

Im „toten Winkel“? Verwaltung und
Gewaltenteilung in Deutschland und in der
Schweiz in der ersten Hälfte des 19.
Jahrhunderts

-

Ein ideengeschichtlicher Beitrag zu einer
aktuellen Diskussion

Niels Hegewisch, Universität Greifswald
niels.hegewisch@uni-greifswald.de

Bern, 16. September 2011

1 Einleitung

Der Beitrag analysiert in ideengeschichtlicher Perspektive die Integration der entstehenden modernen Verwaltung in die Gewaltenteilungslehre.¹ An der Schnittstelle von Geschichts- und Politikwissenschaft gelegen werden im Rahmen eines problemorientierten Vorgehens ausgewählte Aspekte des politischen Denkens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts („Staatstheorie“) untersucht. Auf Grundlage einer breiten Quellenbasis, die neben den „Höhenkämmen“ auch die Ebene der Staatstheorie im Vormärz miteinbezieht, werden Argumentationsstrategien einer Integration der Verwaltung in die Gewaltenteilung gebündelt dargestellt und auf ihre Anschlussfähigkeit an die moderne Diskussion hin überprüft. Dabei steht das Verhältnis zwischen der Verwaltung und den politischen Akteuren im Mittelpunkt.²

Methodisch orientiert sich der Beitrag somit an neueren Ansätzen der deutschen Politikwissenschaft zur politischen Ideengeschichte. Im Anschluss an Marcus Llanque wird die politische Ideengeschichte nicht allein als „Archiv“ vergangener Diskurse begriffen, sondern auch als potentielle Ergänzung und Erweiterung des argumentativen „Arsenals“ aktueller Diskussionen.³ Hierfür müssen zwei grundsätzliche Bedingungen gegeben sein:

¹Vortrag im Rahmen der Konferenz „Öffentliche Verwaltung im Wandel. Verwaltungsreformen in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert“ am 16. September 2011 am Schweizerischen Bundesarchiv in Bern.

²Das gewaltenteilige Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Justiz ist für die deutsche Staatstheorie im 19. Jahrhundert bereits eingehend untersucht worden. Vgl. *Louis Pahlow*, Justiz und Verwaltung. Zur Theorie der Gewaltenteilung im 18. und 19. Jahrhundert, Goldbach 2000.

³Vgl. *Marcus Llanque*, Politische Ideengeschichte - ein Gewebe politischer Diskurse. München u.a. 2008.

- eine epochenübergreifende Fragestellung muss gefunden werden und
- ein Mindestmaß an realgeschichtlicher Kontinuität des untersuchten Sachverhalts vorliegen.

Beides, so wird noch zu zeigen sein, ist hinsichtlich der Lokalisierung der Verwaltung in einem „toten Winkel“ der Gewaltenteilungslehre gegeben.

Bezogen auf das übergreifende Thema der Tagung werden im Folgenden mögliche staatsrechtliche Prämissen für Verwaltungsreformen im 19. Jahrhundert herausgearbeitet. Innerhalb des Panels kann ein Beitrag zur Rezeption der Anfänge der modernen Verwaltung durch das zeitgenössische politische Denken geleistet werden, der zugleich an aktuelle Diskussionen anschlussfähig ist.

Der Beitrag geht somit drei Fragen nach: Was bedeutet es heute, die Verwaltung in einem „toten Winkel“ der Gewaltenteilung zu lokalisieren? Wie wurde das Problem von der deutschen und schweizerischen Staatstheorie in seiner Entstehungszeit in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wahrgenommen? Gibt es historische Ansätze und Argumente, die einen Beitrag zur aktuellen Diskussion leisten können?

2 Der „tote Winkel“ der Gewaltenteilung und die politische Ideengeschichte als Außenspiegel

Was ist nun so problematisch an der Lokalisierung der Verwaltung in der Gewaltenteilung? Durch die Metapher des toten Winkels soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das Wirken der Verwaltung im politischen Prozess die normative Zielsetzung der Gewaltenteilung - Kontrolle, Machtbalance und Arbeitsteilung durch Trennung oder Verschränkung rechtssetzender, rechtsauslegender und rechtsanwendender Behörden - unterläuft.⁴ In der klassischen Gewaltenteilungslehre wird die Verwaltung gemeinhin der exekutiven Gewalt als dienend-vollziehendes Organ zugeordnet. Es ist jedoch ein Allgemeinplatz politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschung, dass sich der Beitrag der Verwaltung zum politischen Prozess hierin nicht erschöpft.⁵ Die Verwaltung lässt sich nicht vollständig in ein gewaltenteiliges Institutionenarrangement einbinden. Sie liegt somit in einem Bereich des politischen Prozesses, der aus der Perspektive der Gewaltenteilung nicht einsehbar, für deren erfolgreiche Implementierung gleichwohl bedeutsam ist.

