

# **Digitales Brandenburg**

hosted by **Universitätsbibliothek Potsdam**

## **Zur Verfassungsgeschichte Preußens**

**Lasker, Eduard**

**Leipzig, 1874**

IV. Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preußen. (1861.)

**urn:nbn:de:kobv:517-vlib-8117**

IV.

Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preußen.

(1861.)





Vor vierzig Jahren, in der bekannten Periode der ersten Umkehr, fing die Gesetzgebung an, der Verwaltung die Hand zu stärken. So sorgfältig die älteren Gesetzbücher die Rechtsherrschaft vorbereitet hatten, so treu die Gesetze von 1808 und der nachfolgenden Jahre diesem Geiste geblieben waren, ebenso systematisch und durchdacht wurde von den zwanziger Jahren ab die richterliche Macht immer mehr eingeengt und die verwaltungsmäßige Entscheidung immer mehr begünstigt. Anfangs ging man behutsam mit einigen Gegenständen vor, deren Zusammenhang mit der Politik nicht klar ersichtlich war oder welche auf der schwankenden Grenze zwischen Rechtsweg und Verwaltung standen. Dann schritt man zu einer breiten und principiellen Auslegung der ältern Gesetze, namentlich legte man das Allgemeine Landrecht in diesem Sinne aus. Viele Gesetze folgten, welche einzelne Streitgegenstände der Verwaltung überwiesen. Endlich stellte ein Gesetz aus dem Jahre 1842 (vom 11. Mai) das Programm des Polizeistaats auf, dessen leitender Gedanke darin besteht, daß Beschwerden über polizeiliche Verfügungen jeder Art, sie mögen die Gesetzmäßigkeit, Nothwendigkeit oder Zweckmäßigkeit derselben betreffen, lediglich vor die vorgesetzte Dienstbehörde gehören. Nur wer ein Privilegium oder ein contractliches Recht aufzuweisen hat, welches von der polizeilichen Anordnung verletzt wird, kann den Weg zum Richter finden; die Berufung auf die allgemeinen Gesetze, auf die verbürgten persönlichen Rechte, auf das Eigenthum öffnet den Weg zum Richter nicht. Die



Tragweite dieser Bestimmung findet ihren Maßstab an dem Umfange der polizeilichen Thätigkeit. Die Wahrung des öffentlichen Interesses gehört zum Amte der Polizei. Die eigentliche Polizeibehörde kündigt schon durch ihren Namen an, daß ihr Amt ganz und gar in das geheiligte, dem Richter unzugängliche Gebiet fällt. Aber der Glanz der Unnahbarkeit verbreitet sich über alle Obrigkeiten. In irgend einem Zweige der Verwaltung hat jede Behörde in Preußen das öffentliche Interesse zu wahren, und in dieser Eigenschaft gebühren ihr rechtmäßig die Befugnisse der Polizei. Andere Amtsübungen lassen sich so weit dehnen und deuten, bis sie in diesen Bereich hineingelangen. Nehme ich die Polizei im weitern Sinne, so darf ich ohne Uebertreibung sagen, daß bei uns der öffentliche Verkehr fast gänzlich und daß die größere und wichtigere Hälfte der persönlichen Rechte unter ihrer Aufsicht steht und ihrer Macht verfallen ist. Will ich den engen Raum meiner Geburtsstadt verlassen, so entscheidet an dem neuen Wohnorte die Polizei, ob der Aufenthalt mir zu gestatten sei. Sie gibt, verweigert und entzieht mir die Erlaubniß zu einer großen Anzahl der wichtigsten Gewerbebetriebe. Sie schreibt mir vor, ob und wie ich mein Grundstück bebauen darf, sie prüft den Plan, sie gestattet oder verwirft bauliche Veränderungen, welche ich an meiner Wohnung vornehmen will, sie genehmigt oder verweigert mir die Anlage einer Fabrik, die Aufstellung von Maschinen, sie gewährt oder untersagt mir, neue Ansiedelungen zu errichten. Sie führt die Wege über meine Felder, legt Gräben und Kanäle auf meinem Grund und Boden an. Sie dringt in meine häuslichen Verhältnisse, beaufsichtigt meine Führung, die Erziehung der Kinder, den Schulbesuch, den religiösen Unterricht. Sie bewacht mich in den Vereinen. Sie bestimmt meinen Beitrag zu den Schul- und Pfarrlasten. Sie dringt bald als Steuerbehörde, bald als Sicherheitsbehörde in mein Haus, stellt Nachforschungen an.

Ich würde alle denkbaren Lagen des Alltagslebens erschöpfen müssen, wenn ich die praktische Bedeutung der aufgeführten Thätigkeiten ins einzelne ausführen wollte. Doch ich darf voraussetzen, daß jeder Preuße an sich selbst oder an dem Schicksal eines Freundes oder Nachbarn Gelegenheit gehabt hat, über die Mitwirkung der



Polizei in den Privatangelegenheiten des Bürgers nachzudenken. Vor einem Eingriffe in meine Privilegien muß sie sich hüten; aber das allgemeine Landesgesetz hilft mir nicht zu meinem Rechte, wenn die vorgesetzte Behörde sich nicht meiner annimmt. Das Ohr des Richters bleibt meinen Klagen verschlossen, und ich habe kein Mittel, die Untersuchung der Thatsachen zu fordern, aus welchen ich den gesetzwidrigen Eingriff in meine Rechte nachweisen zu können glaube. Zur Erläuterung mögen einige Beispiele dienen, welche ich nicht erfunden habe, sondern aus dem überreichen Vorrathe wirklicher und wohlbeglaubigter Vorfälle entnehme.

Ein Zimmermeister hatte ein Haus gebaut. Die Polizei erklärte die obern Geschosse für vorschriftswidrig. Die Klage entsprang aus einer Vorschrift, welche sie selbst während des Baues erlassen hatte. Sie gibt dem Zimmermeister auf, den Bau der obern Geschosse umzuändern, droht eine Strafe von 10 Thalern an, treibt sie ein und erzwingt durch fortgesetzte, steigende Strafen die Umänderung.

Die Regierung hatte einer Dampfschiffahrtsgesellschaft auf fiskalischem Boden einen Platz zum Schiffbau eingeräumt. In angrenzender Nachbarschaft an der Baustelle besitzt ein Kaufmann einen Ausladeplatz, welcher nach der Uferseite mit einem Bollwerke und Vorrichtungen zum Ein- und Ausladen von Kaufmannsgütern versehen, von den übrigen Seiten aber umzäunt und nur durch einen verschließbaren Thorweg zugänglich ist. So besitzt und benutzt der Kaufmann den eigenthümlich ihm zugehörigen Platz, und hält ihn mit polizeilicher Genehmigung seit länger als zwanzig Jahren unter Verschuß. Jetzt will die Dampfschiffahrtsgesellschaft zu der ihr eingeräumten Baustelle freien Zutritt haben. Ihr Director wendet sich an die Polizeidirection, diese geht auf die Sache ein. Sie eröffnet dem Kaufmanne, daß ein öffentlicher Weg über seinen Ausladeplatz führe, und daß er den Durchgang der Dampfschiffahrtsgesellschaft zu gestatten und das Thor zu diesem Zweck zu öffnen habe. Da der Eigenthümer seinen Ausladeplatz immer noch nicht freigibt, läßt die Polizei das Thor sprengen und verschafft der Dampfschiffahrtsgesellschaft den Weg durch Hülfe zweier Gensdarmen.



Ein Gutsbesitzer liegt mit der Dorfgemeinde wegen eines Brunnens in Streit. Die Einwohner hatten von Urzeiten her aus demselben geschöpft. Jetzt behauptet der Gutsbesitzer, der Brunnen liege auf seinem Grund und Boden, und er will die Gemeinde von der Mitbenutzung ausschließen. Die Gemeinde weist nach, daß der Brunnen auf der Dorfaue liegt, und setzt den Besitz fort. Eines Tages läßt der Gutsbesitzer den Brunnen zuschütten. Der Landrath kommt während des Zuschüttens zufällig ins Dorf, erfährt den Streit und reist wieder ab. Ein Gemeindevorstand, welches aus dem Brunnen geschöpft hatte, klagt auf Wiederherstellung, hört aber im Proceß, der Gutsbesitzer, welcher zugleich Polizeiobrigkeit des Ortes war, habe beim Zuschütten des Brunnens nicht als Gutsbesitzer, sondern als Polizeibeamter gehandelt. Er habe den Brunnen zugeschüttet, weil der Weg breiter gemacht werden müsse, und überdies Kinder in den Brunnen hätten fallen können. Der Landrath habe mündlich diese obrigkeitliche Anordnung genehmigt. Damit war die Sache der Gewalt des Richters entzogen.

Zwei ländliche Nachbarn stehen im Streite. Der eine besitzt das Recht, aus dem Brunnen, welcher im Garten des andern liegt, Wasser für seine Wirthschaftsbedürfnisse zu schöpfen. Der Verpflichtete versucht viele Mittel vergeblich, jenem das wohlverbrieftete Recht zu verleiden. Endlich läßt er einen Theil der Brunnenumkleidung niederreißen und ruft einen Gensdarmen, der feststellen soll, daß der Brunnen in diesem Zustande polizeiwidrig sei und zugeschüttet werden müsse. Der erste Versuch schlägt fehl; aber ein zweiter Gensdarm befindet nach Wunsch, ordnet im öffentlichen Interesse an, daß der Brunnen zugeschüttet werden müsse, und der Befehl wird willig ausgeführt. Eine Besitzstörungsklage ist ausgeschlossen.

