

Werk

Titel: Hermann Schulze: Das Preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsre...

Autor: Rudloff

Ort: Tübingen

Jahr: 1878

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345616871_0034|log54

Kontakt/Contact

[Digizeitschriften e.V.](#)
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

✉ info@digizeitschriften.de

II. Litteratur.

Das Preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts. Dargestellt von Dr. Hermann Schulze. Erster Band, 1. und 2. Abtheilung. Zweiter Band, 1. — 3. Abtheilung. Leipzig, Druck und Verlag von Breitkopf und Härtel 1870—1877.

Von Regierungsrath **Budloff**.

Nachdem durch Gründung eines festen einheitlichen Rechtsverbandes die wesentlichen Wirkungen der Kleinstaatszustände in Deutschland aufgehoben sind, und mit der Bildung des deutschen Reichs auch ein gemeingültiges deutsches Staatsrecht entstanden ist, welches die hauptsächlichsten Rechtsfragen des constitutionellen Verfassungsrechtes und selbst wichtige Theile des Verwaltungsrechts umfasst, kann es fraglich sein: ob noch Raum und Anspruch für die praktische Gültigkeit des particularen Staatsrechts eines einzelnen Staates vorhanden sei? Nach dem Gesetze betreffend die Verfassung des deutschen Reichs vom 16. April 1871 haben »in dem ewigen Bunde welcher zum Schutz des Bundesgebiets und das innerhalb desselben gültigen Rechts, so wie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes abgeschlossen ist«, die Einzelstaaterei bestimmt normirte Souveränitätsrechte an das deutsche Reich abtreten müssen. In demselben Maasse, in welchem die im Artikel 4 der Verfassung bezeichneten Angelegenheiten der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen, haben natürlich die Souveräne in ihren Territorien verloren, ohne dass jedoch ihre Souveränität damit beseitigt wäre. Sie gelten vielmehr im völkerrechtlichen Verkehr als Souveräne und es verbleiben ihnen die sämmtlichen Rechte der Staatsgewalt, die nicht speciell auf das Reich übertragen wurden. So lange die Unfertigkeit unserer politischen Zustände nicht gänzlich überwunden ist, bedürfen verschiedene und wichtige staatsrechtliche Verhältnisse der deutschen Bundesregierungen noch einer besonderen Behandlung und sachgemässen Prüfung.

Diese Nothwendigkeit wird um so erheblicher, je bedeutender der Staat nach Ansehen und Umfang ist, und dessen innere Fragen es sich betreffenden Falls handelt. Der König von Preussen, welcher als Oberhaupt des deutschen Reichs einen erheblichen Zuwachs an Souveränitätsrechten gewonnen, namentlich die Rechte eines Staatsoberhauptes über ein grosses ausserhalb Preussens gelegenes Gebiet erhalten hat, ist anerkannt als deutscher Kaiser, der mächtigste deutsche Fürst. Schon diese jetzt bestehende engere Verbindung mit Deutschland macht das Bedürfniss nach einer genauen Kenntniss der preussischen Verhältnisse fühlbar. Zunächst wird wohl eine der wichtigsten politischen Fragen neuerer Zeit, die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche, in Preussen zum Austrag gebracht werden und durch das Ausfechten des kirchenpolitischen Kampfes das sogenannte Kirchenstaatsrecht Deutschlands eine wesentlich andere Gestalt bekommen. Andererseits ist die Neugestaltung der inneren Organisation in Preussen namentlich in der Justiz und Verwaltung keineswegs in sich fertig und abgeschlossen, bedarf vielmehr nach den wichtigsten Richtungen hin noch des befestigenden, ergänzenden Ausbaues auch im Wege der Wissenschaft. Die wieder aufgenommene gesetzgeberische Thätigkeit auf dem Gebiete der Landesverfassung rechtfertigt vollständig eine fernere gesonderte Behandlung des preussischen Staatsrechts. Der neueste Darsteller dieses Rechts, Professor der Rechte an der Universität zu Breslau — von Ostern ab in Heidelberg — Geheime Justizrath Rath Dr. Hermann Schulze bietet uns in dem oben genannten Werke zum erstenmale eine wissenschaftliche Erkenntniss der jetzigen inneren Verfassungs- und Verwaltungs-Verhältnisse des preussischen Staats. Das jetzt mit der dritten Abtheilung des zweiten Bandes vollendete Werk entspricht gleichmässig dem gegenwärtigen Standpunkt der theoretischen Wissenschaft wie der praktischen Gesetzgebung und ist jedenfalls die vollständigste und gründlichste Darstellung alles dessen, was sich auf Preussens staatsrechtliche Einrichtungen bezieht. Der Verfasser hat als Kronsyndikus und Mitglied des Herrenhauses selbst unmittelbar an der neueren Gesetzgebung Theil genommen und ist mit dem preussischen Rechte vertraut geworden. Er vereinigt somit in seiner Person den Theoretiker und Praktiker des Fachs der Staatswissenschaften. Die rechte Praxis und die rechte Theorie sollen allerdings Hand in Hand gehen. Je seltener aber bei einem Schriftsteller des Staatsrechts diese Eigenschaften verbunden sind, um so mehr ist die vorhandene Vereinigung als das wesentliche nicht bloss äusserliche Merkmal des Werks zu betonen, zumal die bisherigen Darsteller des preussischen Staatsrechts eine solche fast nothwendige Vorbedingung vielfach vermissen liessen. Schulze darf die Anerkennung des Verdienstes beanspruchen, das wichtige seither vorwiegend nur compilatorisch