Politik und Verwaltung, so die zentrale These des Beitrags, begegnen sich daher auf den verschiedenen Ebenen des politischen Prozesses in einem Spannungsfeld zwischen Komplementarität und Konkurrenz. Einerseits können sich Politik und Verwaltung wechselseitig *ergänzen*. Die souveränen politischen Akteure formulieren Programme, fällen Entscheidungen und setzen die organisatorischen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns. Die professionelle Verwaltung ist mit der Implementierung dieser Programme und Entscheidungen

⁴Vgl. *Christoph Möllers*, Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, europäischer Integration und Internationalisierung, Weilerswist 2008.

⁵Vgl. *Hans-Dieter Jarass*, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung. München 1975; *Mark R. Rutgers*, Public Administration And The Separation Of Powers In A Cross-Atlantic Perspective. In: *Administrative Theory and Praxis*, 22 (2000), H. 2, S. 287-308.

innerhalb der durch die Politik gesetzten Rahmenbedingungen befasst. Die Verwaltung wiederum identifiziert gegenüber der Politik Problemfelder, auf denen Handlungsbedarf besteht, und unterstützt die legislative Programmformulierung durch ihre Expertise. Politik und Verwaltung können sich andererseits aber auch wechselseitig *bedrohen*. Die Verwaltung kann das Agenda-Setting und die legislative Programmformulierung aufgrund eigener Präferenzen manipulieren und so die Souveränität von Regierung und Parlament usurpieren. Sie kann ferner im Rahmen des Gesetzesvollzugs die Wirkmächtigkeit allgemeiner Normen unterminieren. Regierung und Parlament können im Gegenzug ihrerseits die Verwaltung beim Agenda-Setting übergehen, administrative Expertise bei der legislativen Programmformulierung ignorieren und durch Einzelfallgesetze Spielräume beim Gesetzesvollzug beseitigen. Komplementarität und Konkurrenz von souveräner Politik und professioneller Verwaltung im politischen Prozess bilden somit gewissermaßen die Außengrenzen des toten Winkels der Gewaltenteilung.⁶ Wie der tote Winkel eines Autos durch verschiedene Spiegel wenigstens teilweise ausgeleuchtet wird, so kann der Blick zurück in die politische Ideengeschichte eine vergleichbare Funktion erfüllen. Denn das skizzierte Spannungsfeld von Komplementarität und Konkurrenz zwischen Politik und Verwaltung ist keineswegs neu. Drei Faktoren führten dazu, dass es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland und der Schweiz besondere Relevanz erhielt:⁷

- Seit der Jahrhundertwende formierte sich, angestoßen durch den aufgeklärten Absolutismus und die Französische Revolution, die „moderne“ Verwaltung.
- Durch die Rezeption von Autoren wie Montesquieu und Constant wuchs die Gewaltenteilung zu einem wirkmächtigen konstitutionellen Postulat heran.
- Eine konstitutionell weithin offene, d. h. umkämpfte Situation führte zu einer intensiven staatsrechtlichen Debatte über das Für und Wider sowie die konkrete Ausgestaltung von Verfassungsstaatlichkeit.

Für das ausgesprochen produktive, bislang jedoch allenfalls rudimentär erforschte politische Denken der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ergab sich hieraus die auch heute noch bestehende Aufgabe, die Verwaltung in den gewaltenteilig organisierten politischen Prozess des Verfassungsstaats zu integrieren. Dabei lassen sich zwei grundsätzliche Strategien identifizieren, die jeweils im deutschen und schweizerischen Diskurs besonders pointiert entwickelt wurden. (1) In der *deutschen Diskussion* erscheint die Verwaltung vornehmlich als eine schutzbedürftige *Ergänzung* exekutiver und legislativer Macht. (2) In der *schweizerischen Diskussion* hingegen wird die Verwaltung als eine potentielle *Bedrohung* der Bürger sowie der souveränen politischen Akteure wahrgenommen und folglich für eine Einhegung von Verwaltungsmacht argumentiert. Zur Ausleuchtung des toten Winkels der Gewaltenteilung bieten sich somit - bildlich gesprochen

⁶Vgl. Kai-Uwe Schnapp, Politisches Einflusspotential von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 51 (2001), H. 5, S. 14-24.

⁷Vgl. Michael Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. 2, Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München 1992; Lutz Raphael, Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 2000; Rudolf Braun, Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts, Göttingen 1984.

- zwei ideengeschichtliche Außenspiegel an, die für eben jene entgegengesetzten Integrationsstrategien der Verwaltung in die Gewaltenteilung stehen: Gewaltenteilung zum Schutz *der* Verwaltung und Gewaltenteilung zum Schutz *vor* der Verwaltung.

