

# Arbeitsgemeinschaft für geschichtliche Landeskunde am Oberrhein e.V.

(416.) Protokoll über die Arbeitssitzung am 13. Dezember 2002

Anwesend: **Bräuninger**, D., Karlsruhe; **Dr. Drollinger**, K., Stuttgart; **Dr. Furtwängler**, M., Karlsruhe; **Gorka**, C., Offenburg; **Dr. Herrbach-Schmidt**, B., Karlsruhe; **Dr. John**, H., Marxzell; **Dr. Kaller**, G., Karlsruhe; **Prof. Dr. Krimm**, K., Karlsruhe; **von Krosigk**, R., Florenz; **Kunz**, M., Heidelberg; **de Lange**, A., Karlsruhe; **Moebus**, St., Neckarsulm; **Dr. Müller**, L., Karlsruhe; **Dr. Rödel**, V., Karlsruhe; **Roellecke**, E., Karlsruhe; **Prof. Dr. Roellecke**, G., Karlsruhe; **Schillinger**, E., Karlsruhe; **Prof. Dr. Schwarzmaier**, H., Karlsruhe; **Schwarzmaier**, L., Karlsruhe; **Dr. Schwinge**, G., Durmersheim; **Dr. Wiese**, W., Karlsruhe; **Willock**, M., Baden-Baden.

Vortrag von

**Rüdiger von Krosigk**, Florenz

über

## **Bürokratiekritik und Verwaltungsreform im Großherzogtum Baden im 19. Jahrhundert. Vom Oppositionsprogramm zur Institution: der Bezirksrat**

Die Präsentation geht zunächst auf die Bürokratiekritik und die Diskussion von Verwaltungskonzepten sowie administrativen Organisationsprinzipien im Großherzogtum Baden ein. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion wird auch die institutionelle Entwicklung der inneren Verwaltung in Baden berücksichtigt. Die liberale Verwaltungsreform von 1863 sowie die Tätigkeit und das Wirken des Bezirksrats schließen das Referat ab.

Die Bürokratiekritik und die Diskussion um eine Reform der unteren und mittleren Verwaltungsstellen im Großherzogtum Baden im 19. Jahrhundert lassen sich in ihrer allgemeinsten Form unter der Leitidee ‚Verwaltung im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft‘ fassen. Hierbei möchte ich besonders auf die Bedeutung von Verwaltungskonzepten und administrativen Organisationsformen für die Staats- und Gesellschaftsordnung eingehen. In den 1830er und 1840er Jahren wurde vor allem von der liberalen Opposition die Bedeutung von Organisationsprinzipien wie Partizipation, Kollegialität, Mündlichkeit, Öffentlichkeit, Dezentralisation und Unmittelbarkeit für die Qualität von Verwaltungsentscheidungen und das Verhältnis der Verwaltung zu den Bürgern thematisiert. Es wurden

jedoch nicht nur liberale Verwaltungsgrundsätze entwickelt, sondern auch alternative Verwaltungsmodelle zur bürokratischen Verwaltung eingefordert. Aber auch in der Verwaltung selbst setzte sich zunehmend ein Verwaltungsverständnis durch, das auf der Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse und Verhältnisse sowie einem engen, kommunikativen Verhältnis der Verwaltung zu ihrer Umwelt beruhte. So fanden einige der genannten Organisationsprinzipien auch hier Eingang in Überlegungen zu einer Reform der Kreisregierungen und Bezirksämter.

Hintergrund der Bürokratiekritik bildete die zunehmende Verfestigung und Ausdehnung der staatlichen Verwaltung sowie die immer weitere Bereiche umfassende Normierung gesellschaftlicher Lebensbereiche. Mit Reitzensteins Verwaltungsreformen von 1809 war nach napoleonisch-französischem Vorbild mit Innenministerium - Kreisdirektorium - Bezirksamt eine dreigliedrige, hierarchisch-strukturierte Organisation der inneren Verwaltung nach den Grundsätzen von Zentralisation und Uniformität eingerichtet worden. Die badische Reformdebatte setzte sich aber nicht nur mit der Geschäfts- und Verfahrensordnung der Innenverwaltung auseinander, sondern stellte überhaupt die Kreisregierungen als Mittelinstanz in Frage.

Bevor ich nun aber mit der Entwicklung der Verwaltungsdiskussion hin zum „Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung“ von 1863 fortfahre, um schließlich auf die Institution des Bezirksrats einzugehen, möchte ich noch einige allgemeine Bemerkungen vorwegschicken. So behandelt mein Thema ausschließlich den Bereich der Staatsverwaltung; es geht hier also nicht um Selbstverwaltung auf Gemeinde- oder Kreisebene. Was die Bezeichnung der Grundsätze Partizipation, Kollegialität, Mündlichkeit, Öffentlichkeit, Dezentralisation und Unmittelbarkeit als ein „liberales Verwaltungsparadigma“ anbelangt, so möchte ich diese Benennung kurz begründen. Die liberale Opposition forderte die genannten Organisations- und Verfahrensprinzipien im Bereich der Verwaltung, aber auch der Rechtspflege, ein. Wie noch zu zeigen sein wird, betrachteten führende Liberale in Baden – allen voran Welcker - die genannten Organisationsprinzipien als konstitutiv für eine Verwaltung in einer rechtsstaatlichen Ordnung.

Nun aber zurück zur Verwaltungsdiskussion. Verschiedene Diskussionsforen, wie ich sie nenne, waren an der Entwicklung eines neuen Verwaltungsparadigmas beteiligt. Nennen möchte ich hier das Rotteck-Welckersche Staatslexikon, die Budgetverhandlungen der II. Kammer, das Innenministerium und schließlich die Presse. Die genannten Diskussionsforen waren z.T. personell miteinander verwoben und wirkten aufeinander ein.

In dem seit 1834 von Rotteck und Welcker herausgegebenen Staatslexikon finden sich eine Reihe von Artikeln, die sich mit administrativen Verfahrens- und Geschäftsformen auseinandersetzen. Für das Thema unmittelbar relevant sind beispielsweise die Artikel „Aktenmäßigkeit, Schriftlichkeit, Mündlichkeit“ (1834) sowie „Collegium, Collegial- und bürokratisches System der Verwaltung“ (1836) von Welcker, „Buonaparte“ (1836) von Karl von Rotteck und auch „Staatsverwaltung“ (1843) von Friedrich Murhard. Die Artikel sind von Interesse, da hier die Bürokratiekritik sowohl als Organisations- als auch als Herrschaftskritik theoretisch entwickelt und liberale Organisationsprinzipien mit wissenschaftlicher Argumentation begründet wurden. Die Autoren stellten den Zusammenhang zwischen den administrativen Geschäfts- und Organisationsformen (Partizipation, Kollegialprinzip, Mündlichkeit, Öffentlichkeit, Dezentralisation und Unmittelbarkeit) und der Qualität von Verwaltungsentscheidungen sowie ihrer normativen Wirkung auf das Verhältnis von Verwaltung und Gesellschaft her. Die Maßgabe war eine Verwaltung, die einer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung gerecht werden sollte. Dies möchte ich im Folgenden an den Artikeln „Aktenmäßigkeit“ und „Collegium“ von Karl Welcker sowie Murhards Artikel „Staatsverwaltung“ ausführlicher darstellen.

In dem Artikel „Aktenmäßigkeit, Schriftlichkeit, Mündlichkeit“ setzte Welcker anschaulich auseinander, wie mit dem Einzug von Schriftlichkeit bzw. Aktenmäßigkeit in die öffentliche Verwaltung die Behandlung der Geschäfte an Unmittelbarkeit verlor, da diese nun nicht mehr öffentlich und mündlich im Beisein von Behörde und Beteiligten verhandelt wurden. Vielmehr wurden Informationen, Standpunkte und Ansichten zu Geschäftsgegenständen durch Berichte vermittelt, auf deren Grundlage dann die Entscheidungen getroffen wurden. Welcker skizzierte anhand des Berichtswesens die Entwicklung einer Kommunikationsform, die zwischen den Verantwortlichen und den Regierten Distanz aufbaute und zugleich Züge des Selbstzwecks annahm.

