

# Iselin Gundermann

## Sparsame und pragmatische Verwaltung

### I. Einleitung

Wer sich mit der preußischen Verwaltung beschäftigt und den Grundsätzen, nach denen sie funktionierte, nachspürt, muß dies nicht mehr anhand der ungedruckten Überlieferungen tun. Vor mehr als hundert Jahren (1894) erschien unter dem Titel "Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung" der von Gustav Schmoller und Otto Krauske bearbeitete Band 1 der umfangreichen Edition "Acta Borussica, Denkmäler der Preußischen Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert." In seiner Einleitung lenkt Schmoller den Blick auf die Entwicklung der preußischen Verwaltung, behandelt also das Thema, mit dem sich auch das heutige Seminar beschäftigt. Nicht die von König Friedrich Wilhelm I. von Preußen geschaffenen oder zur Reife gebrachten eigentümlichen staatlichen Lebensformen hätten seinen Ruhm begründet, sondern daß es ihm gelungen sei, die inneren Triebkräfte zu wecken, die, wie er, ihr Amt als Dienst und Pflichterfüllung für den Staat versahen, heißt es bei Schmoller. Dienst - das bedeutete Einsatz für das Wohl des Staates, für die "salus publica". Das sei nicht von heute auf morgen geschehen, sondern das Ergebnis eines nicht selten schmerzhaften Erziehungsprozesses gewesen, wenn es sich darum handelte, einerseits den Egoismus richtig einzufangen und für höhere Zwecke einzuspannen und in den Betreffenden durch Schule, Erziehung, Laufbahn, Bildung, durch die ganze Einrichtung ihrer Karriere, durch die geistig moralische Atmosphäre, in die sie gesetzt wurden, weitsichtiger höhere Interessen zur Reife zu bringen. Es habe sich mithin darum gehandelt, die Beamten so zu beeinflussen, daß es ihrem eigensten Interesse entsprach, gut zu regieren und zu verwalten, auch daß ihre Tätigkeit in immer geringere Konflikte mit ihrem wirtschaftlichen Egoismus, ihrem Ehrgeiz und ihrer Eitelkeit gekommen sei. Schmollers Einleitung zu den "Acta Borussica" schließt: "Der preußische Beamtenstaat des 18. Jahrhunderts ist ein wichtiges und großes Glied in der Kette des Fortschritts auf diesem Wege. Er zeigt aber auch in seiner späteren Ermüdung und Erlahmung, in den späteren Schattenseiten der Bürokratie, wie unendlich schwierig die dauernde Erhaltung guter Beamter ist, wie wenig ausschließlich auf diesem Wege vorgegangen werden kann, wie zeitweise wieder entgegengesetzte Wege und Mittel nötig sind"

Daß auch wir uns noch immer oder wieder auf dem Wege zu diesem weitgesteckten Ziel treuer Pflichterfüllung und selbstloser Hingabe für das Gemeinwohl befinden, machen nicht zuletzt die Ansprachen des Bundespräsidenten und anderer Politiker jedes Jahr deutlich: denken wir an Roman Herzogs Wunsch, daß ein "Ruck" durch unsere Gesellschaft gehen möge, an die ebenso ermunternden wie mahnenden Worte von Horst Köhler am Jahresende 2005, daß einem nichts geschenkt werde, und es nur durch Arbeit zu erreichen sei, im europäischen Vergleich wieder die vorderen Ränge einzunehmen, oder an den von der Hamburger Körber-Stiftung veranstalteten Geschichtswettbewerb 2004/05, der das in eine Frage gekleidete Thema "Sich regen, bringt Segen? Arbeit in der Geschichte" behandelt sehen wollte. Hier wie dort wird an den persönlichen Einsatz appelliert, der dazu beiträgt, ob und wie gut alles funktioniert oder ob Trägheit und Desinteresse Vorrang haben. Das gilt auch für die Verwaltung, die stets in Gefahr steht, umständlich, zeitaufwendig und teuer zu sein, wenn sie zu einem aufgeblähten Apparat geworden ist, dessen Strukturen kaum noch zu erkennen sind und dessen Maßnahmen der Allgemeinheit nur noch mit Mühe verständlich gemacht werden können. Es ist erst wenige Wochen her, als in einer Wochenzeitung ein Artikel veröffentlicht wurde, der die Überschrift trug "In Deutschland dominieren Papierberge". Er setzte sich kritisch mit dem Anwachsen der Bürokratie auseinander und dem bislang fruchtlosen Kampf, ihrem Wachstum Einhalt zu gebieten. In den sechziger Jahren, so ist zu lesen, habe das Bundesgesetzblatt noch einen Umfang von 1440 Seiten im Jahr gehabt; seit Anfang dieses Jahrzehnts seien es mittlerweile fast 3200 Seiten geworden; konkret heiße das, daß die Bundesregierung seit 1999 122 Gesetze und 178 Verordnungen mehr erlassen

als abgeschafft habe. Das betrifft nicht nur die staatliche Verwaltung. Ein Beispiel: Erinnern wir uns an die Demonstration der Ärzte in Berlin im Januar 2006, so galt der aufsehenerregende Streik nicht zuletzt auch dem bürokratisierten und Zeit verschlingenden Gesundheitswesen, das die Mediziner an der Ausübung ihres eigentlichen "Berufs", kranken Menschen zu helfen, hindert.