3 Zwischen Komplementarität und Konkurrenz - Die Verwaltung in der Gewaltenteilungslehre der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

3.1 Schutz *der* Verwaltung - Die deutsche Diskussion

Die Argumente der deutschen Debatte für einen Schutz *der* Verwaltung lassen sich unter drei Qualitäten einer „guten“ Verwaltung subsumieren:⁸

- Die Verwaltung ist *professionell*, denn sie verfügt über eine spezifische Fach- und Vollzugskompetenz.
- Die Verwaltung ist *rational*, denn sie orientiert ihr Handeln unabhängig von politischen Zwängen und Ränkespielen an Recht und Gemeinwohl.
- Die Verwaltung ist *effektiv*, denn sie bringt Professionalität und Rationalität wirkmächtig in den politischen Prozess ein.

Im Vormärz wird als Kennzeichen einer *professionellen* Verwaltung die wissenschaftliche Ausbildung der Beamten und eine meritokratische Auswahl- und Beförderungspraxis hervorgehoben. Allein Talent und Eignung sollen über eine Anstellung im Verwaltungsdienst entscheiden. Die gängige Praxis des Nepotismus und adeliger Vorrechte wird zurückgewiesen. Eine Verwaltung der Günstlinge und Aristokraten sei angesichts der dynamischen Entwicklung von Staat und Gesellschaft weder zeitgemäß noch funktional. Die Staatstheorie im Vormärz entwickelt vor diesem Hintergrund ein zweidimensionales Anforderungsprofil an Beamte.

Sie müssen intellektuell und fachlich für ihr Amt geeignet sein, in der zeitgenössischen Terminologie wird dies mit dem Oberbegriff des „*Verdiensts*“⁹ bezeichnet. Die Beamten müssen also durch Studienleistungen sowie Abschluss- und Aufnahmeprüfungen ihr Talent und ihre Kompetenz für den Verwaltungsdienst nachweisen. In der Quellsprache spiegelt sich dies in Anforderungen wie „Tauglichkeit“¹⁰, „Bildung“¹¹, „Geschicklichkeit“¹², „Tüchtigkeit“¹³ und „Fähig-

⁸Es werden im Folgenden sowohl für die deutsche als auch die schweizerische Diskussion nur Belegstellen für direkte Zitate angegeben. Für weiterführende Quellenverweise siehe: *Niels Hegewisch*, Verwaltung und Gewaltenteilung in der Staatstheorie des Vormärz. Ein ideengeschichtlicher Beitrag zu einem aktuellen Problem, in: *traverse. Zeitschrift für Geschichte*, 18 (2011), H. 2, S. 75-90.

⁹Vgl. *anonym*, Von den Aristokratien, den Geschlechts-, Geld-, Geistes- und Beamtenaristokratien und der Ministerialverantwortlichkeit in reinen Monarchien; ein staatswissenschaftlicher Vortrag mit Belegen aus der Zeitgeschichte. Leipzig 1834, S. 103.

¹⁰*Georg von Brewern*, Das Verhältnis der Staatsverwaltungsbeamten im Staate. Leipzig u.a. 1835, S. 298.

¹¹*Johann K. I. Buddeus*, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Monographie eines alten Geschäftsmannes, Leipzig 1833, S. 47 f.

¹²*A. F. W. Crome*, Anmerkungen in staatswirthschaftlicher Hinsicht. In: *Germanien. Zeitschrift für Staatsrecht, Politik und Statistik*, 2 (1809), S. 50.

¹³*Karl Heinzen*, Die Preußische Bürokratie. Darmstadt 1845, S. 9.

keit“¹⁴ wider. Darüber hinaus sollen die Beamten über einen moralisch einwandfreien Charakter verfügen - „*Würdigkeit*“¹⁵ in der Quellsprache. Gefordert werden Charakterzüge wie „sittliche Mündigkeit“¹⁶, „Rührigkeit“¹⁷, „Charakterfestigkeit“¹⁸, „Menschenkenntnis“¹⁹, „Geist“²⁰, „Urtheilskraft“²¹, „Diensteifer“²² und „Diensttreue“²³. Die Würdigkeit besteht somit in einer Mischung aus Leistungsbereitschaft und moralischer Integrität.

Gewaltenteilung zum Schutz *der* Verwaltung soll nach dem Willen der Staatstheorie im Vormärz durch eine rechtliche Fixierung meritokratischer Rekrutierungs- und Beförderungsverfahren die sachfremde Willkür von Regent und Regierung bei Ämtervergabe und Beförderung einschränken. Eine weitere Folge der meritokratischen Konstituierung der Verwaltung ist zudem ihre soziale Durchlässigkeit. Anders als noch im 18. Jahrhundert üblich, soll allein die Eignung und nicht Herkunft oder Vermögen den Weg in den Verwaltungsdienst ebnen. Motivation und Konkurrenz „der besten Köpfe“²⁴, so der liberale Jurist Sylvester Jordan, sollen statt Willkür und Nepotismus die Rekrutierungs- und Beförderungspraxis in der Verwaltung dominieren. Der preußische Regierungsrat Gottlieb Wehnert fasst diesen Diskussionsstrang prägnant zusammen:

