

12979.

Die
Stellung der Verwaltungsbeamten
im Staate.

Erstes Capitel

einer

bei Einer hochverordneten Juristen-Facultät zu Dorpat

zur Erlangung der Magisterwürde

eingereichten Inaugural-Dissertation,

verfaßt von

Georg von Brewer

aus Estland.



Riga,

gedruckt in der Müllerschen Buchdruckerei.

1 8 3 4.

Den Druck dieser Dissertation gestattet, mit der Anweisung, von derselben fünf Exemplare bei Einer Hochverordneten Censurverwaltung einzuliefern,

D o r p a t,
den 9. August 1834.

Dr. Alexander von Keuz,
derzeitiger Decan der Juristen-Facultät.

D 14109

Historische Entwicklung der Verwaltungsweise.

§ 1.

Der Staat ist ein ewiger, von jedem äußeren Einflusse unabhängiger, Menschenverein, auf einem diesem als ausschließliches Eigenthum zugehörenden Landgebiete, unter einer aus dem Verein hervorgegangenen und von ihm anerkannten Obergewalt, ohne deren Dasein der Zweck dieses ewigen Vereins, der Staatszweck, nicht erreicht werden kann. — Dieser besteht in der Forterhaltung der Herrschaft des Rechts über und für alle Glieder des Vereins, und in der denselben zu verbürgenden Möglichkeit freier, ungestörter sittlicher und geistiger Ausbildung, so wie in der Beförderung dieser. Hierdurch wird der Staat, — in welchem, wie in jeder Anstalt auf Erden, nicht die Idee eines letzten Zwecks liegen kann, — wieder das Mittel zur Erreichung des, in der höchsten moralischen und intellectuellen Vervollkommnung liegenden, Zwecks der gesammten Menschheit.

Wie uns aber die Geschichte lehrt, daß der Staat nicht ein Ergebniß unmittelbarer göttlicher Offenbarung ist; auf gleiche

Weise zeigt sie uns auch, daß er eben so wenig ein bloßes Kunst-
 erzeugniß menschlicher Vernunft ist, — sondern vielmehr nur als
 das naturnothwendige Resultat der allgemeinen Entwicklung des
 in der Menschheit liegenden ethischen Princips betrachtet werden
 muß. Diese Entwicklung, — welche nach zufälligen äußeren Verhält-
 nissen (oder vielleicht auch nach in der Natur der verschiedenen
 Menschenrassen begründeten Verschiedenheiten) bald schneller, bald
 langsamer vor sich geht, — muß, wenn sie bis zu einer gewissen
 Stufe gelangt ist, auf dieser stehen bleiben, oder gar wieder hin-
 absteigen, wenn sie nicht von da an durch das Zustebentreten des
 Staats beschützt und befördert wird. — Der Staat entsprang
 daher nicht völlig ausgebildet aus dem Nichts, wie Pallas dem
 Haupte des Zeus, — er war nicht uranfänglich da, sondern hat
 ein sichtbares Werden in der Zeit; wenn wir auch dieser allmähli-
 gen Entstehung nicht durch alle Stadien derselben mit historischer
 Gewißheit folgen können. — Wie, bei aller Analogie, dennoch ver-
 schieden auch die uns etwa bekannt gewordenen äußeren Gründe
 der Bildung der schon untergegangenen oder noch bestehenden
 Staaten sein mögen, so werden wir doch — (wenn wir nicht die
 Geschichte der Menschheit als das Resultat des launenhaften
 Spiels des Zufalls betrachten wollen, sondern in ihr ein großes,
 ewiges Drama sehen, dessen Beginn, Entwicklung und Schluß
 vom Weltenschöpfer vorausbedacht, dessen handelnde Personen die
 sich ewig erneuernde Menschheit, und dessen Gegenstand die durch
 alle Wechselfälle immer steigende allmähliche höchste geistig-sittliche
 Bervollkommnung derselben ist) — eine Identität der inneren
 Gründe der Staatenbildung erkennen. Sie besteht eben in jener
 nothwendigen allmählichen Entwicklung des, im Menschengeschlechte
 liegenden, ethischen Princips.

Eine ähnliche Gleichheit, oder wenigstens doch Analogie, zeigt
 uns aber auch die Geschichte, — oder läßt sie uns mehr oder
 minder mit Gewißheit vermuthen, — in den äußerlich erkenn-
 baren, sich aus einander entwickelnden Zuständen, welche der
 Erscheinung des Staats vorausgehen.