„Auf eine wahrhaft krankhafte Weise und mehr, als im alten China, nahm allmählich überall das Anordnen und Verfügen über alle Lebensverhältnisse der Bürger, nicht nach Selbstsehen und Selbsthören, sondern nach papierenen Akten und Berichten, es nahm das Unter- und Überberichten über Berichte, das bloße Brieftragen ganzer Behörden, das Berichtlesen, Berichtausziehen und Berichthören, das Berichtefordern und Wiederberichten so sehr überhand, daß weder die immer neuen Papiermühlen, noch die auf Kosten der Bürger stets vermehrte ganze Armee der Berichterstatter und Berichthörer über und aus Berichten ferner ausreichen wollen, daß die Akten allmählich zu einer wahren Sündflut anwachsen, ganze

Paläste und ein großes Verwaltungspersonal für sich erheischen, und daß die Angst vor denselben bereits in mehreren Ländern *Aktenvertilgungskommissionen* hervorrief.“

Welcker sah das Berichtswesen nicht als isolierten verwaltungsinternen Vorgang an, sondern er zog Rückschlüsse auf die Qualität der Entscheidungen und das Handeln der Beamten. Zum einen würden die Normen des Aktenwesens wichtiger als die Inhalte der Verwaltungsentscheidungen, indem den Beamten immer mehr „der Sinn und der richtige Blick für das Leben und für ihr Volk“ entschwände. Dagegen befürwortete Welcker das ‚mündliche‘ Verfahren durch ‚Selbstsehen‘ und ‚Selbsthören‘ unter ‚Teilnahme des Volks‘ und bei Öffentlichkeit und Pressefreiheit, da hierdurch nicht nur die lokalen Bedürfnisse und Verhältnisse den administrativen Entscheidungsträgern näher gebracht würden, sondern vor allem auch die Entscheidungsfindung kontrolliert werden konnte. Dies hielt er für notwendig, da tendenziöse Entscheidungen von Behörden grundsätzlich möglich waren - also nicht nur, wenn Interessen, Absichten, Parteilichkeit und Betrug vorlagen. Das Verwaltungsverfahren war also grundlegend für die Qualität der Entscheidungen, die sich nach Welcker durch „Kürze, Wohlfeilheit, Gerechtigkeit und Güte“ auszeichnen sollten.

In dem Artikel „Collegium; Collegial- und bürokratisches System der Verwaltung“ (1836) stellte Welcker das ‚Collegialsystem‘ dem ‚bürokratischen System‘ der Verwaltung gegenüber. Dabei betrachtete er die beiden Organisationsformen nicht nur unter dem Aspekt der „Staatsbeamten-Einrichtung im engeren Sinne“, sondern als Teil der Staatsverfassung. So stünde das System „*der ganzen verfassungsmäßigen Verwaltung mit den gesellschaftlichen Angelegenheiten in Verbindung*“. Welcker dachte an ein repräsentativ-kollegiales Verwaltungssystem, in dem Repräsentanten an der Verwaltung mitwirkten. Durch die kollegialen Verhandlungs- und Entscheidungsformen sollten die Beteiligten kontrollierend und mäßigend aufeinander wirken, so daß Entscheidungen von höherer Akzeptanz zustande kämen. Nach Welckers Ansicht hatte die kollegiale Geschäftsbehandlung denn auch den Vorteil

„*daß sie individuelle, subjektive Einseitigkeit, Übereilung, Willkür und Gewalt* mehr ausschließt und eine vielseitigere, reifere Erwägung, eine besonnenere, besser kontrollierte, kurz, eine mehr dem objektiven Nationalgesetz und Recht entsprechende Schlußfassung verspricht. Mehrere Mitglieder eins Kollegiums haben verschiedene, zum Teil entgegengesetzte individuelle Standpunkte und Ansichten. Sie haben nicht so leicht alle dieselbe vorgefaßte leidenschaftliche Ansicht, decken also die Blößen und Gesetzeswidrigkeiten der Ansichten eines einzelnen Referenten auf, verhindern ihn durch ihre Kontrolle, daß er sich

diesen Einseitigkeiten überläßt, sind auch schwerer bestechlich und haben zuletzt nur das allgemeine objektive Gesetz und Recht zum gemeinschaftlichen Vereinigungspunkt.“

Auch in diesem Artikel machte Welcker den Schritt über die Organisationskritik hinaus zur Herrschaftskritik. So entspreche das orientalische, autokratisch-bürokratische System der Despotie, während das repräsentativ-kollegialische System zum Rechtsstaat gehöre.

Neben Welcker beschäftigte sich auch Murhard in seinem Beitrag „Staatsverwaltung“ mit dem Zusammenhang von Verwaltungsorganisation und Herrschaftssystem. Murhard sah durch eine bürokratische Verwaltung die „Selbsttätigkeit des Volkes“ unterdrückt. Da sich hier eine „Auktorität“, das heißt die Beamenschaft, vom Volke abtrennte, sah er die „staatsgesellschaftliche Einheit“ durch einen Dualismus von Regierung und Volk gefährdet. Murhards Beitrag ist mehr als nur eine theoretische Begründung zeitgenössischer Bürokratiekritik. Es ist der Entwurf einer liberalen Staatsordnung, die auf dem Gedanken einer harmonischen Verwirklichung der Selbstverwaltung in einer Monarchie beruhte. England hatte hierbei wie so oft in der Verwaltungsdiskussion Modellcharakter. Die oft angewandte Argumentationsfigur war der germanische Ursprung des Prinzips der Selbstverwaltung und die Bewahrung desselben in der Entwicklung der politischen Verhältnisse Englands.

Welcker und Murhard arbeiteten also in den hier vorgestellten Artikeln die Bedeutung von Verwaltungsprinzipien wie Partizipation, Kollegialität, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit für die Qualität und Akzeptanz von Verwaltungshandeln heraus und begründeten somit administrative Organisationsprinzipien einer liberalen, rechtsstaatlichen Ordnung.

Welcker, der sich als einer der hartnäckigsten Verfechter und Wortführer einer liberalen Verwaltungsreform in Baden bezeichnen läßt, entwickelte seine Vorstellungen von einer Bürgerpartizipation in der Verwaltung nicht nur wissenschaftlich-argumentativ im Staatslexikon, sondern forderte sie auch politisch ein. In der Sammelmotion von 1831 verlangte er unter anderem die „Einführung von Landräten aus nicht bezahlten Volksabgeordneten, die sich temporär versammeln“. 1842 stellte Welcker in seiner „Motion auf Erleichterung der materiellen Lasten und gleichzeitige Beförderung der moralischen, geistigen und bürgerlichen Interessen des Volkes“ die wesentlichen Programmpunkte der liberalen Opposition bezüglich einer Reform von Justiz, Verwaltung und Militär nach den Grundsätzen einer liberalen, konstitutionellen Staatsordnung auf. Hinsichtlich der Verwaltung forderte er eine „volksmäßige Landrats- und Kreisratseinrichtung“, die über die Württembergische Oberamtsversammlungen, oder die Preußischen und Bayerischen Kreis- und Landratseinrichtungen hinausgehen sollte.

Nach Welckers Vorstellungen sollten die Landräte nicht nur für die „Beratung und Bewilligung provinzieller Einrichtungen, Straßen, Lehr-, Arbeits- und ähnlicher Anstalten“ zuständig sein, sondern auch über ein „Recht der Bitte, Beschwerde und Kontrolle in Beziehung auf die amtliche Verwaltung“ verfügen. Welckers Motionen blieben aber ohne unmittelbare Wirkung.

Mitte der 1840er Jahre gewann die Verwaltungsdiskussion in der II. Kammer der Ständeversammlung an Schwung. Zunächst einmal thematisierte und politisierte Bassermann in seinem Budgetbericht von 1844 das Verhältnis von Verwaltung und Gesellschaft unter dem Aspekt der Ausübung von Herrschaft. Hierbei diente ihm Großbritannien als Vorbild einer Staats- und Gesellschaftsordnung, in der Monarchie und volkstümliche Verwaltung miteinander im Einklang standen. Bassermann führte hierzu Auszüge aus der Schrift des preußischen Oberpräsidenten Ludwig von Vincke zur „inneren Verwaltung Großbritanniens“ an, wie dies bereits Murhard in seinem Artikel „Staatsverwaltung“ getan hatte.

