliches Glied in die neue preussische Selbstverwaltung ein, in alle die übrigen Principien derselben eingreifend.

Das richterliche Princip ist auch bei uns, in der Obercontrolle des Senates, ausgesprochen; es fehlt also keineswegs unsrer landschaftlichen Selbstverwaltung; aber dieselbe unterscheidet sich gar sehr von der preussischen Selbstverwaltung in allen übrigen Grundlagen ihrer Organisation. Bei oberflächlicher Beurtheilung des preussischen Systems können die, unsrer Landschaft gewährten Rechte wohl viel weiter erscheinen und ihre Freiheit der Bewegung viel weniger beschränkt. Ausser den oben dargelegten Modalitäten der Besetzung landschaftlicher Aemter, über welche unsre Landschaft vollkommen frei disponirt, ist auch ihre Wirksamkeit selbst unvergleichlich unab-

*) Wir besitzen in Russland nichts dem Aehnliches, in der Installation des Gerichtes über politische Vergehen.

hängiger in den Beziehungen zur allgemeinen Staatsverwaltung, der centralen sowohl als auch der örtlichen (der Gouvernements- und Kreisobrigkeit). An der Spitze der ganzen preussischen Kreisverwaltung steht der Landrath; zugleich ist er das im Kreise höchste Organ der Staats-Obrigkeit. Daher ist er auch allen hierarchisch über ihm stehenden Autoritäten, den provinciellen und centralen, untergeordnet; daher sind auch, auf absteigender Stufenleiter, allen örtlichen Repräsentanten der landschaftlichen Autorität, bis zum Gemeindevorsteher, ihm untergeordnet. Dieser ganzen Stufenleiter von Autoritäten ist das volle und wahre Wesen der Selbstverwaltung eigenthümlich und immanent; sie ist losgesprochen von jeder persönlichen, bürokratischen Unterordnung unter persönliche Willkür eines Vorgesetzten; sie ist zwischen genaue Gränzen eines strengen Gesetzes gestellt, welches die amtlichen Rechte und Pflichten eines Jeden definirt; nichts desto weniger hat sie Leben, ist sie stark und durchdringt sie den ganzen Organismus der preussischen örtlichen Selbstverwaltung, des Kreises, des Amtsbezirkes und der Landgemeinde. Jeder Beamte in dieser Organisation ist Staatsbeamter und steht grade ebenso im Staatsdienste, wie jeder andre Beamte in den rein bürokratischen Instanzen. Das alles ist in dem preussischen Gesetze strikte ausgesprochen. „Ueberhaupt ist zu bemerken, sagt einer der Paragraphen der Motive zum Kreisordnungsentwurfe*), dass alle an der Spitze der verschiedenen Gliederungen des Reiches stehenden Ehrenämter nicht Mandate sondern wirkliche Aemter sind. Wenn sie auch auf Wahlen beruhen, so handelt der im

*) Vergl. P. Wachler, die Kreisordnung vom 13. December 1872. I. p. 57, 55, 56.

Dienste stehende Beamte kraft des ihm ertheilten obrigkeitlichen Amtes, unabhängig von denen, welche ihn zu dieser Pflichterfüllung beriefen; er handelt lediglich als Diener des Gesetzes. Er dient keiner Partei, noch irgend welchen Gesellschafts-Interessen, welche bei seiner Heranziehung zum Dienste mitgewirkt haben mögen. Daher auch wirkt der Staat mit bei jeder Amtsbesetzung in der Kreisverwaltung.“ Diese Anschauung des preussischen Gesetzgebers ist sehr bezeichnend; sie berührt das wahre Wesen aller die Selbstverwaltung betreffender Fragen.

Unsre landschaftlichen „Arbeitskräfte“ (дѣятели) erfreuen sich dagegen alle einer verhältnissmässig viel grösseren Freiheit und Selbstständigkeit gegenüber den obrigkeitlichen Autoritäten, einer solchen Freiheit und Selbstständigkeit, dass wir es gewiss nie gewagt hätten sie als Staatsbeamte anzusprechen, noch weniger als Beamte (чиновники); dagegen haben wir sie „Arbeiter“, Arbeitskräfte (дѣятели) genannt, welcher Ausdruck auch, nicht ohne Grund, bei uns allgemein gebraucht wird. Das Gesetz selbst setzt nur diese Unabhängigkeit der Landschaftsinstitutionen und -Aemter fest, und andre, als diese negativen Beziehungen zur Staatsverwaltung finden wir in unserm Gesetze nicht. Im Bereiche der ihnen anvertrauten Angelegenheiten handeln die Landschaftsinstitutionen selbstständig und unabhängig; das Gesetz bestimmt die Einzelfälle, in welchen ihre Wirksamkeit und ihre Anordnungen der Bestätigung und der Beaufsichtigung durch die allgemeinen obrigkeitlichen Autoritäten unterliegen. (§ 6 des Statutes.)

Es fragt sich aber, ob in Folge alles dessen die örtliche Selbstverwaltung in unserem Vaterlande merklich entwickelter ist, als in Preussen? Die Beamte verschiedener

gelehrter und sonstiger Vereine, welche ja nicht nur in Preussen, sondern auch in Russland recht zahlreich sind, von Vereinen welche in denselben Gouvernements und Kreisen existiren, in denen auch die Landschaftsinstitutionen ihre Wirksamkeit entfalten, sie sind noch unabhängiger und noch selbstständiger als die Landschaftlichen Organe; alle diese Vereinsbeamten sind unzweifelhaft unabhängig von der Staatsverwaltung, ihr gegenüber gänzlich unabhängig und zu keinerlei Rechenschaftsablegung verpflichtet; aber Niemandem noch ist es in den Sinn gekommen, die Organisation aller dieser Gesellschaften eine Selbstverwaltung zu nennen, noch ihre Beamte als „Organe“ anzusehen.

Die Unabhängigkeit der Administrativbeamten von der persönlichen Willkür höherer bürokratischer Agenten der Staatsgewalt (z. B. nicht ausgesetzt zu sein der Entlassung nach dem Ermessen des Vorgesetzten), das kann ein Kennzeichen und Kriterium der Selbstverwaltung sein, ein äusserliches Kennzeichen der selbstverwaltenden Agenten dieser Autorität, — aber dass überhaupt die Unabhängigkeit und Selbständigkeit, und in deren Folge die Unverantwortlichkeit und Nichtverpflichtung zur Rechenschaftsablegung ein Kriterium der Selbstverwaltung sei hinsichtlich eines ganzen Systeme's von obrigkeitlichen Autoritäten und einer ganzen staatlichen Verwaltung, — das ist gänzlich unerhört. Das hat auch der russische Gesetzgeber nicht wollen können, das sind nur Lücken (недомолвки), das ist unausgesprochen Gebliebenes im Gesetze, bei der einigermaßen stattgehabten Eiligkeit seiner Abfassung. Anders hätte man von den Landschaftsinstitutionen nicht reden können als von den Organen einer staatlichen Selbstverwaltung.

III.

Wir haben soeben den, unsrer Ueberzeugung nach, aller ungesundesten, krankesten Punct des Gefüges unsrer Landschaftsinstitutionen berührt. Die vorhin dargestellten Modalitäten der Aemterbesetzung in der preussischen Kreisverwaltung sind ja nur ein äusseres Kennzeichen für das innerste Wesen ihrer Organisation und ihrer kategorischen Verschiedenheit von unserer Landschaftsorganisation. Diese Kennzeichen dienen nur dazu, die Aufmerksamkeit den tieferen Ursachen der Verschiedenheit zwischen beiden Systemen zuzuwenden. In der That, der beträchtliche Antheil der Staatsbetheiligung bei Ernennung der Beamten zu allen preussischen landschaftlichen Aemtern ist ein Ausfluss aus dem inneren Charakter dieser Aemter, welcher ein durchaus anderer ist, als bei uns; in der That, der geringfügige Grad von Betheligung, welcher in unserer landschaftlichen Verwaltung seitens des Staates ausschliesslich auf die Amts-Bestätigung der obersten Landschaftsbeamten sich beschränkt (des Vorsitzenden des Provinzial-Landamtes — durch den Minister des Innern — des Vorsitzenden des Kreislandamtes — durch den Gouverneur), eine Sanction, die auch bei verschiedenen Privatinstitutionen und Unternehmungen Platz greifen kann (Banken, gelehrte Gesellschaften) — diese Geringfügigkeit der Betheligung des

Staates legt ein Zeugniß ab für die Gleichgültigkeit der Staatsregierung hinsichtlich dieser Aemter, eine Gleichgültigkeit, welche ganz besonders bei uns undenkbar wäre, wenn diese Aemter denselben Charakter wie in Preussen tragen sollten. Das alles aber genügt noch nicht, um die Verschiedenheit zwischen den preussischen und zwischen unseren Landschaftsinstitutionen klar zu legen. Wenn auch alle unsre landschaftlichen Arbeiter von der Krone ernannt werden würden, und in Preussen alle Beamte ohne Ausnahme aus Wahlen hervorgingen, selbst ohne irgend welche Bestätigung durch die Regierung, so würde dadurch doch nicht das innere Wesen der einen oder der anderen Selbstverwaltung eine Aenderung erleiden. Wie wenig auch solche Reformen den verschiedenen inneren Wesenheiten der örtlichen Selbstverwaltung in beiden Staaten entsprächen, so würde dadurch nichts desto weniger das tiefste Fundament weder unsrer landschaftlichen Organisation noch dasjenige der preussischen Landschaftsverwaltung zerstört werden. Sogar die bedingungslos erwählten Agenten der preussischen Verwaltung blieben Organe der Staatsgewalt; nur Kraft deren Autorität übten sie eine Wirksamkeit aus, nur zum Zwecke der Staatsverwaltung, keineswegs in Grundlage der von den Wählern ihnen ertheilten Vollmachten und nicht zur Erfüllung irgend welcher von den Majoritäten ihnen gestellter Aufgaben (wie im preussischen Gesetze es ausgedrückt ist), wie wenig auch übrigens solche Staatsorgane, wegen ihres Ursprunges aus einer Stimmung der Wählermajorität und wegen der Abhängigkeit ausschliesslich von dieser, geeignet sein würden für eine preussische Verwaltung. Ganz ebenso, wenn es sich ereignen sollte, dass alle Glieder unsrer

landschaftlichen Verwaltung, ohne irgend welche landschaftliche Wahlen, direct von der Regierung ernannt würden, so würden sie dadurch allein nicht im Mindesten zu Staatsorganen*), für welche als solche weder Raum vorhanden wäre, noch Beschäftigung in landschaftlicher Wirksamkeit; vielmehr würden sie durch die Natur der Dinge entweder gänzlich von der Landschaft gewissermaassen aufgesogen werden, oder sie würden in derselben gleich fremden Körpern verbleiben, als Beaufsichtiger, Aufpasser, als Agenten bureaukratischer Autoritäten (aber dennoch eigentlich nicht als Agenten des Staates). Solche Agenten können eingesetzt werden und werden von der Obrigkeit eingesetzt in die Verwaltungen privater Gesellschaften und Actiencompagnien, aber dadurch werden solche Compagnien noch nicht zu staatlichen Institutionen. Wie sehr auch solche von der Regierung ernannte Beamte es vermöchten, der Landschaft sich unangenehm und hinderlich zu machen, so würde der Character unsrer Landschaft dadurch doch nicht geändert. Dadurch würde unsere landschaftliche Organisation noch nicht zu einer correcten; noch würde unsere Staatsverwaltung dadurch zu einer besseren.

