

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 7

**Die öffentliche Verwaltung
im Spannungsfeld der Politik**

dargestellt am Beispiel Ostpreußen

Von

Klaus von der Groeben



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

KLAUS VON DER GROEBEN

Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld der Politik

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 7

Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld der Politik

dargestellt am Beispiel Ostpreußen

Von

Klaus von der Groeben



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Alle Rechte vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04402 9

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	9
<i>1. Kapitel: Die politische Landschaft Ostpreußen</i>	17
A. Die Reformzeit	17
B. Vom Wiener Kongreß bis zur Revolution 1848/49 — Adelsliberalismus —	18
C. Die zweite Hälfte des Jahrhunderts	23
D. Nach 1880	33
<i>2. Kapitel: Zur Geschichte der Kreiserfassung in Ostpreußen</i>	39
A. Landräte und Kreisverwaltung im 18. Jahrhundert	39
B. Die Entwicklung nach 1800 bis zur Kreisordnung von 1828	42
C. Die Kreisordnung von 1828	44
<i>3. Kapitel: Die politische Aufgabe</i>	47
A. Allgemeines. Personalpolitik	47
B. Einwirkung auf die Wahlen	52
C. Zur Nationalitätenpolitik	60
<i>4. Kapitel: Zur Qualifikation der Landräte</i>	65
A. Formelle Voraussetzungen	65
I. Die ständischen Landräte	65
II. Die Fachlandräte	68
B. Spezifische Eignung	70
C. Dienstliches Verhalten zu den Vorgesetzten	72
<i>5. Kapitel: Das Präsentationsrecht</i>	75
A. Landräte	75
I. Die rechtlichen Grundlagen	75
II. Politische Bedenken	76
III. Das Vordringen des Fachlandrates	79
B. Die Kreisdeputierten	80
<i>6. Kapitel: Politische Beamte</i>	86

7. Kapitel: Die politischen Beamten in den politischen Vertretungen	93
8. Kapitel: Kreisordnung — Provinzialordnung	98
9. Kapitel: Steuerverwaltung	104
10. Kapitel: Verwaltung und Wirtschaft	109
11. Kapitel: Gesellschaftliche Verhältnisse — Repräsentation	117
A. Allgemeines	117
B. Ehrenhändel	119
C. Die Familie	121
12. Kapitel: Das Einkommen der politischen Beamten	124
A. Die Besoldung (Einstufung der Oberpräsidenten, Regierungspräsi-	
denten und Landräte)	124
B. Der Dienstaufwand	128
C. Nebeneinnahmen	129
D. Berücksichtigung der Familie, Versorgung	130
I. Familienversorgung	131
II. Die Ruhegehälter	131
III. Die Hinterbliebenenbezüge	132
E. Unterstützungen	133
F. Vermögen	133
G. Die finanzielle Lage der Regierungsassessoren, landrätlichen Hilfs-	
arbeiter und Kommissare	134
H. Sonstige Bezüge	135
K. Zusammenfassung	139
13. Kapitel: Ein ostpreußischer Landkreis um das Jahr 1890	140
A. Physiokratie und Bevölkerung	140
B. Gesundheitswesen	142
C. Schulwesen	142
D. Das kirchliche Leben	143
E. Besitzverteilung	144
F. Landwirtschaft und Viehzucht	144
G. Industrie und Handwerk	147
H. Verkehr	148
I. Soziale Verhältnisse	149