§ 2.

Suchen wir uns nun, — nach dem, was die Geschichte erweist oder vermuthen läßt, oder was hiervon die Vernunft als das Wahrscheinlichste, in der Natur des Menschen Begründetste, bezeichnet, — jene Stadien der Entwicklungsgeschichte des Staats in Bezug auf den Gegenstand dieser Schrift zu vergegenwärtigen, so wird uns überall zuerst der Mensch entgegentreten, als den Keim der ganzen späteren Entwicklung in sich tragend, und die Familie, als das Urbild des Staats, aus welcher, wie Nester aus einem Stamme, sich wieder neue Familien bilden, die selbst wieder ähnliche Zweige treiben müssen.

Wie nun der Mensch, der Vater, die Interessen seiner Familie und später auch die ihrer Sprößlinge wahrnahm, als sein Recht und seine Pflicht, — so mochte, nach dem Tode dieses Stammvaters und natürlichen Herrschers über seine Abkömmlinge, bei weiterer Verzweigung der Geschlechter, der Älteste des ältesten Geschlechts im Stamme, oder der Senior des Stammes, in der Folgezeit wohl ein ähnliches Recht und eine ähnliche Pflicht zur Wahrnehmung der Angelegenheiten des ganzen Stammes ansprechen, oder von seinen Vätern überliefert erhalten, und mit Einwilligung der Stammgenossen ausüben. Diese seine Häuptlingschaft verhinderte aber nicht, daß jeder Familienvater selbst die Angelegenheiten seines Hauses, der Seinigen besorgte, — daß die Familienväter, die zu einem Geschlechte gehörten, wenn auch vielleicht unter oberster Leitung des Geschlechtsältesten, doch ohne irgend welche fremde Einwirkung, gemeinschaftlich ihre etwaigen Gemeininteressen versahen, — daß endlich im Allgemeinen der Stamm, die Horde, sich eigentlich selbst verwaltete; wenn man die Wahrnehmung so wenig complicirter Interessen, diese einfache Beforgung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten des Stammes, Verwalten nennen kann. Dem Stammhäuptlinge blieb also nur die Oberanführung der Horde auf ihren Zügen, oder gegen einen andern feindlichen Stamm, und etwa die endliche Schlichtung der Streitigkeiten unter den Stammgenossen überlassen. Dieses Verhältniß ent-

wickelte sich um so natürlicher, als der Zustand der Rohheit einer Nomadenhorde, die geringe Complication der Interessen ihrer Glieder, und der, besonders in einem solchen Naturzustande, im Menschen liegende Unabhängigkeitsinn, eine andere Art der Verwaltung, wie etwa durch vom Stammältesten oder Stammfürsten dazu angestellte Beamte, als nicht von der Nothwendigkeit, dem Bedürfnisse — der einzigen Triebfeder in einem solchen Zustande der Gesellschaft — gegeben, durchaus unmöglich machen.

§ 3.

Diese wahrhaft patriarchalische Herrschaft des Stammhauptes konnte aber natürlich nicht von Dauer sein, theils durch die unvermeidlichen Streitigkeiten um dieselbe, wenn durch die Länge der Zeit der Grad der Abstammung vom ersten Stammvater ungewiß wurde; theils durch aus anderen Ursachen entstandene innere Kämpfe, wie sie in einer solchen Horde und überall, wo kein fester Rechtszustand, keine Selbsterkenntniß der menschlichen Gesellschaft, mit einem Worte, kein Staat in die Erscheinung getreten ist, unvermeidlich sind; theils durch die ebenso natürlichen und unvermeidlichen Kämpfe der verschiedenen sich begegnenden Horden unter einander, wo dann die siegende die besiegte vernichtete, zersprengte, oder in sich aufnahm.

So folgte denn bald die Horde nicht mehr dem angeborenen Stammfürsten, dem directen Abkömmlinge der ältesten Linie der Nachkommen des Stammvaters, — sondern, nach Maaßgabe der Umstände, entweder einem glücklicheren Seitenverwandten, — oder einem kühnen Emporkömmlinge, der sich durch List oder Gewalt an ihre Spitze stellte, — oder einem von ihr selbst, auf immer oder nur auf die Dauer gewisser Züge, Unternehmungen, gewählten Helden oder Weisen, — oder aber dem sie besiegenden Häuptlinge einer andern Horde.

