

## § 9.

## Fortsetzung.

In Frankreich hatte die Revolution die Verwaltungsorganisation, wie sie das ancien régime geschaffen, kurzer Hand beseitigt und den Versuch gemacht, nach rein theoretischen Gesichtspunkten eine neue Organisation aufzubauen. Aber dieser Versuch führte nur zur völligen Desorganisation der Staatsverwaltung. Erst als im Jahre 1799 Napoleon Buonaparte die Zügel des Staats ergriffen, ward von ihm in dem großen Gesetze vom 28. Pluviose VIII. (18. Februar 1800) eine neue Grundlage der französischen Staatsverwaltung gelegt, eine Grundlage, auf der sie ihrem Wesen nach noch heute ruht. Die Centralisation des modernen Staats, welche schon im 17. Jahrhundert von Richelieu und Ludwig XIV. gegründet, die aber vor der Revolution durch die Trümmer des Mittelalters, die den französischen Boden noch bedeckten, in ihrer Ausbildung gehemmt worden war, sie ward von dem ersten Consul mit strenger Folgerichtigkeit in dem modernen Frankreich durchgeführt. In wenigen einfachen Sätzen waren die Grundzüge enthalten und ein Muster gegeben, das in seiner Einfachheit überall anwendbar schien, wie es durch die glänzenden Resultate, die es in der Hand Napoleon's erzielte, zur Nachahmung reizen mußte.

Die Vasallenstaaten, die durch Napoleon in Deutschland gegründet worden waren, mußten, da sie thatsächlich nichts anderes waren als französische Provinzen, von vornherein die französische Verwaltungsorganisation annehmen. Aber auch die süddeutschen Rheinbundsstaaten, denen die Aufgabe zu Theil geworden war, ihre neuen Erwerbungen mit den bisherigen Besitzungen zu einem einheitlichen Ganzen zu verschmelzen, fanden hierzu kein geeigneteres Mittel als die Nachahmung der französischen Organisation. Nur vor der Trennung der Justiz von der Verwaltung in den unteren Instanzen schreckten sie zurück.<sup>1)</sup>

In Preußen ward durch Stein und Hardenberg in den Jahren 1807 bis 1812 die Reform der gesammten Verwaltungsorganisation vollzogen. Während aber die Rheinbundsstaaten sich mit einer einfachen Übertragung der französischen Gesetze begnügten, entnahmen die Preussischen Staatsmänner zwar diejenigen Prinzipien, welche dem Wesen und den Bedürfnissen des modernen Staats entsprachen, der napoleonischen Gesetzgebung, aber sie wollten zugleich durch Dezentralisation der Verwaltung die Provinzialbehörden zu selbständigem Leben und Wirken berufen und befähigen, sie

1. So erfolgte in Bayern durch die V. v. 29. Okt. 1806 über die Ministerialorganisation und durch die Konstitution v. 1. Mai 1806, in Württemberg durch das Organisationsmanifest v. 18. März 1806, in Baden durch das Organisations-Edikt v. 26. Nov. 1809 die Reorganisation der Verwaltung nach französischem Vorbilde und die Eintheilung des Staats in möglichst gleiche administrative Bezirke ohne Rücksicht auf die bisher bestandenen Eintheilungen.



wollten dem freien Staatsbürgerthum einen Antheil an der öffentlichen Verwaltung gewähren, um in den Unterthanen die Hingabe an das Gemeinwesen und Vaterlandsliebe zu wecken und zu stärken, sie wollten durch Herstellung der Selbstverwaltung die Städte zu selbständigen und leistungsfähigen Gliedern des Staats machen; sie wollten endlich durch die Organisation der Behörden selbst einen Schutz gegen Willkürlichkeiten und Mißbrauch der Amtsgewalt gewähren. Nicht nach allen Richtungen hin ist es ihnen gelungen, ihr Programm zu verwirklichen.<sup>1)</sup> Insbesondere ward der Plan, die Staatsbürger zur Theilnahme an der Staatsverwaltung heranzuziehen, nach einem schwächlichen Versuche wieder aufgegeben. Dagegen wurden in den großen Verordnungen vom 16. und 26. Dezember 1808 die Reform der Central- und Provinzialbehörden mit Entschlossenheit durchgeführt. An Stelle der schwerfälligen Kollegien, die bisher die obersten Behörden gebildet hatten, traten Minister, deren Zuständigkeit sich über das gesammte Staatsgebiet, aber nur über einen einzelnen Zweig der Staatsverwaltung ausdehnte. In den Mittelbehörden ward nicht das französische Präfectensystem eingeführt, sondern das Kollegialsystem beibehalten, ihre Verfassung aber reformirt und ihnen eine selbständige Wirksamkeit gegeben. Die Justiz ward von der Verwaltung getrennt und nur die Patrimonialgerichtsbarkeit der Gutsherrn, obwohl Stein deren Aufhebung für eine nothwendige Reform erklärt hatte, blieb bestehen.<sup>2)</sup>