J. Kreissparkasse	150
K. Kreisverwaltung	150
14. Kapitel: <i>Der Weltkrieg 1914/18 — Russeneinfall und Kriegswirtschaft</i>	153
A. Der Russeneinfall	153
I. August 1914	153
II. Aufgaben der Verwaltung	157
III. Bevölkerung und Behörden	162
IV. Die Gewissensfrage	166
B. Kriegswirtschaft	167
15. Kapitel: <i>Lebensbilder ostpreußischer Landräte</i>	174
A. Die Familie der Freiherren von Schrötter	174
B. Die Brüder Saltzwedel	181
C. Landrat Adametz	184
16. Kapitel: <i>Oberpräsidenten — Regierungspräsidenten</i>	188
17. Kapitel: <i>Zusammenfassung</i>	209
A. Die Träger der Verwaltungen in ihren politischen, gesellschaftlichen und beruflichen Beziehungen	209
I. Berufungsalter, regionale Herkunft, Amtszeiten, Lebensalter, Ruhestand	210
1. Berufungsalter	210
2. Regionale Herkunft	211
3. Amtszeit	212
4. Lebensalter	213
5. Pensionsalter	213
II. Der Beruf des Vaters	213
III. Adel	214
IV. Berufliche Weiterentwicklung	218
V. Religion	220
B. Über das Selbstverständnis der politischen Verwaltung	223
<i>Ungedruckte Quellen</i>	231
<i>Anhang</i>	233

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	= Abgeordneter	MdI	= Minister des Innern
Abg.-Hs.	= Haus der Abgeordneten	Min.	= Minister
Act. Bor.	= Acta Borussica	MdR	= Mitglied des Reichstages
Ass.	= Assessor	Mitgl.	= Mitglied
BdL	= Bund der Landwirte	OP	= Oberpräsident
Bez.	= Bezirk	Ostpr.	= Ostpreußen
Dep.	= Deputierter	OVG	= Oberverwaltungsgericht
Dir.	= Direktor	Parl.	= Parlament
Erl.	= Erlaß	Präs.	= Präsident
Gumb.	= Gumbinnen	Pr.	= Preußen, preußisch
Jhr.	= Jahr	Prov.	= Provinz
Jrh.	= Jahrhundert	Ref.	= Referendar
Kgb.	= Königsberg	Reg.	= Regierung
KA	= Kreisausschuß	RP	= Regierungspräsident
KrO	= Kreisordnung	RT	= Reichstag
KT	= Kreistag	Sess.	= Session
LAS	= Landesarchiv Schleswig	Sitz.	= Sitzung
Ldr.	= Landrat, Landräte	Stat.	= Statistik
Leg. Per.	= Legislatur Periode	Verf.	= Verfassung
LT	= Landtag	Ztg.	= Zeitung
Marienw.	= Marienwerder	Ztg. Ber.	= Zeitungsbericht

Einleitung

Mit dem auf einen provinziellen Raum bezogenen Thema: Verwaltung im Spannungsfeld der Politik konnte weniger den staatsrechtlichen Fragen nachgegangen werden, ob etwa im Gemeinwesen die Abgrenzung von Politik und Verwaltung gegeneinander den Forderungen und Vorstellungen der jeweiligen Zeiten entsprochen hat, ob und wo sich die Linien gegen einander verwischen, ob und wo durch Machtansprüche, Pragmatismus oder Sachverstand die Volksvertretung in ihren Rechten verkürzt sein und wo Ausweitungen der vollziehenden Gewalt stattgefunden haben mögen. Rückschlüsse der einen oder anderen Art werden sich gelegentlich bei dem Betrachten des Verhaltens der nachgeordneten Provinzial- und Kreisbehörden ziehen lassen. Im Allgemeinen ist aber dem Thema der große politische Rahmen vorgegeben, wie er durch das Verhältnis von Parlament und Regierung im konstitutionellen Staate in den verschiedenen Phasen der Entwicklung gesetzt worden ist.

Damit soll gewiß nicht angedeutet werden, daß sich die Tätigkeit der nachgeordneten Behörden in einem unpolitischen Gesetzesvollzug erschöpft hätte. Für eine Zeit, in der die Gesetzgebungsmaschine noch langsam lief, das Postulat der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Grenze und nicht Basis meinte, in der Einflüsse dieser oder jener Art auf das Verwaltungsleben stärker einwirken konnten, ist die Bewegungsfreiheit der Exekutive in den Provinzen eher durch die Zügelführung der Staatsregierung als durch Einwirkungen aus dem parlamentarischen Raum eingeschränkt.