Der Fiscus nimmt einen Theil eines Gartens, welcher durch eine feste Mauer von der Landstraße abgegrenzt ist, als sein Eigenthum in Anspruch. Die Unterhandlungen zwischen ihm und dem Nachbar werden nach den Regeln des Privatverkehrs geführt und bleiben erfolglos. Der Eigenthümer hatte erst jüngst das Grundstück gekauft und besaß es noch so, wie es ihm übergeben worden. Plötzlich wird der Ton geändert. Der Fiscus verwandelt sich in



die Polizei und befiehlt dem Nachbar, seine Gartenmauer niederzureißen und einen Theil des Gartens freizulegen, weil, wie es in der Verfügung heißt, es gegen die öffentliche Ordnung verstoße, fremdes Eigenthum unredlicher Weise zu besitzen. Der Nachbar beschwert sich bei der Regierung; diese hält an der Sache fest, kleidet aber ihren Beschluß in ein besseres Gewand: weil die Chaussée breiter gemacht werden müsse. Dieser Grund hält fest gegen alle Gerichtsbehörden. Und in der That erschienen nach vorheriger Androhung Maurer, Zimmerleute und Arbeiter des Polizeipräsidioms, welche die Gartenmauer niederrissen. Die Polizei verauslagte die Kosten, trieb die Rechnung vom Eigenthümer ein und stellte ihm die zerbrochenen Ziegel und Balken zur freien Verfügung. Wegen der Kosten stand ihr unzweifelhaft das Executionsrecht zu.

In einem Dorfe wird lange hin und her über die Verbesserung des Dorfweges gestritten. Die Polizei macht ein schnelles Ende, indem sie einen neuen Weg mitten durch die Felder eines Besitzers führt und dessen Aecker durch breite Gräben trennt. Das öffentliche Interesse erfordert, daß ein neuer Weg angelegt werde und hier durchgehe.

Einem Hausbesitzer ist der Raum zu seinen Benutzungszwecken zu eng geworden, und er will sein Haus nach dem Hofraume zu erweitern. Zu jeder baulichen Veränderung gehört eine polizeiliche Concession. Er sucht sie nach; sie wird ihm aber verweigert, weil die Straße, welcher die Fronte des Hauses zugekehrt ist, in Zukunft erweitert werden soll, die Begrämmung des Fronttheils dazu nothwendig sein und der Neubau die zu gewährende Entschädigungssumme vergrößern würde. Die Straße ist seitdem jahrelang unerweitert geblieben.

Einem Bauunternehmer, welcher eine neue Straße anlegen wollte, schrieb die Polizei den Stil der Facaden vor, und nur unter dieser Bedingung wurde die Bauerlaubnis erteilt.

Einem Grundstücksbesitzer wird die Erlaubnis zum Bau eines einfachen und dem Plane nach nicht beanstandeten Hauses so lange vorenthalten, bis er sich dem Magistrat gegenüber verpflichtet, einen Theil der Straße vor seinem Grundstücke auf eigene Kosten zu



pflastern. Ohne die von ihm erzwungene Uebernahme dieser Last wäre sie eine städtische gewesen.

Ein wohlhabender und völlig unbescholtener Bürger einer Stadt von mehr als 2000 Einwohnern kauft ein Grundstück für mehrere tausend Thaler, um eine Gastwirthschaft zu errichten. Die Stadt gehört zu einer Steuerklasse höherer Ordnung, und in Städten dieser Art ist die Ertheilung einer Concession zum Gasthausbetriebe bei geeigneten persönlichen Verhältnissen gesetzlich nur noch davon abhängig, ob das Grundstück zu einem Gasthause sich eignet. Die Polizei läßt das gekaufte Grundstück durch die Baubehörde des Kreises prüfen. Es werden einige Ausstellungen im einzelnen gemacht, sonst aber wird das Grundstück tauglich befunden. Der Eigenthümer stellt die als nothwendig bezeichneten Reparaturen mit vielen Kosten her. Nach einer nochmaligen Untersuchung bescheinigt die Baubehörde die Abwesenheit jedes Mangels. Die Concession wird ertheilt, die Wirthschaft wird sofort eingerichtet und im December eröffnet. Am Anfange jedes Jahres müssen die Concessionen erneuert und die Urkunden zu diesem Zweck bei der Polizei eingereicht werden. Unser Gasthausbesitzer kommt im Januar des nächsten Jahres seiner Verpflichtung nach. Die Polizei versagt die Erneuerung, behält den Schein zurück, befiehlt die Abnahme des Schildes und verbietet die Aufnahme von Gästen bei Strafe. Der Besitzer führt Beschwerde, und erst nach anderthalb Jahren gelingt es ihm, die Concession vom höchsten Chef der Verwaltungsbehörden wieder zu erlangen, welche alle früheren Polizeinstanzen, Regierung und Oberpräsidium eingeschlossen, wider Gesetz und Recht und ohne Angabe von Gründen ihm anderthalb Jahre lang entzogen hatten. Die Gründe weiß der Besitzer heute noch nicht; denn das Gesetz entbindet die Polizei von der Pflicht, für Anordnungen dieser Art der betroffenen Privatperson die Gründe anzugeben.

Ohne vorangegangene Warnung erläßt der Polizeicommissar für das öffentliche Fuhrwesen den Befehl, daß eine concessionirte Omnibuslinie außer Betrieb zu setzen, weil das Fuhrwesen nicht in gehöriger Ordnung sich befinde. Die Einstellung muß sofort geschehen. Der Besitzer läßt das Fuhrwesen sofort von unzweifelhaft urtheilsfähigen Sachverständigen untersuchen und wendet sich be-



schwerend an den vorgesetzten Polizeichef, der jede Prüfung ablehnt, weil ihm das Urtheil des Commissars genüge. Der Besitzer nennt Zeugen, gegen welche derselbe Commissar vor ganz kurzer Zeit gerade dieses Fuhrwesen als ein mustergültiges gerühmt habe; aber Beweis wird nicht erhoben. Nebenher und mündlich sagt man dem Besitzer, daß auf einer Straße, welche zur Omnibuslinie gehört, ohnehin zu viele öffentliche Wagen (unter polizeilicher Concession) cursiren. Aber der ungeheuerer Schaden der Betriebseinstellung fällt dem Besitzer allein zur Last, mit Ausschluß jedes Rechtsweges sogar wegen der Entschädigung, da die schlechte Beschaffenheit des Fuhrwesens der angegebene Grund und ein richterliches Beweisverfahren nicht zulässig ist.

Dem Besitzer einer Badeanstalt, einem allgemein geachteten Bürger, wurde die Concession von der Polizei unter dem Vorwurfe entzogen, daß er seine Anstalt zur Ausübung von Unzucht hergegeben hätte. Der doppelt Gefränkte weist den infamen Vorwurf als eine aus der Luft gegriffene Verleumdung zurück. Er beschwert sich umsonst, er verlangt umsonst die Angabe von Thatfachen, die Nennung des Hinterbringers, die Eröffnung einer strafgerichtlichen Untersuchung wider sich oder den Verleumder; die Schmach bleibt ungetilgt, die Concession verloren. Erst nach vielen Jahren hat ein neuer Minister ihm die Concession wiedergegeben, jedoch ohne Abhülfe für die Vergangenheit.

In derselben Stadt wurde einem Buchdrucker die Concession von der Verwaltungsbehörde entzogen gegen den unzweideutigen Wortlaut des Gesetzes (§. 54 des Preßgesetzes vom 12. Mai 1851), welches nur die Entziehung einer solchen Concession durch den Richter kennt. Die Beschwerdeinstanz wurde wie in andern Fällen gleicher Art unter dem alten Ministerium erfolglos erschöpft, und eine Wiedererlangung durch den Richter hat das Gesetz nicht vorgesehen.

Die Ehefrau eines frühern Lehrers will in einem Dorfe einen Spezereiwaarenladen eröffnen. Die Ortspolizei hat nichts dagegen. Der Landrath tritt mit einem Verbote dazwischen und rescribirt an die Ortspolizei, daß die Eröffnung des Ladens nicht zu gestatten, weil der Ehemann wegen eines aus ehrlöser Gesinnung geflossenen Verbrechens bestraft sei. Die Regierung hielt die Verfügung



aufrecht. Der Schullehrer war bestraft: 1) disciplinarisch mit Entlassung aus dem Amte wegen Entfernung ohne Urlaub, 2) wegen Aufruhrversuchs mit 50 Thalern Geldbuße, 3) wegen Beleidigung eines öffentlichen Beamten im Dienste mit vier Wochen Gefängniß, 4) wegen öffentlicher Schmähungen der Einrichtungen des Staates mit 20 Thalern Geldbuße. Deswegen durfte die Frau nicht mit Spezereien handeln. Die Beleidigungsklage wurde für unstatthaft erklärt.