Diese ganze Hypothese haben wir nur zu dem Zwecke aufgestellt, um daran den fundamentalen Unterschied zwischen dem preussischen Systeme und dem unsrigen zu erläutern. Aber worin liegt er denn nun? Woher diese Grundverschiedenheit zwischen diesen und jenen Institutionen — so tief von Grund aus verschieden, dass selbst

*) Beispiele dafür hat man zuweilen vor sich in den von der Obrigkeit ernannten Vorsitzenden der Landschaftsversammlungen. Das gilt zuweilen auch von den in die Landschaftsversammlung, als Glieder derselben, entsendeten Beamten der Domainen und Apanagen.

durch die von uns angenommene radicale Umgestaltung des Systems der Aemterbesetzung ihre Natur nicht abgeändert werden könnte?

Wir haben nun bereits genügend characteristische Züge dieser und jener örtlichen Institutionen vor uns gehabt, um daraus jetzt zur Beantwortung der soeben gestellten Fragen eine allgemeine Deduction abzuleiten. Es wäre gar leichtsinnig, so zu urtheilen: nach Maassgabe der äusseren Merkmale energischer Einmischung der Staatsgewalt in die ganze Thätigkeit der Landschaft in Preussen — und ihrer Nichteinmischung bei uns; — und nach Maassgabe der strengen Einschränkung der Freiheit der Landschaft in Preussen, und schwacher Begränzung dieser Freiheit in Russland, nach Maassgabe alles dessen gäbe es dort weniger Selbstverwaltung als bei uns. Das wäre in Ansehung der Selbstverwaltung eine sehr bedauerliche optische Täuschung; freilich verfällt unsere Gesellschaft beständig in ähnliche Verirrungen.

Wenn auch aus unserer Gesetzgebung alle die Einzelfälle ohne Ausnahme ausgeschlossen würden, in welchen die obrigkeitlichen Autoritäten die Aufsicht über die Wirksamkeit und über die Anordnungen der Landschaftsinstitutionen auszuüben haben (§ 6 des Statutes), so würde dadurch dennoch die Selbstständigkeit derselben, qua Selbstverwaltungsorgane, nicht im Mindesten vermehrt werden; nicht im Mindesten würden sie dadurch befestigt in der örtlichen Verwaltung, nicht im Mindesten erhielten dadurch die wahren Elemente der Selbstverwaltung Bürgerrecht in unserer Staatsverwaltung. Diese neue Hypothese, entgegengesetzt der vorigen, soll noch deutlicher zeigen, dass man Lösung derjenigen Fragen und Abstellung derjenigen Klagen, welche durch die Land-

schaftsinstitutionen angeregt werden, nicht auf den abgetretenen Pfaden zu suchen hat, auf welche alle die, mit ihrem heutigen Gange unzufriedenen Geister bei uns immer zurückzukehren pflegen. Nicht in Erweiterung der Freiheit und des Wirkungsgebietes der Landschaft ist Heilung der Leiden zu finden.

Entscheidung hinsichtlich alles des Unverstandenen, das sich täglich mehr und mehr anhäuft, ist nur zu suchen in dem Wesen selbst sowohl der Wirkungsweise als der Autorität, welche bei uns diesen Institutionen zugesprochen worden. Dieses Wesen ist kategorisch verschieden von dem der preussischen Kreisinstitutionen. Das wird hinreichend klar aus folgenden wenigen Worten der preussischen Kreisordnung. „An der Spitze der Verwaltung des Kreises steht der Landrath, an der Spitze der Verwaltung des Amtsbezirkes der Amtsvorsteher, an der Spitze des Landbezirkes der Gemeindevorsteher (521).“ Diese definirenden Worte des preussischen Gesetzes genügen, scheint es, um daran die ganze Sache zu erläutern; diese Worte aber wären eine Unmöglichkeit in unserem Statute der Landschaftsinstitutionen bei ihrer jetzigen Organisation, wie grossartig auch die Selbstständigkeit unserer Landschaft sein mag, im Vergleich zu der der preussischen. Die Autoritäten aller der erwähnten preussischen Oberbeamten und der ihnen zur Seite stehenden collegialen Institute sind sich untergeordnet auf der absteigenden Stufenleiter der Administrativ-Einheiten im Kreise, im Amtsbezirke und im Landbezirke; — ebenso die ganze örtliche innere Verwaltung und alle dazu gehörigen Beamten (mit Ausnahme nur der Specialressorts des Krieges, der Finanzen u. s. w.) und daher sind auch

sie ihrerseits unterstellt der ganzen bis zu den Centralstellen des Staates aufsteigenden Hierarchie der Administrativ-Instanzen. Die ganze örtliche Polizei befindet sich zu ihrer Verfügung und unter ihrer Leitung und ein anderes System von Kreisautoritäten, ausser diesem, giebt es im Kreise überhaupt nicht. Unseren landschaftlichen Beamten und Instituten ist aber Nichts und ist Niemand untergeordnet in der Kreisverwaltung, ausser etwa ihre eigenen Kanzelleien und ihre angemieteten Bediensteten. Welche Kunst nun, auch Niemandem untergeordnet zu sein, und vor Niemandem verantwortlich zu sein, und nach dem Gesetze völlig selbstständig zu sein gegenüber den obrigkeitlichen Autoritäten! Anders konnte es ja nicht sein.

Gar keine staatliche Autorität, ausser dem Rechte Steuern zu decretiren, ist unseren Landschaftsinstitutionen zugetheilt worden, nicht nur keine im allgemeinen Bereiche der Staatsverwaltung, sondern sogar keine in den Grenzen ihrer eigenen Competenzen und Beschäftigungen (welche vorzugsweise wirthschaftliche sind). Sie können kaum als Organe oder Delegationen der Staatsgewalt angesehen werden, da sie keinerlei aufs Staatsrecht basirte Beziehungen weder zu den örtlichen Verwaltungsautoritäten noch zu der örtlichen Bevölkerung besitzen. Sie besitzen keinerlei obrigkeitlichen Rechte, und daher auch keinerlei obrigkeitlichen Verpflichtungen in der Hierarchie der obrigkeitlichen Autoritäten. Sie sind ja nach dem Buchstaben des Gesetzes diesen Autoritäten gegenübergestellt, in Preussen aber bilden sie den Bestand derselben. Bei uns disponiren sie nicht über das kleinste Atom zwingender staatlicher Autorität, über

Niemanden und über Nichts. Alle Beziehungen unserer Landschaftlichen Organe sowohl zu den neben ihnen wirkenden obrigkeitlichen Autoritäten als auch zu Privatpersonen haben ausschliesslich Vereins- (privaten) Character und wenn diese Beziehungen gerichtliche, juridische sind, so tritt nur das bürgerliche Privat- oder Vertragsrecht in Kraft (in Grundlage von Miethen, Contracten etc.). Mit der Obrigkeit selbst schliessen die Landschaftsinstitutionen Verträge, übernehmen Lieferungen (z. B. über Chausséeremonte) und im Falle von Streitigkeiten wissen wir nicht, welchem Gerichtshofe dieselben competiren würden; aller Wahrscheinlichkeit nach den allgemeinen Civilgerichten, und wohl keineswegs einem Administrativ-Gerichtshofe (wie etwa dem 1. Departement des Senats).*) Diese letztere Erwägung characterisirt besser als alles Andre unsere Landschaftsinstitutionen; denn nach der allgemeinen heutigen Auffassung des Staatsrechtes kann man es sich nicht vorstellen, dass irgend welche denkbaren Streitigkeiten zwischen obrigkeitlichen Instituten und Organen der Selbstverwaltung, wenn sie eine richterliche Entscheidung fordern, den ordinären Gerichten competiren könnten, statt einem Administrativ-Gerichtshofe. Ja, in einem officiellen Acte sind einstmalen die Landschaftsinstitutionen private Vereins-Einrichtungen genannt worden; war das auch ein Versehen, ein lapsus linguae, so war er doch sehr verzeihlich. Um sich schliesslich noch die ganze Eigenthümlichkeit der Organe unserer örtlichen Selbstverwaltung zu verdeutlichen, genügt es, sich die Art ihres Verfahrens zu ver-

*) Diese besondere Frage verdient, bei Ausdehnung solcher finanziellen Contracte zwischen der Landschaft und der Regierung, wohl beachtet zu werden.