In der Budgetdebatte von 1844 wurde aber nicht nur der Zusammenhang von Verwaltungsordnung und Staatsform thematisiert, sondern auch die Kreisregierungen in Frage gestellt. Sie fanden in der bestehenden Geschäftsform keine breite Unterstützung mehr. Vielmehr erhofften sich viele Abgeordnete von der bevorstehenden Trennung von Justiz und Administration die Voraussetzung für eine durchgreifende Reform der Innenverwaltung. Während Bassermann in eigenem Namen den Antrag stellte, nur die Mittel für zwei Kreisregierungen zu bewilligen, um so die Regierung zu zwingen, diese abzubauen, sahen die übrigen Mitglieder der Budgetkommission in der bevorstehenden Trennung von Administration und Justiz einen günstigen Zeitpunkt für eine Reform des Geschäftsganges im Rahmen der bestehenden Ordnung. Auf Initiative und unter Leitung des Abgeordneten von Dahmen, der bis 1844 Regierungsdirektor des Unterrheinkreises war, setzte die Kommission eine Adresse auf Verminderung der Staatsausgaben „durch genauere Bestimmungen über den Geschäftskreis der Stellen, Vereinfachung der Geschäftsbehandlung und Befreiung der Gemeinden wie der Einzelnen von einem großen Teil amtlicher Aufsicht, Kontrolle und Einmischung“ auf. Um es kurz zusammenzufassen: Die Staatsaufsicht über Gemeinde- und Lokalstiftungsvermögen sollte vereinfacht, die ‚Bürogeschäftigkeit‘ durch ‚organische Verfügungen‘ und ‚generalisierte Anordnungen‘ soweit wie möglich vermindert und schließlich die Kommunikation zwischen den Behörden vereinfacht werden. Oder, um es auf neudeutsch auszudrücken: Die Verwaltung sollte durch einfache Geschäftsabläufe und weniger Personal schlanker werden. Dieser Antrag ist ein wichtiger Beleg dafür, daß auch von regierungsnaher Seite - in diesem Fall vom Abgeordneten von Dahmen - konstruktive Kritik an den bestehenden Geschäftsformen der

Kreisregierungen geübt und das Recht der Eingabe einer Adresse für eine Reform der Verwaltungsorganisation eingesetzt wurde. Letztlich erhielt der Antrag der Kommission zwar von der II., aber nicht von der I. Kammer die Zustimmung und wurde somit verworfen.

Dahmen stand auf regierungstreuer Seite in der II. Kammer mit seiner kritischen Haltung nicht alleine. Aus dem regierungsnahen Lager meldeten sich in der Budgetverhandlung von 1844 auch Abgeordnete wie Weizel oder Junghanns kritisch und konstruktiv zu Wort. Darüber hinaus konnte beispielsweise Bassermann aus der 1841 erschienenen Schrift des Abgeordneten Friedrich Rettig „Wie kann eine erwünschte Geschäftsverminderung bei den Staatsbehörden ohne Nachteil des Staatshaushalts vermittelt werden?“ zitieren, um auf das Problem der Verfügungen und Verordnungen aufmerksam zu machen. Die Tatsache, daß hier ein einflußreicher Kenner der Materie wie Rettig, der sich bereits mit seinem offiziösen Kommentar zur badischen Gemeindegesetzgebung den Spitznamen „badischer Bürgermeister“ erworben hatte, eine kritische Schrift zu den bestehenden Verwaltungsverhältnissen angefertigt hatte, unterstützte und legitimierte auch die liberale Bürokratiekritik. Für das Innenministerium freilich war die implizite Kritik von Abgeordneten-Staatsdienern wie Rettig, von Dahmen oder Weizel, sei es nun in Form einer Schrift, einer Adresse oder eines Beitrags in der II. Kammer nicht belanglos. Diese, der Regierung nahe stehenden Fachleute, erhöhten den Reformdruck noch dadurch, daß sie zugleich die Bürokratiekritik der liberalen Opposition bestätigten.

Im Frühjahr 1845 kam auch im Innenministerium die Diskussion um die Reform der mittleren Verwaltung in Gange. So gab das Innenministerium im Mai 1845 bei den Kreisregierungen und Bezirksämtern Gutachten zur „Vereinfachung der Geschäftsbehandlung bei den Verwaltungsstellen“ in Auftrag. Indem das Innenministerium die Gutachten der Budgetkommission von 1846 zur Verfügung stellte, gab es die Ergebnisse zugleich einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. So faßte Bassermann denn auch in der Budgetdebatte die Gutachten in 28 Punkten zusammen; sein Gesamturteil zum Zustande der Verwaltung dagegen fiel kürzer aus:

„Fast alle klagen über eine erdrückende Schreiberei und weisen das Nutzlose und Schädliche davon mit solcher Übereinstimmung nach, daß an der Wahrheit des Vorgebrachten nicht gezweifelt werden kann.“

Die Bereitstellung der Gutachten für den Budgetbericht im Jahre 1846 war ein bemerkenswerter Schritt, wenn man bedenkt, daß sich die Regierung bisher Änderungen an der Organisation der Staatsverwaltung vorbehalten hatte. Auch erwähnte die badische Verfassung die

Verwaltungsorganisation nicht weiter und entzog sie damit eigentlich der Zuständigkeit der Ständeversammlung.

Die anschließende Diskussion zum Budgetbericht im Jahre 1846 verlief allerdings weniger konstruktiv als noch 1844, da die politische Lagerzugehörigkeit die fachlichen Argumente vollkommen verdrängte. Man schob die Schuld an den bestehenden Verhältnissen wie der hohen Zahl an Rekursen der jeweils anderen Seite zu: Die Forderung der II. Kammer nach immer neuen Gesetzen und die Kampagnen der Advokaten gegen die Verwaltung waren der Vorwurf von der einen Seite; berechtigtes Mißtrauen in die Entscheidungen der Verwaltungsorgane war der Vorwurf von der anderen Seite. Dennoch, die Notwendigkeit grundlegender Reformen sowie ihre Eckpfeiler Trennung von Administration und Justiz, Dezentralisation, Vereinfachung und Verringerung der Geschäftsform wurden von keiner Seite in Frage gestellt. In der Diskussion wurden auch wieder die Geschäfts- und Verwaltungsformen in den Zusammenhang mit der Qualität der administrativen Entscheidungen gesetzt.

Nun möchte ich noch einmal zu den Gutachten der Kreisregierungen und Bezirksämter zurückkommen. Diese dienten nicht nur der Budgetkommission als Vorlage, sondern bildeten auch für Ministerialrat Gideon Weizel die Grundlage für seinen „Vortrag“ „über die Geschäftsvereinfachung und Verminderung bei den Verwaltungsstellen“, den er im Juni und August 1847 dem Innenministerium vorlegt hatte. Einleitend bemerkte er, daß Bassermanns Antrag auf Verminderung der Kreisregierungen eine „hinreichende äußere Veranlassung“ sei, „die Frage einer reiflichen Erwägung zu unterwerfen“. Weizels Ausführungen halte ich für interessant, da sie einem Verwaltungsverständnis folgten, in dem zentrale Strukturprinzipien einer liberalen Verwaltungsauffassung zum Tragen kamen: Dezentralisation, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit. Wie eine mündlich geführte Aufsicht aussehen sollte, die über eine einfache Kontrolle hinausgehen und die Gemeinden begleitend beraten sollte, stellte Weizel sich folgendermaßen vor:

„Bei dieser Gelegenheit wird der Beamte mit dem ganzen Haushalte der Gemeinden und hierdurch mit ihren wichtigsten Angelegenheiten durch unmittelbare Anschauung vertraut, eine Menge von Punkten, worüber bisher viel geschrieben wurde, werden mündlich erledigt, die bestehenden Gesetze und Verordnungen den Gemeindebehörden erläutert, Zweifel aufgeklärt, die erlassenen Anordnungen verdeutlicht, und mancher Wunsch einer Gemeinde wird bei solcher Verfahrungsweise besser berücksichtigt werden können, als bisher, weil eben der

Beamte in der Lage ist, der Gemeinde den rechten Weg zeigen zu können, den sie zur Erreichung desselben zu betreten hat.