## II. Das Generaldirektorium

Werfen wir einen Blick zurück: Ein Markstein in der preußischen Verwaltungsgeschichte war 1723 die Gründung des General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänendirektoriums ("Generaldirektorium"), einer Vereinigung des bis dahin bestehenden Generalkommissariats, der obersten preußischen Steuerbehörde, und des General-Finanz-direktoriums, der obersten Domänen-Verwaltungsbehörde Preußens. Dem Generaldirektorium oblag nach dieser Vereinigung die gesamte Militär-, innere und Finanzverwaltung; es war die eigentliche zentrale Behörde des Staates. Der König übernahm den Vorsitz; er verfaßte die Instruktion für ihren Geschäftsgang und erließ am 24. Januar 1723 das Notifikationspatent. Grund für seine Maßnahmen war der Versuch, die nicht nachlassenden Querelen zwischen den sich in ihren Zuständigkeiten vielfach berührenden Behörden zu beseitigen, oder, wie König Friedrich Wilhelm I. es am 22. Dezember 1722 in einem Schreiben an Fürst Leopold von Anhalt-Dessau ausdrückte, um der Konfusion ein Ende zu bereiten, die die produktive Arbeit lähmte und Kräfte band, welche an anderer Stelle des Verwaltungsapparates besser eingesetzt werden konnten.

Im Jahre 1723 setzte sich das Generaldirektorium aus vier Departements zusammen, an deren Spitze je ein Minister stand. Zu ihren Aufgaben zählten sowohl die einzelne preußische Provinzen betreffenden Geschäfte als auch eine Reihe der den Gesamtstaat berührenden Sachbereiche. So war der für das I. Departement (Ostproußen, Pommern und die Neumark) zuständige Minister zugleich für alle Grenz- und Rodungssachen verantwortlich; im II. Departement (Kurmark, Magdeburg, Mansfeld, Halberstadt und Hohnstein) verwaltete der Minister auch das Marschwesen und die Armen- und Verpflegungsangelegenheiten; im III. Departement war das Post- und Münzwesen mit den westlichen Gebieten des Staates (Geldern, Kleve, Moers, Mark und Neuchâtel) verbunden und mit dem IV. Departement (Minden, Ravensberg, Tecklenburg und Lingen) das Kassen- und Rechnungswesen sowie Proviantssachen. Eine gewisse Sonderstellung nahm das (V.) Justizdepartement ein, dem kein preußischer Gebietsteil zugeordnet war. Auf diese Weise verteilte sich die Arbeitslast auf fünf Minister. Ein Auseinanderbrechen der getrennten regionalen Verwaltungen wurde dadurch vermieden, daß derselbe (Provinzial-) Minister zugleich einen Sachbereich des Gesamtstaates zu berücksichtigen hatte und diese Belange nicht aus dem Auge verlor.

Die entscheidende, alle Gebietsteile umschließende Klammer aber bildete der Monarch: Wenn Friedrich Wilhelm I. von der Institution des "Königs von Preußen" spricht, so bedeutete dies, daß er sich selbst als eigentliche Zentrale des Staates und seine Arbeit für den Staat als Dienst verstand.

Die Minister kamen für jedes Departement einmal wöchentlich zu ihren Besprechungen im Sitzungssaal des Generaldirektoriums im Berliner Schloß zusammen. Das war durch eine Geschäftsordnung geregelt. Im übrigen erledigten die Beamten ihre Aufgaben zu Hause. Hier schrieben sie ihre Vorträge, die sie vor dem Plenum hielten, wodurch die gleichmäßige Information aller Beteiligten gesichert war. "Die Mischung des Lokal- mit dem Realprinzip und die Entscheidungen im Plenum der Behörde machten [...] Kontrollen unnötig, so daß hinsichtlich der Betreuung bestimmter Regionen oder Territorien keinerlei Vorbehalte bestanden". Zu den Grundsätzen des Königs gehörte zudem, die Zahl der Beamten nicht anwachsen zu lassen, Einstellungen nach ihrer Ausbildung und ihren fachlichen Fähigkeiten vorzunehmen und ihnen bei entsprechender Bewährung die Möglichkeit des Aufstiegs zu geben. Ähnlich wie das Generaldirektorium als zentrale Behörde waren in den preußischen Provinzen die insgesamt neun "Kriegs- und Domänenkammern" organisiert, wobei die regionalen Aufgaben natürlich entfielen.

Welche Leistungen und welches Verhalten Friedrich Wilhelm I. von seinen Beamten erwartete, läßt sich am deutlichsten in den Eidesformeln der Mitglieder der preußischen Behörden erkennen. Sie schworen dem Königlichen Hause Treue und Gehorsam und beteuerten, nach äußerstem Vermögen Schaden und Nachteil zu verhindern. Sie verpflichteten sich, die ihnen aufgetragenen Arbeiten treu und redlich zu erledigen und dabei stets das Interesse des Königs, also des Staates, seiner Provinzen, Kreise und Städte vor Augen zu haben und sich im übrigen seinen Sparsamkeit und Redlichkeit fordernden Instruktionen entsprechend zu verhalten. Über die personalmäßige Ausstattung der Behörden wachte der König. Immer wieder erscheint in den "Acta Borussica" seine Frage nach der Zahl der beschäftigten Personen, um diese in eine Beziehung zur Größe des Departements und zum Umfang ihrer täglichen Arbeit zu setzen. Jedem Mitglied waren bestimmte Aufgaben innerhalb der Verwaltung zugemessen; die Arbeitsabläufe sollten in einer gewissen Ordnung, über die Woche verteilt, überschaubar sein und gemäß den klar umrissenen Kompetenzen erfolgen.