gegenwärtigen, wenn Steuerrückstände vorkommen, die sich gewaltig ansammeln. Nirgend ist das Recht zur Abgabenauflegung so wenig durch das Gesetz und durch die obrigkeitliche Controlle begränzt, als in unsrer Landschaft; dabei aber hat sie nicht die Berechtigung, das heisst nicht die Berechtigung einer zwingenden administrativen Autorität, zum Eintreiben auch nur eines Kopekens ihrer Abgaben. Im Falle der Säumigkeit der Steuerzahler kann sie weder dieselben zum Zahlen zwingen, noch die niederen administrativen und polizeilichen Vollzugs-Instanzen zum Eintreiben der Steuerrückstände; sie kann allenfalls ersuchen und bitten zu zahlen und einzutreiben, gleich wie eine beliebige Privatperson, die ihre Forderungen Eintreibt. Im äussersten Falle ist das landschaftliche Organ zur Einreichung einer gerichtlichen Forderungsklage gegen den Nichtzahler berechtigt, und es kann eine gerichtliche oder administrative Belangung der Polizeibeamten herbeiführen wegen Amtsvernachlässigung, gerade wie eine beliebige Privatperson. Zu einer Eintreibung auf administrativem Wege, von wem es auch immer wäre, hat sie keinerlei Berechtigung. In dieser Erscheinung, welche von hervorragender, nicht nur theoretischer, sondern auch practischer Wichtigkeit ist, weil dadurch die finanzielle Selbstständigkeit der Landschaftsinstitutionen geradezu untergraben wird, darin zeigt sich greller als in Allem Anderen der tiefe innere Widerspruch ihres staatsrechtlichen Characters: nämlich die bei Begründung einer und derselben Institution stattgehabte Vermengung zweier entgegengesetzter Principien, einerseits des Staatsrechts, als z. B. des Rechtes der Besteuerung, und andererseits des bürgerlichen Privatsechts, auf welchem jede einzelne Pri-

vatperson rechtlich begründet ist. Und dieses letztere Recht an sich besitzt keinerlei Kraft, ersteres Recht ins Leben zu rufen und in Wirksamkeit zu setzen. Im Wesentlichen ist der Landschaft im staatlichen Systeme der Besteuerung einzig und allein nur die gesetzgeberische Autorität zugesprochen worden, ohne Verleihung der administrativen Gewalt. Und zwar herrscht dieses besondere typische Wesen ganz allgemein in dem ganzen staatlichen Character der Landschaftsinstitutionen. In einem wohl-abgemessenen Staatswesen wäre dieser juristisch unmögliche Widerspruch schon längst zu Tage getreten: die mit landschaftlichen Abgaben belegten Personen hätten dieselben eben nicht entrichtet (nicht etwa wegen Insolvenz oder wegen Nachlässigkeit, wie bei uns, sondern wegen systematischen Widerstandes) und hätten Civilklagen seitens der Landschaft gegen sich hervorgerufen. Wiewohl die Polizei angewiesen ist, die landschaftlichen Abgaben gleichermaassen wie die Staatssteuern einzutreiben, so hätten doch die Abgabenverweigerer in streng juristischem Sinne jedesmal die Correctheit der Beitreibung anstreiten können, aus einem oder dem anderen Grunde. Nur das Besteuerungsrecht, unter Allem nur dieses, verleiht den Landschaftsinstitutionen den Character staatlicher Institutionen. Hierauf findet ein Gedanke volle Anwendung, welchen man zur allgemeinen Characterisirung dieser Institutionen so aussprechen könnte: ihnen ist viel Freiheit gegeben (hinsichtlich Abgabenauflegung) und keinerlei Autorität (hinsichtlich Abgabeneintreibung). Diese Stichworte sind auf das ganze Gebiet der landschaftlichen Thätigkeit anwendbar. Vorläufig sind diese landschaftsinstitutionen noch keine wirklichen Organe staatlicher Selbstverwaltung, sondern nur örtliche Vereins-

Freistätten (общественныя вольности), welche jedoch zu solchen Organen sich heranbilden können.

Darin nun ist der Hauptfehler der Organisation der Landschaftsinstitutionen eingeschlossen, welcher denn auch die vornehmlichsten Unzuträglichkeiten ihrer Wirksamkeit und ihrer Beziehungen bedingt, wie dieselben unwillkürlich in ihnen selbst und in den obrigkeitlichen Kreisen hervortreten; am Meisten harrt dieser Fehler auf Zurechtstellung seitens der nächsten Gesetzgebung; inzwischen lässt er die ganze russische Gesellschaft, und mit ihr die Obrigkeit, in Zweifel über den Sinn und Geist dieser Institutionen.

Die Landschaftsinstitutionen sind nicht in das allgemeine System unsrer Staatsverwaltung eingefügt worden, sondern sind vielmehr neben dieselbe hingestellt worden gleichsam als besondere social-politische Körper*), ohne irgend welche organische Verbindungen mit diesem Systeme; doch ohne solche Verbindungen können sie nicht fortfahren, in gesunder Weise sich zu entwickeln. — Wie in einem physischen Organismus, so auch im staatlichen ist jeder hineingelangte fremde organische Körper, da er keine organischen Verbindungen mit jenem besitzt, entweder selbst dem Untergange und der Fäulniss geweiht, oder — wenn er sonst Leben behält — er unterwirft den ganzen grösseren Organismus demselben Zersetzungs-Processe. Das ist der allgemeine Schluss, welcher sich aus allem von uns Gesagten ergibt, und er ist, scheint es, nun hinreichend klar, besonders nach Vergleichung unsrer Landschaftsinstitutionen mit der preussischen Kreisverwal-

*) Politisch — und nicht rein social, weil ihnen einige Prärogative der politischen Autorität zugetheilt worden (wie z. B. das hochwichtige Recht der Abgabeforderung und dasjenige der Richterwahl).

tung, welcher doch im Wesentlichen dieselbe Aufgabe, wie jenen, gestellt worden.

Bei uns sind örtliche Institutionen errichtet worden, zu deren Verfügung alle wichtigsten Gebiete der örtlichen Verwaltung gestellt wurden: Wege und Verkehrsmittel, Volkswohlfahrt und -Verpflegung, öffentliche Fürsorge, Gefängnisse und Correctionsanstalten, Volks-Elementarunterricht u. s. w.; zugleich aber ist neben dieser neuen Organisation localer Administration, welche alle örtliche Verwaltungsthätigkeit in sich schliesst, aus deren Befugnisssphäre nur allein die Polizei ausgeschlossen worden ist, — daneben ist die ganze frühere Organisation derselben örtlichen Verwaltung in Wirksamkeit geblieben, für alles verantwortlich, obschon sie zu directer Verfügung nur die Polizei übrig behalten hat. Bei alledem ist dieses alte System wirklicher staatlicher Verwaltung, angefangen von seinem Gipfel: dem Gouverneur und der Gouvernements-Regierung, bis hinab zu den niedersten Organen: Wolostältesten, Gemeindeältesten und Centurionen (сотские) keineswegs auf polizeiliche Functionen beschränkt, sondern verfügt ausnahmelos über alle Zweige der örtlichen Verwaltung (darunter über alle soeben genannten, mit denen sich zu beschäftigen doch die neue landchaftliche, administrative Organisation berufen ist) und ist dabei für Alles vor der Obrigkeit verantwortlich. Wenn es auch möglich gewesen wäre, wie Einige fälschlich glauben, den Bereich dieser allgemeinen oder Kronsortsverwaltung auf die alleinigen polizeilichen Obliegenheiten zu beschränken (in ihrem engsten Sinne der Prävenirung und Unterdrückung von Vergehen); wenn auch eine solche sonderbare, noch nicht dagewesene Theilung der Arbeit, resp. der Macht, zwischen der Obrigkeit

und der Landschaft durchführbar gewesen wäre durch alle Instanzen der örtlichen Verwaltung, so wäre es dennoch unthunlich gewesen, die gegenwärtigen Beziehungen der landschaftlichen Organisation zur gegenwärtigen obrigkeitlichen oder Kronsorganisation, d. h. zur staatlichen Administration beizubehalten. Es ist nicht aus dem Auge zu verlieren, dass sämtliche polizeiliche Functionen, auch die im engsten Sinne des Wortes so zu nennenden (zur Prävenirung und Unterdrückung von Vergehen) in enger Verbindung und im Verhältnisse der Gegenseitigkeit stehen mit allen übrigen Verwaltungszweigen, und dass sie davon nicht abgetrennt werden können zur Herstellung zweier einander fremder Systeme. So verhält es sich zum Beispiele mit dem ganzen Sanitätswesen, welches eine Unterscheidung der polizeilichen und der wirthschaftlichen Seite der Verwaltung kaum zulässt. Bei den heute in Kraft stehenden Beziehungen der Landschaft zu der alten Verwaltung erübrigte sicher nichts so sehr, als den Landschaftsinstitutionen die wirklich staatlichen Functionen, die Delegation der Autorität, zu entziehen. Es erübrigte, ihnen den Character von vorzugsweise Vereins-Organismen zu bewahren; anders wurde ein Dualismus der Autorität im Staate geschaffen, welcher zu jetziger Zeit undenkbar ist. Aber Vereinsorganismen können nicht über das Besteuerungsrecht verfügen; sie können die Steuern nicht verausgaben zu Zwecken rein staatlicher Natur; zu ihrer Competenz können rein administrative Zweige der Thätigkeit nicht gehören. — Wahre und wirkliche Organe der Selbstverwaltung dagegen, ob sie auch aus dem Boden der Gesellschaft hervorgegangen, ob sie auch unter dem Einflusse der gesellschaftlichen Interessen stehen, hören

dadurch nicht auf staatliche zu sein und müssen daher als Glieder des allgemeinen Autoritätssystemes in die Verwaltung des Staates aufgenommen werden. Solche Selbstverwaltung ist nicht eine Vereins-Selbstverwaltung, wie Actiencompagnien, gelehrte und andere Gesellschaften dazu das Muster bieten; sondern sie ist eine ebensolche staatliche Verwaltung, wie auch die bürokratische, persönliche Verwaltung. Die Institution der Selbstverwaltung in Verbindung mit den bürokratischen Institutionen, das sind zwei Organe eines und desselben staatlichen Organismus.