„Nur wo die gereifte Einsicht, die gründliche Wissenschaft, der Adel des Geistes den rechten Platz im Staatsdienst einnehmen, ist die Möglichkeit und Bürgschaft gegeben, daß immer die Besseren der Nation, diese wahre Aristokratie der Talente und Tugenden, die öffentlichen Angelegenheiten leiten.“²⁵

In den Augen der vormärzlichen Staatstheoretiker zeichnet sich die Verwaltung aber nicht allein durch ihre Fach- und Vollzugskompetenz aus, sondern darüber hinaus durch ihre Unabhängigkeit von politischen Winkelzügen und Intrigen. Die *rationale* Verwaltung wirkt gesetzmäßig und interessenlos auf das Gemeinwohl und die Herrschaft des Rechts hin. Die Voraussetzung hierfür ist die Unabhängigkeit von willkürlicher Beeinflussung durch den Regenten oder die Regierung. Um dies zu erreichen, müssen die Beamten über eine materiell und rechtlich abgesicherte Stellung verfügen. Beeinflussung, Bedrohung und Beste-

¹⁴ Karl H. L. Pölit, Die Staatslehre für denkende Geschäftsmänner, Kammeralisten und gebildete Leser. Bd. 1, Leipzig 1808, S. 176, 180.

¹⁵ Nikolaus T. von Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunct des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. Nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreiche Baiern, mit erläuternden Anmerkungen, Landshut 1808, S. 162.

¹⁶ Karl H. L. Pölit, Die Staatswissenschaften im Lichte unsrer Zeit, Leipzig 1827, S. 230.

¹⁷ Karl S. Zachariae, Vierzig Bücher vom Staate. Bd. 4, Heidelberg 1839, S. 88.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Ebd.

²⁰ anonym, Vom Civil-Staatsdienste. Betrachtungen über einige Verhältnisse desselben nach dem gegenwärtigen Standpunkte der Gesetzgebung und der Doctrin, in: Deutsche Vierteljahresschrift, 1 (1844), S. 104 f.

²¹ Friedrich W. Emmermann, Die Staats-Polizei in Beziehung auf dem Zweck des Staats und seine Behörden. Wiesbaden 1819, S. 34 f.

²² Heinrich B. von Weber, Grundzüge der Politik, oder philosophisch-geschichtliche Entwicklung der Hauptgrundsätze der innern und äußern Staatskunst, Tübingen 1827, S. 192.

²³ Karl S. Zachariae, Vierzig Bücher vom Staate. Bd. 6, Heidelberg 1839, S. 240 f.

²⁴ Sylvester Jordan, Versuche über allgemeines Staatsrecht, in systematischer Ordnung und mit Bezugnahme auf Politik. Marburg 1828, S. 122.

²⁵ Gottlieb J. M. Wehnert, Über den Geist der Preußischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft. Potsdam 1833, S. 99.

chung soll so kein Raum gegeben werden. Der badische Liberale Carl Theodor Welcker warnt daher im „Staats-Lexikon“,

„je mehr Gewalt die Regierung, die Minister, die Günstling über die Staatsdiener haben, je mehr sie eben dadurch den regelmäßigen gesetzlichen Gang der Verwaltung beliebig ändern können, um so mehr gebrauchen sie auch diese Gewalt zur Vermehrung ihrer Einflüsse, zur Durchsetzung ihres Eigenwillens und ihrer Meinungen und Intriguen [...]“.²⁶

Die materiell gesicherte Stellung der Beamten beruht auf der Garantie einer dauerhaften Subsistenzsicherung durch angemessene Entlohnung. So fordert der Publizist und Regierungsrat Friedrich Emmermann, „jedes Amt nähre seinen Mann und zwar anständig“²⁷. Ergänzend tritt eine rechtliche Absicherung der Beamten hinzu, nämlich der Schutz vor willkürlicher Entlassung oder Versetzung. Die rechtlich gesicherte Stellung wird ex negativo begründet: In permanenter Sorge, ihrer Ämter und somit ihrer gesamten bürgerlichen Existenz verlustig zu gehen, bilden die Beamten keine verlässliche Garantie für eine gesetzliche Herrschaft. Der Rechtswissenschaftler Georg von Brewern konstatiert,

„jede Erschütterung in den Rechtsverhältnissen der Staatsbeamten muß nothwendig [...] eine noch heftigere Erschütterung durch alle Theile des Staatskörpers hervorbringen“.²⁸

Gewaltenteilung zum Schutz der Rationalität der Verwaltung umfasst somit in der Staatstheorie im Vormärz die (verfassungs-)rechtlich zu fixierende materielle Absicherung der Beamten inklusive eines Schutzes vor willkürlichen Entlassungen oder Versetzungen. Die Beamten wandeln sich auf diese Weise von Dienern des Fürsten zu „Staatsdienern“²⁹, die der Herrschaft des Rechts und dem Gemeinwohl in besonderer Weise verpflichtet sind.