Bei diesen Gelegenheiten wird dann der Beamte andere wichtige Gegenstände zugleich an Ort und Stelle erledigen können, er wird alle wichtigen Gemeinde-Anstalten öfter persönlich einsehen und durch freundlichen mündlichen Verkehr unendlich mehr ausrichten als durch Schreibereien und Strafbefehle.“

Natürlich zielten sie auf eine Vereinfachung des Geschäftsganges und eine effizientere sowie nachhaltigere Aufsicht über die Gemeinden und Stiftungen ab. Dies sollte durch eine mündlich geführte sowie eine stärker begleitende und beratende Form der Aufsicht erzielt werden. Darüber hinaus sollten die unteren Verwaltungsbehörden nach Weizels Ansicht ein enges, kommunikatives Verhältnis zwischen der Verwaltung und der lokalen Bevölkerung aufbauen. Deren Interessen und Bedürfnisse sollten unter Beteiligung der Betroffenen bzw. herausragender Persönlichkeiten stärker berücksichtigt werden. Damit ließ Weizel einen obrigkeitlichen Polizei- bzw. Verwaltungsbegriff hinter sich. Was unter einem solchen verstanden werden kann, illustriert Friedrich Rettigs Verständnis von „Polizei“ (1825). Diese sei die „Tätigkeit der inneren Staatsverwaltung“ „welche zur Erreichung des allgemeinen Staatszwecks sich selbständig aufreget, ohne Rücksicht auf den einzelnen zu nehmen, und ohne abzuwarten, bis sie für diesen ausdrücklich in Anspruch genommen werde“. Hier behielt sich die Staatsverwaltung die Interpretation von Verwaltungszielen sowie ihre Durchsetzung ohne Einbeziehung der Ansichten der Bevölkerung hinsichtlich ihrer Interessen und Bedürfnisse vor.

Aber nicht nur bei Budgetverhandlungen und im Innenministerium dachte man über eine Verwaltungsreform nach. Das sich verschärfende und radikalisierte politische Klima brachte die Verwaltungsfrage auch in die politische Öffentlichkeit. Im September 1847 veröffentlichte die regierungsnahe Karlsruher Zeitung ein 14-Punkte-Programm „Zur Minderung des Vielregierens“. Die Rundschau betrachtete das Programm als ein „Manifest der Staatsverwaltung gegenüber den 13 Artikeln der Offenburger Versammlung“ vom 12. September 1847. Hier hatten Demokraten und Republikaner unter Punkt 12 eine „volkstümliche Staatsverwaltung“ gefordert: „An die Stelle der Vielregierung der Beamten trete die Selbstregierung des Volkes“. Gustav Struve trug dann noch einmal am 31. März 1848 eine republikanische Variante volkstümlicher Verwaltung im Frankfurter Vorparlament vor, doch fand dieses Verwaltungskonzept weder größeren Anklang noch eine Fortsetzung.

Die Revolution von 1848 brachte die Verwaltungsfrage am 2. März 1848 auf die Agenda der II. Kammer. So befand sich unter den zwölf Forderungen der Kammer an den Großherzog die Bitte um Einführung „einer volkstümlichen Kreisverwaltung durch geeignete Beteiligung der Bürger an derselben“. Die Regierung Bekk nahm diesen Punkt denn auch mit dem Hinweis auf, daß sie bereits 1847 an dem Entwurf einer Verwaltungsreform gearbeitet hätte. Bereits am 20. Juli 1848 legte die Regierung einen Gesetzentwurf vor, der nach ausgiebiger Diskussion im Herbst schließlich am 10. April 1849 als „Gesetz über die Einrichtung und den Geschäftskreis der Verwaltungsbehörden“ verkündet wurde, ohne aber in Kraft zu treten. Die Diskussion zeigte große Zustimmung von konservativer wie von liberaler Seite. Erstere sahen mit einer Bürgerbeteiligung die Voraussetzung für eine Herstellung des Vertrauens der Bevölkerung in die Verwaltung gegeben; letztere sahen das Recht der Bürger auf Partizipation bei eigenen Interessen und Angelegenheiten verwirklicht.

Nach dem Gesetz sollten die Kreisregierungen und Bezirksamter aufgehoben und an ihrer Stelle Kreise eingerichtet werden. In diesen sollte neben einem staatlichen Kreisamt mit Kreishauptmann eine gewählte Kreisversammlung mit einem Kreisausschuß als ständigem Organ eingerichtet werden. Im Mittelpunkt sollte die Kreisversammlung unter Vorsitz des Kreishauptmannes stehen, die nicht nur die Kreisselbstverwaltung leitete, sondern auch Kontroll- und Eingriffsrechte über die Gemeinden innehatte. Allerdings wurde das Gesetz in Folge der revolutionären Ereignisse im Mai und Juni 1849 sowie der anschließenden auf Herrschaftsstabilisierung abzielenden Politik nicht umgesetzt. Das Gesetz von 1849 soll aber hier nicht Gegenstand weiterer Erörterungen sein. Vielmehr möchte ich mich einem, wie ich finde, sehr interessanten Schreiben zuwenden, das einen Einblick in den langfristigen Wandel des Verwaltungsverständnisses gewährt.

Innenminister von Marschall hatte sich in einem Präsidialschreiben am 17. September 1849 an sämtliche Amtsvorstände gewandt, um diese mit Nachdruck zur Wiederherstellung der Ordnung aufzufordern. In dem Schreiben standen eine autoritär-obrigkeitliche und eine kooperativ-bürgernahe Auffassung nebeneinander. Im ersten Teil forderte Marschall die Amtsmänner zur Herstellung von Sicherheit, Recht und Ordnung auf und beanspruchte eine höhere moralische Autorität für die Verwaltung. Interessant ist nun aber, daß Marschall ein solches autoritäres Verwaltungsverständnis eigentlich hinter sich ließ, wenn es um Verhaltensregeln bezüglich der alltäglichen Amtsführung ging. Hier schien Marschall erkannt zu haben, daß ein auf Kommunikation basierendes Verhältnis zwischen Verwaltung und lokaler Gesellschaft die Autorität sichern und zugleich die Tätigkeit der Verwaltung besser vermitteln

konnte. So legte Marschall den Amtmännern eine stärkere Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse und Verhältnisse durch eine engere Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung nahe. Hierbei skizzierte er eine mit ihrer Umwelt kommunizierende Verwaltung, die auf einer informellen Ebene auch partizipative Elemente integrierte. Marschall ging es bei der informellen Konsultation ‚einflußreicher Bürger‘ um die Steigerung der Akzeptanz der Verwaltung, um positive Impulse von Seiten der lokalen Bevölkerung, sowie um ein höheres Maß an Kontrolle. Effizienzsteigerung und Herrschaftsstabilisierung gingen hier also Hand in Hand mit einer Liberalisierung der Verwaltungspraxis.

„Sie sind überhaupt diejenigen Organe der Staatsverwaltung, welche, als mitten im Volke stehend, zunächst dazu berufen sind, die Bedürfnisse ihrer Amtsangehörigen kennen zu lernen, ihnen mit Rat und Tat beizustehen, Abhülfe zu leisten oder herbeizuführen, wo Mißstände sich zeigen, und jede gute gemeinnützige Einrichtung zu fördern und zu unterstützen.“

Marschalls Schreiben folgten allerdings nur geringfügige Veränderungen in der Verwaltung. So wurden mit dem Erlaß vom 11. Dezember 1849 die Ortsbereisungen (an Stelle der Rügegerichte) wieder aufgenommen und in einem weiteren Erlaß vom 22. Mai 1858 hierzu Vereinfachungen vorgenommen. Hier möchte ich hervorheben, daß in beiden Erlassen wieder der persönliche Kontakt und der enge Austausch mit der lokalen Bevölkerung betont wurden. So sollte durch die Ortsbereisungen

„den Verwaltungsbeamten Gelegenheit gegeben werden, sich genaue Kenntnis über die öffentlichen Zustände ihrer Bezirke durch Selbstanschauung zu verschaffen, sich durch unmittelbare Wahrnehmungen und durch einen lebendigen Verkehr mit den geistlichen und weltlichen Ortsvorgesetzten, sowie mit anderen Bediensteten und den einzelnen Einwohnern von der Befähigung, Tätigkeit und Amtsführung der Lokalbehörden an Ort und Stelle selbst zu überzeugen, von den öffentlichen Anstalten Einsicht zu nehmen, zugleich sollte den Amtsangehörigen dabei Veranlassung geboten sein, ihre Wünsche oder Beschwerden dem Beamten vorzutragen, so wie auf Mißstände aufmerksam zu machen, um so diesen abhelfen und wünschenswerte Verbesserungen anbahnen zu können.“

Eine derartige Form der Aufsichtsführung hatte Weizel bereits in seinem Reformplan von 1847 dargelegt.

Mit der institutionellen Trennung von Verwaltung und Rechtspflege im Jahre 1857, war schließlich die Voraussetzung für eine grundlegende Reform der inneren Verwaltung und der

Administrativjustiz gegeben. Innenminister August Lamey griff Anfang der 1860er Jahre die Verwaltungsreform auf und beauftragte Ministerialrat Gottfried Freiherr v. Dusch mit dem Entwurf eines Verwaltungsgesetzes. Für Lamey war es nicht das erste große Verwaltungsgesetz, bei dem er mitwirkte. Er war bereits 1849 Berichterstatter der Kommission für das Verwaltungsgesetz. Diesmal aber sollte die Verwaltungsreform von nachhaltigem Erfolg gekrönt sein.