Das neue Verhältniß konnte aber, so lange das Nomadenleben fortbauerte, in der, durch natürliche Vermehrung, durch Einverleibung

anderer Stämme oder Geschlechter, angewachsenen Horde von keinem, oder doch nur von einem sehr geringen, Einflusse auf das Verwaltungswesen seyn, — wenn wir diese Bezeichnung auf Zustände, die ihn eigentlich nicht verdienen, anwenden. Er bestand vielleicht etwa in einer größeren Unterordnung der Besiegten, so wie in dem Entstehen einer geregelteren Anordnung in Hinsicht auf die Verhältnisse der einzelnen Geschlechtsältesten, oder Häupter besonderer Abtheilungen der Horde, zu dem gemeinschaftlichen Oberhaupte; da mit dem Aufhören der eigentlichen patriarchalischen Herrschaft auch das, das Ganze umschlingende, verwandtschaftliche Band mehr oder weniger gelöst war, und daher an die Stelle desselben andere zeitgemäße Mittel zur Fort-erhaltung des Verbandes der Horde treten mußten. Dieses Mittel aber mochte oft das Princip des Despotismus in sich tragen, besonders dort, wo, wie erwähnt worden, ein kühner Emporkömmling auf unrechtmäßige Weise sich der Gewalt über die Horde bemächtigt hatte, und sie daher auch wieder nur durch Gewalt behaupten konnte. Dazu vermochte am meisten Kriegsglück und listige Gewinnung der Priester beizutragen, wodurch denn diese unrechtmäßige Macht des neuen Oberhauptes auf zwei mächtige Pfeiler, nämlich Waffen und — wenn auch falsche — Religionsbegriffe begründet wurde.

Im Allgemeinen wird aber dieser Despotismus sich mehr in einzelnen Handlungen geäußert haben, in dem Zusammenhalten des Ganzen durch Furcht, als durch wesentliche Veränderungen in den hier in Betracht kommenden Verhältnissen.

§ 4.

Sobald aber nun, im Verlaufe der Zeit, die Horde sich auf einem bestimmt begrenzten Landgebiete festsetzte, in der Absicht, es nicht mehr zu verlassen, sondern den Besitz desselben gegen jeden fremden Eingriff zu bewahren; — sobald geordneter Ackerbau entstand (denn auch im Nomadenleben kann Bebauen des Bodens vorkommen), und, in Folge dessen, die Zerstückelung des Gebiets zu festem Eigenthume Einzelner oder des Ganzen; — so ging eine neue Lebensperiode für

bieselbe an, — sie ward zum Volke. — In Folge des Ackerbaues entstanden allmählig neue Bedürfnisse, und dadurch wieder neue Zweige des Erwerbs, besonders sobald alles Land in Sonder- oder in Volks-Eigenthum übergegangen war, und die Landlosen andere Mittel der Unterhaltgewinnung suchen mußten. Hieraus aber entwickelte sich nothwendig — schneller oder langsamer, je nach der Eigenthümlichkeit des Volks — eine immer steigende Reibung und Durchzweigung der verschiedenen, zuerst nur größtentheils rein materiellen, Interessen, und damit zugleich der — wenn auch nur in der Gesinnung des Volks ausgesprochene — Wunsch nach gesicherteren und bestimmteren Rechtsverhältnissen.

So wie nun ein solcher verhältnißmäßig geordneter Rechtszustand eintritt, oder auch nur das im Geiste und in der Gesinnung des Volks fest wurzelnde Bedürfnis eines solchen, tritt der Staat ins Leben, — d. h. die Reife des Volks, sich allmählig zu jener Zweckerstrebung auszubilden, welche das Wesen des Staats ausmacht. Wie gesagt, sind es anfangs nur mehr die rein materiellen Interessen, nach deren gesicherterer Förderung getrachtet wird. Allein es werden auch die geistigen Interessen, je nach der Volkseigenthümlichkeit und den historischen Verhältnissen (wo besonders der obenerwähnte Despotismus als entgegenwirkende Kraft in Betracht kommt), in längerer oder kürzerer Zeit, aber immer endlich sich Bahn brechen. Das Volk wird immer mehr zur Selbsterkenntnis gelangen, zur Erkenntnis, daß es was Höheres giebt, als die ungestörte Befriedigung der materiellen Bedürfnisse. Es wird einsehen und fühlen lernen, daß die moralisch-intellektuelle Cultur das wahre Lebenselement jedes Volks ist, — daß endlich die Möglichkeit der freien, ungestörten, Erstrebung der Menschheitszwecke, den wahren Sinn jeder Staatsverbindung bildet.

§ 5.