Es ist vollkommen richtig und natürlich, dass die landschaftlichen Organe, solange sie bei uns nicht als Delegationen der Autorität des Staates anerkannt worden, auch nicht in die allgemeine Hierarchie seiner Verwaltungs-Institutionen und -Aemter aufgenommen werden, und darum sind sie auch frei von Verantwortung vor den obrigkeitlichen Autoritäten. Ihnen, den Landschaftsinstitutionen, sind die niederen Stufen nicht untergeordnet, und darum sind auch sie den oberen nicht unterstellt. Sie sind fremde Leute (*посторонные люди*) und fremde Einrichtungen. Zu verwundern ist nur, dass manche unserer landschaftlichen Arbeiter, als ob sie nicht das mindeste Gewicht auf die zukünftige Entwicklung unserer örtlichen Selbstverwaltung legten, diese Unzuträglichkeiten der heutigen landschaftlichen Organisation, welche ihre Agenten von jeder Amtshierarchie und damit auch von der Staatsverwaltung entfernt bei Seite gestellt haben, noch selbst vergrößern und bis aufs Aeusserste treiben. Sie verachten gleichsam gerade das, was allein im Stande wäre, ihre staatliche Bedeutung zu erhöhen. Durch ihr Verhalten bemühen sie sich gleichsam zu beweisen, dass

sie sich selbst als Privatpersonen ansehen, als Vereins-Arbeiter, während man doch von ihnen gerade das Entgegengesetzte erwarten sollte. Das stärkste Recht entspringt aus strenger Pflichterfüllung. Jede Persönlichkeit fesselt seine Rechte um so stärker an sich, je mehr sie ihre Pflichten vergrössert — keineswegs durch Verringerung und Versäumung derselben. Das Alles liegt leider noch zu weit ab von dem Bewusstsein der Mehrheit unserer Gesellschaft.

IV.

Die von uns ausgesprochene Ansicht über den Grundfehler der landschaftlichen Organisation darf nicht sonderbar erscheinen, wenn wir gewisse Versuche beachten, die unter dem bezeichneten Gesichtspunkte angestellt, nicht uncorrect ausfielen, und die wir zu Hause vor Augen gehabt haben und noch haben. Alle die von der Kaiserin Katharina II. gegründeten Provinzial-Institutionen entsprechen den von uns aufgestellten Grundsätzen; die Elemente ihrer Selbstverwaltung und diejenigen der Obrigkeit bildeten, als wahre Bestandtheile, in correcter Weise zusammen die allgemeine Summe der Staatsverwaltung. Aber — — alle diese Elemente waren ständische, und daher lag in ihnen keine Bürgschaft für fernere Entwicklung, bei veränderten Bedingungen für die gesellschaftliche Structur. Ausserdem beraubte die Abhängigkeit der Justizautorität von der Administration diese Institutionen jeder judiciären Grundlage, ohne welche wahre Selbstverwaltung undenkbar ist. Das Institut der Friedensvermittler (посрѣдниковъ) schliesst nach seiner ursprünglichen Organisation die besten Keime einer örtlichen Selbstverwaltung in sich, mit Ausnahme ihrer ständischen Färbung, welche übrigens allmählich sich hätte beseitigen lassen. Dieses Institut stellt den bisher besten Versuch dar, die Organe der Selbstverwaltung mit

den bürokratischen, ja selbst mit den persönlichen Autoritäten (vermittelt der Gouvernements-Versammlungen und der Kreissessionen) in Einklang zu bringen. Die bäuerliche Selbstverwaltung, wie sehr auch ihre Mängel bemerkenswerth sind — und wir sind sehr willig, sie anzuerkennen — leidet in ihrer Organisation doch nicht an dem von uns dargelegten Fehler der Landschaftsinstitutionen; sie ist nicht im Mindesten abgetrennt worden von der örtlichen Staatsverwaltung; vielmehr bildet sie mit derselben, sowohl im Kreise als auch im Gouvernement, vermittelt der Friedensvermittler, deren Sessionen und der Gouvernementsbehörde für bäuerliche Angelegenheiten, ein untheilbares Ganze. Heute freilich befinden sich die bäuerlichen Institutionen am Vorabende einer sehr ernsten Krise, welche nicht nur ihren Widerhall unter der bäuerlichen Bevölkerung findet, sondern die ganze örtliche Verwaltung erschüttern kann. Es ist zu befürchten, dass mit der Abschaffung der Friedensvermittler, welche die Wolost- und die Gemeindeverwaltung mit der des Gouvernements in Beziehung setzen, die organische Verbindung zwischen der bäuerlichen Selbstverwaltung und der allgemeinen Staatsverwaltung erschaffen wird, wenn nicht gar die Verbindung gänzlich abreißt. Schliesslich ist in dem von uns dargelegten Sinne die neue Städteordnung schon ein viel reiferer Gesetzgebungsact; die dadurch eingesetzte Gouvernementsbehörde für städtische Angelegenheiten ist ein guter Versuch zu administrativen Einrichtungen mit der Bestimmung, die obrigkeitlichen Organe bürokratischer Ordnung mit den ausführenden politisch-socialen Verbänden zu einem Autoritätsganzen zu vereinigen.

Alle die von uns angeführten Facte beweisen, dass in der historischen Entwicklung unserer Gesetzgebung

das Bewusstsein derjenigen staatlichen Auffassung, mit welcher wir uns den Landschaftsinstitutionen zugewandt haben, nicht gefehlt hat. Nicht nur das; wir finden diese nämliche Auffassung gerade dort, wo sie am Wenigsten zu erwarten war: in der obrigkeitlichen Darlegung der Motive zum Entwurfe des Landschaftsinstitutionen-Statutes. In diesem, in vieler Beziehung interessanten Documente wird unter Anderem gesagt: „Aufgabe dieser Gesetzgebungsarbeit war die nach Möglichkeit vollständige und folgerichtige Ausbildung des Principis örtlicher Selbstverwaltung; doch diese Ausbildung wurde, wie unerlässlich, begränzt durch die allgemeinen Bedingungen des staatlichen Gefüges. Wenn irgend wo das Princip der Decentralisation mit Nutzen angewandt werden kann, so gewiss am Meisten in der Sphäre der örtlichen wirthschaftlichen Interessen; doch setzen hier staatliche Interessen einerseits und Interessen von Privatpersonen und Gesellschaften andererseits bestimmte Gränzen, welche durchs Gesetz streng und positiv defnirt werden müssen. Die Einheit der Staatsverwaltung, die Kraft und Einheitlichkeit der staatlichen Autorität können nicht zurücktreten vor den Bedürfnissen des örtlichen Interesses, wie wichtig und gesetzlich diese auch sein mögen. Die landschaftliche Verwaltung ist nur ein besonderes Organ ein und derselben staatlichen Autorität und empfängt von dieser ihre Rechte und Vollmachten; indem die Landschaftsinstitutionen ihre Stelle in dem staatlichen Organismus haben, können sie nicht ausserhalb desselben existiren, und sie werden, in gleicher Linie mit den übrigen Institutionen, denselben allgemeinen Bedingungen unterworfen und der-

selben allgemeinen Richtung, wie solche durch die staatliche Centralgewalt festgesetzt werden. Diese allgemeinen Erwägungen sind bei der vorliegenden Arbeit beständig im Auge behalten worden (*). An einer anderen Stelle besagt dasselbe officiële Document, dass die Landschaftsämter eine Stelle finden müssen in einer Linie mit den übrigen staatlichen Verwaltungsinstitutionen und in Verbindung mit denselben müssen ihre Glieder angesehen werden als Amtspersonen mit allen Rechten und Pflichten, die sich daraus ableiten (**). Man könnte vermeinen, dass die soeben citirten Zeilen aus den Motiven zur preussischen Kreisverwaltung entnommen sind und es ist schwer daran zu glauben, dass sie sich in den Motiven zum Statute der russischen Landschaftsinstitutionen vorfinden. Aber so ist der ganze Gesetzgebungsact. Hart neben gesundesten staatlichen Anschauungen über die Selbstverwaltung, die wir oben citirt haben, begegnet man in demselben Documente gänzlich anderen Anschauungen; die Landschaftsinstitutionen werden daselbst private und gesellschaftliche genannt, die landwirthschaftliche Oeconomie wird der Wirthschaft einer Privatperson assimilirt u. s. w. Diese letzteren Auffassungen haben schliesslich bei Redigirung des Statutes die Oberhand behalten, und dieses

*) Erläuterndes Memoire zum Entwurfe des Statutes der Landschaftsinstitutionen und der zeitweiligen Regeln für diese Institutionen, mit diesem Entwurfe dem Reichsrathe unterlegt am 26. Mai 1868 durch den Minister des Innern P. A. Walujew, pag. 26. (Siehe Труды комиссии о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, ч. II, кн. I. 1863). Dieses Document bietet im höchsten Grade interessantes Material zur Erforschung der staatlichen und administrativen Ideenbewegung in Russland während der neuesten Zeiten.

**) *ibid.* p. 51.

ist beim Durchgange durch die verschiedenen Instanzen, unter dem Einflusse der verschiedenartigsten und unbestimmtesten derzeitigen Vorstellungen über die bevorstehende Reform der örtlichen Verwaltung, mehrmals umgearbeitet worden. Als schliessliches Resultat — ist wohl zu sagen erlaubt — ergab sich, dass bei dieser ganzen Gesetzgebungsarbeit, inmitten der zahlreichen Phasen, welche sie zu durchleiden hatte, immer weniger und weniger beständig irgend welche allgemeine Erwägungen, deren die oben citirten Worte des officiellen Documentes erwähnen, im Auge behalten wurden. Erscheinungen dieser Art sollten unsrer Gesetzgebung zu nützlicher Erbauung dienen.

Die Landschaftsinstitutionen traten ins Leben ohne irgend welche Beziehungen zu allen den vor ihnen bestehenden Organen der Verwaltungs-Autorität; losgerissen von ihnen sind sie auch bis heute geblieben.