angebaute Feld des preussischen Staatsrechts zuerst auf der sicheren Grundlage eines wissenschaftlichen Systems eingehend bearbeitet zu haben. Eine neue Art der Behandlung ist angebahnt. Zwei wesentliche bisher noch nicht zur Beachtung gekommene Gesichtspunkte sind zur Geltung gebracht. Einerseits sind die neueren constitutionellen Verfassungsbestimmungen mit dem nach allen Richtungen gewährten monarchischen Principe, so wie die Verwaltungsnormen im Innern, andererseits die neuerdings gewonnene — vielleicht richtiger durch die eigene Kraft erworbene — Stellung des preussischen Staats zum deutschen Reiche in der gebührenden Ausführlichkeit dargestellt. Die wissenschaftliche Grundlage, von der aus die Bearbeitung unternommen wurde, ist durch den Zusatz des Titels »auf Grundlage des deutschen Staatsrechts bezeichnet«. Schon Niebuhr äusserte im Jahre 1829 (Geschichte des Zeitalters der Revolution I 59), dass Preussen eigentlich der einzige deutsche Staat sei, der sich einen bestimmten Zweck vorsetze, nach diesem sich fortbilde und es seit mehr als hundert Jahren noch immer thue. Es ist der Gedanke an die Spitze Deutschland zu kommen. Nachdem Friedrich des Grossen und seines Heeres wundervolle Thaten den Deutschen wieder Selbstgefühl und National-sinn gaben, haben erst die letzten schweren Kämpfe mit Frankreichs Uebermacht im Jahre 1870/71 die Hegemonie in Deutschland, in Nord- und Süd-Deutschland, gesichert. Durch Preussens erstärkte Macht ist Deutschland dem Ziele seiner Einheit näher gerückt, der lockere uneinige Bund zu einem neuen Reich zusammengeschlossen. Preussen hat die Siege seines Heeres staatsrechtlich für Deutschland verwerthet; l'ancien système rigoureux de la maison de Brandebourg hat eine gewichtige Stimme in Europa, also auch in Deutschland erworben. Jetzt Preussens und Deutschlands Interessen zu trennen ist ein Missgriff. Preussens höchstes Interesse und unabweisliche Pflicht ist das allgemeine deutsche Interesse und die deutsche Nationalpflicht. Seit die geschichtlich gewordene spezifische Individualität des preussischen Staates bestimmend für ein neues deutsches Reich geworden ist, kann daher das preussische Staatsrecht nicht ohne das Deutsche verstanden werden. Aber auch das deutsche Staatsrecht kann nur derjenige jetzt verstehen, welcher sich das preussische Staatsrecht und dessen historische Entwicklung klar gemacht hat. Diesen Zusammenhang deutlich ins Licht zu stellen ist ein Hauptzweck des Verfassers. Durch seine ganze Darstellung zieht sich der Grundzug von der deutschen Bestimmung des preussischen Staates. Hauptsächlich giebt der Verfasser eine Auslegung der Verfassungsbestimmungen und der organischen Gesetze, wie solche nicht allein gemäss der alten ehrwürdigen Tradition, sondern auch durch die fortschreitende Befestigung und Entwicklung seiner neu gewonnenen verfassungsmässigen Grundlage den Ausbau der politischen und geistigen Freiheit sichern sollen. In den

Beruf des preussischen Staates wie in seine geistige Machtbedingung wird uns eine überzeugende Einsicht verschafft. Bei dem Studium des Werkes erhält sich die Erinnerung an Goethes Mahnspruch vielfach rege: »Aeltestes bewahrt mit Treue, freundlich aufgefasst das Neue.« Denn der Verfasser als gründlich gebildeter Mann der Wissenschaft steht nicht nur auf dem sicheren Boden des durch Moser und Pütter begründeten Staatsrechts des alten deutschen Reiches, sondern er besitzt auch geschichtlichen Sinn und rechtliches Verständniss für die neugestaltete Entwicklung des preussischen Staates. Die systematisch durchgearbeitete Darstellung des vom Verfasser mit Klarheit beherrschten Stoffes, so wie die folgerichtige Entwicklung der Begriffe bezeichnet den aus tüchtiger Schule hervorgegangenen Gelehrten. Die Berücksichtigung der Thatsachen und Bedürfnisse des preussischen Staates bekundet, dass der Verfasser dessen Werden und Wachsen richtig auffasst und das zu Recht bestehende preussische Staatsrecht, wie dieses sich geschichtlich entwickelt hat, nicht nach subjectiver Meinung sondern nach objectiver Wahrheit darzustellen versteht. Der reichhaltige Stoff ist sachgemäss und übersichtlich gruppiert wie geschichtlich verarbeitet, die leitenden Grundsätze sind scharf dogmatisch festgestellt. Die Darstellung zeichnet sich durch eine Klarheit und Einfachheit aus, welche auch dem Laien das Verständniss der Arbeit gestattet. Der Verfasser entwickelt die Principien, beleuchtet das Verhältniss, in welchem die Verfassungs-Grundsätze mit dem Verwaltungs-Normen stehen, und prüft, ob die Grundsätze der Verwaltung auch mit den Forderungen der Verfassung übereinstimmen. Für den Unabhängigkeits-Sinn des politischen Characters zeugt die Unpartheilichkeit im Urtheil und der öfter ausgesprochene freimüthige Tadel gewisser Einrichtungen. Die Litteratur ist so reichhaltig und erschöpfend angegeben, dass das Werk zugleich als ein Handbuch der Litteratur des preussischen Staatsrechts angesehen werden kann.

Der Verfasser gehört der geschichtlichen Rechtsschule an, welche von der Ueberzeugung ausgeht: alles Recht ist Fluss, nie rastende Bewegung. Nach der Lehre des geistigen Haupts dieser Schule, Savigny, müssen wir lernen uns zu betrachten als selbst in der Geschichte lebend, unter den mannigfaltigsten Einflüssen der Vorzeit und Gegenwart stehend. Nach der geschichtlichen Erkenntniss ist die Gegenwart nur ein Moment in der ununterbrochenen Fortbildung der Zustände und der Begriffe; der Mensch kann sich nicht aus dem Zusammenhange losreissen und gleichsam die Geschichte von sich aus beginnen, sondern wird überall von der Vergangenheit bestimmt. Ein Rechtsinstitut ist daher nur dann gründlich zu verstehen, wenn dessen geschichtliche Entwicklung klar vorliegt. Demgemäss schickt der Verfasser jeder Institution die geschichtliche Entstehung und Fortbil-

dung voraus. Während er im Texte die gegenwärtig geltenden und bestehenden Einrichtungen mit den sie begründenden wesentlichen Gesetzes-Bestimmungen entwickelt, macht er in den Anmerkungen theils eine vergleichende Litteratur von Schriften anderer deutschen Staaten, selbst fremder Länder namhaft, welche den einen Gegenstand betreffen oder zu dessen weiterer wissenschaftlicher Beurtheilung dienen; theils übt er vom Standpunkt der Wissenschaft eine eingehende Kritik des positiven Rechts.