Gehen wir aber wieder darauf zurück, wie, mit der festen An siedelung der Nomaden, diese zum Volke werden, so leuchtet ein,

daß, mit dem Entstehen so vieler neuen sich einander durchkreuzenden Interessen, auch ein neues Verhältniß, in Hinsicht auf das Oberhaupt der gewesenen Horde sich bilden mußte. Das aus der Horde hervorgegangene Volk verlangt mehr, als einen bloßen Führer in der Schlacht, als einen letzten Richter und Strafebringer bei Streitigkeiten; es bedarf einer festen, geordneten Obergewalt, welche im Stande sei, dasselbe nach Außen hin zu schützen, die Wahrnehmung der gesammten Volksinteressen zu beaufsichtigen und zu leiten, und endlich insbesondere den erstrebten Rechtszustand zu begründen und zu erhalten. Die Wege, auf welchen die verschiedenen Völker dieses Bedürfniß zu befriedigen suchen, sind natürlich verschieden; ja dieses Bedürfniß kann vielleicht nicht einmal sich in der Gesinnung des Volkes aussprechen, wo dessen Geist durch den Druck des Despotismus erdödtet worden. Immer aber wird sich, diesem wenigstens naturgemäßen Streben gegenüber, ein Streben des bisherigen Oberhauptes (sei er es als Stammesfürst, durch Recht des Stärkern, oder durch Wahl) entwickeln, seine alte Gewalt nicht nur ungeschmälert zu erhalten, sondern auch, den neuerwachsenen Verhältnissen gemäß, zu vermehren. Hieraus entsteht aber nothwendig eine, entweder mehr oder weniger äußerlich erkennbare, oder bloß in der Gesinnung des Volks erscheinende, dauernde Reibung zwischen Oberhaupt und Volk; aus welcher dann, bald allmählig und unmerklich, bald durch innere Unruhen, bald durch offenen Bürgerkrieg, entweder eine in das Wesen des Volks übergehende Despotie, wie in Asien, oder aber eine neue Gestaltung der Dinge hervorgeht, durch welche zugleich ein sichererer Rechtszustand und also der Staat entsteht. Es bildet sich nämlich eine geordnete Staatsgewalt (Obergewalt), welche nach bestimmten Gesetzen und Gewohnheiten, und meist mehr oder minder in ihrer Macht beschränkt, das Volk beherrscht, — wie wir Solches bei den Anfängen der im Mittelalter entstandenen europäischen Staaten zu beobachten, oder doch zu vermuthen vermögen, welche Staaten auch von nun allein in Betracht kommen können, weil ihre allmählig innere Ausbildung einen eben so übereinstimmenden Character hat,

als dieser von dem Character der Ausbildung der Reiche anderer Welttheile verschieden ist.

§ 6.

Sehen wir hier ganz von der Verschiedenheit der Erscheinungen ab, in welche überhaupt sich die Staatsgewalt ausbilden kann, und betrachten nur die in den neueren europäischen Staaten vor ihrer ersten Bildung an vorherrschende monarchische Form, — so zeigt sich uns Folgendes als das ungefähre Bild der Gestaltung der inneren Verhältnisse, der Verwaltung der Staaten. — Wie im Zustande des Nomadenlebens, die einzelnen zu einem Geschlecht gehörenden, oder durch andere Verhältnisse einander näher gestellten Familien, ihre gemeinsamen Interessen selbst gemeinschaftlich wahrnahmen, — so bildete sich bei der festen Ansiedelung ein ähnliches Verhältniß im Volke, nur, wegen der Ansässigkeit, in noch bestimmteren Umrissen. Denn wenn auch nun vielleicht der Familienverband, die Geschlechtsverwandtschaft, als Princip solcher Vereinigungen vorherrschend blieben, so mußte doch, durch die feste Ansiedelung, der Grund und Boden (d. h. der Grundbesitz in einem bestimmten Landumfange) bald vorzugsweise die Grundlage derselben werden, da hier die große Gemeinsamkeit der Interessen so viel überwiegender ist, als bei dem, mit der Zeit immer lockerer werdenden, verwandtschaftlichen Verbände. Es bilden sich also im Volke, zwischen den Bewohnern jeder der verschiedenen, bestimmt gegen einander begrenzten Localitäten, — in welche das Gebiet des Volks durch geographische Verhältnisse, durch Zufall, oder durch Ansiedelung verwandter Familien, als zerfallend angesehen wird, — ursprünglich wenigstens auf Grundbesitz basirte ewige Verbindungen, Verbände, zu gemeinsamer Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Interessen. — Im Allgemeinen wird diese Wahrnehmung von den Gliedern des Verbandes einer, aus ihrer Mitte hervorgegangenen, Verwaltung übertragen; jedoch so, daß dieselbe in allen ihren Anordnungen von dem Willen jener abhängig ist, und nach bestimmten Zeitperioden gewöhnlich erneuert wird. Auf diese Weise