Professionalität und Rationalität der Verwaltung müssen im politischen Prozess wirkmächtig werden. Dies bezeichnet die *Effektivität* der Verwaltung. Die Gewaltenteilung zum Schutz der Verwaltung ist demnach nicht allein rein defensiv ausgerichtet, indem willkürliche Eingriffe von Regent oder Regierung in den Bereich der Verwaltung abgewehrt werden. Gewaltenteilung zum Schutz der Verwaltung kann auch offensiv interpretiert werden, wenn die Beamten bei allgemeiner Amtswaltung und Gesetzesvollzug weitgehend unabhängig und selbstständig handeln sowie bei der legislativen Programmformulierung entscheidend mitwirken.

Die Verwaltung, so eine verbreitete Forderung im Vormärz, soll systematisch in verschiedene „Wirkungskreise“³⁰ ausdifferenziert werden. Innerhalb ihrer jeweili-

²⁶ Carl Welcker, Art. Staatsdienst [1848]. In: Carl von Rotteck / Carl Welcker (Hg.), Das Staats-Lexikon. Bd. 12, Frankfurt a. M. 1990, S. 304.

²⁷ Friedrich W. Emmermann, Die Staats-Polizei in Beziehung auf dem Zweck des Staats und seine Behörden. Wiesbaden 1819, S. 36.

²⁸ Georg von Brewern, Das Verhältnis der Staatsverwaltungsbeamten im Staate. Leipzig u.a. 1835, S. 204 f.

²⁹ Wilhelm T. Krug, Dikäologie oder philosophische Rechtslehre. Erster Theil, Rechtslehre, Königsberg 1830, S. 246 f.

³⁰ Carl A. von Malchus, Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe. Mit Andeutungen von Formen für die Behandlung und die Einkleidung der Geschäfte, vorzüglich jener in dem Gebiete der inneren Staatsverwaltung, Heidelberg 1823, S. 4 f.

gen Wirkungskreise sollen die Beamten so frei und unabhängig wie möglich agieren. Dies betrifft Spielräume beim Gesetzesvollzug aber auch die Ermächtigung zu eigenständigem Handeln bei Gesetzeslücken. Die allgemeine Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Beamten wird wortgewaltig ausgedrückt in der zeitgenössischen politischen Metaphorik³¹, die die Verwaltung als lebendigen, über ein Eigenleben verfügenden „Organismus“³² mit den Beamten als „Organen“³³ von der Verwaltung als „Maschine“³⁴ mit den Beamten als „Werkzeugen“³⁵ oder „Automaten“³⁶ abgrenzt.

Darüber hinaus sehen einige, wenngleich nicht alle vormärzlichen Autoren eine institutionalisierte Mitwirkung der Beamten an der Gesetzgebung vor. Durch Gesetzgebungskommissionen oder die Beteiligung von Beamten in Vertretungskörperschaften sollen Professionalität und Rationalität der Verwaltung einen privilegierten Zugriff auf die Gesetzgebung erhalten. Gewaltenteilung zum Schutz der Effektivität der Verwaltung bedeutet somit eine offensive Gewalten*verschränkung* zugunsten der Verwaltung.

3.2 Schutz *vor* der Verwaltung - Die schweizerische Diskussion

Das Potential einer unabhängigen Verwaltung tritt in der schweizerischen Diskussion zurück hinter die Erörterung der Verwaltung als Bedrohung der Position der souveränen politischen Akteure im politischen Prozess sowie der Freiheit der Bürger. In der schweizerischen Diskussion werden drei Gefahren ungezügelter Verwaltungsmacht sowie entsprechende Gegenmittel identifiziert:

- Die Verwaltung strebt danach, die Rolle der souveränen Politik im politischen Prozess zu usurpieren, daher braucht es einen wirkungsvoll implementierten *Primat der Politik*.
- Die Verwaltung entzieht sich tendenziell einer Programmierung durch die politischen Akteure, ihr Wirken muss daher *öffentlich* und somit überprüfbar sein.
- Den von der Verwaltung ausgehenden Gefahren für die Herrschaft des Rechts und die Freiheit der Bürger wird am besten durch *Presse- und Meinungsfreiheit* entgegen getreten.

Für die Restaurationszeit exemplarisch findet sich die Forderung nach einem *Primat des Regenten* bei dem konservativen Staatsrechtler Carl Ludwig von Hal-

³¹Vgl. *Andreas Anter*, Verwaltung und Verwaltungsmetaphorik. Der lange Weg der Maschine, in: Peter Collin / Klaus-Gert Lutterbeck (Hg.), Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.), Baden-Baden 2009, S. 25-45; *Ethel Matala de Mazza*, Der verfaßte Körper. Zum Projekt einer organischen Gemeinschaft in der politischen Romantik, Freiburg i. Br. 1999.