Der allgemeine Theil »vom preussischen Staat überhaupt« (erste Abtheilung des ersten Bandes) behandelt zuerst die staatsrechtliche Genesis. Der Verfasser giebt einen kurzen auf Quellen beruhenden Abriss der preussischen Verfassungsgeschichte und schliesst mit den seinen Standpunkt kennzeichnenden Worten schon im Jahre 1870: »Der nationale Gedanke steht als der eigentlich beherrschende Zeitgedanke oben an, für ihn ist kein Opfer zu gross. Auf diesem Gebiete können sich die gesunden conservativen Elemente unseres Staatslebens mit den berechtigten liberalen Forderungen der Gegenwart, im Dienste der nationalen Idee, versöhnt die Hand reichen. So viel steht fest: nur das auf der unerschütterlichen Grundlage seines starken Königthums innerlich wiedergeborene und freiheitlich verjüngte Preussen kann seiner höchsten staatlichen, d. h. seiner deutschen Lebensaufgabe voll und ganz gerecht werden.« (S. 130).

Die zweite Abtheilung bespricht den Staat der Gegenwart. »Die wichtigste staatsrechtlich politische Arbeit der nächsten Zukunft in Preussen wie in Deutschland überhaupt liegt in der Entwicklung eines »gesetzlichen Verwaltungsrechts« nach den Principien einer richtig verstandenen Selbstverwaltung, und in der Ausbildung eines staatsrechtlichen Rechtsschutzes im Sinne des Rechtsstaates. Nicht in knechtischer Nachahmung fremder Schablonen, nicht in der lügenhaften Gestalt des Scheinkonstitutionalismus, nicht unter der Herrschaft utopischer Theorien, sondern in tiefer Erfassung unserer nationalen Rechtsgedanken, in Verwerthung der reichlich vorhandenen lebenskräftigen Elemente unseres Volkslebens wird Preussen sich zu einem ächt deutschen Verfassungsstaate erheben, in welchem das grösste staatsrechtliche Problem: die Verbindung eines starken Königthums mit einer kräftigen Volksvertretung, die Versöhnung staatlicher Ordnung und individueller Freiheit, in möglichst vollkommener Weiss gelöst ist« (S. 145). — Das geschichtliche Werden des preussischen Staatswesens ist hier wohl zum erstenmale mit der hervorgehobenen Gewissheit seiner staatsrechtlichen Bedeutung dargestellt worden. Schulze hat verstanden, wie bereits erwähnt, die deutsche Bestimmung des preussischen Staates, namentlich seine geistige und leibliche Zugehörigkeit zu dem allgemeinen deutschen Wesen unbeschadet seiner von Anfang an daneben und darin noch bestehenden Eigenart und

ihre gegenseitige Wechselwirkung scharf herauszuheben. Mit sicherer Hand ist aus der Ueberfülle des Stoffes die staatsrechtliche Eigenheit des Entwicklungsganges geltend gemacht.

Der speciale Theil handelt von der rechtlichen Gliederung des Staatsorganismus, von Verfassungsrecht. Auch hier ist der historische Ursprung jedes Instituts aus der Zeit des Reichs entwickelt, die verschiedenen theoretischen Auffassungen kritisch beleuchtet und die Veränderungen, welche durch die Auflösung des Reiches, durch die Ausbildung des organischen Volksstaates, durch die Einführung der constitutionellen Staatsform herbeigeführt wurden, in übersichtlicher Darstellung vorgeführt. In der Lehre vom Königthum hat sich der Verfasser bereits durch »das Recht der Erstgeburt in den deutschen Fürstenhäusern, Leipzig 1850« und durch »die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, Jena 1862 (leider ist es bei diesem ersten Bande geblieben) als gründlicher Forscher bewährt. Die gegebene Darstellung der Lehre befriedigt auch alle Erwartungen; zu ihren Vorzügen rechnen wir nicht nur die Klarheit und Folgerichtigkeit der Deduction, sondern auch die Ausscheidung der privatfürstenrechtlichen Grundsätze. »Nirgends in Deutschland hat die fürstliche Gewalt den patrimonialen Character, die aggregatartige Natur der Landesherrlichkeit so früh abgestreift wie in Preussen. Das Königthum hat den Staatsbegriff in sich aufgenommen, es ist ein Staatskönigthum im vollsten Sinne des Wortes geworden d. h. eine rein öffentlich rechtliche Institution, welche um des Staates willen da ist. Aber dieses Königthum konnte nach der geschichtlichen Entwicklung des preussischen Staates und nach dem Staatsgedanken des XVIII Jahrhunderts nur ein absolutes sein. Nicht durch das Jahr 1806, wohl aber durch die Verfassungsurkunde vom 30. Januar 1850 hat das preussische Königthum eine tiefgehende staatsrechtliche Umwandlung erfahren, indem es dadurch definitiv in die constitutionelle Staatsordnung eingetreten ist. Das Wesen der Monarchie besteht darin, dass eine physische Person aus eigenem Rechte Subject oder Träger der Staatsgewalt ist. Der Monarch ist somit nicht Staatsdiener, nicht höchster Beamter, nicht bloss Chef der Exekution, sondern Inhaber der Staatsgewalt aus selbstständigen eigenem Rechte. Somit gehört wohl Selbstständigkeit und eigenes Recht, nicht aber Schrankenlosigkeit zum Wesen der königlichen Gewalt, vielmehr wäre Unumschränktheit des monarchischen Rechtes gegen die Natur eines verfassungsmässigen Staates in welchem jedem Gliede seine Rechtssphäre gesetzlich abgesteckt sein soll.« (S. 52.) Aus dem Grundprincip der deutschen Monarchie überhaupt wie des preussischen Königthums, insbesondere von dem in der Person des Staatsoberhauptes vereinigten, in ihrer Ausübung gesetzlich bestimmten und an die Mitwirkung anderer selbstständiger Organe gebundenen Staatsgewalt entwickelt der Verfasser die rechtliche Stel-

lung des Monarchen im Staatsleben, die Stellvertretung des Königs und die Beendigung der königlichen Gewalt.