Alle Fäden liefen beim König zusammen. Dienten die Berichte aus den Ämtern seiner Information, so waren sie für die Beamten gleichzeitig ein Instrument, sich selbst Rechenschaft zu geben und über die Bearbeitung einzelner Vorgänge, die Dauer und den Weg ihrer Erledigung nachzudenken. Man wußte, daß der König die Arbeitsberichte pünktlich erwartete und sann über den schnellen Abschluß einzelner Vorgänge oder auch die Rationalisierung der Arbeitsabläufe nach. "Da wir dann, wenn wir von 7 Uhr morgens an bis um 1 Uhr nicht fertig werden können, alsdann um 3 Uhr wieder wollten zusammenkommen und nicht eher auseinandergehen, bis die Sache von denen 2 Departements abgetan sein, damit die übrigen Tage an Verfertigung und Examinierung der Etats können ohne Interruption employieret werden," lautete 1723 ein Vorschlag des Generaldirektoriums zur Geschäftsordnung, worauf der König bemerkte: "Gut, so lange bis die Etats fertig sein, alsdann wieder die Session soll gehen wie [die] Instruktion lautet."

Über den täglichen Umfang des Posteingangs bei Friedrich Wilhelm I. läßt sich kaum eine angemessene Vorstellung machen. Angesichts seiner Fülle und der nicht selten nebensächlichen oder belanglosen Rückfragen gewinnt man aber gelegentlich den Eindruck, daß die Furcht vor den strengen Blicken des Monarchen, das Bemühen, allen Reglements und Instruktionen gewissenhaft nachzukommen, auch zur Unselbständigkeit der Beamten führen konnte. Aber viele Schriftstücke geben mit dem eigenhändigen "Guht" am Rande auch die Zufriedenheit des Königs zu erkennen. Selbst wenn sich der Herrscher die letzte Entscheidung vorbehielt, so war er im allgemeinen für Vorschläge durchaus offen, besonders, wenn es sich um Verbesserungen in der Kassenführung und im Geschäftsgang oder um die Beseitigung von Hindernissen ging, die sich der schnellen Erledigung eines Vorgangs entgegenstellten. Er legte Wert auf peinliche Ordnung in den Geschäftszimmern der Behörden und bei der Aufbewahrung der Akten in den Registraturen, damit sie mit Hilfe einer Übersicht bei Bedarf umgehend aufgefunden werden konnten.

So waren ihm die Zustände in der Registratur der Magdeburger Kammer ein Ärgernis, wo sich die Akten häuften, da der Registrator erkrankt war. Als man sich wegen der Einstellung einer Hilfskraft an ihn wandte, gab Friedrich Wilhelm die für ihn so bezeichnende Antwort, man solle ihm eine Spezifikation des ganzen Kollegiums einsenden. Da werde man einen unnützen Brot-Esser finden, der das Archiv übernehmen könne. Müßiggang durfte es nicht geben, Ordnung mußte sein, um die kostbare Zeit nicht mit überflüssiger Suche nach verlegten Papieren zu vergeuden.

Daß sich in der weiteren Entwicklung in einzelnen Zweigen der Verwaltung Verkrustungen ergaben und durch die Einrichtung von Spezialämtern der bei der Gründung des Generaldirektoriums bestimmende Gedanke Friedrich Wilhelms I. in Gefahr stand, verändert oder gar entleert zu werden, lassen die Quellen deutlich erkennen. So bedurfte es immer wieder der Anstöße, den zum Wachstum neigenden Verwaltungsapparat auf ein vertretbares Maß zurückzustutzen und die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und

Wirksamkeit zu stellen. Das zeigte sich besonders auf dem Gebiet des Justizwesens, zu dessen Schwerfälligkeit Friedrich Wilhelm I. 1722 in der Instruktion für seinen Nachfolger kritisch bemerkte: "Was die Justiz in meinem Lande anlangt, habe ich alles aufgewendet, daß sie gerecht und kurz gefasset sein sollte. Aber leider habe [ich] es nicht dahin bringen können." Auch scheiterte er bei dem Versuch, die Juristen der Universität Halle für die Kodifikation eines einheitlichen Preußischen Landrechts zu gewinnen. Für die Provinzen Preußen und Brandenburg kam es durch George Grube und Christian Otto Mylius zwar zur Sammlung der Provinzialgesetze, aber diese besaßen verständlicherweise nicht den Charakter eines für den Gesamtstaat gleichermaßen subsidiarischen Rechts. So bestanden zum Mißfallen des Königs in vielen Landesteilen weiterhin Unordnung und Unklarheiten im Rechtswesen, auch wenn der Geheime Rat Samuel von Cocceji während der Revisionen in den Provinzen die Zustände in den Kammern, die Dauer einzelner Prozesse, ihre Ursache und den Instanzenweg kritisch in Augenschein nahm.