Mit dem „Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung“ vom 5. Oktober 1863 wurden die Kreisregierungen aufgehoben, während die Bezirksämter beibehalten wurden. Allerdings führte man hier mit dem Bezirksrat die Teilnahme von Angehörigen des Bezirks an Aufgaben der Staatsverwaltung, der Polizei und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in erster Instanz ein. Der Bezirksrat setzte sich aus dem Amtsvorstand, der den Vorsitz führte, und aus sechs bis neun Angehörigen des Bezirks zusammen. Die Kandidaten wurden von der Kreisversammlung auf eine Vorschlagsliste gesetzt, aus der die Regierung dann die Bezirksräte ernannte.

Die dem Bezirksrat als Verwaltungsorgan übertragenen Gegenstände waren enumerativ aufgelistet. Darunter fielen beispielsweise Aufsichts- und Kontrollrechte über die Gemeindeverwaltung. Weiterhin gehörte in die Zuständigkeit des Bezirksrats die Aufstellung bezirkspolizeilicher Vorschriften (§ 7). Auch als ein beratendes Gremium konnte der Bezirksrat zu Fragen der Förderung von Gewerbe, Handel, Land- und Forstwirtschaft usw. vom Amtmann konsultiert werden (§ 8). In ihren Distrikten hatten die jeweiligen Bezirksräte schließlich auch polizeiliche Kompetenzen und waren befugt, bei der „Handhabung der Landespolizei und bei der Aufsicht auf die Ortpolizei“ mitzuwirken bzw. sollten auch Anträge zur „Abhilfe gemeinschädlicher Mißstände“ stellen (§ 9, 1 und 2). Eine wichtige Funktion des Bezirksrats war natürlich die Rechtsprechung in Streitigkeiten des öffentlichen Rechts in erster Instanz v.a. in Bezug auf Gemeinderechte. Hier konnten die Bezirksräte auch auf Antrag der Parteien oder des Bezirksbeamten eine „gütliche Vermittlung oder die Vorbereitung zur Entscheidung übernehmen“ (§ 9, 3).

Nachdem die Kreisregierungen als Mittelinstanzen weggefallen waren, unterstand die Bezirksverwaltung nun unmittelbar dem Innenministerium. Allerdings wurde mit den Landeskommisären ein Verbindungsglied zwischen Innenministerium und Bezirksverwaltung geschaffen. Die Landeskommisäre gehörten dem Innenministerium an, hatten aber ihren Dienstsitz in den jeweiligen Kreisen. Auf der Kreisebene wurden weiterhin Kreisverbände als sich selbst verwaltende Körperschaften zur Pflege gemeinsamer öffentlicher Interessen und

Angelegenheiten gebildet. In dieser knappen und unvollständigen Skizze darf natürlich die Einrichtung des Verwaltungsgerichtshofs für Streitigkeiten des öffentlichen Rechts nicht fehlen. Der Verwaltungsgerichtshof läßt sich als badische Neukonzeption bezeichnen und sollte für die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland Modellcharakter besitzen.

In dem folgenden Abschnitt möchte ich der Frage nachgehen, wie eine Reihe der liberalen Verwaltungsprinzipien wie Partizipation, Kollegialität, Mündlichkeit, Öffentlichkeit, Dezentralisation sowie Unmittelbarkeit, die ich bisher herausgearbeitet habe, in den Bezirksrat eingeflossen waren und wie sie auf die Akzeptanz und Wahrnehmung des Bezirksamts gewirkt haben.

Gideon Weizel setzte sich als Präsident des Verwaltungsgerichtshofes in der Eröffnungsrede zur ersten öffentlichen Sitzung vom 10. Januar 1865 mit den Grundsätzen des Verwaltungsgesetzes auseinander. Dabei hielt er die „Unmittelbarkeit des Verfahrens“ für eine „gute Verwaltung“ für unentbehrlich. Um aber darüber hinaus die Verwaltung möglichst nahe an die Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung heranzurücken, betrachtete er die Mitwirkung des bürgerlichen Elements „mit Einsicht und Erfahrung“ an Verwaltungsentscheidungen für besonders wichtig. Durch die Grundsätze von Öffentlichkeit und Mündlichkeit sollte das verwaltungsgerichtliche Verfahren vor dem Bezirksrat dem Standard in der Rechtspflege gerecht werden.

Auch die Mehrheit der Amtsvorstände und Landeskommissäre begrüßte die neue Einrichtung. Interessant sind dabei die Erwartungen in die neue Institution. Hier die Ansicht des Landeskommissärs Friedrich T. Schaaff in Freiburg von 1865:

„Das Institut des Bezirksamts ist eine der besten Schöpfungen des neuen Verwaltungsgesetzes. Die Bezirksräte, schon von vornherein angesehene und einflußreiche Männer, erlangen in den Sitzungen und Beratungen eine gewisse Gesetzeskenntnis und ein unbefangenes Urteil, die jeder in seinem engeren Kreis zur Erhöhung seines eigenen Ansehens und Belehrung seiner Umgebung wieder weiter verwertet. Die staatliche Exekutive hat damit einen sehr gewichtigen Faktor mehr für sich gewonnen, und gerade der Bezirksbeamte hat am meisten Grund, über diese Einrichtung erfreut zu sein, da ihm einerseits die reiche Erfahrung und genaue Sach- und Personenkenntnis der Bezirksräte in vielen Fällen sehr zu Statten kommt, und er andererseits nunmehr die Last der Verantwortung mit Männern aus dem Volk teilt, und nicht mehr im gleichen Maß, wie früher, dem landläufigen Vorwurf der Willkür, der Begünstigung und dergleichen ausgesetzt ist.“

Neben dem Bedürfnis nach einem engeren Anschluß der Beamten an die lokale Gesellschaft und einer besseren Orientierung bei den örtlichen Verhältnissen hegte Schaaff insbesondere die Hoffnung, über die Institution des Bezirksrats Vertrauen und Zustimmung für die Tätigkeit der Verwaltung bei der Bevölkerung zu gewinnen. Die Bezirksräte sollten hier also als Mittler zwischen Verwaltung und Bevölkerung wirken.

Die Zusammensetzung des Bezirksrats aus einem juristisch gebildeten Berufsbeamten und (oftmals) juristisch ungebildeten Laien, die in Verwaltungsangelegenheiten und verwaltungsgerichtlichen Verfahren zusammenwirken sollten, stellte den Amtsvorstand und die Bezirksräte gleichermaßen vor neue Herausforderungen. Dies galt vor allem für die Gestaltung der Sitzungen. So mußte der Amtmann die Bezirksräte mit dem Sachverhalt und dem Stand des Verfahrens vertraut machen und auch den weiteren Verlauf der Verhandlung möglichst transparent und nachvollziehbar gestalten, damit eine selbständige Meinungsbildung bei den Mitgliedern des Kollegiums gesichert war und kompetent Entscheidungen getroffen werden konnten. Auch wenn die Leitung eines Kollegiums, in dem vornehmlich juristisch ungeschulte Bürger saßen, dem Amtmann mehr Zeit und Mühe abverlangte, sahen viele Amtsvorstände hierin durchaus den Vorteil, daß damit das Verfahren eine größere Gründlichkeit erhielt und daß die Verwaltungsbeschlüsse und -entscheidungen bei den Betroffenen auf mehr Akzeptanz stießen. Diese Ansicht gab wiederum Schaaff stellvertretend für seine Amtsvorstände im Jahresbericht für 1865 wieder.

„Die Entscheidungen durch Bezirksräte, namentlich in Verwaltungsstreitsachen, erfordern zwar erheblich mehr Zeit, als nach dem früheren schriftlichen Verfahren; dafür haben sie aber den Vorzug einer gründlichen Vorbereitung und eingehender Beratung, so wie eines größeren durch die Mündlichkeit und Öffentlichkeit bedingten Vertrauens. Rekurse sind darum nicht häufig.“

Die Aussage ist bezeichnend dafür, wie Öffentlichkeit und Mündlichkeit als Grundlagen für das Vertrauen in die Legalität von Entscheidungen anerkannt wurden. Allerdings vermag ich nicht zu beurteilen, ob Schaaff, der als Regierungsdirektor von Mannheim im November 1845 zur Auflösung einer Gemeindeversammlung Militär antreten ließ, diese Feststellung aus Überzeugung, Anpassung oder Selbstzensur traf. Daß er aber den vertrauensbildenden Charakter einer Bürgerbeteiligung an der Verwaltung erkannt hatte, geht zweifelsfrei schon aus der Diskussion des Verwaltungsgesetzes von 1849 hervor.