entstehen die Gemeinheiten oder Gemeinden vor, und zugleich mit dem Staate. Sie gehen, wie er, aus der naturgemäßen Entwicklung der menschlichen Gesellschaft hervor, und sind also ursprünglich keine Institution, die von der Staatsgewalt ausgeht, sondern im Allgemeinen immer älter als diese, oder doch wenigstens mit ihr zugleich entstanden.

Die sich neu gestaltende, oder wenigstens eine festere Gestalt annehmende Staatsgewalt findet also dieses, aus dem in der menschlichen Natur begründeten Einigungsprincipe hervorgegangene, Gemeinbewesen schon vor, das in verschiedenen Abstufungen, von kleineren zu immer größeren Kreisen, die aber wieder unter einander in Verbindung stehen, den ganzen Staat umfaßt. Je nach der Größe dieses, und je nachdem derselbe sich aus einem besondern Volksstamme gebildet, oder ein, durch Eroberung oder andere Verhältnisse entstandenes, Aggregat von verschiedenen kleineren Staaten und Staatstheilen ist, — wird er entweder aus einer oder aus mehreren großen Gemeinheiten bestehen; im letzteren Falle also, nach einer andern Bezeichnung, aus verschiedenen Provinzen, welche, mit geringerer oder größerer Festigkeit und Innigkeit des Zusammenhanges, den Gesamtstaatsverband bilden.

Dieser steht nun, als Ganzes, unter der obersten Staatsgewalt, welche in ihm den Rechtszustand aufrecht zu erhalten hat, und die äußeren, wie die inneren Angelegenheiten des Volks verwaltet.

§ 7.

Was nun die letzteren, die inneren Angelegenheiten des Volks, betrifft, die natürlich hier allein in Betracht kommen: so haben wir gesehen, daß das Volk dieselben eigentlich in den einzelnen Gemeinheiten selbst verwaltet, wenigstens daß das Gesamtinteresse jeder einzelnen kleineren oder größeren Gemeinheit, so wie das Sonderinteresse ihrer einzelnen Glieder, so weit es zu einer Angelegenheit der Gesamtheit gemacht werden kann, — auch von

dieser selbst unmittelbar, oder von aus ihr und durch ihre Wahl berufene Personen verwaltet wird. Somit bleiben also der Staatsgewalt eigentlich nur: die allgemeine Aufsicht über diese Verwaltung in den Gemeinheiten, über diese Selbstverwaltung des Volks, und überdies die Leitung und Wahrnehmung derer Gesamtinteressen, welche über den Kreis der den einzelnen Gemeinheiten möglicher Weise zu lassenden Befugnisse, und über die von ihnen anzuwendenden Kräfte hinausgehen, oder überhaupt mehr oder bloß im Verhältnisse zum ganzen Staate, als einer großen Gemeinheit gedacht, eine Bedeutung haben; — und endlich die Verhütung oder wenigstens Beseitigung etwaiger Collisionen zwischen Interessen der einzelnen Gemeinheiten, unter einander, oder mit denen der Staatsgesammtheit. Aber selbst in den Grenzen ihrer auf diese Weise engumschriebenen Befugnisse, war die Staatsgewalt noch oft beschränkt durch Versammlungen der wehrhaften Männer des Volks, oder deren Abgeordneten, der Ältesten, — oder auf welche andere Art solche Versammlungen zusammengesetzt waren, aus denen im Verlaufe der Zeit, nach vielfachem Wechsel der Verhältnisse, sich in den meisten germanischen Staaten durch die römisch-christliche Kirchenverfassung, das Feudalwesen und auch wohl nicht ohne großen Einfluß des Steuerwesens, unter sehr verschiedenen Namen, eine Volksvertretung, die allgemeinen Landstände ausbildeten, bald für den ganzen Staat, bald für einzelne, gewöhnlich aber nicht sehr fest zusammenhängende, Theile desselben.