Friedrich der Große knüpfte an die Maßnahmen seines Vaters an, als er schon wenige Wochen nach der Regierungsübernahme Mißbräuche und Unordnung im Berliner Kammergericht monierte, auf eine verbesserte Geschäftsverteilung drang oder 1748 dem Großkanzler sein Wohlwollen aussprach, als dieser ihm den Entwurf eines "in den Landesverfassungen gegründeten Landrechts" vorlegte. An der Tätigkeit des Generaldirektoriums und am Aufbau der preußischen Verwaltung etwas zu ändern, gab es für Friedrich zunächst keinen Grund. Daß er 1740 ein (VI.) Departement für Kommerzien und Fabrikenwesen einrichtete und 1768 das Bergwerks- und Hüttenwesen in einem (VII.) Departement zusammenfaßte, zeugt angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung von Weitblick. Allerdings besaßen auch diese Departements keine regionalen Befugnisse, so daß man hier den Ursprung der Ressort-Ministerien erblicken darf, der sich schon bei der Einrichtung des (V.) Justizdepartements abgezeichnet hatte. Nach dem Hubertusburger Frieden (1763) wurde die neue Provinz Schlesien dem Generaldirektorium nicht unterstellt, wenn es auch zur Gründung je einer Kriegs- und Domänenkammer in Breslau und Glogau kam und der für Schlesien zuständige, dem König unmittelbar verantwortliche Provinzialminister den Rang eines Etatsministers erhielt. Ähnlich verfuhr später König Friedrich Wilhelm II., als er die seit 1770 bestehende Nutzholz- und Brennholz-Kommission zu einem Departement für das Forstwesen erhob, dem Minister jedoch ebenfalls keine territorialen Befugnisse einräumte. Das galt auch für das Militärdepartement, während andererseits die Neuerwerbungen Neuostpreußen und die zunächst selbständig verwalteten Provinzen Franken und Südpreußen dem Generaldirektorium immerhin 1795 bzw. 1798/99 zugeordnet wurden, die zuständigen Minister hingegen über keine Real-Kompetenzen verfügten. Die Veränderungen im Aufbau des Generaldirektoriums setzten sich also unter dem Nachfolger Friedrichs des Großen fort, bis man angesichts der zunehmenden Unübersichtlichkeit zu der Erkenntnis gelangte, daß es hier dringend durchgreifender Reformen bedurfte.

### **III. Die Nassauer Denkschrift des Freiherrn vom Stein**

Erste, deutliche Ansätze einer Neuordnung der preußischen Verwaltung fallen bereits in die Regierungszeit Friedrich Wilhelms III., bevor noch französische Vorbilder hätten wirksam werden können. Allerdings finden sich schon im "Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten" (1794) Bestimmungen über Rechte und Pflichten der Staatsdiener, womit auch diejenigen in untergeordneten Kollegien, Städten und Gemeinden gemeint waren. Die Bestimmungen legten fest, daß nur derjenige in den Rang eines preußischen Beamten erhoben werden durfte, der sich nach einer Prüfung oder festgelegten Ausbildungszeit fähig zeigte, im Dienste des Staates tätig zu sein.

Konkrete Vorstellungen von einer, dem "Zeitgeist" entsprechenden Staatsverwaltung finden sich dann in der Nassauer Denkschrift des Freiherrn vom Stein (Juni 1807), in der er sein Programm für die Neugestaltung der preußischen Verwaltung, "Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in

der preußischen Monarchie“, festlegte. In den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellte Stein die Organisation des Generaldirektoriums nunmehr nach dem Sachprinzip, indem er statt der bisher nebeneinander bestehenden Provinzial- und Sachministerien eine Neuverteilung der Geschäfte auf die einzelnen Gebiete vorsah. Als notwendigen Eingriff in den Verwaltungsaufbau sah er die Auflösung der Provinzialministerien vor. Neu war der Gedanke, im Sinne der Selbstverwaltung Staatsbürger an der Erledigung von Aufgaben in der Provinzial- und Lokalverwaltung zu beteiligen und sie auf diese Weise in die Verantwortung einzubinden. Zugleich galt es, für die praktische Arbeit fähige Beamte heranzubilden. „Ein großer Teil der Zeit und Tätigkeit der Minister wird gegenwärtig verwandt auf das Mechanische des Dienstes und auf kleinliche Gegenstände“, heißt es bei Stein. „Durch Abänderung der Dienstformen, durch Übertragung dieser Geschäfte an die Mitglieder und Subalternen der Departements, durch zweckmäßige Bildung und Bestimmung des Geschäftskreises der Unterbehörden kann diesen Übeln abgeholfen werden.“ Und zur Begründung seiner Forderung nach einer neuen Struktur der Provinzialbehörden schreibt er mit kritischem Blick auf die bestehenden Zustände: „Man tötet also, indem man den Eigentümer von aller Teilnahme an der Verwaltung entfernt, den Gemeingeist und den Geist der Monarchie, man nährt den Unwillen gegen die Regierung, man vervielfältigt die Beamtenstellen und verteuert die Kosten der Verwaltung, weil man nun die Gehälter nach den Bedürfnissen und dem Stand der Beamten, die allein von der Besoldung leben wollen, angemessen bestimmen muß“. Der Gefahr einer solchen Entwicklung galt es zu begegnen. Innere Angelegenheiten der Provinz sollten auf den durch Deputierte gebildeten Landtagen erörtert werden. Ausführlich setzt sich Stein mit der Einsparung von Gehältern und Verwaltungskosten auseinander. Diese sei zu ermöglichen, indem ständische Deputierte für „eine mäßige Entschädigung“ in den Kammern tätig würden. Ein lebendiger, fortstrebender, schaffender Geist und ein aus der Fülle der Natur genomener Reichtum von Ansichten und Gefühlen werde nun in den Kollegien an die Stelle von „Formenkram und Dienstmechanismus“ treten.

