

# Rechtsgeschichte Legal History

[www.rg.mpg.de](http://www.rg.mpg.de)

<http://rg.rg.mpg.de/Rg20>

Rg **20** 2012 437-439

**Peter Collin**

## Historische Partizipationsstaatlichkeit

---

Dieser Beitrag steht unter einer  
Creative Commons cc-by-nc-nd 3.0



Peter Collin

## Historische Partizipationsstaatlichkeit\*

Spätestens seit den 1980er Jahren ist Partizipation ein mächtiges Schlagwort. In neuerer Zeit kann man damit sogar Wahlen gewinnen. Wo herkömmliche Legitimationsmodi der repräsentativen Demokratie an Kraft verlieren oder zu verlieren scheinen, sucht man nach Ersatz. Das Prinzip der Legitimation durch allgemeine Wahl der Vertretungskörperschaften funktioniert da nicht, wo es solche Vertretungskörperschaften nicht gibt – bzw. diese, wie in der EU, auf weiten Gebieten nicht über die Entscheidungsprärogative verfügen – oder sie als verkrustet angesehen werden und/oder dort, wo die Mobilisierung des Bürgers zwischen den Wahlterminen nötig erscheint. Bürger-schaftliche Partizipation hat einen ambivalenten Charakter. Sie kann Belebung oder Gefährdung von Demokratie sein, wobei dies auch vom jeweils zugrundegelegten Demokratieverständnis abhängt.<sup>1</sup>

Will man den Stellenwert von Partizipation für ein modernes funktionsfähiges Gemeinwesen beurteilen, muss man sich in aller Nüchternheit eines fragen: Welche Auswirkungen hat es auf die gute Ordnung der öffentlichen Angelegenheiten, wenn eine Verwaltung ohne Bürgerbeteiligung, Transparenz und Publizität arbeitet? Mit anderen Worten: War z. B. die Verwaltung der Bundesrepublik der 1970er Jahre – ohne Informationsfreiheitsgesetz, ohne (ausgebaute) Öffentlichkeitsbeteiligung und ohne webbasierte Präsentation ihrer Organisation und ihrer Leitbilder – »schlechter« als die gegenwärtige, die mit all diesen Attributen versehen ist? Das sind Fragen, die nicht nur die gegenwartsbezogene Verwaltungswissenschaft beschäftigen sollten. Denn sie verweisen auf das Selbstverständnis und auf Fremdbilder administrativer Rationalität auch in historischer Perspektive.

Lässt sich hergebrachte (»obrigkeitliche«, »hierarchische« »Arkan«-) Verwaltung als Gegenstück zu moderner (»transparenter«, »kooperativer« und »bürgerorientierter«) Verwaltung konstruieren? Folgt man den Verfechtern neuer Verwaltungsreformkonzepte,<sup>2</sup> ist dies eine pure Selbstverständlichkeit. Vor Augen haben diese offensichtlich das tradierte Bild der preußischen, obrigkeitlichen Verwaltung. Schon mit Blick auf die preußische Verwaltung sind Relativierungen angebracht. Noch stärker in Frage zu stellen sind derartige Kontrastierungen aber, wenn man sich anderen historischen deutschen Verwaltungsmodellen zuwendet.

Der Autor des hier zu rezensierenden Buches unternimmt es – in bewusster Distanz zur (wenn auch nicht mehr so stark) borussisch geprägten Verwaltungsgeschichte –, die Genese eines Verwaltungsmodells zu präsentieren, welches als das südwestdeutsche, hier als das badische, bezeichnet werden kann. Neu ist die Zuwendung zum badischen Modell nicht. Dessen ausgeprägt liberale Bezüge hat schon Nolte<sup>3</sup> für die Gemeindeebene herausgestellt, Sydow<sup>4</sup> (der im Literaturverzeichnis nicht auftaucht und soweit ersichtlich auch nicht rezipiert wird, obwohl das für die Rechtsschutzfunktion der Bezirksräte angezeigt gewesen wäre) hat sie für den Bereich der Verwaltungskontrolle herausgearbeitet. Neu ist allerdings, dass sich der Autor einer bisher vernachlässigten Verwaltungsebene zuwendet: der unteren staatlichen Ebene, der Bezirksverwaltung. Das ist auch deshalb originell, weil zwei Organisationsmuster hier nicht unmittelbar greifen: das der hierarchischen Verwaltung für die Ministerialebene und das Selbstverwaltungsprinzip für die Gemeindeebene. Der Autor selbst spricht von einem »Mischsystem«, welches er untersucht (13): keine Selbstverwal-

\* RÜDIGER VON KROSIGK, Bürger in die Verwaltung. Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts (1800–2000: Kulturgeschichte der Moderne 2), Bielefeld: transcript Verlag 2010, 262 S., ISBN 978-3-8376-1317-9

1 Siehe B. KOHLER-KOCH, Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby?, in: Die Entzauberung partizipativer Demokratie, hg. v. DEMS., Frankfurt, New York 2011, 241–271, 243 ff.