Auf diese Weise konnte, beim ersten Beginne der Staaten, natürlich die Zahl derjenigen, welche dem Begriffe der, von den Fürsten ernannten, Verwaltungsbeamten der neueren Zeit entsprächen, nur sehr geringe sein. Sie bestand zum größten Theil nur aus einigen obersten, unmittelbar unter dem Fürsten die Verwaltung leitenden Beamten, meist hohe Hofbeamte und Geistliche, und den Ministern der neueren Zeit kaum vergleichbar; den Verwaltern in den meist sehr eingeschmolzenen, Domainen gewordenen, Erbländern des Fürsten; dann, nach ihren verschiedenen Abstufungen

unter einander, den verschiedenartigen Statthaltern der einzelnen Landestheile, welche meist zugleich auch das Richteramt und insbesondere die Heerführung in denselben hatten, und aus welchen allmählig, mit immer größerer Ausbildung des Feudalwesens, jene zahlreichen Lehnsherren entstanden, die theils mit der Zeit, dem Rechte oder doch der That nach, Landesfürsten wurden, theils ihre frühere Bedeutung allmählig immer mehr verlierend, wirklichen Beamten in noch viel späterer Zeit Platz machten; und endlich einer ebenfalls nicht sehr großen Zahl von Steuerbeamten.

§ 8.

Aus der immer dringender werdenden Nothwendigkeit, eine größere Einheit in dem, durchs Lehnswesen immer mehr zerfallenden Staatsleben, besonders auch zur Stärkung der Macht nach Außen hin, hervorzubringen, — entwickelte sich das steigende Streben der Fürsten, ihre Gewalt, anfangs bloß auf Kosten der übermächtigen Vasallen, bald aber auch auf Kosten der noch übrigen Selbstständigkeit des Volks überhaupt, zu erweitern. Begünstigt durch verschiedenartig wechselnde, in der immer weiteren natürlichen Entwicklung des Staatslebens, eintretende Verhältnisse, ward jenes Streben fast überall, wenn man (in Betreff der beeinträchtigten Selbstständigkeit des Volks) von England und einigen wenigen anderen Ländern absieht, früher oder später mit dem glänzendsten Erfolge gekrönt. Denn während meist die Kräfte jener hohen Vasallen gebrochen, und die zerstückelten Landestheile unter die Einherrschaft des Fürsten vereinigt wurden, gerieth zugleich das, schon früher durchs Lehnswesen sehr bedrängte, Gemeinwesen immer mehr und mehr in Verfall, und ward aus den höheren Kreisen der Verwaltung immer tiefer, bis zu den untersten hinabgedrängt. Nur in den Städten erhielt es sich zwar meistens, besonders wo es mit den, aus der Römerzeit herkommenden, Ueberbleibseln der Municipalverfassungen zusammentraf, entfernte sich aber zum größten Theil von seinem eigentlichen Principe, indem es in Patricierherrschaft ausartete.

Wohl war auf diese Weise die nothwendige Concentration der Staatskräfte erlangt. Allein, wie in allen menschlichen Verhältnissen es schwer ist, das rechte Maaß zu treffen, so wurde es auch hier überschritten, und um desto mehr, als dieses Ueberschreiten des Nothwendigen in dem — wenn auch falschverstandenen — Interesse der Fürsten lag. Statt das Wohlthätige und für alle Zeiten Passende des Gemeindewesens beizubehalten, und es mit den Bedürfnissen einer, den Verhältnissen gemäß, centralisirten Staatsverwaltung in Einklang zu bringen, — vernichtete man es ganz, und so ging denn allmählig die ganze Staatsverwaltung, fast bis in ihre kleinsten Details, unmittelbar in die Gewalt der Fürsten über, welche sie durch von ihnen willkürlich angestellte und willkürlich besoldete Beamte besorgen ließen, die also ursprünglich bloß fürstliche Agenten, fürstliche Diener waren, wenigstens nach den gangbaren Ideen über Verwaltungspolitik. Wie nun die Völker immer mehr durch das sich ausdehnende Steuerwesen mit zahlreich vermehrten Beamten umgeben waren, — die in die innersten Verhältnisse der Staatsgesellschaft natürlich überall eingreifen mußten, — und nun auch die Wirksamkeit der Landstände im Verfolge der Zeit fast überall nichtig geworden war, so wurde die Macht der Fürsten von aller Opposition frei und die Ansicht entstand, daß der Staat als eine Domaine zu betrachten sey. Erhaltung des Glanzes um den Thron und Vermehrung des Gewichts nach Außen hin wurde der eigentliche Hauptzweck der Verwaltung. In dieser Gestaltung der Verhältnisse finden wir die meisten Staaten des europäischen Continents, besonders seit der zweiten Hälfte des 17ten Jahrhunderts bis ins letzte Viertel des 18ten Jahrhunderts.