Die Unzuträglichkeit in ihrem Gefüge ist gar zu augenscheinlich, und mit jedem Tage wird sie mehr und mehr fühlbar. Zu beiden Seiten stehen neben ihnen zwei Verwaltungssysteme in Wirksamkeit: das bureaukratische (des Gouvernements und des Kreises) und das bäuerliche (der Wolost und der Gemeinde) welche mit ihnen gar nichts Gemeinsames haben. Diese drei Ordnungen administrativer Institutionen von so verschiedenartiger Importance sollen früher oder später sich in Eins verschmelzen, ohne dass irgend eine von ihnen an den historisch in ihnen ausgebildeten Kräften Einbusse erleide. Möglichst grosse Erhaltung der wirkenden Kräfte, das ist das grosse Gesetz, welches man nicht nur in der Mechanik, auch in jeder gesunden Politik beachten sollte. Und deshalb sind wir weiter als nur irgend Jemand ent-

fernt, unüberlegten Bruch des bestehenden Gebäudes zu wünschen. Ausser den drei oben genannten Ordnungen administrativer Einrichtungen stehen noch in den Kreisen die Friedensrichter in Wirksamkeit; obschon sie eine besondere Autorität repräsentiren, die richterliche, so dürfte sich doch in ihnen, namentlich nach Entlassung der Friedensvermittler, für die Kreise der Schwerpunkt der Staatsgewalt finden. Es wäre fast überflüssig von Zuthellung administrativer Attribute an die Friedensrichter zu reden, da Niemand das zu wünschen scheint. Aber schliesslich müssen sich doch irgend welche Glieder der Kette staatlicher Autorität finden*), um alle die zahllosen Organe der Autorität, zwischen denen der Bewohner des Kreises sich verirrt, in ein harmonisches System zu verbinden! Dieses harmonische System kann ja seinem Aeussern nach nicht symmetrisch sein, wie die französischen Institutionen, aber sein Inneres muss durchdrungen sein vom Geiste einheitlicher staatlicher Autorität, einem Geiste der es nicht weiter zulasse zu reden von verschiedenen bauerlichen, landschaftlichen und Krons-Autoritäten.

Ohne dieses kann auch nicht an die Verbesserung der Fehler der bauerlichen Selbstverwaltung geschritten werden, welche, wenn wir nicht irren, gegenwärtig in ihre kritische Periode eintritt. Bisher hat man nur schwärmen können für eine ständelose oder landschaftliche Wolost-(Amts-) Einheit; sie ist aber bei dem gegenwärtigen Character der Landschaftsinstitutionen positiv nicht herstellbar, wie unentbehrlich sie auch gewiss ist. Diese landschaftliche, ständelose Wolost-Einheit könnte in unsre

*) Wenn nicht eine neue Institution, so doch neue gesetzliche Bestimmung.

örtliche Verwaltung eine solche Verwirrung bringen, wie die landschaftliche Organisation sie hervorzubringen noch nicht fähig gewesen ist. Für solche Verwirrung wird das Publicum wohl kaum in etwaiger Schönrednerei auf den landschaftlichen Wolostversammlungen Entschädigung finden; um so weniger wird sich darin Ersatz finden, als, bei dem gegenwärtigen Absenteismus der gebildeten Leute aus unserem ländlichen Leben, wohl vorzugsweise die Wolost-Schreiber solcher Schönrednerei obliegen werden, nebst den Inhabern der Trinkanstalten, und diesem ganzen neuern tiers-état unserer Woloste, bis zur Meisterschaft ausgebildet in Schtschedrin'schen Satyren. Wir wissen nicht, wie erbaulich solche neue politische Schule für unsere Bauern wäre. Eins aber ist sicher, dass die Staatsverwaltung, die des Kreises, des Gouvernements, selbst die Centralregierung in den jetzigen Wolost-Aeltesten und Wolost-Verwaltungen, selbst in den Gemeinde-ältesten, positive Organe ihrer Wirksamkeit und Autorität besitzt. Allen anerkannten Fehlern der bauerlichen Institutionen kann unschwer abgeholfen werden, ohne den staatlichen Principien Abbruch zu thun, welche ihnen zu Grunde gelegt worden, und ohne Erschütterung unserer historischen Landgemeinde, qua Administrativ-Einheit. Der ganzen gegenwärtig im Gouvernement und im Kreise herrschenden Anordnung der Autorität und Verwaltung sind ja die neben ihnen, abseits, in den Gouvernements- und Kreisstädten tagenden landschaftlichen Versammlungen und Aemter nicht hinderlich; freilich hat sie an ihnen auch keine Hülfe; wenn aber analoge Versammlungen und Aemter, unter einer oder der anderen Benennung, aber auf denselben Grundlagen, in den Wolosten errichtet werden sollten, an Stelle und zum Er-

satz der jetzigen Wolost-Institutionen, so müsste man befürchten, dass die Staatsautorität in der Wolost, d. h. in der ganzen Ausdehnung des Kreises, alle Organe einbüßen, mit anderen Worten: dass sie in dieser Ausdehnung sich selbst entlassen würde. Ein solcher Zustand ist natürlich undenkbar; hätte man etwa, um dem zu entgehen, zur Seite der landschaftlichen Woloste Krons-Agenten, Beamte, Bedienstete einzusetzen, welche dann die jetzigen obrigkeitlichen Obliegenheiten der Wolost-Verwaltungen, ja gar der Gemeindeältesten erfüllen müssten? Dann wäre bis zur letzten Stufe zur Vollendung gebracht jenes Gebäude des Landschaftsstaates neben dem Kronsstaate, wie es nur einer kranken Vorstellung im Traume erscheinen kann, und es wäre die allerdüsterste Katastrophe aus der Geschichte unsres Staates heraufbeschworen, jene des XVI. Jahrhunderts. Und dennoch verstehen wir es nicht, wie man das Alles anders fügen wollte, nach den jetzigen Bedingungen der Landschaftsorganisation.

Der von uns dargelegte Geburtsfehler dieser Organisation macht schon an sich alle die wichtigsten Unregelmässigkeiten im Gange der landschaftlichen Angelegenheiten erklärlich, Unregelmässigkeiten, welche seit einiger Zeit so bemerklich werden, und denen man bei den Institutionen der örtlichen Selbstverwaltung anderer Länder nicht begegnet. Jetzt werden, hoffen wir, die Behauptungen, die wir zu Anfang dieser Arbeit aufstellten, nicht mehr seltsam erscheinen. Wir sagten, dass in den Klagen: einerseits wegen übermässigen, andererseits wegen ungenügenden, den landschaftlichen Arbeitern überwiesenen Spielraumes, mehr Missverständniss als wirkliche Meinungsverschiedenheit liege. Die Einen und die Anderen haben Recht. Der Umfang

der Gegenstände, welche in den Bereich der landschaftlichen Thätigkeit gehören oder hineingezogen werden können, ist unbegrenzt; es ist schwer, sich solche Gegenstände vorzustellen, auf welche er sich nicht erstrecken könnte. Aber von wirklicher Kraft zu solcher Thätigkeit, davon ist äusserst wenig vorhanden — mit Ausnahme des fast unbegrenzten Rechtes zur Auflegung von Abgaben, welche dagegen freilich auch gänzlich aufhören können einzufliessen. Die Freiheit im Handeln ist der Landschaft in beträchtlichem Maasse und ohne irgend welchen Nutzen durchs Gesetz und durch bürokratische Bevormundung eingeengt worden; so muss man sagen, wenn man diese Thätigkeit als eine private, gemeinnützige, philanthropische Vereinsthätigkeit ansieht; aber diese Freiheit ist garzu unbegrenzt, muss man hingegen sagen, wenn man die Thätigkeit als eine staatliche Function ansieht, als eine Manifestation der staatlichen Autorität. Sobald aber die Landschaftsinstitutionen zu wirklichen Organen der Autorität würden, so würden sie ganz von selbst in gesetzliche umschriebene Gränzen eintreten und zwischen den beiden, hinsichtlich ihrer heute so entgegengesetzten, Strömungen der Wünsche wäre dann Friede hergestellt.

Dieselbe Grundursache bewirkt auch die practische Unzulänglichkeit der landschaftlichen Oeconomie, von welcher am Meisten geredet wird. Wie kann auch diese Oeconomie bei dem bestehenden Dualismus der örtlichen Verwaltung überhaupt erfolgreicher sich gestalten, solange ihre beiden Elemente, die Landschafts- und die Kronsverwaltung, so gestellt sind, dass sie eine mit der anderen concurriren müssen und in keiner Weise mit einander zusammenwirken können, so lange sie parallel

und nicht solidarisch aufgestellt sind. Die Macht der Umstände bewirkt es, dass die Verwalter der Kronstrassen, der Kronlazarethe, der Kronsschulen sich bemühen müssen, es besser und anders zu machen, als die Verwalter der Landschaftsstrassen, der Landschaftslazarethe und Landschaftsschulen; dafür lobt sie denn auch ihre Obrigkeit, welche, ausserhalb der Landschaft stehend, auch nicht anders thun kann. Ebenso können auch die landschaftlichen Verwalter es nicht unterlassen, sich vor den Kronsverwaltern auszeichnen zu wollen: worin würde denn sonst der Vorzug der Landschaftsangelegenheiten vor den Kronangelegenheiten bestehen? Jeder muss doch für sein eigenes Geschäft allen Eifer aufbieten, und es ist von ihm nicht zu verlangen, dass er dem fremden Unternehmen hülfreich sich erweise. Und für diesen Wetteifer zweifacher Arbeitskräfte einer und derselben Verwaltung beuteln sich die Zahler der Kronsteuern und der Landschaftsabgaben aus. Kann man, bei solcher Doppelverwaltung für ganz dieselben Zwecke über die Kostbarkeit der Landschaftsinstitutionen sich noch wundern?

Daraus leitet sich noch ein unvergleichlich viel schlimmeres Uebel ab: der bei solchem Parallelismus zweier Organisationen unvermeidliche Antagonismus zwischen ihnen, wie er in der Wesenheit der Sache selbst nistet, so lange diese nicht eine staatliche ist, sondern nur entweder eine Kronangelegenheit oder eine landschaftliche. Die daraus unvermeidlich hervorgehenden Reibungen und Zusammenstösse zwischen zweien verschiedenartigen Elementen der örtlichen Verwaltung werden bei uns gewöhnlich einem der beiden Theile zur Last gelegt, entweder der Landschaft oder

den Kronsbeamten — das ist durchaus ungerecht. Solcher Antagonismus kann nur durch Zufälligkeiten vermieden werden, als z. B. durch solche beiderseitige Eigenschaften, wie sie nur ausnahmsweise sich vorfinden: durch Talente und Anstrengungen, auf welche man nicht immer rechnen kann. Zuweilen wird dieser Widerspruch zwischen den Interessen des Landschafts- und des Kronsdienstes durch diplomatische Unterhandlungen zwischen beiden Parteien ausgeglichen, doch solche Unterhandlungen gehören nicht zu den Dienstobliegenheiten und nicht Jeder ist dazu disponirt. Oft hört man bei uns die Klage über Mangel an geschäftstüchtigen Leuten in Mitten der Landschaft; aber gerade solchen Leuten können die heutigen schwankenden Bedingungen der landschaftlichen Thätigkeit nicht behagen. Zugleich werden die Candidaten zu bürokratischen Aemtern durch die Unmöglichkeit gewissenhafter Pflichterfüllung alarmirt, und solche ist in der That unmöglich gemacht durch die Unruhe der Beziehungen zwischen Regierung und Landschaft. Jeder, der sich ernstlich seiner Schuldigkeit gegenüberstellt, mag er Landschaftsman oder Bürokrat sein, verlangt vor Allem nach genauer, gesetzlicher Definition seiner Rechte und Pflichten. In der bei uns beständigen Klage über den Mangel an Männern liegt ein eigenthümliches Missverständnis: je weniger wir ihrer haben, um so mehr, scheint es doch, sollte man sich bemühen, sie zu den Geschäften heranzuziehen, indem man ihnen eine Stellung macht, welche der Auffassung eines ernstesten Mannes von seiner Schuldigkeit entspreche. Wenn es an einer solchen Stellung gebricht, dann kann es immer scheinen, dass es an Männern fehlt, obgleich doch im Grunde Niemand sie sucht.