2 Siehe z. B. W. JANN, Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft.

Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, hg. v. W. JANN u. a., Baden-Baden 1998, 253–280, 261 ff.

3 P. NOLTE, Gemeindebürgertum und Liberalismus in Baden 1800–1850, Göttingen 1994.

4 G. SYDOW, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Eine Quellenstudie zu Baden, Württemberg und Bayern, Heidelberg 2000.

tung, aber eine Verwaltung mit Selbstverwaltungselementen, oder: »partizipativen« Elementen.

Eine derartige Struktur bildete sich freilich erst mit dem »Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung« von 1863 heraus, welches den staatlichen Bezirksämtern einen Bezirksrat zur Seite stellte, der aus sechs bis neun ehrenamtlichen Mitgliedern bestand. Für die Zeit davor, als die Bezirksverwaltungen noch fest in die hierarchisch-bürokratisch organisierte Staatsverwaltung eingegliedert waren (was allerdings durch die Verwaltungspraxis und die damit einhergehenden Kompromisszwänge abgemildert war), macht er den Leser mit der öffentlich und binnenadministrativ ablaufenden Reformdiskussion vertraut, die auch auf die »volkstümliche« Umgestaltung dieser Verwaltungsebene zielte. Folgende Aspekte scheinen hier besonders hervorhebenswert: 1. Sobald die Selbstverwaltungsdiskussion sich auch auf die Verwaltungsebenen oberhalb der Kommunen erstreckte, geschah dies mit einer besonderen Akzentsetzung. Die Stimmung tendierte weniger in Richtung der Schaffung autonomer Körperschaften, sondern eher zur Integration ehrenamtlicher Bürgerbeteiligung in die staatliche Verwaltung; das erst später prominent gewordene Gneist'sche Konzept schimmert hier schon hervor. 2. Das englische »self-government«-Modell (in seiner zeitgenössischen Reflektion) wurde durchaus ernsthaft zur Kenntnis genommen – allerdings nicht völlig unkritisch, seine aristokratische Schlagseite wurde durchaus registriert. 3. Die Diskussionen über Mündlichkeit und Öffentlichkeit vor allem der 1830er und 1840er Jahre sind bisher breit in der Prozessrechtsgeschichte untersucht worden; der Autor zeigt für Baden, wie sie auch in die Verwaltungsreformdiskussion ausstrahlten. 4. Stets spielte das Effizienzargument eine Rolle, entweder indem man auf die geringeren Kosten einer reformierten Verwaltung oder auf die verwaltungspraktischen Vorteile der Nutzung des Bürgerwissens hinwies.

Für die den Autor interessierende Verwaltungsebene, die Bezirke, waren die wesentlichen Strukturelemente, die dann das Verwaltungsgesetz von 1863 installierte, in der Reformdiskussion schon vorgedacht. Man kann sagen, dass es sich um eine Frucht liberalen Verwaltungsdenkens (wie es teilweise auch in der Administration herrschte) handelte. Hervorzuheben ist das erhebliche Ausmaß an selbstständigen Polizeibefugnissen, welche dem Bezirksrat zugewiesen waren: gesundheitspolizeiliche, straßenpolizeiliche, wasserpolizeiliche usw. –

also Ausübung von Polizeigewalt durch weitgehend autonome Einrichtungen.

In den Abschnitten über die Tätigkeit der Bezirksräte nach 1863 arbeitet der Autor auch plausibel heraus, wie neue Akzente in Bezug auf den Verwaltungsstil gesetzt wurden. Die Verhandlungen des Bezirksrats fanden teilweise öffentlich statt, seine Angehörigen traten, soweit dies die Quellen zu erkennen geben, eher ohne autoritäre Attitüde auf, setzten wohl auch mehr auf Verhandlung als auf Befehl. Auch die Verwaltungspublizistik öffnete sich: Die 1869 gegründete »Badische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege« richtete sich an ein breiteres Publikum, nicht nur an Verwaltungsbeamte.

Vordergründig ergibt sich der Eindruck, der Autor reite auf einer Welle. Die Arbeit ist offensichtlich vom Glauben an die nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch legitimierende Wirkung von Partizipation und Transparenz getragen. Dies entspricht dem gegenwärtigen Meinungsbild in Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsrechtswissenschaft. Andererseits kann er überzeugend nachweisen, dass die badische Verwaltungsreform von einer breiten öffentlichen Zustimmung getragen wurde, dass der Zeitgeist den Boden für diese Reformen bereitete. »Partizipation« (in Gestalt der Integration von Bürgern in die Verwaltungsorganisation) und »Transparenz« (vor allem durch mündliches und öffentliches Verfahren) waren auch in der Perspektive der Zeitgenossen ausschlaggebende Legitimationsfaktoren. Damit werden allerdings auch die Unterschiede zur gegenwärtigen Ausrichtung der Verwaltungsreformdebatte deutlich. Moderne Konzepte verlegen Partizipation in eher flexiblere und punktuelle, vor allem projektbezogene Formen der Bürgerbeteiligung. Transparenz soll vor allem durch Akteneinsichtsrechte und durch stärkere Publizität des Verwaltungshandelns sichergestellt werden. Die Realisierungsformen also ändern sich, die Wirkmächtigkeit von Legitimationsnarrativen wie Öffentlichkeit und Bürgernähe lässt sich aber auch historisch verorten. Dies herausgearbeitet zu haben, ist ein nicht zu unterschätzendes Verdienst von Krosigks Arbeit.