In Folge der großen Territorialveränderungen, welche durch die Befreiungskriege und die Beschlüsse des Wiener Kongresses eintraten, war in allen Staaten eine Fortbildung der Behördenorganisation erforderlich geworden. Dieselbe wird in Preußen namentlich gekennzeichnet durch die Neueintheilung des gesammten Staatsgebiets in Provinzen und Regierungsbezirke und durch die allgemeine Einführung des Instituts der Oberpräsidenten; in den Mittelstaaten aber durch Aufgeben des Präfectensystems und durch die Organisation der Mittelbehörden zu Kollegien.

Diese großen, in den beiden ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts durchgeführten Reformen hatten in den deutschen Staaten ein wohlgeordnetes Verwaltungssystem hergestellt, dessen Träger das berufsmäßige Beamtenthum

1) Vgl. hier überall das vortreffliche, mehrfach erwähnte Buch von E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg 1881. Auf die Einzelheiten ist später des Näheren zurück zu kommen, da die Gesetzgebung der Jahre 1807 bis 1812 die Grundlage der heutigen Verwaltungsorganisation bildet.

2) Dieselbe ward erst auf Grund des Art. 40 der Verf. v. 5. Dez. 1848 durch die Verordnung v. 2. Januar 1849 aufgehoben. Auch in den Mittelstaaten ward die Patrimonialgerichtsbarkeit erst in den Jahren 1848 bis 1850 aufgehoben. Bayern, Gef. v. 4. Juni 1848; Hannover, Gef. v. 8. Nov. 1850 § 8; Kurhessen, Gef. v. 13. Nov. 1849; Württemberg, Gef. v. 4. Juli 1849; Hessen, Gef. v. 7. Aug. 1848. In Sachsen erfolgte die Aufhebung erst durch Gef. v. 11. Aug. 1855. In einzelnen Kleinstaaten bestand die Patrimonialgerichtsbarkeit noch fort, bis sie durch das Reichsgesetz über die Gerichtsverfassung v. 27. Januar 1877 § 15 beseitigt ward.



war. Ward dem Adel thatſächlich auch noch ein Vorzug bei der Beſetzung der höheren Stellen eingeräumt, ſo konnte er doch auch dieſen Vorzug ſich nur ſoweit bewahren, als er ſelbſt in die Reihen des berufsmäßigen Beamtenthums eintrat. Das Beamtenthum war die regierende Klaſſe geworden, der deutſche Staat ein Beamtenſtaat, in welchem für die Selbſtverwaltung nur in den Gemeinden noch eine Stätte ſich fand. Waren dadurch auch die Ideen, die der Freiherr von Stein in den Jahren 1807 und 1808 gehegt hatte, nicht verwirklicht, war dadurch auch die politiſche Entwicklung des Volkes gehemmt, ſo erwarb doch das deutſche Beamtenthum durch ſeine Kenntniſſe, ſeine Gewiſſenhaftigkeit und Pflichttreue die Fähigkeit, die politiſche Führerſchaft der Nation zu übernehmen. Je mehr aber Wohlſtand und Bildung des Volkes wuchſen, um ſo mehr verlor die Bevormundung des Volkes durch die Bureaukratie ihre Berechtigung. Durch die Entwicklung des Verfaſſungslebens und die damit in Verbindung ſtehende Ausbildung geſchloſſener politiſcher Parteien waren die Vorausſetzungen, unter denen in der erſten Hälfte des Jahrhunderts das Beamtenthum die Staatsverwaltung geführt hatte, geändert worden. Die Behörden wurden in die Kämpfe der politiſchen Parteien hineingezogen und verloren damit die Fähigkeit, als unparteiſche Richter das öffentliche Recht zu handhaben und Streitſachen des öffentlichen Rechts zu entſcheiden.<sup>1)</sup> Die durch die große Zahl der Inſtanzen verurſachte und durch die Neigung der Bureaukratie zu Schreibereien verſtärkte Schwerfälligkeit der Verwaltung war läſtig für die Bevölkerung und hinderte den Staat, den neuen Aufgaben, die ihm die großartige und nach manchen Richtungen hin gefahrvolle Entwicklung der materiellen und ſozialen Verhältniſſe ſtellten, gerecht zu werden. Vor allem in Preußen, das durch die Erwerbungen des Jahres 1866 und durch die Gründung des deutſchen Reichs der Träger des deutſchen Staatslebens geworden war, erwies die Reform der Verwaltungsorganisation ſich nothwendig. Dieſe Reform, die im Jahre 1872 mit der Kreisordnung begonnen wurde, iſt zwar auch heute noch nicht zu Ende geführt. Noch iſt die Wirksamkeit der Reformgeſetze auf die öſtlichen Provinzen des Staats (mit Ausnahme Poſens) beſchränkt, und noch iſt auch in ihnen ein Abſchluß der Reorganisation nicht erreicht. Doch ſind die Ziele und die Grundzüge der Reform, die künftig in dem ganzen Staat durchgeführt werden ſoll, feſtgeſtellt.