Ende Dezember 1807 überreichte Stein dem König seinen Organisationsplan für die „Unterbehörden für die spezielle Leitung der Geschäfte in den Provinzen“. Danach wurde in jeder Provinz die Leitung der Geschäfte einem Oberpräsidenten übertragen. An die Stelle der bisherigen Kriegs- und Domänenkammern traten die „Regierungen“. Friedrich Wilhelm III. antwortete umgehend (Memel, 27. Dezember 1807): „Der von Ihnen angenommene Gesichtspunkt, aus dem Sie die Reorganisation des Staates beurteilen, hat meinen völligen Beifall und scheint mir sehr richtig gewählt zu sein. Die daraus hervorgehenden Reformen sind alle so weise als klug durchdacht und bearbeitet. Die simplifizierte Konzentrierung der Geschäfte in den obersten und davon ressortierenden Staatsbehörden durch die zweckmäßige Einteilung nach Gegenständen, die Zuziehung des technischen Personals, die Bestimmung der Oberpräsidenten, die den Unterbehörden auf eine besondere meisterhafte Art verwebte ständische Repräsentation, um die Nation einen bestimmten regeren Anteil an der Wohlfahrt des ganzen Staatskörpers nehmen zu lassen, ohne daß hieraus andere Inconvenienzen entstehen könnten, sind eben so viel glückliche Gedanken, die, wenn sie auf eine konsequente energische Art ausgeführt werden, besonders bei der jetzigen Lage der Dinge im Bereich aller europäischen Staaten einer glücklicheren besseren Zukunft und Ordnung der Dinge bei uns entgegen sehen lassen“.

Von den „Fortschritten des Zeitgeistes“, der in Steins „Nassauer Denkschrift“ zu erkennen ist, sind auch die im folgenden Jahr 1808 in der Preußischen Gesetzsammlung publizierten Verordnungen getragen. Es sei notwendig, so heißt es im Publikandum vom 16. Dezember 1808, für das Innere und die Finanzen eine der durch äußere Mißverhältnisse veränderten Lage des Staates und den jetzigen Bedürfnissen desselben angemessene Geschäftseinrichtung zu geben und ihnen die „größtmögliche Einheit, Kraft und Regsamkeit“ zu verleihen, sie „in einen obersten Punkt zusammenzufassen und die Geisteskräfte der Nation und der Einzelnen auf die zweckmäßigste und einfachste Art für solche in Anspruch zu nehmen.“ Es folgt der entscheidende Satz des Publikandums: „Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener stehet an der Spitze einfach

organisierter, nach Hauptverwaltungszweigen abgegrenzter Behörden; im genauesten Zusammenhang mit dem Regenten leiten sie die öffentlichen Geschäfte nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen, selbständig und selbsttätig mit voller Verantwortlichkeit und wirken so auf die Administration der untergeordneten, in gleicher Art gebildeten Behörden kräftig ein.“ Vorgesehen war folgender Aufbau der Verwaltung: Die Leitung der Staatsverwaltung sollte sich im Staatsrat vereinigen, der unter der unmittelbaren Aufsicht des Königs stand. Geplant waren sechs Ministerien: das Staatsministerium, das Ministerium des Inneren, das Ministerium der Finanzen, das Ministerium der Auswärtigen Angelegenheiten, das Kriegsministerium sowie das Justizministerium. Die Wirksamkeit eines jeden Departements erstreckte sich über sämtliche Provinzen. 1808 war das Innenministerium für folgende Bereiche zuständig: 1. Allgemeine Polizei; 2. Gewerbepolizei; 3. Kultus und öffentlicher Unterricht; 4. Allgemeine Gesetzgebung; 5. Medizinalsachen; 6. Bergbau, Münze, Salzfabrikation sowie Porzellan-Manufaktur. Diesen Sektionen waren spezielle Geschäftsbereiche untergeordnet, so der Allgemeinen Polizei die Kriegs- und Domänenkammern oder “wie sie von Publikation der Verordnung über ihre künftige Organisation heißen sollen: die ‘Regierungen’“. Ob es zu einem reibungslosen Zusammenspiel zwischen den zentralen Behörden und den Kriegs- und Domänenkammern bzw. den “Regierungen” kommen würde, mußte sich in Zukunft zeigen.