Ein Viehhändler treibt Schweine auf einem Dorfwege. Ein Mann tritt entgegen und fragt ihn nach seiner Legitimation. Jener verweigert die Angabe. Der Mann pfändet ein Schwein und versteigert es. Die Pfändung wird seitens der Obrigkeit für unrechtmäßig erklärt, und der Pfänder stellt das erloste Geld dem Viehhändler zu. Dieser hat Schaden erlitten und klagt auf Ersatz. Aber auf Einspruch der Regierung und des Ministeriums wird die Klage für unzulässig erklärt, weil der Pfändende als Polizeibeamter gehandelt habe und als solcher berechtigt gewesen sei, nach den Legitimationspapieren zu fragen, obschon er diese seine Eigenschaft dem Viehhändler verschwiegen hatte und der Viehhändler sie nicht kannte.

Einem Arzt, welcher wegen politischer Vergehen zu mehreren Jahren Festung verurtheilt war, untersagte die Verwaltungsbehörde, nachdem er die Strafe verbüßt hatte, die Ausübung der ärztlichen Praxis, und er mußte auswandern. Dies war am Anfange der fünfziger Jahre, wie ich glaube, die erste Probe polizeilicher Aufsicht über den ärztlichen Stand.

In dem Hause eines Schuhmachers wohnt ein Mädchen. Das Paar wird bezichtigt, im Concubinat zu leben. Die Polizei hält das Verhältniß für öffentlich anstößig und gibt dem Schuhmacher auf, bei Vermeidung einer Strafe bis zu 100 Thalern das Mädchen aus dem Hause zu entfernen. Die Strafe wurde eingezogen und die Entfernung des Mädchens bewirkt. Quelle der polizeilichen Verfügung war eine allgemeine an die Polizeibehörden gerichtete Anweisung des derzeitigen Ministers von Westphalen.

Das Polizeipräsidium hatte ein Dienstmädchen wegen außerehelicher Schwängerung aus Berlin gewiesen. Das Mädchen findet



auf dem Lande in der Nähe bei einem Milchpächter ein Unterkommen, und es gehört zu seinem Dienste, täglich den Milchwagen nach Berlin zu begleiten, den Wagen zu bewachen und die Milch auszutragen. Dabei wird es eines Tages von einem Schutzmanne erkannt. Er bringt es auf das Polizeipräsidium, wo es gegen die Rückkehr mit einer Androhung von Arbeitshaus verwarnt wird. Das Mädchen mochte wol aus Furcht die Mittheilung an den Dienstherrn unterlassen haben. Es wird wieder einmal in der Stadt beim Bewachen des Milchwagens betroffen, nach dem Polizeipräsidium und von dort ins Arbeitshaus gebracht. Der erstaunte Dienstherr findet seinen Wagen verlassen, erfährt das Vorgefallene, eilt auf das Polizeipräsidium, wo man ihm das Vergehen seines Dienstmädchens mittheilt, und weder Fürsprache noch Bürgschaft gegen eine abermalige Rückkehr befreit das Mädchen von dem ihm zugedachten Lose.

Ich muß darauf verzichten, durch Häufung von Beispielen ein wenn auch nur einigermaßen vollständiges Bild zu geben. In dieser Absicht würde ich die Zusammenstellung der Beispiele zu einem weitläufigen Werke ausdehnen müssen. Ich habe mich auf Anordnungen rein polizeilicher Natur beschränkt, habe nicht das Ungewöhnliche, nicht gerade das Auffälligste, sondern solche Beispiele gewählt, welche den Einfluß der polizeilichen Macht auf das gewöhnliche Leben und die ersten Bedingungen der Ernährung, der Vermögenssicherheit und der persönlichen Freiheit klar machen. In den wenigen Fällen, in welchen mir die Abhülfe durch die höhere Verwaltungsbehörde bekannt geworden ist, habe ich dies ausdrücklich erwähnt. Richterliche Hülfe ist in keinem der angeführten Fälle zulässig, in den meisten Fällen ist sie erfolglos angerufen worden, das richterliche Verfahren hat auf Einspruch der Verwaltungsbehörden wegen Unstatthaftigkeit eingestellt werden müssen. Wo der Rechtsweg nicht versucht worden ist, da würde kein guter Jurist die Verschwendung der Kosten angerathen haben. Von den zahlreichen Fällen, in welchen die Verwaltungsbehörde einstweilen ihre Verfügungen ausgeführt und nachträglich den unzweifelhaft zulässig gewordenen Rechtsweg streitig gemacht hat aber nicht durchzudringen vermochte, habe ich keine besondere Notiz genommen, weil es mir



hier mehr um Rechtsverweigerungen als um Rechtsstörungen zu thun war. Oft lassen sich die erhobenen und zurückgewiesenen Kompetenzconflicte nur aus einer vollständigen Verdunkelung des Rechtsbegriffs erklären, welche aus dem ewigen Ineinandergreifen der verschiedenartigsten Berufsthätigkeiten entsprungen sein mag. Und doch werden der Regel nach nur solche erhobene Kompetenzconflicte bekannt, welche der höchste Verwaltungschef (der Ressortminister) gebilligt hat. Auch in die rein fiscalische Station überträgt die Regierung die ihr als Polizei zustehende Macht des ersten Angriffs, und wo ihr die gerichtliche Justiz zu folgen vermag, gilt doch bis zur endgültigen Entscheidung des Richters der polizeilich angeordnete Zwischenzustand, nicht ohne erhebliche Nachtheile für die Betroffenen und zuweilen auch für den ersatzpflichtigen Fiskus. Die Behörden wollen die Weide-, Forst- und Wegegerechtigkeiten auf den fiscalischen Besitzungen ablösen. Alle Gerechtigkeiten dieser Art beruhen auf privatrechtlichen Erwerbungen. Statt gütlicher und ausdauernder Unterhandlungen verbietet die Regierung in ihrer polizeilichen Eigenschaft den Berechtigten die Ausübung ihrer Rechte. Zahllose Prozesse sind in dieser Art entstanden, in welchen der Fiskus die Erwerbungsstittel der Berechtigten mit keinem stichhaltigen Grunde hat anfechten können. Die Prozesse dauern jahrelang, verursachen Störungen in der Landwirthschaft und endigen mit langen Kostenrechnungen gegen den Fiskus und einer Verbitterung der Gemüther. Die gütliche Vereinigung ist später der Regel nach viel schwieriger.

Mit verschiedengradiger Wucht trifft die Last des polizeilichen Eingriffs; am gelindesten, sobald der Privatmann Ersatz zu fordern berechtigt ist. Wem Eigenthum im Interesse des öffentlichen Wohls entzogen wird, der darf zwar nicht den frühern Zustand wiederhergestellt, wohl aber eine Geldentschädigung vom Staate verlangen und einklagen. Ich will hier nicht näher eingehen auf die sprichwörtlich bekannte Schwierigkeit, welche das preussische Privatrecht jeder Schadensklage entgegenstellt, welche oft den muthwilligsten Beschädiger unbelästigt entschlüpfen läßt. Ich nehme den günstigsten Ausgang, daß volle Entschädigung in Geld geleistet wird. Auch dieser günstigste Erfolg bietet in den meisten Fällen einen nur



geringen Ersatz für den Privatmann, welchem die Behörde sein Besitzthum wider seinen Willen entzieht. Dazu kommt der moralische Nachtheil. Nur selten wird der Besitzer von der Nothwendigkeit der polizeilichen Maßregel, von der Gefahr für das öffentliche Wohl überzeugt, welchem die Unverletzlichkeit seines Eigenthums weichen muß; denn es fehlt die moralisch wirksame Grundlage eines Rechtsverfahrens. Und vom politischen Gesichtspunkte aus betrachtet: welche Genugthuung findet der Bürger gegen Uebergriffe der Polizei, wenn die Staatskasse in Mitleidenschaft gezogen wird und die Zeche zu bezahlen hat? Ein altes, in der Verfassung (Art. 9) aufs neue verbürgtes Gesetz behält dem Könige allein vor, aus Gründen des öffentlichen Wohls das Eigenthum gegen Entschädigung zu entziehen oder zu beschränken, und obschon ein vollständiges Expropriationsgesetz noch nicht erlassen ist, so sind doch einige Förmlichkeiten für das Verfahren angeordnet, wenn die Expropriation auf ein bestimmtes Grundstück angewendet werden soll, und der Besitzer wird gehört. Das Gesetz vom 11. Mai 1842 macht es jedem Ortspolizeiverwalter und jedem Landrathe möglich, ein Gleiches zu thun, sogar ohne die Umstände und ohne den Schutz irgendeines Verfahrens. Die einstweilige Gültigkeit des polizeilichen Befehls ist gar nicht zu vermeiden, und die definitive hängt von dem Bescheide der vorgesetzten Behörde ab, die in keinem Falle weiter als bis zum Minister reicht und vorwiegend durch die Berichte der heimischen Behörden bestimmt wird. Der Anspruch auf Entschädigung durch den Staat pflegt der Regel nach sich auf Fälle zu beschränken, in denen Grund und Boden entzogen oder durch Wegegerechtigkeiten „zum Nutzen des Publikums“ verkümmert wird. Hier treffen die Folgen zugleich den Privatmann und die Staatskasse. In den allermeisten anderen Fällen trifft das Uebel den Privatmann allein und mit gedoppelter Wucht. Einen Ersatz aus Staatsfonds gibt es nicht, wenn Concessionen verweigert, Bauten als vorschriftswidrig niedgerissen, Approbationen entzogen, Personen ausgewiesen, Unfolgsame mit Geldstrafen belegt, Ausgewiesene verhaftet und mit liederlichem Gefindel zusammengesperret werden. Das einzige Mittel zur Abwehr ist die Beschwerde, die bis zum Minister freisteht. Das Verfahren hat keine andere Norm als