„Die Bürger müssen bei allen größeren Verwaltungsmaßregeln und Anordnungen, bei allen Verfügungen im Einzelnen, welche die Interessen der Bürger betreffen und nicht reine Hoheitsrechte zum Gegenstand haben, mitwirken, dann wissen sie, daß es eben nicht anders sein kann, als wie sie selbst die Verwaltungsentschließung rechtfertigen, im einzelnen Fall ihren Mitbürgern gegenüber, weil, von allen genau unterrichtet, und das wird und muß dann dem Institut Vertrauen geben, ohne welches seine Wirksamkeit gelähmt ist.“

Aber wieder zurück zum Bezirksrat. Hier waren die Landeskommisäre und das Innenministerium in den ersten Jahren damit beschäftigt, die Gestaltung der Sitzungen den Maßgaben eines nach liberalen Verwaltungsprinzipien strukturierten Laienkollegiums anzupassen. So bemühten sich verschiedene Landeskommisäre um die Stärkung des mündlichen und kollegialen Charakters des Verfahrens sowie um die Rücksichtnahme auf die anwesenden juristischen Laien – sowohl unter den Bezirksräten als auch im Publikum. Vor allem Landeskommisär Camill Winter in Karlsruhe tat sich hier hervor. Winters ‚Wahrnehmungen‘ aus dem Besuch verschiedener Sitzungen veranlaßten ihn, in einem Rundschreiben an die Bezirksämter vom 5. August 1865 konkrete Anleitungen zu geben. Hierbei ging es ihm insbesondere um die Gestaltung und den repräsentativen Rahmen der Sitzungen sowie das Verhältnis des Bezirksrats zur Öffentlichkeit.

So war es ihm wichtig, daß die Bezirksräte die vollständige Information erhielten und ihre Aufmerksamkeit während des Verfahrens aufrecht erhalten wurde.

„Zur allgemeinen Verbreitung der Überzeugung von der Zweckmäßigkeit dieser neuen Einrichtung, zur Erhöhung des Interesses der Bezirksräte an den Verhandlungen und zur Förderung wichtiger Entscheidungen wird es wesentlich beitragen, wenn die Bezirksämter fortgesetzt dahin zu wirken suchen, daß bei den Verhandlungen alle wichtigeren Punkte eingehend mündlich erörtert werden, und daß die Angehörigen einen ausgedehnteren Gebrauch von dem freien Zutritt zu den Sitzungen machen.“

Auch das Publikum bezog Weizel in die Überlegungen zur Gestaltung der Sitzungen ein. Die Rücksichtnahme auf das Publikum war von Bedeutung, da sich in ihm das prüfende Urteil der Öffentlichkeit manifestierte. Das Publikum mußte sich von der Legalität der Entscheidungen und des Verfahrens überzeugen können. Damit wurde die Öffentlichkeit des Verfahrens zu einem zentralen Punkt für die Legitimation von Rechtssprüchen. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Funktion des Amtmannes, der damit nicht mehr einfach nur ein Kollegium leitete, sondern auch in der Gestaltung eines transparenten und nachvollziehbaren Verfahrens der

Öffentlichkeit Rechnung tragen mußte. Damit das Interesse an den Verhandlungen aufrecht erhalten wird, forderte Winter, daß „deshalb das Diktieren ausführlicher Entscheidungsgründe umgangen werde“ und diese „daher mündlich mitzuteilen“ seien. Schriftliche Ausführungen sollten erst nach der Sitzung angefertigt werden. Aus diesen Anweisungen wird ersichtlich wie hier Öffentlichkeit, Mündlichkeit und der kollegiale Charakter des Bezirksrats in den Verhandlungen aufeinander bezogen und für ein volkstümliches Organ konstitutiv waren.

In einem späteren Erlaß des Innenministeriums vom 3. Februar 1882 wurden erneut Defizite in der Gestaltung der Sitzungen bemängelt und versucht abzustellen. Auch hier sollten Mündlichkeit und Öffentlichkeit besser zur Geltung kommen. So sollte in verwaltungsgerichtlichen Verfahren „der Wechsel von schriftlichen Erklärungen tunlichst“ beschränkt und Beteiligte verstärkt zur „Aufklärung des Sachverhalts“ zum persönlichen Erscheinen in den Sitzungen aufgefordert werden (§ 32). Mit dem Gesetz vom 14. Juni 1884 wurde die Verwaltungsrechtspflege schließlich gesetzlich neu geregelt und Mündlichkeit und persönliches Erscheinen der Beteiligten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gestärkt.

Was die Einzeltätigkeit der Bezirksräte in ihren Bezirken anbelangte, so läßt sich aus vielen Jahresberichten Passivität und mangelndes Engagement von Seiten der Bezirksräte herauslesen. Stadtdirektor Freiherr von Göler-Ravensburg, Amtsvorstand in Baden, stellte in seinem Jahresbericht von 1865 fest, daß die Einzeltätigkeit bisher „nicht viel heißen“ wollte und daß es in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch keine „selbständige, anregende und gehörig begründete Anträge“ gegeben hätte. Amtsvorstand Friedrich Wielandt in Durlach (1868) begründete dies mit der gesellschaftlichen Stellung der Bezirksräte in ihrem Distrikt, durch die ihr Eingreifen von den Ortsbehörden nicht gerne gesehen würde. Wie die weitere Lektüre der Jahresberichte zeigt, lag der Nutzen der Bezirksräte für die Amtsvorstände nicht so sehr in der vermeintlichen Einzeltätigkeit, sondern vielmehr in der Unterstützung der Amtsvorstände durch besondere Fähigkeiten einzelner Bezirksräte und einfach auch als Informationsquelle hinsichtlich der lokalen Verhältnisse – ein Punkt, der nicht zu unterschätzen ist. Allerdings konnten diese Qualitäten der Bezirksräte nur dann sinnvoll in die Verwaltungstätigkeit eingebracht werden, wenn Initiative und Bereitschaft zur Zusammenarbeit von beiden Seiten kamen. So gaben die Bezirksräte einer Reihe von Amtsvorständen das Gefühl, besser mit der lokalen Gesellschaft verbunden zu sein. Der Amtsvorstand Friedrich von Preen in Lörrach faßte dies in seinem Bericht für 1866 in einer Metapher zusammen: „Die Bezirksräte sind Auge und Hand der Verwaltung in vielen Dingen, und zugleich Herz und Mund des Volkes“. Aus anderen Bemerkungen kann man erfahren, daß sich die Bezirksbeamten durch die Erfahrungen,

Personen- und Sachkenntnisse der Bezirksräte ein genaueres Bild von dem lokalen Kontext in Verwaltungsangelegenheiten und verwaltungsgerichtlichen Verfahren machen konnten. So berichtete Landeskommissär Winter im Jahresbericht für 1868 davon, daß Bezirksräte „jeweils an Ort und Stelle über strittige Verhältnisse nähere Erhebungen gemacht, darüber Vorträge erstattet und dadurch nicht nur zur Herbeiführung richtiger Entscheidungen, sondern zur Beseitigung irriger Auffassungen bei den Beteiligten in Verwaltungssachen wesentlich beigetragen“ hätten. Auch Ludwig Renck, Landeskommissär in Konstanz, zog aus den Jahresberichten der Bezirksämter für 1869 eine positive Bilanz. So seien die „Erhebung über örtliche und persönliche Verhältnisse in einzelnen Fällen, die Durchsicht der Gemeinderechnungen und Abhörbescheidsentwürfe, der Vortrag über solche, Mitteilungen über wahrgenommene Mißstände u. dgl. ... bei manchen Ämtern bereits vollkommen eingelebte Übung“.

Die positive Resonanz fand sich auch in der liberalen Presse wieder, die vor allem auch das gestiegene Vertrauen der Bevölkerung in die Institution des Bezirkrats hervorhob. Von katholischer Seite freilich gab es heftige Kritik am Bezirkrat, in dem man weniger ein volkstümliches Organ sah, als vielmehr ein Instrument der liberalen Regierung, um auch auf Bezirksebene mit Persönlichkeiten, wenn möglich, liberaler Couleur die eigene Verwaltungstätigkeit zu stärken. Die Kritik betrachtete den Bezirkrat aufgrund des restriktiven Ernennungsverfahrens, in dem in einem ersten Schritt die Kreisversammlung eine Vorschlagsliste aufstellte und dann das Ministerium des Innern in einem zweiten Schritt die entsprechenden Bezirksräte aus dieser Liste ernannte, als ein politisches Instrument der Regierung.