Das zweite Kapitel behandelt die Staatsämter und die Staatsdiener. Es darf nicht verkannt werden, dass die Aemter nothwendige anstaltliche Glieder des Staates selbst sind und dass somit auch die Träger dieser Aemter nicht bloss den Monarchen zu helfen, sondern vom Geist ihres Amtes beseelt dem Staate selbst zu dienen haben. Nur so kann das Wesen des Staatsdienstes im Sinne des modernen Staatsrechts verstanden werden. In Preussen ist die Verkörperung der Regierung im Organismus der Aemter bereits im vorigen Jahrhundert durch das absolute Königthum, in den übrigen deutschen Staaten meist erst in diesen Jahrhundert planmässig verwirklicht worden; sie ist eine Errungenschaft der siegreich durchgefochtenen Staatsidee. Die geschichtliche Entwicklung des preussischen Beamtenthums wird aus der »unfertigen Gestalt im Territorialstaate, dem jede eigentliche Behörden-Organisation abging« bis auf den Schöpfer des eigenthümlichen altpreussischen Amtsorganismus König Friedrich Wilhelm I. und den Schöpfer des neuen Behörden-Organismus den an die Spitze des gesammten Staatswesens gestellten Freiherrn von Stein in den einzelnen Behörden dargelegt. Zu der Litteratur S. 233. ff. ist das später erschienene Werk jetzt nachzutragen: »Isaaksohn Geschichte des preussischen Beamtenthums von Anfang des fünfzehnten Jahrhunderts bis auf die Gegenwart. Berlin 1877 zwei Theile.« Die Competenzen der einzelnen Behörden, Ministerien und die von ihnen ressortirenden Unterbehörden, das Gesamt-Ministerium, das geheime Cabinet des Königs und der Staatsrath, so wie drei andere unter keinem Ministerium stehenden Central-Behörden, die preussische Bank, die Ober-Rechnungskammer und der evangelische Kirchenrath sind ausreichend aus einandergesetzt. Erfreulich ist, dass auch ein Theoretiker vom Fach die Bedenklichkeit anerkennt den Landrath zum französischen »Souspräfekten« herabzudrücken. »Die tiefste Misskennung des Instituts lag darin, dass die Landräthe in die Kategorie der Beamten gestellt sind, welche ohne Weiteres zur Disposition gestellt werden dürfen, während es doch gerade darauf ankam, die Localverwaltung der Kreise durch möglichst unabhängig gestellte Männer gegen die Willkühr wechselnder Parthei-Ministerien zu sichern.« (S. 274.) Die seit Abfassung dieser Werke im Jahre 1872 vollzogene Neugestaltung der Kreisordnung hat die allerdings vollständig gerechtfertigten Erwartungen unseres Verfassers nicht erfüllt, den Landrath »in einen organischen Zusammenhang mit den Aemtern der Selbstverwaltung zu bringen.« Die Klagen aus allen Provinzen stimmen wenigstens darin überein, dass der Landrath durch die neuere Gesetzgebung zu sehr überbürdet ist und die vielen jetzt mehr denn früher zu erledigenden Bureauarbeiten ihm keine Zeit lassen, seinen Kreis aus eigener Anschauung zu verwalten.

Nach der bisherigen durch die Gesetzgebung gebilligten Praxis war der Landrath ein dem Gesetze verantwortlicher localer Beamter, aber unabhängig genug, dass ihm der Minister des Innern keine politischen Recepte zu verschreiben, die nächst vorgesetzte Dienstbehörde, die Regierung, keine Maximen zu octroiren hatte. Er ist mit seiner ganzen Aufgabe auf persönliches Wirken hingewiesen, er ist dem Verwalteten nahe genug gestellt und wird eben deshalb aus den Grundbesitzern des Kreises gewählt. Unmittelbar aus dem Leben schöpfen die Landräthe ihre Erfahrungen und Ansichten. So ist eine lebendige Verwaltung in den untersten Staatsorganen geschaffen, welche seither solch anerkannten reichen Segen über das Land gebracht hat, dass ähnliche Einrichtungen bereits in anderen Staaten beabsichtigt wurden. Neuerdings ist der Landrath wesentlich ein bloss schreibender Beamter geworden, durch die ihm vorzugsweise obliegende Erledigung der Bureaugeschäfte ist er an persönlicher Gegenwart im Kreise gehindert und dem Leben, wie dessen Bedürfnissen entfremdet. Denn die Hauptlast der Kreisausschüsse ruht auf den Schultern des Landraths, weil es augenblicklich wenigstens noch fast in jedem Kreise an Männern fehlt, welche geschäftliche Kenntnisse und Routine genug besitzen, um mit Nutzen für den Kreis arbeiten zu können. Wenn es möglich wäre, dass eine staatliche Bevormundung der Communen aufhörte, Corporationen ihre Rechte ähnlich wie Private selbst wahrnehmen würden, so könnte dem Landrathe durch Verminderung des Schreibwesens eine wesentliche Erleichterung geschaffen werden. Durch eine dann mögliche persönliche Erledigung der Obliegenheiten an Ort und Stelle seitens des Landraths würde unzweifelhaft die eigentliche Staatsverwaltung an Leben und allseitiger Zufriedenheit gewinnen.