#### **IV. Verwaltung im 19. Jahrhundert**

Die Veränderungen des preußischen Besitzstandes als Ergebnis des Wiener Kongresses (1814/15) hatten die Bildung von acht preußischen Provinzen (Preußen, Posen, Schlesien, Pommern, Brandenburg, Sachsen, Westfalen und Rheinland) zur Folge, für die ein möglichst einheitlicher Aufbau ihrer Verwaltung vorgesehen war. Das galt dann auch nach 1864/66 für die Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau, wengleich man hier - besonders deutlich in Hannover - mit Behutsamkeit vorging. Die Zahl der preußischen Ministerien vergrößerte sich bereits 1817 durch die Einrichtung eines besonderen Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, dessen Zuständigkeit ursprünglich beim Innenministerium gelegen hatte. Neu gebildet wurde auch das Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten; seine Aufgaben hatte bisher das Finanzministerium wahrgenommen, an das die Verwaltung der Staatsschulden später zurückfiel, nachdem das 1817 eigens mit dieser Aufgabe betraute “Ministerium des Schatzes” 1848 wieder aufgelöst worden war. Um eine Neugründung des Jahres 1848 handelte es sich ferner beim Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, dessen Aufgaben von 1835 bis 1848 vom Königlichen Hausministerium bearbeitet worden waren. Seit 1878 gab es ein Ministerium der öffentlichen Arbeiten, in dessen Zuständigkeit der Ausbau des Eisenbahnwesens fiel.

Die Beispiele zeigen, daß die Einrichtung neuer Ministerien in erster Linie aus praktischen Gründen geschah; daß sie ein Ergebnis der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung war, zugleich aber auch eine Neuordnung der Zuständigkeiten einzelner Behörden zur Folge hatte. Umso größere Bedeutung erlangte das Staatsministerium als Garant für den Fortbestand der Einheit der Verwaltung: Hier wurden die Gesetzentwürfe und Anordnung von allgemeinem Interesse beraten, Zuständigkeiten abgegrenzt, Meinungsverschiedenheiten geschlichtet und nicht selten auch Personalfragen erörtert. Die im Allgemeinen Landrecht für den Dienst im Staate festgelegten Grundsätze blieben dagegen von allen Veränderungen im wesentlichen unberührt. Nach wie vor oblag den Beamten die Pflicht zur Treue und zum Gehorsam gegen den Landesherrn und die Regierung. Daß jedoch diesen Prinzipien auch nach der Reformzeit und der den Untertanen zugebilligten Mitverantwortung nicht durchweg nachgelebt wurde und sich menschliche Unzulänglichkeiten dem Wünschbaren immer wieder entgegenstellten, läßt sich den Quellen entnehmen. Aufsicht, Kontrollen und gegebenenfalls Zurechtweisungen waren nach wie vor erforderlich, wo Nachlässigkeit einzuschleichen drohte - eine Erfahrung, die schon die Könige Friedrich Wilhelm I. und Friedrich der Große machen mußten. Eine gewisse erzieherische Wirkung ging von den “Konduitenlisten” aus, den regelmäßigen Berichten über die Leistung und das Verhalten der Bediensteten, wie sie

einst Friedrich Wilhelm I. für das Militär eingeführt hatte. Sie wurden nun auch für die Beurteilung der höheren Beamten verbindlich. Viele Konduitenlisten haben sich in den Akten erhalten und erweisen sich als aussagekräftige Quellen für die Charakterisierung einzelner Persönlichkeiten und ihrer Arbeit im Staatsgefüge.

Trotz der zunächst wohl unvermeidlichen Verzögerungen in der Erledigung der amtlichen Geschäfte sowie Vorbehalten gegen einzelne Neuerungen der Reformer erregt es heute Erstaunen, wenn man vernimmt, daß in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts die gesamten Staatsaufgaben in Preußen von nur etwa 600 Räten erledigt wurden - nicht mitgerechnet die Schar des technischen Personals in den Behörden - . Obwohl der Umfang der öffentlichen Aufgaben ständig zunahm, war man aus finanziellen Gründen darauf bedacht, ihre Zahl langsam auf 500 zu verringern. Das ließ sich jedoch nur erreichen, wenn man von der immer wieder geforderten fundierten Bildung und fachlichen Ausbildung der Beamenschaft ausging und ihr überdies hinsichtlich ihres Arbeitseifers und der Einsatzbereitschaft Höchstes abverlangte.

Allerdings gab es auch Schwierigkeiten. So bestanden angesichts der Sparsamkeit in der Verwaltung nicht sogleich für alle examinierten Juristen begründete Aussichten auf eine besoldete Anstellung, so daß sie in den ersten Jahren ihren Dienst oft ohne Entgelt versahen und ihren Lebensunterhalt nur mit Rückgriff auf das eigene Vermögen bestreiten konnten. Daß die Pflicht zu absoluter Staatstreue gelegentlich zu Konflikten führte, wenn sich Beamte aus Loyalität gezwungen fühlten, ihre politische Meinung zu verdrängen oder sie nicht offen zu äußern, da das bereits als Pflichtverletzung zu verstehen war, zeigt das Schicksal des ostpreußischen Oberpräsidenten Theodor von Schön. Schön bemühte sich, im Sinne des Freiherrn vom Stein den Gedanken der allgemeinen Mitverantwortung zu beleben und wandte sich in seiner Schrift "Woher - wohin" gegen eine bürokratische Bevormundung. Als er die Forderung nach einer nationalen Repräsentation erhob, erfuhr er bald die Grenzen der einem preußischen Beamten zugebilligten Möglichkeit der Meinungsfreiheit und ging um seines Verhaltens willen 1842 seines Postens verlustig. In ein Spannungsverhältnis konnten jene Beamte geraten, die sich ins Abgeordnetenhaus hatten wählen lassen, bei Abstimmungen auch einmal gegen Regierungsmaßnahmen stimmten und damit ihrer Verpflichtung, loyal zum Staat zu stehen, nicht nachzukommen schienen.