die bureaukratische Geschäftsregel; die Behörde, gegen welche man Beschwerde führt, wird zum Bericht aufgefordert. Bis auf wenige in neuerer Zeit eingeführte Ausnahmen wird der Beschwerdeführer nicht weiter gehört. Alles muß in seiner Beschwerdeschrift stehen, und doch kennt er oft gar nicht die Gründe der anzugreifenden Maßregel, weil ihm diese Gründe nicht mitgetheilt zu werden brauchen. Die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen ist, wiederum bis auf die wenigen Ausnahmen, nicht erforderlich, die Vereidigung nicht statthaft und das öffentliche Verfahren in allen Fällen ausgeschlossen. Die Kammern nehmen zwar auch gegen die Minister Beschwerden entgegen; aber mit welcher Machtbefugniß? Sie überweisen die ihnen geeignet scheinenden der Regierung zur Erwägung, zur Berücksichtigung, zur dringenden Berücksichtigung. Ob der Minister stattgeben, ob er auch nur einen wiederholten Bericht einfordern, den Ausgang mittheilen will, steht in seinem Belieben.

Hat ein Bürger durch die Verfügung eines Beamten, welche dessen Vorgesetzter selbst für ungeeignet hält und aufhebt, eine Vermögensbeschädigung erlitten, so kann er sein Recht gegen den Beamten vor dem Richter doch nur ausführen, wenn der Vorgesetzte die Verfügung ausdrücklich als „gesetzwidrig“ oder „unzulässig“ bezeichnet; und auch dann noch nicht unbedingt. Der Minister als die höchste Behörde ist gegen einen solchen Angriff immer geschützt; denn es gibt keine Instanz, welche seine Maßregel als „gesetzwidrig“ verwerfen könnte. Gegen die anderen Beamten ist zwar eine Genehmigung der Vorgesetzten nicht mehr nothwendig, die Verfassung schließt sie aus (Art. 97); aber auch diese wichtige Bürgschaft hat die spätere Reaction in der Gesetzgebung erheblich und weit über das nöthige Maß hinaus einzuschränken gewußt. Obschon die Entschädigungsklage vor dem Richter nur zulässig ist, wenn die vorgesetzte Behörde die Verfügung aufgehoben und als „gesetzwidrig“ oder „unzulässig“ bezeichnet hat, so ist das Rechtsverfahren immer noch nicht vor Hemmung sicher. Der Proceß wird anhängig gemacht. Während er vor dem Richter verhandelt wird oder während das ergangene Erkenntniß die Rechtskraft erwartet, darf die vorgesetzte Central- oder Provinzialbehörde gegen den Rechtsweg



Einspruch thun. Das richterliche Verfahren wird gehemmt, die Sache vor eine Behörde gebracht, welche unter dem Namen des Gerichtshofs zur Entscheidung der Kompetenzconflicte bekannt ist, und wenn der Ressortminister den Einspruch aufrecht hält, so entscheidet der Kompetenzgerichtshof, ob das für gesetzwidrig oder unzulässig erklärte Benehmen des Beamten zur Verfolgung vor dem Richter geeignet sei oder nicht. Fällt die Entscheidung zu Gunsten des Beamten aus, so ist der Rechtsweg verschlossen.

Dies gilt vom Civilproceß. In Criminalsachen scheinen auf den ersten Anblick die Hemmungen nicht so mannichfach. Wenn ein Beamter eines strafrechtlichen Vergehens im Amte sich schuldig macht, darf die Untersuchung eingeleitet werden, ohne daß vorher sein Vorgesetzter sich geäußert, die Verfügung oder das Benehmen für gesetzwidrig oder unzulässig erklärt hat. Aber die größere Freiheit der Justiz ist hier nur Schein. In Criminalsachen ist der Rechtsweg für den Privatmann schon durch die allgemeine Gesetzgebung verkümmert. Der Privatmann kann mit Ausschluß der Injurienfachen niemals den Strafrichter direct angehen. Der Weg führt immer durch das Gebiet einer Verwaltungsbehörde, durch das der Staatsanwaltschaft. Keine Handlung wird zur strafgerichtlichen Untersuchung gezogen, welche nicht die Staatsanwaltschaft für geeignet hält. Aus welchen Gründen und nach welchen Grundsätzen sie sich zu dem Urtheile leiten läßt, das ist eine Verwaltungssache wie jede andere, wird als solche behandelt, und ein Conflict wird auch hier auf dem Beschwerdewege bis zum Justizminister endgültig erörtert. Hat der Staatsanwalt das Benehmen des Beamten für geeignet zur strafgerichtlichen Untersuchung gehalten, die Einleitung derselben beantragt, hat das Gericht sie eröffnet, und erhebt die vorgesetzte Behörde den Conflict, so tritt dasselbe Verfahren ein, wie ich es eben für die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten dargestellt habe. Die gerichtliche Verfolgung ruht. Sie wird wieder aufgenommen, wenn der Kompetenzgerichtshof sie gestattet. Heißt er sie nicht gut, so ist sie für immer beendet. Das Gesetz vom 13. Februar 1854 gibt dem Verfahren über den erhobenen Conflict ein processualisches Aussehen; aber in Wahrheit ist das „Erkenntniß“ des Kompetenzgerichtshofes, welches ohne mündliches Verfahren erfolgt,



seinem Wesen nach nichts anderes als eine neue Art von Genehmigung. Die Behörde entscheidet, ob die Handlung des Beamten zur gerichtlichen Verfolgung geeignet, nicht ob sie gesetzwidrig oder strafwürdig sei. Grundsätze für die Entscheidung sind nicht vorgeschrieben und können nicht vorgeschrieben werden, da jede einzelne Sache ihrer eigenen Würdigung bedarf. Befreit von jeder gesetzlichen Schranke, läuft der in Form eines Erkenntnisses abgefaßte Beschluß der Behörde auf ein Gutachten hinaus, welchem eine unangreifbare Wirkung beigelegt ist. Die Gründe eines jeden „Erkenntnisses“ dieser Art lassen sich in zwei Theile zerlegen, in die Geschichtserzählung und in die Schlußformel: wir halten danach die Sache für geeignet, vor dem Richter verfolgt zu werden; oder: für so arg halten wir das Benehmen des Beamten nicht, wenn es auch gesetzwidrig sein mag oder als solches bereits festgestellt ist. Der Art. 97 der Verfassung ist seinem Wortlaute nach gewahrt, der Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde bedarf es nicht. Aber wenn die vorgesetzte Behörde den Rechtsweg hindern zu müssen meint, so ist sie in der Lage, die gerichtliche Verfolgung von der Genehmigung einer andern Behörde abhängig zu machen, welche nicht nur überwiegend aus Verwaltungsbeamten zusammengesetzt, sondern auch, und darauf lege ich das meiste Gewicht, in diesem Zweige ihrer Thätigkeit mit allen Machtbefugnissen einer Verwaltungsbehörde ausgestattet ist. Das Gesetz hat den Wortlaut der Verfassung verschont, den Geist aber misachtet. Die Verfassung hat im Art. 97 der ordentlichen Gesetzgebung gestattet, Bedingungen festzustellen, an welche die gerichtliche Verfolgung der Beamten geknüpft werden dürfe; aber die Verfassung wollte die Bedingungen durch den Wortlaut des Gesetzes festgestellt und jede arbiträre Entscheidung irgend einer Behörde über die Zulässigkeit des Rechtsweges ausgeschlossen wissen. Das Gesetz sollte herrschen und nicht das Gutdünken. Das war der Geist der Verfassung. Die Gesetzgeber aus dem Jahre 1854 hielten sich an den Wortlaut, nur die Genehmigung der vorgesetzten Behörde sei ausgeschlossen. Das freie Ermessen wurde in anderer Form wieder eingeführt. So frei und von den allgemeinen Gesetzen unabhängig wurde die Behörde gestellt, daß ihr ohne jede Anweisung überlassen ist, ob sie vor ihrem Spruche



eine thatsächliche Ermittlung anstellen lassen, ob sie mit einer solchen die Verwaltungsbehörden oder die Gerichte betrauen, ob sie Zeugen vereidigen lassen will. Mit Einem Worte, sie ist von jedem strengen Verfahren emancipirt, und diese Stellung entspricht dem völlig unfaßbaren Inhalte der Schlußentscheidung: geeignet oder ungeeignet.