Rücksichtlich der Behörden-Organisation bekennt der Verfasser sich (S. 246.) zu dem durch die Erfahrung bewährten Princip, dass für alle Geschäfte, welche die möglichst unpartheiische Entscheidung widerstrebender Interessen, consequente Behandlung nach gleichmässigen Principien erheischen, collegiale Behörden eingesetzt werden, dass dagegen für alle Gegenstände, wo es auf schöpferische Thätigkeit, schnellen Entschluss persönliches Eingreifen ankommt Einzelbeamten den Vorzug gegeben wird. Wenn der nach dem Verfasser (S. 299.) als fortbestehend zu betrachtende Staatsrath nach einer vollständigen gesetzlichen Um- und Neubildung wieder als organisches Glied in den Bau unserer Verfassung eingefügt werden sollte, so könnte der Vorschlag Beachtung finden, welcher zwar kein Studirter aber ein durchaus practisch erfahrener Mann, ein Mann von alt römischem Character, der General von der Marwitz bereits im Jahre 1823 an den damaligen Kronprinzen von Preussen machte: »Es scheint ganz unbegreiflich, wie man darauf hat verfallen können, den Staatsrath aus denselben Menschen beinahe ausschliesslich zusammen zu setzen, welche

die Verwaltung in den Händen haben. Nur die Chefs der Verwaltung würden im Staatsrath sitzen können, die Mehrzahl seiner Mitglieder müsste aus Angesehenen bestehen, die mit der Verwaltung nichts zu thun hätten, und alle blossen Theoretiker müssten durchaus entfernt werden, welchen Lärm sie auch darüber erheben möchten. Nicht in der Verwaltung befangene Mitglieder des Staatsraths werden sich unter den Provinzial-Ständen finden, gleichviel ob es Landbesitzer oder Städter sind, aber sie müssen Angesehene sein und Interesse am Lande haben, nicht aus blosser Neigung die von allen Heimathlosen vorge-schützt und beinahe immer erheuchelt wird, sondern mit Nothwendigkeit, weil ihr Wohl und Wehe mit dem Bestehen der Ruhe des Landes verknüpft ist.« (Aus dem Nachlasse F. A. L. von der Narwitz (Marwitz) königlichen Preussischen General-Lieutenants a. D., Berlin 1852 II. S. 344.). Marwitz war bekanntlich ein Repräsentant der alten Zeit im besten Sinne, einer der Wenigen, der gegen den Despotismus des herrschenden Systems offen auftrat. Als Litteratur kann zu S. 300 eine aus amtlichen Quellen verfasste Schrift genannt werden: Geschichte der königlichen Bank in Berlin von Gründung derselben (1765) bis zum Ende des Jahres 1845. Berlin 1848. 4.« Der Verfasser ist der verstorbene Cabinetsrath von Niebuhr. Aus dem dritten Capitel von den Grundrechten der Staatsbürger, möchten wir wegen der zutreffenden Beschränkung den folgenden Satz herausheben. »An und für sich ist die urkundliche Verbriefung gewisser individueller Freiheitsrechte nicht nur berechtigt, sondern eine nothwendige Consequenz der constitutionellen Staatsordnung indem die Repräsentativfassung überall ein Spielwerk bleibt, wo nicht das Recht der freien Meinungsäusserung, das Vereins- und Versammlungsrecht der Bürger anerkannt ist. Aber die zu gewährenden Rechte müssen concret und von unmittelbarer Anwendung, keine blossen Principien, keine Verheissung für die Zukunft sein, sie müssen nicht desorganisiren, sondern sich dem Organismus des Staates einfügen und vor allem durch unmittelbar zu verwirklichenden Rechtsschutz, auch der Willkühr der Behörden und Beamten gegenüber fest gestellt sein« (S. 379).

Der zweite, weit umfangreichere Band behandelt zunächst die öffentlich rechtlichen Körperschaften, besonders die Gemeinden. In der eingehenden und übersichtlichen Darstellung der Lehre von den Landgemeinden hat der Verfasser allerdings »mit dem beschleunigten Tempo der neuesten Gesetzgebung Schritt zu halten« nicht vermocht, so dass seit dem Erscheinen der ersten Abtheilung des II. Bandes 1872 bereits manches veraltet, theils wesentlich umgestaltet wurde. Doch wird die hier gegebene Darstellung des seitherigen Zustandes ihren Werth behalten und zur Grundlage für künftige Uebersetzungen dienen können. Der Verfasser konnte nur die Grundzüge nach dem Entwurf des Abgeordnetenhauses vom 23. Mai 1872 benutzen.

Seit dem ist die Kreisordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872 durch die Gesetzsammlung publicirt. Seit dem erschienen die Provinzialordnung für die genannten Provinzen vom 29. Juni 1875, das Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875, namentlich aber das Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte, »das Kompetenzgesetz« vom 28. Juli 1876. Durch dieses letztere Gesetz hat die Kreisordnung bereits sehr wesentliche Abänderungen erfahren. Zur Orientirung über diese neueste allerdings sehr verwickelte, selbst von einem erfahrenen Beamten wegen ihrer Unklarheit und ihren unpraktischen Bestimmungen schwer zu handhabende Gesetzgebung dient am sichersten: »die neueren Organisationsgesetze der inneren Verwaltung nebst Anmerkungen herausgegeben im Auftrage des königlichen Ministeriums des Innern von M. v. Brauchitsch Geheimer Reg. Rath und vortragender Rath im Ministerium des Innern Berlin 1876. Zweiter Supplement Band Berlin 1877. Uebersichtlicher ist noch die Zusammenstellung vom Ober. Reg. Rath H. Sobger. »Die Zuständigkeit der preussischen Verwaltungsbehörden Merseburg 1876: Man kann dem Verfasser (II, 77) vielleicht beistimmen, dass der Entwurf der neuen Kreisordnung »für unser ganzes Staatswesen den kräftigsten Fortschritt von der Bureaukratie zum System der Selbstverwaltung, vom französischen Verwaltungsstaate zum deutschen Rechtsstaat bezeichne«. Aber nach den bisherigen Erfahrungen steht zu bezweifeln, dass der Nachsatz gleich richtig sei: »Ebenso eminent conservativ wie wahrhaft liberal wird dieses Gesetz dereinst als der erste grundlegende Anfang unseres verjüngten Staatslebens, als die magna charta unserer Selbstverwaltung gelten.« Abgesehen von dem Umstande, dass zur richtigen Handhabung der Kreisordnung zunächst die nothwendige Voraussetzung eine Gemeindeordnung fehlt, hat sich die Kreisordnung selbst nicht lebensfähig erwiesen, in wesentlichen Bestimmungen durchaus unpraktisch und unausführbar. Es haben sich in der Praxis bereits Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten herausgestellt, an die so wenig bei der Vorlage wie bei der Berathung des Gesetzes in den Kammern gedacht zu sein scheint. Diese Kreisordnung sollte nicht bloss decentralisiren, sondern auch für eine Selbstverwaltung die nothwendige Unterlage bilden, sie sollte die communalen Körperschaften zu selbstthätigen leistungsfähigen Organen des Staates entwickeln und damit die Grundlage derselben erweitern und festigen. In Preussen fehlt uns aber zur Zeit noch die erforderliche Vorbedingung für die Selbstregierung im englischen Sinne. Ohne Gefahr für die Sicherheit des Staates ist diese nur da möglich, wo eine mächtige zahlreiche auf Grundbesitz basirte Aristokratie an der Verwaltung Theil nehmen kann und will. Denn guter Wille ist für eine Administration, welche