Mit diesen Eindrücken vom Wirken des Bezirkrats möchte ich denn auch mein Referat abschließen und die Diskussion eröffnen.

## DISKUSSION

*Prof. Roellecke:* Ich bin Jurist und gestehe offen, dass ich einige Verständnisschwierigkeiten habe. Ich habe etwas vermisst, nämlich eine Schilderung der Zuständigkeiten des Bezirkrats. Wenn Sie das geschildert hätten – das habe ich aber erst der Diskussion entnommen – , wäre wahrscheinlich herausgekommen, dass es sich bei dem Bezirkrat überhaupt nicht um Verwaltung handelt, sondern um Rechtsprechung. Das ist eben ein Problem. Wenn es sich um Rechtsprechung handelt, dann wird auch dieses ganze majestätische Gepränge verständlich, weil Rechtsprechung die ureigenste Aufgabe der Majestät, des Herrschers war. Der zweite

Punkt: Ich glaube schon, dass die Diskussion so stattgefunden hat, wie Sie sie dargestellt haben. Aber mir fehlt der Gesichtspunkt, dass es im 19. Jahrhundert eine sehr streng gehandhabte Gewaltenteilungslehre gab. Gerade die Liberalen unterschieden in Montesquieu'scher Tradition deutlich zwischen Rechtsprechung, Gesetzgebung und Verwaltung. Und die Verwaltung galt als das Hausgut des Fürsten, so dass also Verwaltungskritik eigentlich Fürstenkritik war; da hätte es doch eigentlich auch entsprechende Schwierigkeiten geben müssen. Das kam bei Ihnen aber nicht heraus. Da war sozusagen die Diskussion abgehoben vom politischen Hintergrund. Vielleicht können Sie uns das noch erläutern?

*von Krosigk:* Zunächst einmal, was die Funktion des Bezirksrats angeht: Ich bearbeite dieses Thema als Historiker, nicht als Jurist. Das sozusagen als eine einleitende Anmerkung. Was die Funktion des Bezirksrats angeht, so hat dieser sehr wohl Verwaltungsaufgaben gehabt. Ein wesentlicher Bereich war die Rechtsprechung bei Streitigkeiten des öffentlichen Rechts, aber er hatte eben auch Aufsichts- und Kontrollrechte über die Gemeindeverwaltung, er hat bezirkspolizeiliche Vorschriften erlassen, die Bezirksräte waren in die Handhabung der Landespolizei mit eingebunden. Wenn es etwa Unruhen und Tumulte etc. gab, durften sie also die Rädelsführer festnehmen. Den Polizisten und Beamten vor Ort waren die Bezirksräte weisungsgebunden. Darüber hinaus fungierten sie auch als beratendes Gremium, wenn es zum Beispiel um Fragen zur Förderung von Gewerbe, Handel, Land- und Forstwirtschaft ging. Das war also schon ein sehr breites Spektrum, was der Bezirksrat da an Funktionen ausgeübt hat. Was die Gewaltenteilungslehre anbelangt und die Verwaltungskritik als Fürstenkritik, so ist zunächst einmal zur Gewaltenteilung zu sagen, dass sie vom Liberalismus vertreten wurde, doch in der Praxis sah das so aus, dass Justiz und Verwaltung nicht voneinander getrennt waren. Die Bezirksämter waren bis 1852/1857 auch bei strafgerichtlichen und zivilgerichtlichen Prozessen erste Instanz. Erst 1852 ist dann die Aufsicht an den Gerichtshof übergeben worden, 1857 kam dann auch die institutionelle Trennung der Amtsgerichte. Das ist in der Praxis nicht so deutlich. Die Kritik ist von liberaler Seite sicherlich in die Richtung einer scharfen Trennung der Gewalten gegangen, aber die institutionelle Praxis sah natürlich anders aus. Dann zur Verwaltungskritik bzw. Bürokratiekritik als Fürstenkritik: Da haben Sie recht, nur ist es sehr schwierig, das zu fassen, und ich hatte ja gesagt, dass in der Verfassung die Verwaltungsorganisation nicht erwähnt wird. Also wurde die Verwaltung bis 1809 neu organisiert, und damit wurde implizit gesagt, die Verwaltung belassen wir so wie sie ist, oder – wenn es Änderungen gibt – nehmen wir diese eben Inwieweit aber die Verwaltung von Seiten der Regierung und des Fürsten als Fürstenkritik aufgefasst wurde, das kann ich leider nicht sagen. Aber Sie haben sicherlich Recht, es war eine Kritik des eigentlichen Machtinstruments der Regierung.

*Dr. Rödel:* Herr von Krosigk, ich hatte heute Gelegenheit, an der Einweihung des „Hauses der Geschichte“ teilzunehmen. Ich will darüber nicht reden, aber ein Leitthema war dort auch jenes der „Partizipation“. In diesem Zusammenhang hatte ich bei Ihrem Vortrag ein Problem. Sie haben, wenn ich das richtig verstanden habe, als Ergebnis gebracht, dass man nur verhalten beglückt war, als diese liberal erkämpfte Errungenschaft eingeführt wurde. Das ist also gar nicht auf allzu große Begeisterung gestoßen. Deshalb meine Frage: Wie war es vorher? Sie haben ja sehr schön entwickelt, wie die Theoretiker, die Liberalen, das „herbeitheoretisiert“ haben – so könnte man vielleicht sagen. Es muss ja auch in der Presse darüber etwas gestanden haben.

Wieweit hat denn das Volk an dieser Diskussion teilgenommen in den verschiedenen Phasen. Vielleicht ist es ja auch zu spät gekommen? Könnte man sagen, es war ein zu langer Verzug, wenn denn die Akzeptanz im Volk eigentlich nur verhalten war oder sogar ausgeblieben ist.

*von Krosigk:* Was ich dargestellt hatte, war eigentlich zum Schluss nur die verwaltungsinterne Perspektive, also das, was aus den Jahresberichten der Bezirksämter und der Landeskommission hervorgeht. Doch waren die Ansichten gewiß sehr viel differenzierter, man war durchaus versucht, auch zu zeigen, dass es in der Praxis Probleme gab. Aber was die Öffentlichkeit anbelangt, so ist, soweit ich das beurteilen kann, der Bezirksrat sehr positiv aufgenommen worden, und wenn man beispielsweise in die „Zeitschrift für badische Verwaltungsrechtsprechung“ hineinschaut – so heißt sie glaube ich –, da gibt es eine Würdigung von 1874 von Ludwig Renck „10 Jahre neue Verwaltungsorganisation“, und später am Anfang des 20. Jahrhunderts sind nochmals Beiträge da, die zurückblicken auf die Tätigkeit des Bezirksrats und des Verwaltungsgerichtshofs. Da hat man sich sehr positiv über die Tätigkeit des Bezirksrats und über seine Akzeptanz geäußert. Was ich versucht habe zu zeigen, ist, wie die Verfahrensprinzipien in diese Institution mit eingeflossen sind und wie man dann versucht hat, sie durchzusetzen, und ferner, wie es aufgrund dieser Zusammensetzung von Berufsbeamten und Laienbeamten Probleme in der Verfahrens- und Sitzungsform gegeben hat. Aber ansonsten kann man generell sagen, dass das sehr positiv aufgenommen wurde. Was die Zeit anbelangt, haben Sie Recht. Gewisse Funktionen, wie zum Beispiel die Handhabung der Landespolizei, fallen komplett weg, und man findet in den Quellen eigentlich keine Hinweise darauf, dass die Bezirksräte in irgendeiner Weise eine Initiative ergriffen hätten oder dass sie dort von der Verwaltung eingesetzt worden wären. Das sind aber wahrscheinlich nur Funktionen, die rückblickend – die Landespolizei zum Beispiel – im Vormärz relevante Themen gewesen waren, die man dann in diese Neuorganisation hineingenommen hat, die aber eigentlich sozusagen von keiner Seite mehr als notwendig angesehen wurde. Dagegen gibt es andere Funktionen wie die „Arme-Waisenkind-Fürsorge“, da gibt es einen Bereich, in dem manche Bezirksräte sehr aktiv waren. Das war ein Feld, das eigentlich nicht unbedingt so vorgesehen war, aber das sich dann sehr intensiv entwickelt hat, zumindest, wenn man den Jahresberichten folgt.