Lag ein Bedürfniß zum Erlasse eines solchen Gesetzes vor? Auch wenn ich mich auf den Standpunkt derjenigen stelle, welche vor allem eine starke Verwaltung haben wollen, verneine ich die Frage. Abgesehen von dem Schutze, welchen jeder Bürger in dem Richter findet, waren ja die Beamten gegen chicanöse Civilklagen ohnehin durch die Vorschrift geschützt, daß nur solche Amtshandlungen zum Gegenstande einer Entschädigungsklage gemacht werden dürfen, welche die vorgesetzte Behörde für gesetzwidrig oder unzulässig erklärt hat. Und eine strafgerichtliche Untersuchung ist nur durch die Staatsanwaltschaft herbeizuführen, durch eine Behörde, welche vom Justizministerium abhängig ist, den Anweisungen ihres Chefs Folge leisten und dessen Grundsätze sich zur Norm dienen lassen muß. Zu jeder richterlichen Verfolgung gegen einen Beamten war also schon vor dem Gesetz vom 13. Februar 1854 die Mitwirkung einer Verwaltungsbehörde erforderlich. Es wäre wahrlich nicht zu viel, wegen einer bereits für ungesetzlich oder unzulässig erklärten Amtshandlung eine Klage auf Schadenersatz ohne weitere Hindernisse zu gestatten und dem ordentlichen Richter die Entscheidung zu überlassen, ob die für gesetzwidrig erklärte Handlung des Beamten nach den gemeingültigen Gesetzen wirklich gesetzwidrig und nach der Lage der Sache vertretungspflichtig sei. Man rühmt, daß der Competenzgerichtshof von seiner arbiträren Gewalt einen gemäßigten Gebrauch mache, und ich will nicht das Gegentheil behaupten. Aber jeder einzelne Fall, in welchem der Rechtsweg als ungeeignet ausgeschlossen wurde, war eine Rechtsverweigerung, jeder erhobene Conflict war eine Herausforderung gegen die Justizpflege. Unabhängig von dem Privatschaden, das allgemeine Rechtsbewußtsein leidet unter dem im Gesetz ausgedrückten Gedanken, daß der Beamte selbst in seinen gesetzwidrigen Handlungen nicht nach den gewöhnlichen Landesgesetzen zu beurtheilen, nicht immer von den



Gesetzen erreichbar ist. Indessen die Gesetzgeber des Jahres 1854 sahen darin keinen Nachtheil, sondern ein werthvolles Hülfsmittel für die freie Hand der Verwaltung. Die Sonderstellung sollte den Beamten das Bewußtsein ihrer Macht und Selbständigkeit geben und den Bürgern die Grenzen verdeutlichen, an denen die Rechtspflege vor den höhern Interessen der Verwaltung sich zurückziehen müsse.

So strebte die Gesetzgebung seit den zwanziger Jahren in starker Strömung gegen den einengenden Damm der Rechtspflege; sie durchbrach ihn an manchen Stellen und entfesselte die Macht der Verwaltung. Die wichtigsten Gesetze aus dieser Zeit, selbst die Verfassung und leider auch die Rechtspraxis tragen die Erkennungszeichen dieses Geistes. Den Gesetzen, in welchen die staatsbürgerlichen Garantien niedergelegt sind, fehlen die Eigenschaften, welche das Gesetz zur unverbrüchlichen Regel machen. Sie sind im Ausdruck dunkel oder bis zur Zweideutigkeit allgemein, voll von Vorbehalten und Maßgaben, unabgeschlossen, weisen auf spätere Ergänzungen hin, welche dann in einem widersprechenden Geiste nachgeholt wurden, sodaß schwer wird, zu unterscheiden, was Regel und was Ausnahme ist. In der Praxis findet jede Meinung ihren Anhalt, jede Auslegung ihren Beweis, und unvereinbare Gegner berufen sich gleichzeitig für die entgegengesetzten Ansichten bald auf das Wort, bald auf den Geist der Gesetze. Das System der unvollkommenen Gesetze ist in Preußen eingebürgert. Gegen dieses Uebel waren zwei Paragraphen des Landrechts gerichtet, welche mir von jeher sehr werthvoll erschienen, sowol als Rechtsätze sowie als Zeugniß von dem damals vortrefflichen Geiste der Gesetzgebung. Die beiden Paragraphen sprechen aus, daß jeder sein Recht in den gesetzmäßigen Schranken auszuüben befugt ist, und daß die Gesetze jedem, dem sie ein Recht geben, auch die Mittel bewilligen, es auszuüben. Ich habe geistreiche Leute über diese beiden Sätze spötteln hören. Wie doch das Landrecht philosophire, wie es in gefälliger Breite allbekannte Dinge vortrage. Wozu die allgemeinen Bekenntnisse, wozu Selbstverständliches in einem Gesetzbuche? Man braucht blos in den heutigen Zustand der Rechtspflege und in die heutigen Gesetze hineinzuschauen, um die Ueber-



zeugung davonzutragen, daß die beiden Sätze die Devise des Rechtsstaates bilden, daß sie leider nicht mehr gültiges Recht sind. Wo nur immer ein Gesetz mit den Anordnungen der Polizei in Widerspruch geräth, hören die Mittel zur Ausübung des Rechtes bald auf. Nicht die großen Garantien politischer Freiheit, nicht die täglich wiederkehrenden Bedürfnisse der bürgerlichen Freiheit entziehen sich den Einflüssen dieser Regel. Das Gesetz (vom 31. December 1842) gewährleistet den preussischen Unterthanen Freizügigkeit. Es gestattet der Polizei nur die eine Vorbedingung zu prüfen, ob der Neuanziehende hinreichendes Vermögen oder die ausreichende körperliche Kraft besitze, sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den nothdürftigen Unterhalt zu verschaffen. Dagegen übt die Polizei thatsächlich die Befugniß der Ausweisung aus, ohne sich an diese eine Bedingung zu kehren. Tausende kräftige und wohlhabende Preußen sind des Aufenthaltes an bestimmten Orten verwiesen worden, ohne daß ihnen ein Mittel der Abwehr zustand. Die Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 schien die Gewerbebefreiheit anzubahnen. Man begrüßte sie als den Grundstein der Gewerbebefreiheit, und man durfte in der That mit den wenigen Beschränkungen für die concessionspflichtigen Gewerbe leidlich zufrieden sein. Aber wer verschafft mir das gesetzlich gewährleistete Recht zum Betriebe eines Gewerbes, wenn die Polizei mir es verweigert oder entzieht? Die Freiheit des Eigenthums ist die Grundlage aller staatlichen Ordnung; das Gesetz erkennt sie ausdrücklich an. Die Polizei kann den beliebigen Gebrauch des Grundeigenthums, die Anlagen von Fabriken gewisser Art verwehren und mein Eigenthum dadurch entwerthen, obschon ich die Beweise in Händen habe, daß kein anderes Interesse, weder ein öffentliches noch ein privates, unter dem von mir beliebten Gebrauche leiden würde. „Strafen können nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht oder verhängt werden.“ Dieser Art. 8 der Verfassung scheint zu verbürgen, daß jede Geldbuße oder Freiheitsentziehung, jeder vom Staate aufzuerlegende Nachtheil irgendwo im Gesetze angedroht, jeder strafwürdige Fall im Gesetze verzeichnet sein müsse. Doch das wohlstilisirte Grundrecht findet sein „Aber“ in dem Gesetze, welches ihm beigegeben ist. Das Gesetz vom 11. März 1850 gibt der Polizei



die Befugniß, innerhalb ihrer Amtsthätigkeit Verbote und Gebote zu erlassen, und zum Schutz ihrer Verordnungen Strafen bis zum Betrage von 10 Thalern und an deren Stelle im Falle des Unvermögens Gefängniß bis zu 14 Tagen anzudrohen. Nur wenn die Verordnung Gegenstände der landwirthschaftlichen Polizei betrifft, bedarf sie der Zustimmung der Gemeindevertretung, sonst soll diese blos gehört werden. Der Polizeirichter erkennt über die Strafen, die Nothwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Anordnung hat er nicht zu prüfen. Jedes kleine Dertchen und jeder größere Verwaltungssprengel des Königreichs hat seine zahlreichen, mit Strafe bedrohten Gebote und Verbote, welche nicht das Gesetz, nicht die Gemeinde durch ihre Vertreter, sondern irgend ein höherer oder auch untergeordneter Beamter aus eigener Machtvollkommenheit erlassen hat. Je größer, politisch wichtiger und verkehrsreicher der Ort, desto größer die Zahl. Denn diese Art von kleiner Gesetzgebung darf sich aller möglichen Gegenstände bemächtigen, sofern sie nur unter eine der neun Rubriken sich bringen läßt\*):

- 1) Schutz der Person und des Eigenthums;
- 2) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;
- 3) den Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;
- 4) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer großen Anzahl von Personen;
- 5) das öffentliche Interesse in Bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffee-wirthschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speise und Getränken;
- 6) Sorge für Leben und Gesundheit;
- 7) Fürsorge gegen Feuergefährdung bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;

\*) Wortlaut des Polizeigesetzes vom 11. März 1850.



8) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge u. s. w.;

9) alles andere, was im besondern Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich angeordnet werden muß.