doch vorzugsweise ein Ehrenamt bleibt, sehr wesentlich. Wir sind nicht reich genug zur Besoldung für Diejenigen aus einer Gemeinde, welche die Verwaltungsfunctiōnen wahrnehmen sollen; das Gehalt würde auch wiederum ein Beamtenheer schaffen, welches eben vermieden werden soll. Klagen doch jetzt schon erfahrene Landrätthe, dass, falls die jetzigen Mitglieder des Kreis Ausschusses nicht mehr amtiren können oder wollen, sie zur Zeit keine geeigneten, nur annähernd gebildeten Repräsentanten des Kreises für den Kreis Ausschuss finden werden. Die Kreisordnung, beziehungsweise die Selbstverwaltung wird wohl dann erst eine volle Wahrheit werden können, wenn die zur Wahrnehmung solcher Verwaltungsgeschäfte nothwendige Ausbildung in der ganzen Bevölkerung verbreiteter geworden ist. Es war doch gewiss bedenklich einen im Grossen und Ganzen bewährten Verwaltungsmodus ohne Weiteres über Bord zu werfen. Die Aufgabe einer sicherlich nach fast fünfzigjährigen Bestehen der Behörden nothwendigen Reform konnte nur die sein, die Schwächen der bisherigen Verwaltung abzustellen, aber nicht die an sich zufriedenstellende Verwaltung selbst. Der Gedanke des Freiherrn von Stein konnte praktisch ausgeführt werden, dass freie Männer aus dem Volke an den Berathungen der Provinzial-Regierungen für gewisse Branchen mit Sitz und Stimme Theil nehmen. Dieser Ansicht sind in Preussen jetzt nach den neuesten Erlebnissen nicht bloss Beamte, sondern wesentlich die Verwalteten auf dem Lande selbst. Denn die Verwaltung ist in neuerer Zeit ungleich langsamer, mindestens nicht besser, aber theurer geworden; die Frage, wer jetzt eigentlich competent sei, erfordert ein ordentliches Studium, ohne dass das endliche Ergebniss immer das Richtige ist.

In dem Capitel von der Volksvertretung hält der Verfasser die Gliederung der Landesvertretung in zwei Häuser im Interesse der wahren Volksfreiheit wie des Königthums für geboten. Im ersten Hause wird sich die begründete Macht des Bestehenden, die Autorität der gesicherten höheren Lebensstellung, die geschichtlich gewordene concrete Staatsindividualität in erster Linie geltend machen, während im zweiten Hause mehr das allgemeine Princip des Fortschritts und der bürgerlichen Gleichheit der Lebensverhältnisse zum Ausdruck kommen wird. Sollen daher die beiden Häuser ihrer staatsrechtlichen Idee nach richtig construiert werden, so muss das Oberhaus auf bleibender, gesicherter, erblicher, lebenslänglicher oder wenigstens länger dauernder Mitgliedschaft beruhen, während das Unterhaus durch periodisch erneute Wahlen von den Strömungen der öffentlichen Meinung, von der vox populi mehr oder weniger abhängig bleiben muss (S. 145). Ogleich Schulze die Zusammensetzung des preussischen Herrenhauses für mangelhaft und principlos und eine verfassungsmässige Reform für ein dringendes Bedürfniss unseres Staatslebens

erachtet, so ist ihm doch eine Anfechtung der Gesetzlichkeit ein gefährlicher Angriff auf unseren ganzen bestehenden Rechtszustand (S 156). Interessant ist die Ausführung über die Redefreiheit der Volksvertreter (S. 165—173). Die in dem Beschlusse des Obertribunals vom 29. Januar 1866 entwickelte Ansicht, dass Mitglieder der beiden Häuser des Landtags wegen der in dieser Eigenschaft bei Ausübung ihrer Functionen in der Kammer ausgesprochener Verläumdungen strafrechtlich verfolgt werden können, während dies bei blossen Beleidigungen, ohne verläumderischen Character nicht stattfinden könne, hält der Verfasser nicht für richtig.