Die Gedanken, welche wir über die Landschaftsinstitutionen und über die Selbstverwaltung ausgesprochen haben, enthalten für die europäische politische Welt und Wissenschaft nichts Neues*), und doch werden sie bei uns noch selten gehört. Wir sind fest davon überzeugt, dass die von uns in Vorstehendem nachgewiesene Uncorrectheit der landschaftlichen Organisation beseitigt werden wird, wenn anders es beschieden worden, dass die örtliche Selbstverwaltung bei uns sich ausbilden soll; aber keineswegs meinen wir, dass die dazu erforderlichen Gesetzgebungs-Maassregeln in ihrer Ausführung leicht und schleunig sein können. Mehr als bei allen anderen staatlichen Fragen ist die Betheiligung der Landschaft selbst an den obrigkeitlichen Arbeiten auf diesem Gebiete erforderlich. Solche Betheiligung kann practisches Material für die staatlichen Erwägungen über den Gegenstand liefern, welcher ausser allgemeinen Principien auch beträchtlichen Vorrath administrativer örtlicher Erfahrungen erheischt. Ausserdem kann solche Heranziehung der

*) Vergl. unter Anderem die Werke: R. Gneist, Verwaltung Justiz, Rechtsweg, Berlin 1869; L. Stein, die Verwaltungslehre (die vollziehende Gewalt 1869; und auch die Lehre von der inneren Verwaltung 1866); desselben Handbuch der Verwaltungslehre. Aus diesen umfassenden Arbeiten der beiden berühmtesten Staatsgelehrten unserer Zeit kann man alle die heutigen Anschauungen der Wissenschaft über Selbstverwaltung und über die Errichtung der örtlichen Verwaltungen in Europa kennen lernen. Vergl. ausserdem Tellkampff, Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisordnungen in Preussen, Berlin 1872. Wir empfehlen besonders dieses letztere Werkchen zu rascher Kenntnissnahme der Selbstverwaltungsfragen des europäischen Westens. Sind wir auch in unserer Arbeit der allgemeinen Bewegung der Staatswissenschaft gefolgt, so haben wir doch selbstverständlich keinem der ausländischen Schriftsteller directe Rathschläge für unsere Aufgabe entlehnen können, weil es so geartete Institutionen, wie unsere landschaftlichen es sind, und daher auch solche Fragen, wie sie anregen, nirgend in Europa giebt.

Landschaft zu diesen Arbeiten in der trefflichsten Weise in ihr selbst die Anerkennung aller der Forderungen erwecken, welche aus der ganzen heutigen, in Betreff ihrer entstandenen, Sachlage hervorgehen; und solche Heranziehung kann die Mehrheit der landschaftlichen Arbeiter mit diesen Forderungen versöhnen — diese letzteren erhöhen freilich in unvermeidlicher Weise die staatliche Bedeutung der Landschaft und ihrer Arbeiter, zugleich aber verstärken sie die Verantwortlichkeit eines Jeden. Dass mit jedem ferneren Schritte zur Erweiterung der politischen Freiheit auch eine Erweiterung der persönlichen Verantwortlichkeit gehöre, in sittlichem sowohl wie in juristischem Sinne, — dahinan reicht noch nicht das Verständniss der grossen Masse der Gesellschaft, die ihr politisches Leben kaum begonnen hat. Gar erwünscht wäre es, wenn seitens der Gesellschaft klare Anerkennung der Unumgänglichkeit, die staatlichen Aufgaben zu lösen, der Regierung entgegengetragen würde, welche ihrerseits bedacht sein sollte, niemals die Initiative aus ihren Händen zu verlieren. Manifestiren sich die Bewegungen zu staatlichem Fortschritte, getrennt in den Regierungskreisen und in der Gesellschaft, so ist es stets in gleichem Maasse verderblich für den Staat; ihm ist es ebenso schädlich, wenn die obrigkeitlichen Unternehmungen den in der Gesellschaft erwachenden Bedürfnissen vorauseilen, als wie es nachtheilig ist, wenn das öffentliche Bewusstsein das der Obrigkeit überhoit. Wenn an dieser Wahrheit im Mindesten gezweifelt werden sollte, so könnte sie bei uns am Besten erwiesen werden durch die glückliche Lösung der bäuerlichen Frage, in welcher die Obrigkeit sich energisch angelegen sein liess, längst gereiftem Trachten des besten und gebildetsten Theiles der russischen Gesellschaft Genüge zu thun.

Indem wir zur Vergleichung mit unseren Landschaftsinstitutionen auf die Hauptzüge der neuesten örtlichen Verwaltung Preussens hinwiesen, haben wir selbstverständlich den absurden Gedanken nicht haben können: zur Verbesserung unserer Institutionen müsse man die fremdländischen copiren. Jede Reform, soll sie fruchtbringend sein, muss vor Allem von genauer Kenntniss ihres eigenen historischen Bodens ausgehen und hat dann ihre Schöpfungen demselben anzupassen. Das an einem Beispiele zu erläutern, wollen wir auf eine nicht uninteressante Frage der Neuzeit hinweisen. Unbegrenztes Besteuerungsrecht der Landschaft ist eine Unmöglichkeit; das ist in aller Welt anerkannt; andererseits ist es unumgänglich nothwendig, die örtlichen Abgaben mit den staatlichen Steuern in systematische Uebereinstimmung zu bringen. Aber dieses eine Princip kann bei uns in ganz andrer Weise zur Geltung kommen als im Westen Europa's. Statt landschaftlicher Zuschlagsteuern zu den staatlichen Abgaben, kann bei uns im Gegentheil die ländliche Staatskopfsteuer in einen Zuschlag zur landschaftlichen Grundsteuer umgewandelt werden. Dazu ist aber immerhin die Einheitlichkeit der Staatsverwaltung nothwendig; die Grundsätze der Besteuerung müssen gemeinschaftlich von den landschaftlichen und von den Kreisorganen ausgearbeitet und unter die Controlle einer Autorität gestellt werden. Derart könnten wir, in Uebereinstimmung mit unseren historischen Vorbedingungen, in eigenartiger Weise unser landschaftliches Finanzsystem mit dem des Staates vereinheitlichen, wie auch England es thut. Doch liegt uns auch unermüdliches Studium der Gesetzgebung der vorgeschrittenen Nationen Europas ob, um daraus zu erkennen, wie die allgemeine Richtung

des europäischen Staatslebens sich gestaltet habe; denn von derselben abseits bleiben zu wollen — das können wir nicht. Den allgemeinen Geist der dortigen Bewegung haben wir früher oder später in unserem Staate einzubürgern, welcher durchaus europäisch sein muss, wenn er auch gezwungen ist, beim Streben nach allgemein europäischem Fortschritt seine besonderen Wege aufzusuchen.

So zum Beispiel wollen wir noch schliesslich einer besonderen Eigenschaft der bereits dargestellten preussischen Kreisverwaltung Erwähnung thun; dieselbe ist bezeichnend für den allgemeinen Geist des Staates der Gegenwart und daher besonders werth, unsererseits beachtet zu werden: es ist der Character der Gemessenheit (правомѣрный х.), welche in dieser Verwaltung die Autoritäten und ihre Functionen auszeichnet. Alle diese Autoritäten begränzen sich gegenseitig, jede greift (wie man von Zahnrädern sagt) mit der anderen ein, jede misst der anderen die Aufgaben zu, und alle sind sie gleichmässig unter richterliche Controlle gestellt. Gerade in dieser Gemessenheit des Ganges der Staatsmaschine, und keineswegs im müssigen Parlamentarismus, welcher durch die tragische Geschichte Frankreichs für immer verurtheilt worden, darin liegt die ganze Aufgabe des neuesten europäischen Staates. So fassen es alle die besten politischen Köpfe der Gegenwart auf, die Practiker wie die Theoretiker. Nur deshalb ist die englische Constitution so unerschütterlich, weil sie auf dem Gefühle des Rechtes und der Gesetzlichkeit beruht, wie es an-erzogen worden durch Jahrhunderte der Geschichte und wie es die ganze Nation durchdringt; in dieser staatlichen Erziehung des Volkes ist die örtliche Verwaltung das

Hauptelement gewesen. Wie sehr auch die historischen Bedingungen des Staatswesens Russlands eigenartige sein mögen, und wie sehr auch seine wesentlichen Verwaltungsinstitutionen eigenartige zu sein haben; dennoch wäre es eine Unmöglichkeit, von der allgemein eingeschlagenen Zeitrichtung: Herbeiführung staatlicher Gemessenheit, abzuweichen. Correcte Errichtung örtlicher Selbstverwaltung ist dazu der erste Schritt.