## **V. Preußen im Reich**

Nach den Bestimmungen der Reichsverfassung von 1871 bildete Preußen einen der 25 zum Deutschen Reich gehörenden Einzelstaaten, die der Reichsverwaltung unterstanden. Ausnahmen bildeten das Reichsland Elsaß-Lothringen und die deutschen Schutzgebiete. Preußen war Mitglied des Bundesrates, hatte an der Ausübung der Staatsgewalt entscheidenden Anteil und besaß seiner politischen Bedeutung entsprechend einen Vorrang, indem es innerhalb des Deutschen Reiches Zuständigkeiten übernahm, die es für jene Bereiche entschädigten, welche es durch die Unterstellung unter die Reichsgewalt eingebüßt hatte. Allerdings betonte Kaiser Wilhelm I. am 30. November 1885 in einer Botschaft an den Reichstag: "Wir haben gleich jedem der verbündeten Fürsten wesentliche und unbestrittene Hoheitsrechte der Einheit der deutschen Nation willig geopfert und dem Reichstage bezüglich Unserer Staaten weitgehende Rechte eingeräumt. Wir bereuen die von Uns gebrachten Opfer nicht [...], aber mit gleicher Gewissenhaftigkeit sind Wir auch entschlossen, die Rechte Unserer angestammten Krone so, wie sie nach den Bundesverträgen zweifellos in Geltung stehen, nicht minder wie die eines jeden Unserer Bundesgenossen unverdunkelt und unvermindert zu erhalten und sie zu schützen."

Trotzdem bleibt unbestritten, daß Preußen in der Bismarck-Zeit den Verbündeten gegenüber seine Vorrangstellung niemals mißbrauchte. Wie der Verfassungshistoriker Ernst Rudolf Huber betont, sei das ein Ergebnis der Erziehungsarbeit gewesen, die Bismarck zwei Jahrzehnte hindurch an der hohen preußischen Bürokratie geleistet habe.

Damit habe er Preußen reif gemacht für die Hegemonialfunktion, die ihm die Reichsverfassung vorbehielt.

Zu den Vorrechten, die Preußen gemäß der Reichsverfassung besaß, gehörte die Verbindung des Kaisertums mit der preußischen Krone. Auch war, von wenigen Unterbrechungen abgesehen, der deutsche Reichskanzler zugleich preußischer Ministerpräsident und (bis 1918) preußischer Außenminister - eine Verbindung von Ämtern, die die Reichsverfassung eigentlich nicht vorgesehen hatte. Außerdem nahmen preußische Ministerien und Behörden Reichsaufgaben wahr: So waren das Kriegsministerium, der preußische Generalstab und das preußische Militärcabinet zugleich für Militärangelegenheiten des Reiches zuständig, obgleich sie nicht in den Rang von Reichsämtern erhoben wurden. Dem preußischen Handelsminister wurden wirtschaftspolitische Aufgaben für das Reich übertragen, ebenso dem Minister für Öffentliche Arbeiten, in dessen Hand seit 1878 die Verwaltung der Reichseisenbahnen lag, nicht zu vergessen die Oberrechnungskammer, die seit 1871 als Reichsrechnungshof die Rechnungsprüfung des Reiches übernahm. Nicht eine "Verpreußung" des Deutschen Reiches sollte in dieser Verbindung von Zuständigkeiten erblickt werden, sondern das Aufgehen Preußens im Reich oder - zugespitzt ausgedrückt - sein Dienst für das Reich, wobei es hin und wieder durchaus auch an der erwarteten Einsatzfreude fehlen konnte. Hierzu Bismarck am 28. Januar 1878 in einem Immediatbericht an den Kaiser über die Wahrnehmung von Reichskompetenzen durch preußische Ministerien: Dem Reiche gegenüber sei die Haltung vieler Ministerien eine mehr abwehrende, auf die Erhaltung der Unabhängigkeit des eigenen preußischen Ressorts gerichtete, "mit anderen Worten eine partikularistische, der Erstarkung des Deutschen Reiches abgeneigte geworden." Dadurch leide das Reich als eine neuere, noch wenig eingewurzelte, von einer eigenen Regierungsgewalt nicht getragene und von partikularistischen Elementen ohnehin bekämpfte Staatenbildung.