Nicht zu läugnen ist freilich, daß bereits gegen die Mitte des 18ten Jahrhunderts hin, in manchen Staaten das Bedürfniß nach einer Reconstituierung des alten, durch sein allmähliges planloses Entstehen und durch jene Willkühr verwirrten Verwaltungswesens sich fühlbar machte, und auch hier und da von den Fürsten oder von ihren Ministern verstanden wurde. Allein, an-

statt im Staate einen lebendigen Organismus zu sehen, und danach die Verwaltung zu ordnen, war es (wenn man überhaupt daran dachte) nur die vollkommenste Maschine, die man zu erbauen suchte, und wohl auch, so gut es ging, zu Stande brachte. Ein zahlloses Heer von meist höchst kärglich besoldeten Beamten, — strenge Unterordnung dieser unmittelbaren fürstlichen Diener unter einander, — genaues Eingreifen der vielfach abgestuften Behörden in einander, wie bei Rädern eines künstlichen Uhrwerks, das war die Verwaltungsweise in den Staaten, wo am meisten für die gute Organisation derselben gethan wurde.

§ 9.

Da brach in das alternde, starre Europa die französische Revolution herein. Frankreich wurde durch dieselbe, im Vergleich zu den übrigen Staaten, zu einem Chaos. Allein dieses Chaos war voll inneren Lebens, während die meisten anderen Staaten eine zum Eise gewordenen, nicht viel geringere, chaotische Verwirrung, aber ohne inneres Leben, in ihrer Verwaltung zeigten, oder, selbst im besten Falle, in ihrer Unordnung nur großen Verwaltungsmaschinen glichen. Daher gerieth denn auch beim ersten Anstöße der Republikaner Alles in noch größere Verwirrung, stockte theils völlig oder zerfiel wohl auch ganz, besonders als Napoleon das wilde, gährende, Treiben in Frankreich in einen ruhigeren Strom geleitet, und zum Diener seines Willens gemacht hatte. — Das dumpfe Starren, das über einem großen Theile des europäischen Continents gelagert war, lösete sich. In vielen Ländern erwachten die Völker aus ihrem langen Schlafe, und ein neues, frisches Leben durchdrang die größte Hälfte des civilisirten Europa. — Fürsten und Völker erkannten, wenn auch oft aus verschiedenen Gesichtspuncten, daß der alte, meist zerfallene, Verwaltungsschlenbrian nicht mehr haltbar, nicht mehr zeitgemäß war. — Es fragte sich aber, was man an die Stelle setzen sollte. — Indessen hatte Napoleon, in Frankreich, den Geist der Revolution völlig in die engen Bande einer, aufs höchste getriebenen, Centralisation eingezwängt.

Der gute Erfolg dieser seiner Verwaltungsweise für die Beruhigung Frankreichs und für die Erweiterung seiner Macht, veranlaßte, daß jene Verwaltungsorganisation nun das mehr oder weniger genau befolgte Vorbild für die, mit den despotischen Grundsätzen derselben einverständenen, Reorganisatoren wurde. Theils aber wurde sie auch durch Napoleon's gekrönte Präfecte, auf seinen Befehl, in einigen Ländern eingeführt, um hier mit dem Aufhören französischer Herrschaft wieder zu verschwinden, oft freilich nur, um dem noch unseligeren alten Verwaltungszustande Platz zu machen. Manche andere Staaten blieben ganz ohne allen Wechsel beim alten Schlendrian, oder schlugen zur Erlangung einer geordneteren, besseren Verwaltung, mit minder oder mehr Glück, andere Wege ein, von denen Preußen wohl den — wenigstens vergleichungsweise — besten erwählt hat.

§ 10.