1) Die Trennung der bürgerlichen und Strafrechtspflege von der Verwaltung war in den oberen Inſtanzen überall ſchon in der Zeit von 1806 bis 1814 durchgeführt worden. Dagegen behielten in den Mittelſtaaten die unteren Verwaltungsbehörden noch eine Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Rechtsſtreitigkeiten und namentlich in Polizeiſtrafsachen. Nur in Württemberg war dieſelbe ſchon durch das Edikt v. 31. Dez. 1818 und im Großherz. Heſſen durch die Verfaſſung § 32 und das Geſ. v. 3. Dez. 1821 aufgehoben worden. In den anderen Staaten erfolgte die Trennung der Juſtiz von der Verwaltung in der unteren Inſtanz erſt ſpäter. Kurheſſen, Verfaſſung von 1831 § 112; Hannover, Geſ. v. 5. Sept. 1848 § 9; Schleſwig-Holſtein, V. v. 26. Juni 1867 § 1; Baden, Geſ. v. 5. Juni 1860 und 28. Mai 1864; Bayern, Gerichtsverfaſſung v. 10. Nov. 1861; Sachſen, Geſetz v. 21. April 1873 § 1.



Die erste Aufgabe der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 war es, die Reste des feudalen Staats, die sich in der Patrimonialpolizei der Gutsherrn erhalten hatte, zu beseitigen und damit den Boden für die weiteren Reformen vorzubereiten. Sie hat dann nicht bloß die Kreisverbände reorganisiert und ihnen zu einer wirksamen Thätigkeit die Möglichkeit gegeben, sondern sie hat in weitem Umfang die Organe der Selbstverwaltung an der Staatsverwaltung des Kreises beteiligt und ihnen die Handhabung der Polizeigewalt auf dem platten Lande übertragen. Sie hat ferner den Anfang gemacht, um eine Rechtskontrolle der Verwaltung durch Verwaltungsgerichte einzuführen. Die Reform ward dann durch die Gesetzgebung der Jahre 1875 und 1876 weitergeführt. Die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 bildete die Provinzialverbände nach ähnlichen Grundsätzen um, wie dies die Kreisordnung in betreff der Kreise gethan, und das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 stattete dieselben mit reichen Mitteln zu einer selbständigen Verwaltung aus und legte ihnen die Erfüllung wichtiger staatlicher Aufgaben ob. Zugleich wurden durch die Provinzialordnung in den Instituten der Provinzial- und Bezirksräthe Kollegien geschaffen, in welchen berufsmäßige und Ehrenbeamte gemeinsam in der Staatsverwaltung zu wirken haben. Das Gesetz vom 3. Juli 1875 über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren gab durch die Gründung eines Oberverwaltungsgerichts der Organisation der Verwaltungsrechtspflege ihren formellen Abschluß und bildete das Verfahren weiter aus. Das umfassende Gesetz vom 26. Juli 1876 über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte regelte im einzelnen die Zuständigkeit der neugeschaffenen Behörden. Doch schon nach wenigen Jahren stellte sich bei dem Versuche, diese Gesetzgebung auf andere Provinzen auszudehnen, das Bedürfnis einer Revision derselben heraus. Das Gesetz vom 26. Juli 1880 über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung hatte die Organisation der Behörden der allgemeinen Landesverwaltung in Übereinstimmung mit den bisher durchgeführten Reformen zu bringen versucht, und das Gesetz vom 2. August 1880 über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren eine Revision des Gesetzes vom 3. Juli 1875 gebracht.<sup>1)</sup> Doch hatte hierdurch die Staatsregierung ihre Absichten nicht vollständig erreicht. Das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung ward einer nochmaligen Revision unterzogen in dem Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883.<sup>2)</sup> Dasselbe