Es dürfte schwer sein, irgend einen Gegenstand der Gesetzgebung zu ersinnen, der nicht gleichzeitig unter mehrere oder mindestens eine der acht ersten Rubriken sich bringen ließe, und der letzten verfällt natürlich ein jedes, dessen eine Polizeiverordnung sich bemächtigen will, sofern sie nur erklärt, daß ein besonderes Interesse der Gemeinde oder des Bezirkes es erfordert. Damit man aber nicht meine, daß die besondere Rücksicht auf den Sprengel eine Erwägung seiner besonderen Zustände erforderlich mache, braucht man nur an den Fall zu denken, in welchem die durch das ganze Land veranstalteten Sammlungen für einen Nationalfonds von der einen Grenze des Landes bis zur andern durch ein System von Polizeiverordnungen verhindert wurden, welche, für einzelne Regierungsbezirke einzeln erlassen, den gemeinschaftlichen Inhalt hatten, daß jede Sammlung zu wohlthätigen Zwecken nicht eher erlaubt sei, bis die Polizei sie gestattet habe. Die Verordnungen reichten aus, um einen durch das ganze Land begeistert aufgenommenen Plan, durch welchen politisch verfolgte Beamte gegen die äußerste Noth geschützt werden sollten, in der Mitte seiner Ausführung zu hemmen. Dem innern Gehalt nach erstreckt sich die Verordnungsbefugniß nicht blos auf ein persönliches Thun und Unterlassen, sondern die Polizei kann auch kostspielige Anlagen anbefehlen und erheblichen Vermögensaufwand veranlassen. Es steht ihr nichts im Wege, wenn sie befehlen will, daß jedermann auf der Straße eine leuchtende Laterne trage, einen Paß bei sich führe, daß man rechts oder links gehe, eine Hutform oder ein sonstiges Kleidungsstück als verdächtiges Abzeichen meide, des Besizes von Waffen sich entschlage, daß nicht mehr als eine bestimmte Anzahl von Personen zusammen gehe, sie darf Handelsartikel als gesundheitsgefährlich verbieten, Hausordnungen als gesundheitsfördernd vorschreiben.

Zwei Sätze des preussischen Privatrechts geben der polizeilichen Verordnungsbefugniß noch eine besondere, unübersehbare Tragweite. Wer eine unerlaubte Handlung ausübt, gegen den wird vermuthet,



daß ein bei solcher Gelegenheit entstandener Schade durch seine Schuld verursacht worden sei. Wer ein Polizeigesetz vernachlässigt, haftet für allen Schaden, welcher durch die Beobachtung des Gesetzes hätte vermieden werden können, ebenso, wie wenn der Schade unmittelbar aus seiner Handlung entstanden wäre. Der Verstoß gegen einen Polizeierlaß ist also neben der verwirkten Strafe oft mit einem weit erheblicheren Schadenersatz bedroht. Und dennoch kann ein einzelner Polizeibeamter fast bis zu den untersten Stufen herab alleinige Quelle solcher Rechtsfolgen werden.

Wenn nach alledem die Polizei dennoch schutzfähige Grenzen gegen ihre gesetzergewaltende Gewalt anerkennen muß, so fühlt sie sich in der Executive gänzlich frei von gesetzlichen Schranken. Jeder Befehl ist executionsfähig, sie befiehlt und vollstreckt, droht Geldstrafen in beliebiger Höhe ohne jede Förmlichkeit an, zieht sie ohne richterliche Mitwirkung ein und darf selbst mit Gefängniß und andern Zwangsarten ihren Befehlen Nachdruck geben. Wer sich über einen Verstoß gegen den Geist der Verfassung beklagen wollte, dem diene zur Belehrung, daß dies alles bereits durch die Worte der Verfassung angedeutet war, daß Strafen nur „in Gemäßheit des Gesetzes“ angedroht oder verhängt werden können.

Die erheblichsten Gesetze, welche Grundpfeiler einer wohlthätigen Volkswirthschaft und der bürgerlichen Freiheit werden sollten, sind zu Instructionen für die Verwaltungsbeamten herabgesunken, deren Befolgung oder Vernachlässigung zu einer innern Angelegenheit der Verwaltungsbehörden geworden ist. Wie er sie handhabt, das hat der Beamte lediglich vor seinem Gewissen und seinem Vorgesetzten zu verantworten, und wer keinen Vorgesetzten mehr hat, vor seinem Gewissen allein. Und wie hat diese Verantwortlichkeit sich bewährt? Ungewöhnliche Ereignisse, Zeiten ungestümen Dranges und ungestümer Rückwirkung sind die besten Lehrmeister. Da soll das Gesetz gegen Verwilderung und Uebermuth eine feste Stütze sein. Ist es nachgiebig und unzureichend, so brechen die Leidenschaften los, die Hoheit des Staates wird in die Privatwistigkeiten gezogen und seine Macht zu kleinlichen Zwecken gemisbraucht. Wir haben die Zeiten erlebt. Neun Jahre hindurch wußte eine Partei das Gesetz bald zu beugen, bald zu dehnen. Reglements überwucherten



die Gesetze, ein Ministerialerlaß galt mehr als ein Verfassungssatz. Die Willkür wuchs und am üppigsten gedieh sie, wohin die Gesetze den Keim ausgestreut hatten, in der Hand der Polizei. Die jährlich zu erneuernde Concession von Gast- und Schankhäusern setzte durch das ganze Land eine nach Tausenden zu zählende Schaar wohlhabender, mit Grundstücken angefassener Bürger in Abhängigkeit von dem guten Willen der Ortsobrigkeit oder der Landräthe. Andere Concessionsentziehungen machten die Gewerbe unsicher und die Gewerbetreibenden unterwürfig. Die Drohungen gegen den Buchhändler und den Buchdrucker und einige abschreckende Beispiele hielten der Pressfreiheit die Wage. Religiöse Gemeinden wurden als politische Clubs behandelt, ihr Gottesdienst unter die Aufsicht niederer Beamten gestellt, ihre Versammlungen aufgelöst. Wer in eine größere Stadt ziehen, oder dort das Niederlassungsrecht erwerben wollte, in dessen politischer Gesinnung wurde sorgfältig geforscht, und auch ohne politische Veranlassung gab es so viele Anstände und Verzögerungen, daß der Bewerber die Macht der Polizei zu fühlen anfing und die endliche Zulassung für eine Wohlthat halten mußte. Der eine wurde durch Paßverweigerung zu Hause gehalten, der andere wurde zwangsweise entfernt; keinen von beiden schützte der unbescholtene Lebenswandel, selbst das bürgerliche Ansehen nicht. Zeitungen und andere Schriften wurden von Amts wegen colportirt, Abonnements anempfohlen oder abgerathen, und beides wurde durch Verlängerung und Entziehung der Concession oder durch andere Bedrohungen der Polizeigewalt unterstützt. Das Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit schützte weder das Haus noch die Person. Polizeibeamte drangen in die Häuser, um nach Wechselln und Schuldscheinen zu suchen; sie verhafteten Personen, welche in polizeilicher Gewahrsam mit ihren Schuldnern Vergleiche schlossen, oder ihren Gläubigern Auerkennnisse gaben, und entlassen wurden. Vielleicht als ein äußerstes Merkmal polizeilicher Entartung darf bezeichnet werden, daß der Polizeipräsident von Hincfelden den Beamten der Criminalpolizei ausdrücklich gestattete, für solche „Vergleiche“ unter Gläubigern und Schuldnern Belohnung anzunehmen.

Schon unter dem Ministerium Manteuffel wurde das Treiben den Einsichtigen aller Parteien zu arg. Man erkannte allge-



mein die Quelle des Uebels in der Unvollkommenheit der Gesetze und in der Beschränkung der Rechtspflege. Wohin waren wir gekommen, von denen einst das weltberühmte Sprichwort galt: es gibt noch ein Kammergericht in Berlin.

Kurz vor dem Eintritt der Regentschaft schienen alle Parteien in der Forderung sich zu vereinigen, daß man an die älteste Ueberlieferung des preußischen Staates wieder anknüpfe und das ernste Streben wieder aufnehme, aus Preußen einen vollendeten Rechtsstaat zu machen. Gerlach, der strengste der Strengconservativen, hatte früher schon über die Vernichtung der Justiz sich bitter beklagt. Seine Partei stimmte in die Klage ein, seit die Bureaukratie und voran die Polizei anfing, einen selbständigen Zweck zu verfolgen, seit sie der geschlossenen Junkerpartei den unbedingten Gehorsam gekündigt hatte und ihre eigene Macht als Selbstzweck hinstellte. Die Junkerpartei erfuhr das Kränkende ungerechtfertigter Beschlagnahmen, unbefugter Einmischungen in die Privatverhältnisse, und sie schwor der Bureaukratie Urfehde. Die Liberalen hatten von jeher auf das riesenhaft anschwellende Ungeheuer der Rechtlosigkeit hingewiesen. Und die erste freie Aeußerung des Volkes vor dem jetzigen Hause der Abgeordneten brachte einen solchen Ausbruch des Unwillens, einen solchen Sturm von Petitionen und Beschwerden, welche alle um den einen Punkt der Polizeiwillkür und der erlittenen Rechtskränkungen sich drehten, daß das Bedürfniß nach Abhülfe von oben herab bis in die untersten Schichten offenbar wurde. Das Oberhaupt des Staates hatte für die Förderung des Rechtslebens sein geheiligtes Wort verpfändet. Die Regierung war in den Händen solcher Staatsmänner, welche zum Theil der liberalen Fahne stets treu geblieben, zum Theil zu ihr zurückgekehrt waren. Eine ganze Legislaturperiode liegt hinter uns, und was ist während derselben geschehen? In der Gesetzgebung leider sehr wenig.