Da der Autor allerdings keine Behördengeschichte des Bezirksrates schreiben wollte, sondern erklärtermaßen die diskursiven Dimensionen und Strukturprobleme partizipativer Staatlichkeit im Mittelpunkt standen, hätten sich Seitenblicke auf andere Realisierungsformen von Partizipation empfohlen – nicht um die Arbeit aufzublähen,

sondern zur besseren Standortbestimmung des von ihm untersuchten Partizipationsmodells. Die Selbstverwaltungsebenen Kommune und Kreis werden von ihm berücksichtigt, nicht allerdings verfahrensrechtliche Beteiligungsformen, die auch in Baden bei bestimmten Verwaltungsprojekten vorgeschrieben waren.<sup>5</sup> Dass dies kaum geschehen ist, mag auch daran liegen, dass der Autor zwar die moderne verwaltungswissenschaftliche Literatur aufmerksam wahrgenommen und auch deren methodische Anregungen verarbeitet hat, weniger jedoch Untersuchungen mit verwaltungsrechtshistorischem Bezug, wozu z. B. die Arbeiten von Cancik, Fisahn oder Wegener<sup>6</sup> zählen. Zwar be-

schäftigen sich diese Arbeiten vor allem mit Preußen, aber die dort gestellten Fragen auch im badischen Kontext zu stellen, wäre nicht ohne Reiz gewesen. Auch eine Auseinandersetzung mit den für dieses Thema durchaus einschlägigen historischen Konturierungen des Staat-Bürger-Verhältnisses bei Baer<sup>7</sup> wäre sicher lohnenswert gewesen. An dem Fazit, dass das Buch nicht nur eine Forschungslücke schließt, sondern auch eine innovative Art von Verwaltungsgeschichtsforschung darstellt, vermag dieser Befund freilich nichts zu ändern. ■

Roy Garré

## Ottocento svizzero tra giurisdizione federale e cantonale\*

Il 12 marzo 2000 popolo e cantoni della Confederazione svizzera hanno accolto a larghissima maggioranza una incisiva riforma della giustizia (art. 191a della Costituzione federale) che ha portato nel giro di pochi anni all'entrata in funzione di nuovi tribunali della Confederazione in ambito penale (2004), amministrativo (2007) ed infine anche nel campo dei brevetti (2012). Accanto al Tribunale federale, in quanto Corte suprema della Confederazione (v. adesso l'agile presentazione di A. WURZBURGER, *Le Tribunal fédéral*, Ginevra 2011), sono dunque sorti dei nuovi tribunali di prima istanza con giurisdizione federale che hanno arricchito il panorama giudiziario svizzero in termini certo inimmaginabili nel periodo studiato da

Goran Seferovic e da Mirko Lenarcic in queste due interessanti tesi di laurea, la prima dell'Università di Zurigo (relatore Andreas Kley, succeduto alla tristemente scomparsa Marie Theres Fögen), la seconda dell'Università di San Gallo (relatore Lukas Gschwend). A quell'epoca il *paradigma cantonale* era infatti di gran lunga predominante a livello giurisdizionale, per cui al Tribunale federale creato per la prima volta con la Costituzione del 1848 spettavano compiti decisamente contenuti, difficilmente paragonabili alla fascia di competenze che ricadono ora nella giurisdizione federale. Eppure è proprio in quell'epoca che vengono poste le basi per una ripartizione delle competenze fra Confederazione e cantoni, i cui criteri essenziali

- 5 Beispiel: die öffentliche Auslegung von Straßenfluchtplänen und die Anhörung der Betroffenen nach Art. 2 Ziffer 2 Gesetz, die Anlage der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchten (...) betreffend, vom 20. Februar 1868 (Großherzoglich Badisches Regierungs-Blatt S. 286).
- 6 P. CANKIK, *Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen*, Tübingen 2007; A. FISAHN, *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung*, Tübingen 2002;

- B. W. WEGENER, *Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht*, Göttingen 2006.
- 7 S. BAER, »Der Bürger« im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktionen durch Leitbilder vom Staat, Tübingen 2006.

- \* GORAN SEFEROVIC, *Das Schweizerische Bundesgericht 1848–1874. Die Bundesgerichtsbarkeit im frühen Bundesstaat*, Zürich u. a.: Schulthess 2010, 366 S., ISBN 978-3-7255-5981-7
- MIRKO LENARCIC, *Das Strafrecht des Kantons Aargau von 1803 bis 1868 mit Schwerpunkt auf dem Kanton-Aargauischen Gesetzbuch über Kriminal-Verbrechen vom 19. Christmonat 1804*, Zürich u. a.: Dike 2011, 401 S., ISBN 978-3-03751-329-3