Es kam somit darauf an, diese Bewegungsfreiheit der provinziellen und örtlichen Verwaltungsbehörden in politisch relevanten Angelegenheiten zu umreißen und sich die Frage zu stellen, wie dieser Spielraum im Einzelnen ausgefüllt worden ist, ob und in welchem Maße dabei Herkunft, Erziehung, innere Einstellung, berufsbezogene und gesellschaftliche Beziehungen und Abhängigkeiten bedeutsam gewesen sind.

Damit verdichtet sich das Thema auch auf eine Ermittlung der beruflichen und soziologischen Voraussetzungen bei den Trägern des politischen Verwaltungshandelns. Abweichend von manchen Untersuchungen ähnlicher Art schien es dabei geraten, die Handelnden für einen bestimmten geographischen Raum, hier also die Provinz Ostpreußen, möglichst lückenlos zu erfassen, um zu erkennen, ob gelegent-

lich versuchte Querschnitte ein nach allen Richtungen hin zutreffendes Bild ergeben.

Mit den Trägern der politischen Verwaltung kommen jene Funktionen ins Blickfeld, die von den im engeren Sinne „politischen Beamten“ wahrgenommen werden, also den Ober- und Regierungspräsidenten, den Polizeipräsidenten und Landräten. Mit letzteren wird auch der kommunale Raum berührt, wobei darauf verzichtet werden mußte, die Leiter großer Kommunalverwaltungen auf der Provinzial- und Ortsebene mit zu berücksichtigen.

Wenn der Schwerpunkt der Untersuchungen bei den Landräten liegt, so hat das mehrere Gründe: Während Ober- und Regierungspräsidenten als verlängerte Arme der Zentralinstanzen nicht so sehr der direkten Einwirkung der „misera contribuens plebs“ ausgesetzt sind und noch stärker zur rahmensetzenden Verwaltungspolitik gehören, stehen die Landräte im Strudel der Bewegungen, ebenso von einem aus persönlichster Beziehung erwachsendem Vertrauen begünstigt wie den Pendelschlägen der Volksstimmung ausgesetzt. Ihnen wurde eine unabhängige Eigenmacht innerhalb der großen politischen Arena zugeschrieben, sie seien die eigentlichen Machthaber im konstitutionellen Preußen gewesen, wie es der Abgeordnete Richter einmal ausgedrückt hat. So konnte der preußische Landrat zu einem über die Grenzen des Staatsgebietes hinaus bekannten Verwaltungstyp werden, der im Guten wie im Bösen Menschen und Beurteiler stärker fasziniert hat, als alle anderen Träger von Verwaltungsämtern.

Die Darstellung setzt etwa um das Jahr 1860 an. Das war der Zeitpunkt, an dem sich die Verwaltung den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungen folgend vor neue Aufgaben gestellt sah. Ein neues administratives Zeitalter scheint anzubrechen. Damals sind sich die Zeitgenossen dessen durchaus bewußt gewesen, wie etwa aus einer im Jahre 1868 erschienenen Untersuchung von Mascher über das „Institut der Landräte“ hervorgeht, aus der folgende Abschnitte zitiert sein mögen:

„Es leuchtet ein, daß die polizeiliche Thätigkeit des Landraths eine erhöhte Bedeutung gewonnen hat, seitdem Preußen in die Reihe der Industrie- und Verfassungsstaaten eingetreten ist. Die Zeit, in der: ‚Ruhe ist die erste Bürgerpflicht!‘ der erste und letzte Artikel des Polizeigesetzbuchs, das Alpha und das Omega der Regierungsweisheit war, ist vorüber. Damit ist auch für den Landrath die Zeit der patriarchalischen, ländlichen Ruhe dahin: die Zeit, in der es noch keinen Allgemeinen Landtag gab, der die politischen Heißsporne chauffiert, in der es noch kein Vereinsgesetz gab, welches auch dem Erzphilister gestattet, alle möglichen verdauten und unverdauten Fragen des öffentlichen Lebens auf offenem Markte, unter dem Auge der heiligen Hermandad zu erörtern, zu berathen und zu besprechen; die Zeit, in der es noch keine Preßfreiheit, aber auch noch keine Preßfrechheit, wohl aber die Zensur gab, in der die Herausgabe von Zeitungen nur mit obrigkeitlicher