Als, nach dem Sturze Napoleon's, allgemeiner Friede eintrat, thaten sich neue Ansichten, neue Bedürfnisse überall kund, und viele Fürsten begannen einzusehen, daß sie das Wohlsein ihrer Völker nur begründen konnten, indem sie ihnen feste Garantien gaben gegen die Wiederkehr der alten, grenzenlosen Verwirrung der Verwaltung, und gegen das damit in Verbindung stehende Heer von Mißbräuchen, so wie überhaupt gegen die vielfache Willkühr, welche so lange und so schwer auf ihnen gelastet hatte. Es soll hier weder der Versuch gemacht werden zu zeigen, was zur besten Erreichung dieses Zwecks hätte gethan werden sollen, noch soll zusammengestellt werden, was wirklich in dieser Absicht geschehen ist: vielmehr gilt es hier nur der Betrachtung von drei, mit dem Gegenstande dieser Schrift in naher Beziehung stehenden, Grundsätzen, denen man in dieser Hinsicht insbesondere folgen mußte, und denen man auch wirklich meist zugleich — gleichviel in welcher Art und in welchem Grade der Anwendung — aber doch immer gefolgt ist, um das Staatsleben den, durch die Zeit veränderten, Bedürfnissen der Regierungen wie der Völker gemäß umzuwandeln.

Diese drei Grundsätze sind: 1) Rückkehr zum Principe des Gemeindewesens, indem man die Ueberbleibsel desselben im Staatsleben wieder auffrischt und zeitgemäß ausbildet, oder — wo dasselbe völlig in den Stürmen der Zeit untergegangen — es, den jetzigen Bedürfnissen gemäß, wieder ins Staatsleben einführt.

2) Zeitgemäße Umgestaltung der, noch aus früheren Jahrhunderten sich erhalten habenden, Landstände in auf Verfassungsurkunden begründete Volksvertretungen; oder aber, eine völlig neue Erschaffung derselben auf Grundlage der geschichtlichen Entwicklung des Volks, und den Bedürfnissen der Zeit angepasst; wenn entweder die früheren Landstände schon seit längerer Zeit völlig untergegangen, oder dergleichen wohl auch gar nicht förmlich dagewesen, — sich aber jetzt das Bedürfniß und die Zeitmäßigkeit von solchen Institutionen, durch die vom Volke erlangte geistig-sittliche Bildungsstufe, ausspricht.

3) Neben genauer gesetzlicher Feststellung der Verwaltungsnormen überhaupt, insbesondere eine bestimmte, den Staatsverhältnissen angemessene Gesetzgebung über die Stellung der Staatsverwaltungsbeamten im Staate, — deren Grundsätze eben den eigentlichen Gegenstand dieser Schrift ausmachen.

§ 11.

Jeder dieser drei Grundsätze ist für die Umgestaltung des Staatslebens von der höchsten Wichtigkeit, jedoch in verschiedenem Maaße. — Die Repräsentativverfassung, wo sie als zeitgemäß erscheint, ist insofern am wichtigsten, als sie die beiden anderen Grundsätze ins Leben rufen, jedenfalls, wenn sie schon bestehen, ihnen den besten Schutz gewähren kann. Dagegen ist sie wieder andererseits ohne das Gemeindewesen, mehr oder minder, aber immer, ein Gebäude ohne festes Fundament; wie überhaupt das Gemeindewesen die einzig mögliche dauerhafte Grundlage eines gesunden, kräftigen, sich stets weiter ausbildenden Staatsle-

bens ist. Denn: „der Gemeindeverband ist die natürliche Grundlage des Staatsverbands,“ — sagt mit Recht das Württembergische Edict über Organisation der unteren Staatsverwaltung, vom 31. Dec. 1818. ¹⁾ — So wichtig dagegen auch an und für sich der dritte Grundsatz (über die Stellung der Verwaltungsbeamten) ist, so ist er doch — im Verhältnisse zum Einfluß der beiden anderen betrachtet — nur von secundärer Wichtigkeit; besonders indem er, erst durch die Art und die Ausdehnung ihrer Anwendung, das Maaß für die seinige finden kann. Das Verhältniß zwischen Repräsentativverfassung und Gemeinwesen näher auszuführen, gehört nicht hierher, so wie überhaupt nicht eine nähere Betrachtung des Einflusses der ersteren auf die Verwaltung, mit Ausnahme des später zu betrachtenden Verhältnisses zur Stellung der Verwaltungsbeamten. — Wohl aber muß das Gemeinwesen in seinem Verhältnisse zur Verwaltung des Staats betrachtet werden, weil daraus sich die Art der Stellung der Beamten in der Staatsverwaltung (als das System der von der Regierung aufgestellten Behörden betrachtet) ergibt. Hier müssen wir nun für diese, um einen schlagenden Gegensatz für das Gemeinwesen zu gewinnen, die aufs strengste, bis in die letzten Einzelheiten der Verwaltung, durchgeführte Centralisation als Princip annehmen.

¹⁾ Pölig. Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit. 2te Auflage I. p. 428.