1) Die Gesetzgebung der Jahre 1872—1881 siehe namentlich in v. Brauchitsch, Organisationsgesetze der inneren Verwaltung I. 1876, Supplementband 1878; die neuen Preussischen Verwaltungsgesetze I. 1881, II. 1882; Materialien zu den Organisationsgesetzen der inneren Verwaltung, bis jetzt 3 Bde. 1880 u. ff. — Vgl. ferner Gneist, Verwaltungsreform u. Verwaltungsrechtspflege in Preußen 1880.

2) Das Gesetz wird weiterhin als *LVG.* citirt werden.



brachte einerseits eine Vereinfachung der Organisation, indem der Bezirksrath und das Bezirksverwaltungsgericht zu einer Behörde, dem Bezirksausschuß, vereinigt wurden, und nahm andererseits die Bestimmungen über die Organisation der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren in sich auf.<sup>1)</sup> Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte ward geordnet durch das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte v. 1. August 1883.<sup>2)</sup> Beide Gesetze sind für die gesammte Monarchie erlassen, doch treten sie in den Provinzen Posen, Schleswig-Holstein, Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen und in der Rheinprovinz erst in Kraft, wenn für diese Provinzen neue Kreis- und Provinzialordnungen erlassen sein werden.<sup>3)</sup> In einzelnen Punkten ward die Kreisordnung abgeändert durch die Novelle zur Kreisordnung vom 19. März 1881.

Auch in den Mittelstaaten ist in den letzten Jahrzehnten eine Reform der Verwaltungsorganisation unternommen worden. Während Bayern und Württemberg sich darauf beschränkt haben, durch Gründung eines Verwaltungsgerichtshofs eine Rechtskontrolle der Verwaltung einzuführen, hat das Großherzogthum Hessen in seinem Verwaltungsgesetz vom 12. Juni 1874 sich an die Prinzipien der Preussischen Kreisordnung enge angeschlossen. In Baden<sup>4)</sup> und Sachsen<sup>5)</sup> hat die Gesetzgebung in einem, freilich weit geringeren Umfang als in Preußen, der Selbstverwaltung eine Betheiligung an der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten eingeräumt. In Elsaß-Lothringen ist die französische Verwaltungsorganisation im Wesentlichen aufrecht erhalten worden.

## § 10.

### 2) Gliederung der Staatsämter.

Wie in der geschichtlichen Übersicht über die Entwicklung der deutschen Verwaltungsorganisation dargelegt wurde, hat im Laufe dieses Jahrhunderts in allen deutschen Staaten eine Reorganisation der Verwaltung stattgefunden und ist überall eine systematische Gliederung der Verwaltungsorgane durchgeführt worden. Diese systematische Gliederung beruht aber auf der Verbindung mehrerer allgemeiner Prinzipien.

1) Von dem Gesetz v. 3. Juli 1875 / 2. Aug. 1880 über die Verfassung der Verwaltungsgerichte sind nur in Kraft geblieben § 17—30a und § 88 über die Organisation des Oberverwaltungsgerichts. *RVG.* § 154.

2) Das Gesetz wird weiterhin als *Zust. Ges.* citirt werden.

3) *RVG.* § 155; *Zust. Ges.* § 162. Der Zeitpunkt, an welchem in jeder Provinz die Gesetze in Kraft zu treten haben, wird durch Königl. Verordnung bestimmt.

4) Hier geschah dies schon durch das Gesetz v. 5. Okt. 1863.

5) *S.* die beiden Gesetze v. 20. April 1873 über die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung und über die Bildung von Bezirksverbänden.