³²*Georg von Brewern*, Das Verhältnis der Staatsverwaltungsbeamten im Staate. Leipzig u.a. 1835, S. 203 f.

³³*Gottlieb J. M. Wehnert*, Die Politik des Civilstaatsdienstes. Potsdam 1836, S. 20.

³⁴*Karl Heinzen*, Die Preukische Bürokratie. Darmstadt 1845, S. 164.

³⁵*Friedrich Bülow*, Encyklopädie der Staatswissenschaften. Leipzig 1832, S. 62.

³⁶*Karl H. L. Pölit*, Staatswissenschaftliche Vorlesungen für die gebildeten Stände in constitutionellen Staaten. Bd. 3, Leipzig 1833, S. 317.

ler. Nach Haller soll eine professionelle Verwaltung als „Instrumentalmacht“³⁷ die Herrschaftsausübung des Regenten erleichtern. Daher steht dem Regenten die Einrichtung der Verwaltungsorganisation, die Ernennung, Beförderung und Entlassung von Beamten sowie die Zuschreibung des Tätigkeitsbereichs einzelner Ämter zu. Ein selbstständiges Wirken der Verwaltung oder eine privilegierte Erkenntnis des Gemeinwohls durch dieselbe wird grundsätzlich verneint. In der Regeneration rückt ein *Primat des Volkssouveräns* oder seiner Repräsentanten in den Mittelpunkt. Im Rahmen einer allgemeinen Kritik der Dominanz der Exekutive („Kleiner Rat“) wird eine Einhegung von Verwaltungsmacht im politischen Prozes gefordert. Der Verfassungshistoriker Dian Schefold erkennt als ein „Hauptpostulat der Regeneration“ das Brechen der „Allgewalt der Exekutive“ mit dem Ziel, diese „durch eine scharfe, verfassungsmäßige Aufgabenverteilung [...] einzugrenzen“.³⁸

Die Kritik in der Regeneration zielt sowohl auf den großen Einfluss von Verwaltung und Regierung auf das Gesetzgebungsverfahren als auch auf unzureichende Möglichkeiten der Kontrolle des Verwaltungshandelns. Denn die Verwaltung soll sich dem Gesetzgeber unterordnen und allein mit der Konkretisierung allgemeiner Normen befasst sein. Zu diesem Zweck diskutierte Instrumente sind neben einer transparenten Verwaltungsorganisation mit klar verteilten Zuständigkeiten wie Verantwortlichkeiten etwa die Unvereinbarkeit von Großratsmandat und Verwaltungsamt, also die Trennung von rechtssetzender und rechtsanwendender Tätigkeit. Eine solche Trennung der Gewalten ist für den liberalen Juristen und politischen Praktiker Kasimir Pfyffer ein „Palladium der bürgerlichen Freiheit“³⁹. Der Publizist Maximilian Langenschwarz fasst die Rolle der Beamten zusammen:

„Der ächte Beamte hat sich nicht bloß als Stütze der Regierung, sondern in demselben, wo nicht höherem Grade, als Stütze der Nation zu betrachten. Sein Ich, sein Eigendünkel darf bei seiner Stellung nicht ins Spiel treten; er ist ein höheres Werkzeug der Volksinteressen, nicht aber des anmaßenden Selbstglaubens.“⁴⁰

Kontrollrechte der Volksvertretung über das Gebaren der Verwaltung werden in einer „aufsehenden Gewalt“⁴¹ gebündelt. Dies beinhaltet die Forderung nach Einsetzung eines ständigen Ausschusses von Großratsmitgliedern zur Überwachung der Exekutive, ferner eine Berichtspflicht der Verwaltung, Einsichtsrecht und Weisungsbefugnis des Großen Rats gegenüber der Verwaltung und die Möglichkeit der Abberufung von Beamten.

Besonders deutlich ausgeprägt findet sich die Forderung nach einer Gewaltentrennung zugunsten eines Primats des Volkssouveräns bei dem radikal-liberalen

³⁷ Carl L. von Haller, *Restauration der Staats-Wissenschaften oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes der Chimäre des künstlichen bürgerlichen entgegengesetzt*. Bd. 3, Winterthur 1821, S. 49 f.

³⁸ Dian Schefold, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*. Basel / Stuttgart 1966, S. 360.

³⁹ Kasimir Pfyffer, *Kurzer Abriss einer Staatsverfassungsgeschichte des Kantons Luzern. Nebst einigen Reflexionen über die bevorstehende Verfassungsrevision*, Luzern 1840, S. 63.