*Prof. Krimm:* Zu Herrn Roelleckes Einwurf der seltsamen Vermischung von Judikative und Exekutive im Bezirksrat, und der Frage, ob es sich nicht doch vor allem um eine Judikative handelte. Das lässt sich auch ikonographisch sehr schön zeigen, und zwar an der Ausstattung dieser Räume. Ein Gerichtssaal mit dem Portrait des Landesherrn ist undenkbar und ist mir ganz und gar nicht geläufig. Da finden sich etwa Symbole der Justiz, vielleicht auch das Landeswappen, aber das Großportrait des Landesherrn in der Mitte und an zentraler Stelle wie vor allem in Mannheim kann ich mir allenfalls in einem Exekutivraum vorstellen, aber nicht in einem Gerichtssaal. (Einwurf von Prof. Roellecke unverständlich). Trotzdem hat die ordentliche Gerichtsbarkeit sicherlich davon niemals Gebrauch gemacht, ein Portrait des Landesherrn in dieser Position hinzustellen. Ich meine daher, dass die Positionierung eines solchen Bildes auf den Doppelcharakter des Bezirksrats als Exekutive und nicht nur als Verwaltungsinstanz hinweist.

*Dr. Müller:* Eine Frage zur Akzeptanz: Wie liberal waren eigentlich die Liberalen? Sie sind ja mit Ihrem Bogen bis in die 60er Jahre gegangen, d. h., auch in die Zeit des Kulturkampfes. Der

Kulturkampf war weitgehend eine Auseinandersetzung um die Schule. Die Einrichtung der Ortsschulräte wurde in keiner Weise überall akzeptiert. Im Odenwald hat man Militär eingesetzt, um die Eltern in den Elternabend zu prügeln. Nicht alles, was im „Badischen Beobachter“ steht, muss man wörtlich nehmen, aber dahinter steckt auch einiges an Kritik; das sei eine von einem bestimmten Geheimratsbeamtentum ausgehende Ideologie, die wisse - von Lamey angefangen - was liberal ist, und setzen das fest, und die Bürger haben sich daran zu halten. Dies sind auch ultramontane Rückkoppelungen, aber da hat es doch auch Leute gegeben, die sich etwas anderes unter einer liberalen Verwaltung vorgestellt haben.

*von Krosigk:* Ich weiß nicht – das muss ich offen zugeben – was sich die katholischen Wähler unter einer Verwaltung vorgestellt haben, aber von dieser Seite kam heftige Kritik an den Bezirksräten, in denen man sozusagen einen Export der Regierungsinstitution in das Land gesehen hat, weil auch hier die Regierung die Bezirksräte ernannt hat. Die Kreisverwaltung hat ja in dreifacher Zahl die Listen aufgestellt, und daraus konnte dann das Ministerium die Bezirksräte benennen. Man hat in dieser Regelung auf katholischer Seite natürlich auch gesehen, dass dieser Benennungsmodus instrumentalisiert wurde, dass man sich zu einem Bezirksrat zusammensetzen konnte, der eine liberale Innenpolitik unterstützte und kritische Elemente oder katholische Meinungen nicht zuließ. Da haben Sie auf einen wichtigen Punkt hingewiesen.

*Herr Gorka:* Bei dem Verhältnis zwischen dem Amtsvorstand und dem Bezirksrat würde mich interessieren, ob es dem Bezirksrat möglich war, den Landrat zu überstimmen, also den Oberamtmann, den späteren Landrat, oder ob der Oberamtmann letztendlich die letzte Entscheidung hatte?

*von Krosigk:* Die Abstimmung konnte natürlich auch gegen den Bezirksvorstand ausfallen, aber dann hatte dieser das Recht, Einspruch einzulegen. Das ging, soweit ich weiß, an das Innenministerium zu den Oberlandeskommissären, also an eine höhere Stelle, wo das noch einmal geprüft wurde. Aber mit letzter Sicherheit kann ich das nicht sagen.

*Prof. Krimm:* Ich möchte auch noch eine Frage anschließen: Eine der interessantesten mentalitätsgeschichtlichen Beobachtungen im 19. Jahrhundert ist ja immer, wie das berühmte badische liberale Beamtentum sich eigentlich über die Schwelle gewagt hat zum wirklichen Liberalismus, oder wie weit es auf Tüchtigkeit aus war. Sie hatten gesagt, dass die Diskussion um die Verwaltungsreform auch im Innenministerium stattfand, und Sie haben dazu auch Quellen zitiert, aber alle Ziele, die da formuliert waren, waren immer auf Effizienz ausgerichtet. Wenn man zugleich, vielleicht sogar ungewollt, eine Liberalisierung oder eine Nähe zur Bevölkerung erreicht hat, dann um so besser, aber das Ziel war doch wohl nie die Liberalisierung, sondern die bessere Verwirklichung des Verwaltungsganges durch größere Nähe zur Bevölkerung, durch Plausibilität, durch Vereinfachung des Geschäftsgangs. Das sind aber alles keine liberalen Prinzipien, sondern das ist Prinzip jeder Regierung, die etwas besser machen und anderen vielleicht auch den Wind aus den Segeln nehmen will. Nun will ich diese Denkweise den badischen Beamten gerade des Vormärz nicht gerade unterstellen. Aber was wir gehört haben, klang doch so, als ob die Entwicklung eher einer Art List der Geschichte zuzuschreiben ist, die das alles in diese Richtung führte, zu einem Ziel, das aber eigentlich nicht jenes der Exekutive gewesen war.

von Krosigk: Das ist eine ganz schwierige Frage. Ich kann da auch nur etwas aus dieser Reformdebatte innerhalb des Innenministeriums zitieren, nämlich den Entwurf von Gideon Weitzel aus dem Jahre 1847, sowie die Gutachten der Bezirksämter und Kreisregierung. Ich denke, dass eine Minderheit durchaus die Bürgerbeteiligung als ein Recht der Bevölkerung anerkannt hat, an öffentlichen Aufgaben zu partizipieren. Ansonsten würde ich sagen, daß Effizienzsteigerung, Bürgernähe und Herrschaftsstabilisierung gewissermaßen Hand in Hand gingen. Es ist schwierig, zu unterscheiden, was denn letzten Endes hinter so einem Postulat stand. Da komme ich auch nicht weiter. Es ist bemerkenswert, dass die interessanten Verwaltungsdebatten eigentlich immer in den Budgetverhandlungen stattfanden. Ich habe am Anfang meiner Promotion nach Stichworten wie dem der volkstümlichen Verwaltung gesucht, habe aber nichts derartiges gefunden. Aber diese Diskussion gewinnt durchaus eine politische Dimension durch die Politisierung dieser Verwaltungsprinzipien, und ich denke, dass es Leuten wie Weitzel durchaus bewusst war, dass diese „Öffentlichkeit“ auch eine sehr politische Bedeutung hat, dass es also nicht einfach um Effizienzsteigerung geht. Und Weitzel beispielsweise hat auch in der Zweiten Kammer, als dann die Märzforderung oder das 12-Punkte-Programm im Landtag verabschiedet wurde, das war am 2. März 1848, die Einrichtung einer volkstümlichen Verwaltung ausdrücklich willkommen geheißen. Da kann man natürlich auch fragen, inwieweit er unter dem Druck der revolutionären Ereignisse in der Öffentlichkeit stand und wie ernst dies gemeint war, aber da kann man nur nicht spekulieren.

Herr Willock: Du hattest erwähnt, dass den Liberalen in Baden zum Teil das englische Modell vorschwebte, und ich denke, dass es auch möglicherweise eine Erklärung liefert für dieses Problem der Trennung von Judikative und Verwaltung. Denn in England gibt es bis 1888 auf dem Lande die sogenannten „Judges of peace“ – es gibt sie immer noch, aber sie sind nur noch für die Justiz zuständig, während sie bis 1888 auch für die Verwaltung zuständig waren. Es gab also beides. Allerdings hätten die britischen Liberalen dieses System deutlich negativer gesehen als die deutschen Liberalen, denn es war eigentlich ein Fundament der adligen Hierarchie auf dem Land. Es war also kein Wunder, dass besonders der Arbeiterflügel der britischen Liberalen Partei sich dagegen wehrte. Das mag auch erklären, dass auch in anderen Ländern, seien sie typisch oder angeblich liberal, diese nicht so strikte Trennung von Verwaltung und Justiz existierte.

Prof. Krimm: Schließt die Diskussion.