Thatsächlich hat sich der Zustand allerdings wie von Nacht zu Tag geändert. Von oben her sind die ärgsten Misbräuche mit redlichem Eifer gemisbilligt worden, und, soweit dies mit einem Stabe verwöhnter Beamten möglich ist, werden sie verhütet. Aber von der Spitze der Verwaltung aus allein kann zwar vieles verschlechtert, doch wenig gründlich verbessert werden. Einen festen



Zustand begründet der beste Wille der Minister nicht. Die Zahl der Beschwerdeführung im Verhältniß zu den Beschwerden ist gering. Bei der großen Masse steht der nächste Beamte im größten Respect, und der Landrath ist die sichtbare Spitze der Verwaltung. Die wenigen, die sich weiter wagen, finden schon bei der Regierung den Weg erschwert, und in den meisten Fällen erfahren sie, daß die Regierung eben nur den Bericht der angegriffenen Behörde ihrer Entscheidung unterlegt. Die meisten ermüden auf der Hälfte des Weges, und von der geringen Anzahl von Sachen, welche mit unfäglichem Zeitverlust, Schaden und Aerger in das Ministerium gelangen, geben nur diejenigen Hoffnung auf einen günstigen Ausgang, welche die Rechtsverletzung, die Gesetzeswidrigkeit breit an der Stirn tragen. Sobald aber Recht oder Unrecht nach einer bestimmten Sachlage zu beurtheilen, vor der Entscheidung weitgehende thatsächliche Ermittlungen anzustellen sind, gibt es geringe Aussicht auf Abhülfe. Sobald es sich um Prüfung von Thatfachen und localer Umstände handelt, hört die Macht des Ministers auf. In die Details der einzelnen Vorfälle ist ihm selten möglich einzudringen. Wir haben neulich in der Mitte der Hauptstadt gesehen, wie unzugänglich dem Minister die Wahrheit blieb, wie wenig die eingeforderten Berichte zur Aufklärung tauglich waren, wie wenig seine Commissionen vermochten. So verhielt es sich in der Residenz, unter den Augen des Ministers; und es handelte sich dabei um schwere Misbräuche in der umfangreichen Verwaltung des Polizeipräsidiums, gegen welche die Theilnahme aller Schichten der Bevölkerung wach gerufen war. Auf welchen Erfolg einer ministeriellen Untersuchung hat eine winzige Sache im fernen Reiche zu rechnen? Graf Schwerin hat während seiner verhältnißmäßig kurzen Amtszeit viele Klagen gegen seine Amtsführung, viele Angriffe gegen seine Befähigung erfahren, obschon gegen seinen redlichen Willen kein Zweifel laut geworden ist. Aber auch befähigte und energische Männer müssen an der Verwaltung des Ministeriums des Innern ihre Popularität abnutzen. Und gesetzt, der gute Wille des Ministers wäre im Stande, einen leidlichen Zustand herzustellen, die gute Regierung würde die schlechten Gesetze unschädlich machen, woher käme die Garantie gegen einen Rückfall? Die Gesundheit des



Staatslebens darf nicht von den Chancen eines Ministeriums abhängen; die Unsicherheit ist schon an sich eine gefährliche Krankheit. Eine ernste und dauernde Abhülfe ist nur durch die Gesetzgebung möglich.

Aber was unter dem liberalen Ministerium in der Gesetzgebung geschehen und versucht worden, ist an Umfang und Gewicht gleich gering. Das Gesetz vom 21. April 1860 verbietet noch einmal (die im §. 54 des Preßgesetzes vom 12. Mai 1851 bereits verboten gewesene) Entziehung der erteilten Concession für den Betrieb der Buchdruckerei und des Buchhandels durch die Verwaltungsbehörde. Das Gesetz vom 24. Mai 1861 überweist einige Stempelsteuer-, Abgaben- und Gehaltsfälle der richterlichen Entscheidung. Das Gesetz vom 24. Juni 1861 (zur Gewerbeordnung) stellt für eine Anzahl wichtiger Gewerbe die Entziehung von Concessionen unter ein mehr geregeltes, wenn auch nicht richterliches Verfahren. Die Regierung und das Abgeordnetenhaus haben ferner den Versuch gemacht, das Conflictengesetz vom 13. Februar 1854 aufzuheben, dessen Fortbestand jedoch durch das überraschende Votum des Herrenhauses gerettet wurde. Damit ist das Verzeichniß der Ergebnisse auf diesem Gebiete geschlossen. Und wie leicht fallen dieselben in die Wage gegen die Last der unberührt gebliebenen Rechtsbeschränkungen. So wichtig auch an sich die beiden Gesetze vom 21. April 1860 und 24. Mai 1861 sind, so darf man dennoch dem Wesen nach das alte Verhältniß zwischen Polizeigewalt und Rechtsschutz als unverändert bezeichnen.

Dieser Verlauf ist nicht wenig überraschend, nachdem Staatsmänner aller Parteien und die Regierung das Vorhandensein des Uebels und dessen verderbliche Wirkungen anerkannt hatten. Die in der innern Politik seltene Uebereinstimmung ließ erwarten, daß gerade hier ein unbestrittenes Feld für eine durchgreifende Reform geboten sein würde. Es ist belehrend und für die Zukunft wichtig festzustellen, woran die so wohl begründete Erwartung zu Schanden geworden ist. Ich finde, daß die Schuld gemeinsam lastet auf seiten der Conservativen, denen der Wille, wie auf seiten der Liberalen, denen die Klarheit des Zieles und ausreichende Energie gefehlt hat. Die ablehnende Haltung des Herrenhauses, welche



namentlich bei der Aufrechterhaltung des Conflictengesetzes sich kundgab, stand zwar in offenem Widerspruch mit den mannichfachen Erklärungen der bedeutendsten Parteiführer; indessen fehlte es auch hier nicht an dialektischen Ausflüchten, an denen die Junkerpartei zur Zeit der Reaction sich so überreich erwiesen hatte. Die Formel, welche jede Reform abwehrte, war schnell gefunden. Der heutige Richter gehöre gleichfalls zur Bureaukratie; wozu die Rollen verändern? Bureaukratie hier, wie dort; in der Verwaltung und in der Rechtspflege. Erst müsse eine neue Einrichtung geschaffen werden, welche die Rechtspflege in andere Hände lege als in die des heutigen Kreisrichters. Welcher Art die neue Einrichtung sein sollte, wurde sorgfältig verschwiegen, aber die Formel genügte, um selbst das bescheidene Streben der Liberalen zu durchkreuzen. Dennoch hätten durchgreifende Reformen erzielt werden, der Widerstand des Herrenhauses hätte gegen das allgemein gefühlte Uebel sich auf die Dauer nicht behaupten können, wenn nicht das größere Verschulden der Liberalen hinzugekommen wäre. Es war schon von schlechter Vorbedeutung, daß das für die Rechtsentwicklung wichtigste Fach, das Justizministerium, in den Händen des frühern Ministers Simons geblieben war, desselben Mannes, welcher sogar als der verantwortliche Urheber des Conflictengesetzes von 1854 betrachtet werden muß. In der That fallen auch die verhältnißmäßig wenigen Schritte der Regierung zur Erweiterung des Rechtsweges in die spätere Periode, in welcher Herr Simons bereits aus dem Ministerium geschieden und Herr von Bernuth an seine Stelle getreten war. Aber am schädlichsten wirkte die Halbheit und Unklarheit im Lager derjenigen Liberalen, welche für die Mehrheit des Abgeordnetenhauses maßgebend waren.

Der allgemeine Ruf nach Abhülfe führte in der ersten Session eine Verhandlung über den Gegenstand herbei. In derselben trat der Abgeordnete Wenzel mit der Erklärung auf, daß die Materie sehr verworren sei und einer mühevollen Untersuchung bedürfe. Ihm selbst fehle die Zeit hierzu, und ein praktischer Jurist, den er mit der Aufgabe betrauen gewollt, habe ihm versichert, daß die Untersuchung Jahre erfordere. Wesentlich dieser Erklärung messe ich die Schuld bei, daß die allseitig verlangte Reform in das Stadium



weitläufiger Vorverhandlungen zurückgewiesen wurde und die Zeit der liberalen Aera darüber verloren ging. Die Erklärung des Herrn Wenzel enthielt das Zugeständniß, daß das Princip des Rechtsverfahrens in allen streitigen Fällen keine unbedingte Geltung habe, daß geprüft und gesondert werden müsse, wo der Rechtsweg zu gewähren und wo der Ausschluß desselben aufrecht zu erhalten sei. Die Regierung lehnte sich gern an das Ansehen des bedeutenden Juristen und einflußreichen Parlamentsmitgliedes an; sie veranlaßte zunächst die Sichtung des Stoffes und verschob inzwischen jede reformatorische Thätigkeit. Die Abgeordneten ließen sich den Aufschub gefallen und vermittelten an die Beschwerdeführer die Antwort, daß die Materie sehr schwierig sei und vorbereitet werde.