⁴⁰ Maximilian L. Langenschwarz, *Die Anatomie des Staates oder Kritik der menschlichen Gesellschaft*. St. Gallen 1836, S. 146 f.

⁴¹ Ludwig Snell, *Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und echten Repräsentativsystem, das keine Vorrechte und Exemptionen kennt, sondern auf der Demokratie beruhet*. Basel 1831, S. 15.

deutschen Emigranten Ludwig Snell. Statt der „Bevogtigungsanstalt“⁴² des Präfektursystems soll eine „Volksverwaltung“⁴³ durch Volkswahl und die Möglichkeit der Abberufung von Beamten etabliert werden. Hiermit korrespondiert eine Verantwortlichkeit der Verwaltung dem Volkssouverän und seinen Vertretern gegenüber. Denn sonst, so Snell, „herrscht die Willkühr, nicht das Gesetz [...] gibt es keinen freien Staat“.⁴⁴ Gewaltenteilung zum Schutz vor der Verwaltung zielt somit auf eine Zurückdrängung des gewaltenübergreifenden Einflusses der Verwaltung auf den politischen Prozess durch eine strikte *Gewaltentrennung*. Neben der Gewaltentrennung werden verschiedene weitere Instrumente zur Einhegung der Verwaltungsmacht durch Transparenz und Kontrolle des Verwaltungshandelns diskutiert. In allgemeiner Form kann man während des ganzen Untersuchungszeitraums die Forderung nach *Öffentlichkeit* der Verwaltung finden. Dies umfasst neben der Offenlegung des Haushalts Einsichtsrechte der Bürger in die Verwaltungsarbeit sowie die Öffentlichkeit von Sitzungen und Beratungen von Verwaltungskollegien. „Der Staatsbürger“, so der Philosoph Ignaz Paul Vitalis Troxler, „muß sich überzeugen können, daß die Staatsgewalt dem Zweck und der Verfassung des Staats gemäß ausgeübt und angewandt werde“.⁴⁵ Die Forderung nach Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns geht mit der Forderung nach *Meinungs-* und *Pressefreiheit* einher. Die Handlungen und Absichten der Verwaltung sollen öffentlich diskutiert, kommentiert und kritisiert werden können. So fordert etwa der konservative Publizist Constantin Siegwart-Müller:

„Ueberall soll die öffentliche Meinung mit ihrem Tadel bereit sein, wo gegen Verfassung und Gesetz, gegen Freiheit und Recht, von wem immer gefehlt wird. [...] Sie heilt manchen Krebschaden in Gemeinden und Kantonen, an Vorstehern und Beamteten, welcher auf keine Weise weggebracht würde. Das Verbrechen kann fortan nicht mehr im Schimmer der Heuchelei sein Unwesen treiben; es wird ans Licht der öffentlichen Meinung gebracht.“⁴⁶

Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns und Meinungsfreiheit als Instrumente zur Einhegung der Verwaltungsmacht gipfeln schließlich in der Forderung nach einem umfassenden Petitionsrecht. Bürger sollen einzeln oder als Gruppe bei Missbilligung von Verwaltungshandeln oder einer vermuteten Rechtsverletzung bei der Volksvertretung bzw. dem Regenten öffentlich Beschwerde führen dürfen. Aus den Bürgerbeschwerden folgen Eingriffsrechte der Volksvertreter in die Verwaltung. Einige Autoren fordern gar ein Widerstandsrecht der Bürger gegen Regierung und Verwaltung.

Eine Gewaltenteilung zum Schutz *der* Verwaltung erschöpft sich demnach nicht in einer strikt durchgeführten Gewaltentrennung, sie sieht zudem Transparenz und eine mit offensiven Eingriffsrechten verbundene Kontrolle und Programmierung der Verwaltung durch die Bürger und die Politik vor.

Abschließend soll nun der ideengeschichtliche Befund bilanziert und auf seinen

⁴²Ebd., S. 63.

⁴³Ebd., S. 64. Vgl. *Fritz Fleiner*, Beamtenstaat und Volksstaat. In: Festgabe für Otto Mayer. Zum siebzigsten Geburtstag, 29. März 1916, dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern, Tübingen 1916, S. 138-162.

⁴⁴Ebd., S. 36.

⁴⁵*Ignaz P. V. Troxler*, Philosophische Rechtslehre der Natur und des Gesetzes mit Rücksicht auf die Irrlehren der Liberalität und Legitimität [1820]. Würzburg 2006, S. 175 f.

⁴⁶*Constantin Siegwart-Müller*, Unterricht über die Verfassung des Kantons Luzern in Gesprächen. Sursee 1832, S. 17.

Beitrag zur Ausleuchtung des toten Winkels der Gewaltenteilung überprüft werden.