Auch in den Abschnitt von der Justiz (Zweite Abtheilung II. Bandes erschienen 1874) werden viele Einzelheiten bald antiquirt sein. Denn hier hat gleichfalls die Gesetzgebung zu hastig gearbeitet, mindestens nicht nach altbewährten preussischen Grundsätzen der Gründlichkeit und Umsicht. Doch werden die durchschlagenden Principien wohl immer ihre Geltung behalten. Zwei Bemerkungen möchten wir speciell, als immer zutreffend erwähnen. Ueber die Unabhängigkeit der Gerichte heisst es S. 303: »Verfassungsparagraphen werden freilich niemals allein ausreichen, um unabhängige und gewissenhafte Richter zu erziehen. Das wichtigste bleibt immer das in dem Richterstande wurzelnde Ehrgefühl, die unerschütterliche Berufstreue, die unbeugsame Standestradiation, welche auch den Schwächeren zur Stütze dient. Dennoch sind auch positive Rechtssätze nicht zu unterschätzen, welche den richterlichen Beamten eine gegen Willkühr und Missgunst möglichst gesicherte Stellung einräumen.« Ferner: »Eine wirkliche Oeffentlichkeit des Verfahrens ist zunächst wichtig für den Betheiligten, dann aber auch für das ganze Rechtsbewusstsein der Nation. In ihr liegt die einzig wirksame Controle aller im Prozesse handelnden Personen, vor allen der Richter selbst, welche gerade beim mündlichen Verfahren eine viel grössere Freiheit der Bewegung haben müssen, als beim alten schriftlichen; durch sie wird eine heilsame Kritik geübt nicht bloss über gewissenlose, sondern auch über unfähige Richter welche ihrer Stellung nicht gewachsen sind. Das wichtigste ist aber die volkserziehende Kraft der Oeffentlichkeit. Nur im Lichte voller Oeffentlichkeit wachsen die Völker empor im Geiste der Gerechtigkeit und wahren Freiheit (S. 316).« Nach dem Verfasser sind wir in Preussen durch die verderbliche Mischung der Anklägerrolle mit einem Organ der Gerichtsherrlichkeit, durch das sogenannte Anklagemonopol in vollster Ausschliesslichkeit, welches wohl den Anschauungen des Napoleonismus, nicht aber den Grundsätzen des Rechtsstaats entspricht und gerade im constitutionellen Staate doppelte Gefahren mit sich bringt. Wegen der Schwurgerichte hebt der Verfasser S. 343 vom staatsrechtlichen Standpunkte nur zwei Momente hervor, welche diesem Institute eine hohe Bedeutung in unserer Gerichtsverfassung geben: es ist dies

einerseits die Sicherheit der Person des einzelnen Staatsbürgers, andererseits der Einfluss, welchen dies Institut auf die Strafrechtspflege im Ganzen ausübt. Das Schwurgericht hat auf dem Gebiete der Justiz dieselbe Bedeutung wie die Selbstverwaltung auf dem der Administration. Beide sind nothwendige Glieder im Organismus des constitutionellen Rechtsstaats. Freilich wird es in Deutschland tief greifender Reformen bedürfen, wenn das Schwurgericht seine Aufgabe im Rechtsleben unserer Natur vollständig genügen soll. Dies kann nur geschehen wenn die Bildung der Geschworenenliste weder durch präfectenartige Beamte noch durch Volkswahl, sondern durch Organe der Selbstverwaltung und der Mitwirkung richterlicher Elemente vor sich geht; wenn durch consequente Durchführung des Anklageprinzips die Stellung des Gerichts zu den Geschworenen richtiger geordnet; wenn es zur Sache der gleichgestellten Prozessparteien gemacht wird, dass das zur Ermittlung des Straffalles erforderliche Material vollständig genommen und erschöpfend benutzt wird; wenn die Geschworenen statt auf die Beantwortung aufgelöster Specialfragen, auf die Entscheidung der gesammten Schuldfrage hingewiesen werden. Die einheitliche Gestaltung unseres Strafverfahrens wird aber nicht durch die Organe der preussischen Legislation, sondern durch die deutsche Reichsgesetzgebung erreicht werden. Sehr gut und überzeugend sind die Kompetenzgrenzen der ordentlichen Gerichte nach preussischer Gesetzgebung S. 354 bis 389 auseinandergesetzt, obgleich der Verfasser anerkennt, dass hier von einem organischen Zusammenhange mit der gesammten deutschen Rechtsentwicklung kaum die Rede sein kann.

Die letzte (1877 ausgegebene) Abtheilung des zweiten Bandes behandelt das Finanzrecht, die innere Verwaltung, das Rechtsverhältnis des Staats zur Kirche und zum deutschen Reiche, endlich den Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Nach der Ansicht des Verfassers (S. 447) soll die Regierung bei Nichtzustande kommen des Etats keineswegs die Kassen schliessen; sie ist berechtigt und verpflichtet in den eintretenden anomalen Zustände alle gesetzlichen und nothwendigen Ausgaben zu leisten. aber sie thut es auf ihre eigene Verantwortlichkeit hin und übernimmt die Verpflichtung, für jede Ausgabe den Nachweis ihrer Gesetzlichkeit und Nothwendigkeit zu führen. Mag bei den unentwickelten Rechtsmitteln, welche der preussischen Volksvertretung zu Gebote stehen, auch die Regierung juristisch von dieser Verantwortlichkeit nicht viel zu befürchten haben, moralisch ist es doch von grossem Gewicht, dass man den Zustand des nicht zu Stande gekommenen Etatsgesetzes nicht wie einen normalen, der seine Regel hat, ansieht, sondern wie einen abnormen Verfassungswidrigen, in welchem die Regierung nur noch den Geboten des Nothstandes die Staatswirthschaft weiter zu führen berechtigt und verpflichtet ist. Rücksichtlich des brennenden staats- und