Wiewohl unsere nächste Aufgabe, wie sie aus allem dem Gesagten sich ergibt, sich in diesem umfassenden Sinne zu bewegen hat, so ist sie doch zunächst eine viel engere; es liegt uns zunächst ob, Verwaltungsorgane der Staatsautorität auf dem landschaftlichen Boden zu errichten, wo bisher nur socialpolitische Organismen entstanden, welche für sich nach einer Stelle im Staate und in seiner Verwaltung noch suchen. Nur auf diesem Wege, auf dem Wege der Einswerdung mit der Staatsverwaltung, können die Landschaftsinstitutionen aus allen den Zweifeln und Unentschlossenheiten, welche sie gegenwärtig von allen Seiten umgeben, herauskommen. Darin liegt auch als erste Bedingung eingeschlossen: Einführung des Principis der Gemessenheit in die örtliche Verwaltung, welche bei uns gegenwärtig ihrer staatsrechtlichen Natur nach in zwei entgegengesetzte Systeme zertheilt ist. Wir sind entzückt von der politischen Selbstständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung Englands; aber dort hat es niemals einen Dualismus der Kronsverwaltungsorgane und derjenigen der Gemeinde oder Landschaft gegeben; alle beide sind so fest zusammengefügt in einen und denselben Organismus der Staatsverwaltung, dass es unmöglich ist, sie zu unter-

scheiden oder zu sagen, wo die Landschaft beginnt und wo die Krone aufhört*).

Daher, unter Anderem, sind auch in diesem Musterstaate der neuesten Geschichte Zusammenstösse zwischen dem Staate und der Gesellschaft ganz undenkbar, während in Frankreich solche Zusammenstösse zu normalen Erscheinungen geworden sind, weil hier, in allen den unzähligen Constitutionen, die Gesellschaft stets ausserhalb des Staates, gewissermaassen vor die Thüre, gestellt wurde; in gewaltsamen Umwälzungen bricht die französische Gesellschaft in den Staat hinein, und in ebenso gewaltsamen Umwälzungen wird sie aus ihm wieder hinausgetrieben. Daher auch vermag Frankreich eine örtliche Selbstverwaltung nicht anders zu erlangen, als in der wilden und wüsten Form der Pariser Commune vom Jahre 1871.

Wir besitzen in unserem Vaterlande in so reichem Maasse historische Anfänge der Selbstverwaltung, dass man auf ihre künftige gesunde Entwicklung zuversichtlich bauen darf; doch sind ihre Elemente noch garzu uranfängliche und sie bedürfen beträchtlicher Bearbeitung unter Zuhülfenahme strengen und bedächtigen gesetzgeberischen Sinnes. Inmitten der grossen Zahl verschiedenartiger in Wirksamkeit befindlicher örtlicher Institutionen und der damit verbundenen noch verschiedenartigen Vorurtheile kann eine im angegebenen Sinne durchzuführende Reform nur eine schwierige sein; das sollte man sich nicht verhehlen. Sie erfordert jahrelanger hartnäckiger Arbeiten und eine ganze Reihe folgerichtiger Gesetzgebungs-Maassregeln. Aber solche Reform wird

*) Vergl. R. Gneist, der Rechtsstaat, Berlin 1872. p. 20 u. ff.

dann vollkommen ausführbar, wenn nur die Obrigkeit und die öffentliche Meinung über ihre Unerlässlichkeit übereinkommen, und solche Unerlässlichkeit wird mit jedem Tage höher heranwachsen. Es darf erwartet werden, dass das Geschick, welches den bauerlichen Institutionen nach Verabschiedung der Friedensvermittler bevorsteht, zum Sichbewusstwerden jener Unerlässlichkeit einen starken Anstoss geben wird; durch diese Maassregel werden die in vorliegendem Artikel angeregten Staatsfragen früher oder später, aber unausweichlich, auf die Tagesordnung gelangen; und dann werden diese Fragen mehr als alle übrigen practische geworden sein, wie sehr sie auch heute als abstracte erscheinen mögen. Damit man sich davon überzeugen könne, wollen wir noch auf eine der einfachsten Erwägungen hinweisen. Wir wissen es nicht, welchen Instanzen es beschieden worden, die Obliegenheiten der Friedensvermittler zu übernehmen, auch ist uns unbekannt, durch welche Mittel man dem vorzubeugen gedenkt, dass die bauerliche Selbstverwaltung, d. h. die ganze ländliche Verwaltung, von der Gouvernementsverwaltung losgetrennt werde, d. h. von der ganzen Staatsverwaltung. Aber Eines ist uns hierbei klar, dass nämlich eine Unterordnung der bauerlichen Institutionen unter die landschaftlichen, wie sehr sie auch vom staatlichen Gesichtspunkte natürlich wäre, und wie sehr es das Unerlässlichste wäre zur Befestigung unserer örtlichen Selbstverwaltung, — dass solche Unterordnung dennoch so lange eine Unmöglichkeit ist, so lange nicht die Landschaftsinstitutionen zu Organen der Staatsautorität geworden sind. So lange sie nicht zu solchen geworden sind, so lange sie mit keinerlei Prärogativen ausgerüstet worden, so lange sie der Staatsauto-

rität gegenüber keinerlei Verantwortung schuldig sind, so lange können sie auch nicht das geringfügigste Recht zu obrigkeitlicher Beaufsichtigung und Controlle genießen, nicht das geringste Atom von Autorität über wirkliche Autoritätsorgane ausüben, über solche Organe, welche zur Aufrechthaltung der Autorität im Volksleben die wichtigsten sind. Wie gross die Mängel der bäuerlichen Selbstverwaltung auch sein mögen, so besitzen doch ihre Institutionen alle, ausnahmelos alle Erfordernisse der staatlichen Autorität, und es wäre wahrlich gar sonderbar, wenn ihnen, in der hierarchischen Ordnung, solche Institutionen übergeordnet würden, denen diese Erfordernisse gänzlich abgehen. Directe Unterordnung der bäuerlichen Institutionen unter einköpfige bürokratische Autoritäten, das würde sehr einfach sein, aber es wäre doch unmöglich, weil es einem der Grundprincipe der Selbstverwaltung widersprechen würde, einem Principe, welches derselben als Basis zu dienen hat; zudem haben die Beamten, denen die bäuerlichen Institutionen untergeordnet werden könnten, in der Kreisverwaltung lediglich polizeiliche Bedeutung, während doch jene Institutionen ausnahmelos alle Zweige der örtlichen Verwaltung umfassen. Wenn ausserdem keine einzige Selbstverwaltung gesetzlicher Controlle und Beaufsichtigung entbehren kann, so gewiss von allen am wenigsten die bäuerliche.

Bei diesem Zweifel wollen wir inzwischen abbrechen; wir wagen zu hoffen, dass angesichts desselben die Betrachtungen, zu welchen uns die Landschaftsinstitutionen Anlass gegeben haben, nicht als ganz müssige erscheinen werden.

Nachwort des Uebersetzers.

Indem ich vorstehende, i. J. 1874 erschienene, an eine eingehende Kritik der russischen Landschaftsinstitutionen und der preussischen Kreisordnung angeknüpfte Selbstverwaltungsstudie eines auf dem Gebiete der Staatswissenschaften rühmlichst bekannten Gelehrten Russlands, Wlad. Pawl. Besobrasow, Mitgliedes der Akademie der Wissenschaften, dem baltischen Publicum zugänglicher mache, meine ich jedem der Leser eine nicht unwerthe, und dabei zeitgemässe, Gabe darzubringen. In der That wird wohl Jeder darin Erwünschtes finden.

Wer durch seinen Beruf und durch gesellschaftliche Stellung der Landespolitik ferner steht, wird an dem vorliegenden fest gefügten und kunstvoll angeordneten Gedankenaufbaue und an der kernigen, mannhaften Gesinnung, welche den Bau leitete, volle und reine Freude haben, auch abgesehen von dem hohen inhaltlichen und sachlichen Interesse, welchem wohl übrigens Niemand ganz sich zu entziehen vermag.

Wessen politischer Blick mit Vorliebe an der Vergangenheit hängt, obschon dieselbe kaum mehr in den Rahmen der Gegenwart sich fassen lässt, und wer nur widerwillig der Zukunft und den Fragen nach ihrer Ge-

staltung sich zuwendet; wem namentlich die neuere Institutionen Russlands und insbesondere die Landschafts-Institutionen als drohende Gespenster erscheinen, welche man durch Nichtberücksichtigung und durch Verketterung zu bannen und aufzulösen bemüht sein soll; — der wird in der vorliegenden Kritik dazu so reiches und werthvolles Material, wie wohl nirgend sonst wo, finden, ob schon dasselbe nicht ohne Umfärbung und nicht ohne Einseitigkeit zu diesem Zwecke benutzbar sein kann.

Wer hingegen sich verfolgt sah von unabweislichen Zukunftsfragen und nicht ohne Unruhe und Sorgen in die noch antwortlose Zeit hinausschaute, der wird hocherfreut gewesen sein, in der vorliegenden Studie dasjenige gefunden zu haben, woraus er sich das Zukunftsbild, wenn auch nicht im Detail ausmalen, so doch den Hauptzügen nach, hinsichtlich der principiellen Anordnung, selbst entwerfen mag.

Und wer die principiellen Fragen bereits hinter sich hatte, aber hinsichtlich ihrer praktischen Lösung noch in schweren Zweifeln stand, dem wird gar oft zwischen den Zeilen des Autors ein praktischer Gedanke aufgeleuchtet sein, an dem er Orientirung gewann, gleichsam der Ariadnefaden durch das Wirrsal der Einzelheiten.

Endlich wird auch derjenige mit Befriedigung die Schrift aus der Hand gelegt haben und noch oft wird er sie mit immer steigendem Interesse durchforschen — wer durch rein praktisch-politische Erwägungen zu dem Schlusse gelangt ist, dass die baltischen Reform-Arbeiten, sollen sie nicht a priori zu derselben Sterilität verdammt sein, wie die einstmaligen Vorarbeiten zur Reform der Städteordnung, nothwendig das Statut der Landschafts-Institutionen zum Ausgangspuncte werden wählen

müssen. Von diesem Ausgangs-Standpuncte aus die drei in Einklang zu bringenden Gebiete betrachtend: unsere verfassungsmässige Vergangenheit und Gegenwart einerseits — die Gesammtheit unserer Verfassungsbedürfnisse und Zukunftswünsche andererseits — und dazwischen die Landschaftsinstitutionen, welche zwischen beiden Gebieten, nothwendig und unvermeidlich, gewissermassen die Uebergangsbrücke zu bilden haben, jedoch in mancher Hinsicht, nach ihrer jetzigen Gestaltung, dazu kaum benutzbar erscheinen; — in diesem Dilemma wird man hocheifrig gewesen sein, in der Schrift Besobrasow's Folgendes zu entdecken (was auch in späteren Arbeiten des Professors A. D. Gradowsky und Anderer sich wiederfindet, welche gleichfalls dem baltischen Publicum zugänglicher gemacht werden sollten): dass nämlich von den besten Köpfen Russlands und ohne Zweifel bereits von einem grossen und vom besten Theile des dortigen Publicum Emendationen der Landschaftsinstitutionen gewünscht werden, und zwar in demselben Sinne, in welchem solche auch unsern Wünschen entsprechend sein würden; — dass ferner gewisse Einrichtungen und Beziehungen welche dort beschafft werden müssten zur Vervollständigung der Landschaftsinstitutionen und zu ihrer correcten Einfügung in die Kette der Staatsverwaltungsorgane, dass alles das bei uns zu grossem Theile bereits besteht und zum anderen Theile durch Ausbildung einer und der anderen vorhandenen Institution leicht hergestellt werden könnte.