4 Fazit - Die Verwaltung als vierte Gewalt?

In der deutschen Diskussion wird die Verwaltung vornehmlich als komplementär zur Politik wahrgenommen. Gewaltenteilung zum Schutz *der* Verwaltung verfügt über die defensive Dimension einer Abwehr von Ein- und Übergriffen der politischen Akteure in den Bereich der Verwaltung und die offensive Dimension einer weitgehenden Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Verwaltung im politischen Prozess. In der schweizerischen Diskussion dominiert das Konkurrenzverhältnis. Verwaltungsmacht wird als Bedrohung der legitimen Herrschaft des Regenten, der Volksvertretung oder des Volkssouveräns angesehen. Gewaltenteilung zum Schutz *vor* der Verwaltung bedeutet defensiv interpretiert, Verwaltungsmacht einzuhegen und den politischen Akteuren unterzuordnen, offensiv bedeutet es, den Bürgern und ihren Repräsentanten Einblicke und Eingriffe in die Verwaltung zu ermöglichen.

Eine solche synthetisch-idealisierende Darstellung der beiden Außengrenzen des toten Winkels der Gewaltenteilung darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass es zwischen der deutschen und schweizerischen Diskussion einen durchaus fruchtbaren Austausch gegeben hat. So hat der Schweizer Carl Ludwig von Haller die deutschen Konservativen, der Deutsche Ludwig Snell die schweizerischen Liberalen maßgeblich beeinflusst. Wie unlängst am Beispiel der Bürgerbeteiligung in der Verwaltung gezeigt werden konnte, hat es zudem im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet einen Transfer administrativer Praktiken und konstitutioneller Institutionen gegeben, die auf eine Integration der Verwaltung in die Gewaltenteilung abzielten.⁴⁷ Ferner vertreten nur wenige deutsche wie schweizerische Autoren eine der beiden Idealpositionen in Reinform. Vielmehr werden Argumente für einen Schutz *der* Verwaltung häufig mit solchen für einen Schutz *vor* der Verwaltung - und umgekehrt - kombiniert. Beamte sollen gewählt oder auf Zeit ernannt werden, aber weitgehend selbstständig ihre Ämter verwalten; die Öffentlichkeit der Verwaltung soll sowohl der Kontrolle der Beamten dienen als auch übler Nachrede oder Verleumdungen vorbeugen; zwischen einer allgemeinen Gesetzesbindung der Verwaltung und weitreichenden Spielräumen beim Verordnungsrecht wird kein Widerspruch gesehen; ebenso wenig bei einer Mitwirkung der Beamten in der Volksvertretung, falls zugleich ihre rechtliche wie materielle Stellung gesichert ist.

Was könnte nun der Beitrag der politischen Ideengeschichte zur Ausleuchtung des toten Winkels der Gewaltenteilung sein? Dieser besteht weniger in konkreten institutionellen Designs, sondern eher in einer Tendenz der Problembearbeitung. Indem in den untersuchten Quellen zumeist Perspektiven des Schutzes *vor* und des Schutzes *der* Verwaltung kombiniert werden, verweist die Staatstheorie im Vormärz darauf, keinen zwingenden Widerspruch zwischen den beiden nur scheinbar antagonistischen Strategien einer Integration der Verwaltung in die Gewaltenteilung zu sehen. Ein wirksamer Schutz *vor* der Verwaltung kann vielmehr durch Elemente eines Schutzes *der* Verwaltung unterstützt werden. Dieser

⁴⁷ Rüdiger von Krosigk, Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden, Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Bielefeld 2010.

ambivalente ideengeschichtliche Befund könnte durch die aktuelle Diskussion in Form einer Integration der Verwaltung als eigenständige, „vierte“ Staatsgewalt konstruktiv aufgenommen werden. Das *tatsächliche* Wirken der Verwaltung im politischen Prozess würde durch ihre Erhebung zur vierten Staatsgewalt auch *normativ* in Verfassungen und politische Theorien integriert. Die Gewaltenteilung erhielte auf diese Weise Einsicht in und Zugriff auf jenen toten Winkel, in dem sich die Verwaltung gegenwärtig noch befindet. Als eigenständige Staatsgewalt könnte die Verwaltung zugleich *ermächtigt* werden - etwa durch eine formalisierte Mitwirkung bei der legislativen Programmformulierung und Einflussmöglichkeiten auf das Agenda-Setting - und *eingehgt* werden - etwa durch den offensiven Ausbau von Bürgerbeteiligung in der Verwaltung, Petitionsverfahren oder die Volkswahl von (Spitzen-)Beamten. Aus der ambivalenten ideengeschichtlichen Rezeption der Anfänge der modernen Verwaltung und ihrer Stellung in der Gewaltenteilung ließe sich - um noch einmal den Bogen zum Thema des Panels zu spannen - durch das Plädoyer für eine Erweiterung der klassischen Gewaltenteilungslehre ein konstruktiver Beitrag für die Übergänge der modernen Verwaltung gewinnen.