So trat nach 1871 zur Aufgabe der Organisation der neuen Reichsämter im Verhältnis zu den preußischen Ministerien das grundsätzliche Problem, ob man sich überhaupt auf eine gemeinsame Linie verständigen wollte, obwohl Bismarck als Reichskanzler und gleichzeitig preußischer Ministerpräsident im Sinne seiner politischen Ziele ein harmonisches Zusammenspiel der Behörden erwartete. Am 9. April 1879 lud er deshalb die Chefs der obersten Reichsämter zu einer Konferenz ein, um die Abgrenzung der Reichs- und preußischen Ressorts zum Gegenstand gemeinsamer Überlegungen zu machen. Obwohl es ihm gelang, entstandene Reibungen zu vermindern, führte das Mit- und Nebeneinander der Zentralgewalt im Deutschen Reich und der Regierungen in den Einzelstaaten fast zwangsläufig zu einer steigenden Anzahl von Gesetzen und Verordnungen. Unterschieden wurden 1. Materien für die ausschließlich das Deutsche Reich zuständig war, 2. solche, die der konkurrierenden Reichs- und Landeskompetenz unterlagen, und 3. solche, die ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder fielen. Zu den konkurrierenden Kompetenzen zählten das bürgerliche Straf- und Prozeßrecht, das Handels-, Gewerbe-, Bank- und Versicherungsrecht, das Eisenbahn- und das Schifffahrtsrecht, das Medizinalrecht sowie das Presse- und Vereinsrecht. Für die Bereiche Polizeirecht, Enteignungsrecht, Gemeinderecht, Schulrecht, Hochschulrecht, Staatskirchenrecht blieben hingegen die Länder zuständig. Nach wie vor aber galt der alte Grundsatz "Reichsrecht bricht Landesrecht", so daß jederzeit die Möglichkeit der Unwirksamkeit der Gesetzgebung der Länder bestand. Das alles mußte sich erst einspielen, wenn auch insgesamt die staatsrechtliche Eigenständigkeit der Länder respektiert wurde und das Einwirken des Reiches nicht über Gesetze, sondern über Vorschriften erfolgte. Allerdings übte das Reich die Aufsicht über die Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Länder sowie über den Vollzug der Reichsgesetze in den Ländern aus.

Kein Wunder, daß sich der Verwaltungsapparat trotz wiederholt erlassener Geschäftsordnungen aufzublähen begann und die Staatsausgaben zunahmen. Auch wenn Preußen einen Teil der Aufgaben des Deutschen Reiches trug, so stiegen doch die Kosten. Der Grund hierfür ist allerdings auch in diesem Fall nicht in der Verwaltung der

Reichsämter, sondern in der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung zu suchen, der sich das Reich nicht entziehen konnte und wollte. Man denke etwa an die zunehmende Bedeutung des Reichskolonialamtes oder an die des Reichsmarineamtes, den Aufwand für die Kolonialverwaltung oder den Flottenbau.

## **V. Schluß: Verwaltungspraxis**

“Unsere Gesetzgebung ist im Laufe der Zeit immer verwickelter, ihr Verständnis infolge umfassender Regelungen immer schwieriger geworden,” schilderte der Potsdamer Regierungspräsident Graf Hue de Grais 1904 seinen Eindruck im Vorwort zur 16. Auflage seines “Handbuchs der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche”. Seit 1881 hatte sich dieses Werk zu einem unentbehrlichen Hilfsmittel in den Behörden entwickelt: Es war übersichtlich gegliedert, berücksichtigte alle Gebiete der staatlichen Verfassung und Verwaltung, zeichnete sich durch eine allgemein verständliche Darstellung aus und enthielt in jeder Auflage auch die neuesten für den Dienstbetrieb notwendigen Vorschriften sowie Hinweise auf ihre Entstehung und Bedeutung für die Praxis. Nachweise ihrer Veröffentlichung fehlten ebensowenig wie Bemerkungen, Berichtigungen oder Nachträge zu älteren Bestimmungen.

Als ein gleichwertiges Hilfsmittel dürften die Beamten und Angestellten in den Verwaltungen auch das “Handbuch für den Königlich Preußischen Hof und Staat” herangezogen haben, welches das Preußische Innenministerium in gleicher Aufmachung nach dem Ende der Monarchie als “Handbuch für den Preußischen Staat”, stets aktualisiert, in regelmäßigen Abständen herausbrachte. Wie das gleichzeitig erscheinende “Handbuch für das Deutsche Reich” in seinen schnell aufeinanderfolgenden und deshalb stets aktuellen Auflagen, so erfaßte auch das “Handbuch für den Preußischen Staat” den Aufbau und alle Veränderungen in den Behörden bis hin zu den beamteten Stelleninhabern, ihren Diensträngen und Auszeichnungen. Der letzte (141.), mit einem Bildnis des preußischen Ministerpräsidenten Hermann Göring ausgestattete Jahrgang erschien 1939 unter dem Titel “Preußisches Staatshandbuch”. Bis auf das weiterhin so bezeichnete preußische Ministerium der Finanzen, das neben dem Reichsfinanzministerium bis 1944 fortbestand und in fünf Abteilungen (Zentralabteilung, Haushaltsabteilung, Personal- und Besoldungsabteilung, Steuer-, Kommunal- und Wirtschaftsabteilung sowie Hochbauabteilung) gewisse Zuständigkeiten behielt, waren 1934 sämtliche preußischen Ministerien mit den entsprechenden Reichsministerien vereinigt worden und hatten ihre Eigenständigkeit eingebüßt.

**Dr. phil. Iselin Gundermann**, Wissenschaftliche Direktorin i.R., 1935 geborene Historikerin und Germanistin, studierte an den Universitäten Berlin, Bonn, Innsbruck und Göttingen (Staatsexamen 1961, Promotion 1963 in Bonn). Zunächst Wissenschaftlerin am Historischen Seminar der Universität Bonn, wirkte sie ab 1983 als Wissenschaftliche Oberrätin am Geheimen Staatsarchiv Berlin, von 1990 bis 2000 als Wissenschaftliche Direktorin. Für ihre Forschungen und zahlreichen Publikationen zur preußischen Geschichte erhielt sie 1964 den Fakultätspreis der Universität Bonn, 1974 den Dehio-Preis und 1990 den Freiherr-vom-Stein-Preis.