Es folgt daraus das hocheifrigste Resultat, dass wir einestheils, um uns demjenigen Zustande anzunähern, welcher durch die für Russland gewünschte Emendation der Landschaftsinstitutionen entstehen würde, wahrhaft

conservativ reformirend vorgehen könnten, d. h. unter Beibehaltung und Schonung des Bestehenden, ja dass wir kaum irgend 'was abzuschaffen, dass wir vielmehr hier und da die Bedeutung der Institutionen zu modificiren, resp. zu erweitern und zu ergänzen haben werden; — anderentheils, dass wir bei solchem Vorgehen in der lebhaften Sympathie der Besten und Erleuchtetsten unserer Reichsgenossen kräftige Unterstützung finden würden; — endlich dass solchergestalt und unter Einfügung der neu zu schaffenden Justiz- und Landschafts-Organen ein einheitliches Verfassungsgebäude sich wird herstellen lassen, welches Niemandem allzu fremdartig und neu erscheinen würde und welches für lange Zeit den Bedürfnissen genügen könnte — und dass ausserdem der Plan zu solchem Gebäude mit demjenigen der zukünftigen Localverwaltung des Reichsinnern in den wichtigsten, ja in den meisten Dispositionen so grosse Aehnlichkeit nothwendig und gewissermassen von selbst erhalten müsste, dass er auch an maassgebender Stelle auf Beifall zu rechnen haben dürfte.

Wer, gleich dem Uebersetzer, in der soeben dargestellten Weise, wohlthuend und anregend, von dem Inhalte der vorliegenden Schrift berührt worden ist, der wird auch, gleich ihm, empfänglich gewesen sein für die vom Verfasser in schonungsloser aber gerechter Kritik, ausgeführte Darstellung der Lichtseiten der Landschaftsinstitutionen und es wird in ihm die Sehnsucht verstärkt worden sein nach der Zeit, da auch bei uns diejenigen Principien ihre segensreiche Wirkung werden ausüben dürfen, welche dort, bei viel grösseren Hindernissen, als ihnen hier entgegenstehen würden, bereits so unzweifelhaften Nutzen und so unleugbaren Fortschritt

bewirkt haben — nämlich diejenigen der Allständigkeit oder Ständelosigkeit.

Nach Kenntnissnahme der vorstehenden Studie war es zuerst meine Absicht, über den Inhalt derselben, gelegentlich einer umfassenderen Arbeit, zu referiren; sehr bald aber musste ich mich davon überzeugen, dass eine Kürzung der Besobrasow'schen Ausführungen ohne empfindliche Einbusse für den Leser kaum ausführbar gewesen wäre; alsdann gedachte ich, commentirende Noten einer Uebersetzung beizufügen, wodurch auf die fast directe Anwendbarkeit der, doch lediglich für dortige Verhältnisse bereits vor fünf Jahren verfassten Schrift, auf unsere heutigen Zustände aufmerksam gemacht werden sollte — wie solche Anwendbarkeit bei längerer Beschäftigung damit immer deutlicher und deutlicher hervortritt; doch habe ich auch davon abstehen müssen, einestheils, weil der Schrift dadurch ein wohl allzu beschwerender Ballast hinzugekommen wäre, anderentheils, weil solche Commentirung die Publication der Uebersetzung gar zu sehr verspätet hätte.

Möglichst bald wünschte ich dem Gedankengange des Autors bei uns Cours zu verschaffen — denn wir haben vielleicht gar zu spät angefangen, mit den bezüglichen Fragen uns ernstlich zu befassen. Daher habe ich die Commentirung vorläufig zurückgestellt; ich hoffe dieselbe in umfassenderer Weise, als selbstständige Arbeit demnächst nachfolgen zu lassen.

In derselben gedenke ich zunächst eine Darstellung des bestehenden Systemes unsrer Selbstverwaltung zu geben, wie dieselbe, nicht nur in gesetzlicher Grundlage, sondern auch nach Usance und Gewohnheitsrecht, sich entwickelt hat. Es wird daraus ersichtlich sein, dass unsre

Selbstverwaltung fast garnicht diejenigen Mängel aufweist, welche Besobrasow an den Landschaftsinstitutionen vor Allem rügt, dass sie vielmehr in ihren Grundzügen denjenigen Anforderungen fast vollständig entspricht, welche als die unerlässlichsten zu gelten haben, d. h. dass unsrer Selbstverwaltung fast durchweg der staatliche Character beiwohnt und dass sie sehr werthvolle Elemente der Verwaltungsjustiz bereits in sich schliesst. Daraus wird nothwendig zu folgern sein, dass das System unsrer Selbstverwaltung, insofern es diesem Character entspricht, durchaus beizubehalten sei; dass keines der bestehenden Organe in Wegfall zu kommen habe und dass nur dort weitere Ausbildung, Kompetenzerweiterung u. dergl. in Aussicht zu nehmen sei, wo jenen Anforderungen noch nicht genügend entsprochen wird. — Andererseits aber wird daraus ersichtlich sein, dass unser Selbstverwaltungssystem, wie sehr es auch in der bezeichneten Richtung der Selbstverwaltung des Reichsinnern vorzuziehen ist, nichts desto weniger gerade dessen fast vollständig entbehrt, was die Landschaftsinstitutionen befähigt hat, trotz ihrer grossen Mängel dennoch grossen Nutzen zu bringen — das Princip der Allständigkeit, der Ständelosigkeit, findet sich nämlich einzig und allein in unserem Kirchspielsconvente (und in der Städteordnung), — im Uebrigen setzt der ständische Character unsrer ländlichen Selbstverwaltung ihrer Entwicklung unüberwindliche Schranken entgegen; und zwar trifft es sich gar eigenthümlich, dass wir an Allständigkeit, an Ständelosigkeit, gerade das im Kirchspielsconvente bereits besitzen, wonach man sich im Reichsinnern so dringend sehnt (всесословная волость). Daher wird es sich darum zu handeln haben, das Gute der Landschaftsinsti-

tutionen, das Princip der Allständigkeit, der Ständelosigkeit, — unter möglichster Schonung des Bestehenden — in unsre Selbstverwaltung einzuführen, weil anders ihre gedeihliche Entwicklung nicht möglich wäre.

Alsdann gedenke ich nachzuweisen, dass den beiden soeben hingestellten Ansprüchen: einerseits Conservirung des politischen Besitzes, resp. Erhaltung der bestehenden Organe und Ausbildung ihrer Wirksamkeit, andererseits Einführung des Principes der Allständigkeit, der Ständelosigkeit — dass diesen beiden Ansprüchen gewiss nicht anders genügt werden kann als in folgender, der Reichsreform durchaus nicht widersprechenden, sie vielmehr ergänzenden, Weise: dass nämlich einestheils die Ritterschaft in ihrer Organisation unverändert bestehen bleibe; dass gewissen ihrer Organe eine erweiterte Competenz und Bedeutung beigelegt werde, zur Beseitigung der an den russ. Landschaftsinstitutionen bestehenden Mängel; dass dagegen die Ritterschaft entlastet werde von der wirthschaftlichen Seite der Selbstverwaltung; — und dass anderentheils auf die Basis des Kirchspielconventes Landschaftliche Organe aufgebaut werden, zur Uebernahme der wirthschaftlichen Functionen, in formeller Analogie mit den russ. Landschaftsinstitutionen, jedoch, Dank dem vermittelnden Mitwirken der Ritterschaftlichen Organe, ausgestattet mit derjenigen staatlichen Autorität und Vollzugsgewalt, wie sie an den russ. Landschaftsinstitutionen noch vermisst wird.

Und zwar wird, so hoffe ich, damit zugleich die Aussicht sich eröffnen, dass die Ritterschaft durch solche Reform nicht nur nicht einer künftigen Scheinexistenz geweiht werde, sondern dass vielmehr ihr vorbehalten bleibe, ja dass sie recht eigentlich bestimmt werde, durch

die Differenzirung der Functionen, eine so hohe, dankbare und unbeneidete Stellung in unserm Landesstaate einzunehmen, wie es ihr bisher noch nicht vergönnt gewesen ist.

Ich gebe mich der Hoffnung hin, dass solche Darlegung nicht nur in heimischen Kreisen Beifall finden wird, sondern auch dort, wo man in erleuchteter Weise eine Ausbildung der russ. Landschaftsinstitutionen anstrebt, und wo man erfreut sein würde, diejenigen richtigen Principien hier bereits verwirklicht zu sehen, welche auch dort, wenn auch unter ungleich grösseren Schwierigkeiten, einst zur Anwendung zu kommen hätten.

Alles das mit der nöthigen Ausführlichkeit darzulegen, habe ich, wie gesagt, mir jetzt nicht die Zeit geben wollen, da es mir vor Allem darum zu thun war, die von Besobrasow so lichtvoll entwickelten Grundsätze möglichst bald in heimischen Kreisen zur Geltung zu bringen. Daher auch habe mir nicht die Zeit gönnen dürfen, die Uebersetzung in sprachlicher Hinsicht so sorgsam zu bearbeiten, wie es wohl sonst angemessen gewesen wäre. Der geehrte Autor und die Leser mögen aus diesem Grunde die sprachlichen Mängel der Uebersetzung mit Nachsicht beurtheilen.

Dorpat, 30. December 1878.

H. v. Samson.