kirchenrechtlichen Streitpunkts, welcher die Gemüther in der Gegenwart bewegt, nämlich der Berechtigung der sogenannten confessionellen Schule, entwickelt der Verfasser die Ansicht, dass sich ein eigenthümlicher Begriff der preussischen Volksschule gebildet habe, die keine confessionelle ist wie die des deutschen Territorialstaates im Sinne des westphälischen Friedens, aber auch keine confessionslose in welcher der Religionsunterricht ganz fehlt oder eine s. g. Humanitätsreligion gelehrt wird. In der preussischen Schule ist überall der confessionelle Religionsunterricht als obligatorisch festgehalten. In dem paritätischen Staate hat die religiöse Polemik ihre Grenzen. Sache der Kirche ist es, das religiöse Leben zu erwecken, die Keime des Glaubens in die Gemüther zu senken; Sache der staatlichen Aufsicht ist es die Grenzen zu wahren, welche jeder Kirche durch die Staatsordnung und die nothwendige Rücksicht auf gleich berechnigte andere Religionsgesellschaften gezogen sind. Den in Preussen bestehenden Schulzwang rechtfertigt der Verfasser (S. 561) dadurch, dass einerseits der Staat sich als Obervormund aller Unmündigen betrachtet und im Nothfalle deren Interessen gegen die Nachlässigkeit oder Roheit ihrer natürlichen Schützer zu vertreten hat, dass er andererseits, um seiner selbst willen, bei allen Angehörigen diejenigen Bildungselemente voraussetzen muss, welche nach seiner Ansicht allein im Stande sind, aus den Menschen gute Staatsbürger und brauchbare Glieder der menschlichen Gesellschaft zu erziehen. Die Angabe, dass in Preussen die Schenkwirthe solchen Personen welche ihnen von der Ortspolizeibehörde als Trunkenbolde bezeichnet werden keinen Branntwein verabreichen dürfen (S. 585) ist durch den Zusatz zu vervollständigen, dass nach einer ministeriellen Anordnung die Veröffentlichung der Trunkenboldslisten durch Aushängen in den Schanklocalen oder durch Abdruck in den Kreisblättern ausdrücklich untersagt ist.

Aus dem Tittel über das Rechtsverhältniss des Staats zur Kirche heben wir die für das jetzige Rechtsverhältniss zur katholischen Kirche beachtenswerthe Stelle heraus. »Auch die wieder mit dem Staate ausgesöhnte katholische Kirche wird dereinst in einem umfassenden Staatsgesetze ihre magna charta erhalten, in welchem nicht bloss, wie in der jetzigen Kirchengesetzgebung einzelne Beziehungen herausgenommen und sporadisch geregelt sind, sondern das ganze Verhältniss des preussischen Staates zur katholischen Kirche nach einheitlichen Grundsätzen im organischen Zusammenhang in allen Einzelheiten festgestellt wird.« Die einzig gesunde Richtung der kirchenstaatsrechtlichen Politik geht dahin, die katholische Kirche als eine öffentlich rechtliche Corporation im Staate mit relativer Selbstständigkeit d. h. mit einer durch die Oberaufsicht und Gesetzgebung des Staates beschränkten Selbstverwaltung und Autonomie anzuerkennen. Die rechtlichen Grenzen zwischen Staat und Kirche setzt der Staat

einseitig durch seine Gesetzgebung fest, hütet sich aber aus einem höheren Gerechtigkeitssinne in die innere Lebenssphäre einzugreifen. Er beansprucht die Kirchenhoheit in ihrem ganzen Umfange, erkennt aber an, dass das Kirchenregiment nicht seine Sache ist, sondern die der kirchlichen Organe, ohne welche die katholische Kirche ihrem Wesen nach nicht bestehen kann. Auf der Grundlage einer solchen Gesetzgebung wird dereinst der Friede mit der katholischen Kirche Preussens möglich sein, niemals mit Rom selbst so lange es Rom bleibt d. h. an seinen nie aufgegebenen Ansprüchen auf die unbedingte Oberherrschaft der katholischen Kirche, auf den Vorrang der kirchlichen Gesetze vor den weltlichen festhält. Hier muss ein thatsächlicher Waffenstillstand, ein *modus vivendi* genügen, den Rom immer gefunden hat, sobald es der Macht unabänderlicher Thatsachen gegenüber gestellt war. (S. 776).

In dem Abschnitt von dem Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Reiche wird anerkannt, dass zwischen dem Norddeutschen Bunde und dem deutschen Reiche eine vollständige Rechtskontinuität besteht. Der Norddeutsche Bund und das deutsche Reich ist dasselbe staatsrechtliche Rechtssubject. Das deutsche Reich der Gegenwart ist kein Staatenbund, sondern ein Bundesstaat. In dieser complicirtesten aller Staatsformen sind die im Einzelstaate der einheitlichen Staatsgewalt zukommenden allseitigen Aufgaben und Verrichtungen so vertheilt, dass ein Theil derselben durch die Centralgewalt, ein anderer Theil durch die Staatsgewalt der Einzelstaaten besorgt wird. Diese verfassungsmässige Vertheilung der sonst einheitlich zusammengefassten Staatscompetenz ist ein wesentliches Merkmal des Bundesstaates. Der Fortbestand der Einzelstaaten im höheren Gesamtorganismus bewirkt, dass sich das Leben jedes bundesstaatlich organisirten Volkes in einer doppelten Sphäre bewegt, in der des Bundesstaates und in der der Einzelstaaten. Dies gilt auch für Deutschland und Preussen. Der preussische Staat ist Gliederstaat des deutschen Reiches, wie jeder andere. Sein Landesstaatsrecht verhält sich zu dem deutschen Reichsstaatsrecht wie das jedes anderen deutschen Staates. Träger der Reichsgewalt ist ein zusammengesetztes Subject, welches einerseits aus der im Bundesrath vereinigten Gesamtheit der Einzelregierungen andererseits aus dem Kaiser besteht. Nicht in ihrer Vereinzelung sondern in ihrem organischen Zusammenwirken stellt sich die höchste Regierungsgewalt des Reiches dar, der Reichstag ist das Organ der Volksvertretung. Die gegenwärtige staatsrechtliche Stellung zum deutschen Reich zu den Organen der Reichsgewalt und zur Competenz des Reiches sind sehr gründlich erörtert.

In dem letzten Abschnitte von dem Rechtsschutz auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts versucht der Verfasser das schwierigste staatsrechtliche Problem zu lösen, welches bereits im Mittelalter wenn auch in roher ungalanter Form zu erledigen versucht, von der Gegenwart aber mit Bewusstsein in die Hand genommen worden ist. Folgenden Aus-