Erlaubniß gestattet war, in der Onkel Spener und Tante Voß die einzigen größeren Organe der periodischen Presse waren, welche die Zünfte des Adels, der Gelehrten und der Beamten über Staats- und gelehrte Sachen aufklärten; die Zeit, in der das Gift sozial-politischer Theorien die geheiligte Staats- und Gesellschaftsordnung noch nicht zu untergraben drohte; die Zeit, in der die Jagd noch eine noble Passion, das Jagdrecht noch ein edelmännisches Privilegium, war, mithin noch nicht Jedermann Waffen besitzen, tragen und gebrauchen durfte und die ehrlichen Spießbürger und Kleinackerer noch keine Nimrodgefühle kannten, dafür aber auch ihr Jagdkartengeld in der Tasche und die Zeit zur gewinnbringenden Thätigkeit übrig behielten; die Zeit, in der die Beamten zur Reise nach Berlin noch einer ministeriellen Erlaubniß bedurften, und jeder gewissenhafte Geschäftsmann ehe er aus einer Provinz in die andere ging, ernstfeierlich seinen letzten Willen vor Gericht oder Notar kundgab; die Zeit, in der auf den Landstraßen die Fuhrleute noch eine observanzmäßig uniformierte soziale Bevölkerungsschicht bildeten, welche die ihnen anvertrauten Güter, mit Hilfe ihrer Pferde, Peitschen und Flüche so schnell vorwärts zu bringen strebten, wie diese Hebel primitiver Zustände es zuließen, die Zeit, in der Eisenbahnen, Dampfmaschinen und Telegraphen Raum und Zeit noch nicht abgekürzt hatten, in der statt der grellen Dampfpeife gemüthlich das Horn des Postillons ertönte; die Zeit, in der die Gendarmen noch mit Seelenruhe auf Oligitenkrämer vigilirten, Bullrich, Hoff und Taubitz dagegen noch nicht daran dachten, die Faktoren der modernen Industrie zum Vertriebe ihrer Universalheilmittel in Bewegung zu setzen und vom Tribut der leichtgläubigen Menge sich Paläste zu bauen; die Zeit, in der die Städte noch ausschließlich Sitze des Handels und der Gewerbe waren, die Rittergutsbesitzer sich vom Industrialismus noch fern hielten, und der Landwirth noch nicht daran dachte, Ackerbauschulen und landwirthschaftliche Akademien zu besuchen; die Zeit, in welcher das Volk noch an die rein patriarchalische Gewalt des Landraths, als des nächsten Oberherrn, gewöhnt und der respektvolle Ausdruck: „Ich gehe zum gnädigen Herrn Landrath!“ gang und gäbe war; kurz, in der Zeit, in der das Naturalsystem dem Landrathe noch gestattete, auf seinem Gute Hof zu halten und seine Thätigkeit der Urproduktion und der einfachen Landbevölkerung vorzugsweise zu widmen.

Indessen: „Tempora mutantur“. Der Landrath der Jetztzeit muß alle Kräfte anspannen, wenn er alle polizeilichen Funktionen gewissenhaft erfüllen will. Er ist dann ein treuer Diener seines Königs, ein wahrer Freund des Preußenvolkes, ein Normal-Polizeibeamter, der sich immer der vornehmsten Regeln der polizeilichen Thätigkeit bewußt sein möge:

1. keine Verbote ergehen zu lassen, wenn sie nicht kontrolirt werden können;
2. da nicht einzuschreiten, wo dies der Einzelne, die Familie, oder die Gesellschaft besser, sicherer oder gleich wirksam vermögen;
3. möglichst allwissend zu sein, zur rechten Zeit energisch einzuschreiten und die Kräfte so zu konzentriren, daß jeder Widerstand überwunden werden kann;
4. im Uebrigen aber mit größter Humanität zu verfahren die mit der treuesten Pflichterfüllung verträglich ist, alle Vexationen verbietet und die Anhänglichkeit an die Regierung mächtig erweckt, belebt, stärkt und erhält;