In demselben Geiste, in welchem die Vorbereitungen eingeleitet wurden, fielen ihre Ergebnisse aus. Der Stoff wurde gesichtet, doch die Reform um keinen Schritt der Durchführung näher gebracht. Im Auftrage der Regierung wurde durch Herrn Sydow, damals Hülfсарbeiter im Justizministerium, eine übersichtlich geordnete Zusammenstellung der Gegenstände, in Bezug auf welche der Rechtsweg ausgeschlossen oder eingeschränkt ist, sowie der hierauf bezüglichen Gesetze gemacht und veröffentlicht. An dieser amtlich veranlaßten und amtlich gebilligten Arbeit ist der Standpunkt zu erkennen, welchen die liberale Regierung und die liberale Partei damals eingenommen haben, und von welchem ich die Geringsfügigkeit der praktischen Ergebnisse herleite. Schon in der systematischen Ordnung des Stoffes leitet ein Gedanke, welchen ich als Irrthum über die Stellung der Freunde des unbedingten Rechtsweges und als eine Unklarheit über die Zielpunkte der Reform bezeichnen muß; und mir ist um so wichtiger, dies hervorzuheben, als derselbe Irrthum von vielen Gegnern noch heute aufrecht erhalten wird und nicht wenig dazu beiträgt, den Streitpunkt zu verdunkeln und die Durchführung der Reform zu erschweren. In der Zusammenstellung des Herrn Sydow werden auf gleicher Linie behandelt diejenigen Gegenstände, für welche der Rechtsweg gänzlich ausgeschlossen, mit denjenigen, für welche die ordentlichen Landesgerichte durch Specialgerichte von besonderer Beschaffenheit ersetzt werden. Dies gibt ein falsches Bild von den Beschwerden und Ansichten



derer, welche die unbedingte Rechts Herrschaft anstreben und dieselbe durchweg auch der Verwaltung als Correctiv gegen Willkür zur Seite stellen wollen. Die unbedingte Zulässigkeit des Rechtsweges hat nichts gemein mit der in sich selbständigen Frage: Ob alle Rechtsstreitigkeiten von denselben Gerichtshöfen zu entscheiden, oder ob gewisse Streitgegenstände besonders zu diesem Zwecke zu bildenden Gerichtshöfen zu überweisen seien. Die Vertheidiger der unbedingten Zulässigkeit des Rechtsweges verwerfen nicht die Zulässigkeit von Specialgerichtshöfen, treten in vielen Fällen sogar als deren eifrigste Vertheidiger auf und befürworten eine dem Gegenstande angepasste besondere Zusammensetzung derselben; so beispielsweise in Beziehung auf Handelsgerichte, Gewerbegerichte, Schwur- und Schiedsgerichte. Der Gegensatz zwischen Rechtsstaat und Polizeistaat bewegt sich nicht um die Beschaffenheit der Gerichte, sondern um die Frage: Ob jede Person, so oft sie in ihrem Rechte sich verletzt glaubt, den Schutz der Gesetze in der Gestalt eines unabhängigen, allein den Gesetzen unterworfenen, mit allen Merkmalen richterlicher Machtbefugnisse ausgestatteten, unparteiischen Richters soll anrufen dürfen, oder ob Beschwerden gewisser Art den Bürgschaften der richterlichen Person und des richterlichen Verfahrens entzogen bleiben müssen?

Auch diese Frage beantwortet Herr Sydow im ungünstigen Sinne. Der Zusammenstellung schickt er eine allgemeine Betrachtung voran: Es erscheine zwar höchst einfach, daß jeder sein vermeintlich verletztes Recht vor unabhängigen, keiner andern Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichten verfolge, daß also der Rechtsweg überall zulässig sei, aber „auf der andern Seite treten solche vermeintliche Rechtsverletzungen häufig durch Acte der Staatsverwaltung ein, und es ist zu keiner Zeit der Gesetzgebung wie der Wissenschaft das Bewußtsein fremd gewesen, daß die Verwaltung in ihrem Kreise, auch den Gerichten gegenüber, eine gleichgeordnete und selbständige Stellung einzunehmen habe, mögen auch die Gebiete beider in unzähligen Fällen sich durchkreuzen“.

Hier liegt die unausfüllbare Kluft, welche den Rechtsstaat vom Polizeistaat trennt. In diesem Satze, welcher die damals bei



der liberalen Mehrheit des Abgeordnetenhauses und bei der Regierung vorwiegenden Anschauungen genau wiedergibt, liegt die Erklärung, weshalb die liberale Aera auf diesem Gebiete wenig geleistet und selbst vorbereitend so wenig gefördert hat. Der Satz enthält das Programm des Polizeistaates. Eine wohlwollende Praxis kann das Gebiet der Rechtsherrschaft erweitern und die Verwaltung selbst sogar mit einem gewissen Streben nach Unparteilichkeit ausstatten, aber mit dem Grundsatz, daß die Selbständigkeit der Verwaltung in gewissen Fällen der „vermeintlichen Rechtsverletzung“ den Ausschluß des Rechtsweges bedinge, gelangt man niemals zu den Voraussetzungen des Rechtsstaates. Es gibt sittliche Gebote, welche keinerlei Abzug vertragen; auch die praktische Wahrheit liegt nicht immer in der Mitte. Das Rechtsbewußtsein ist eine einheitliche und untheilbare Eigenschaft. Soll das Volk zu ihm herangezogen, soll der Staat seinem höchsten Zwecke, der vollendeten Verwirklichung des Rechtslebens, entgegengeführt werden, so darf das Rechtsbewußtsein des Einzelnen an keinem Beispiel Anstoß finden, und Gesetz und Recht dürfen in keiner Beziehung als Gegensätze sich erweisen. Hüte sich jeder, den Rechtsstaat zu bekennen, der seine Bedingungen nicht erforscht und ohne Vorbehalt angenommen hat. Er dient dem Staate viel schlimmer, als wer die Rechte der Bürger gänzlich misachtet, die unbedingte Macht des Staates als Endziel der Entwicklung hinstellt und das Wohl der Einzelnen der Macht des Begriffes hintersetzt.

Rechtsherrschaft und Polizeiherrschaft sind zwei verschiedene Wege, auf welche die Geschichte hinweist, zwei Methoden der Entwicklung, unter welchen die Völker zu wählen haben und gewählt haben. Der Polizeistaat stärkt sich im Innern durch Centralisation, um, wie ein Mann, allwege schlagfertig zu sein; nach außen erwirbt er Glanz und Ruhm, und der Bürger begnügt sich, ein Theil des Ganzen zu sein. Dem Staate will der Bürger alles verdanken, und dem Staate muß er alles hingeben; seine Ansprüche und Opfer sind gleich groß. Solche Staaten haben gelebt, waren mächtig, hatten glänzende Epochen, und sind verblüht. Der Rechtsstaat ist nach innen gekehrt, er



wendet sich an die stillen Tugenden der Menschen, ruft alle sittlichen Energien wach und unterdrückt jede überwuchernde, ausartende Kraft. Der Muth des Kriegers in der Schlacht gilt ihm nicht weniger und nicht mehr als der bürgerliche Muth daheim, als die Ausdauer des mühsamen Lebens in der Werkstatt, das Wagniß des Kaufmanns im redlichen Geschäfte, die Hingebung des Arztes und des Geistlichen in Zeiten der Noth. Mannhaft ist nicht nur der Tapfere, und nicht immer ist dieser mannhaft. Der wahre Mann ist der selbständige Bürger. Selbständig soll und muß jeder Bürger sein, denn jeder hat für sein eigenes Wohl zu sorgen. An den Staat hat er keinen andern Anspruch als Schutz vor verletzender Willkür; dafür hat er dem Staate nichts mehr zu opfern als die Lust, in fremde Rechte einzugreifen. Darauf allein sind die Gesetze, ist die Ordnung des Rechtsstaates gerichtet. Achtung der Bürger vor dem Gesetze, aber noch früher Achtung der Gesetze vor den Rechten der Einzelnen. Die Sicherheit des Staates nach außen entspringt erst aus der Zufriedenheit und dem Wohlstande der Bürger. Wer zwischen diesen beiden weltgeschichtlichen Ideen vermitteln will, der bringt den Staat um seinen Glanz und den Bürger um seinen Wohlstand. Die Staatskunst wird zur Balancirübung, und der öffentliche Zustand ist ein ewiges Schwanken, über welchem der Künstler sein Auge fortwährend wachsam halten muß. Das Publikum werde fern und ruhig gehalten, denn die leiseste Berührung bringt den Zusammensturz. Im Rechtsstaate ist die Rechtsverletzung das schlimmste Uebel, sie darf nie und von keiner Seite her geduldet werden. Die höchste Aufgabe des Staates ist, sie aufzuheben, wenn sie irgendwo vorgekommen ist. Der Staat soll jede Klage über Rechtsverletzung anhören, den Grund oder Ungrund mit allen hierzu tauglichen Mitteln erforschen, und der gerecht befundenen Klage die nöthige Abhülfe gewähren. Das ist sein Richteramt, welches er nicht allein in Privatrechtssachen und unter Privatleuten auszuüben hat. Auch in der öffentlichen Verwaltung, von jedem Beamten in Ausübung seines Berufes und im Namen des Staates kann das Recht eines Bürgers gekränkt, das Gesetz verletzt und misachtet werden, und für derartige Fälle, ohne Zulassung einer Ausnahme, muß ein unparteiischer Richter



bestellt sein, welcher, unabhängig von dem Willen und dem Einfluß des Beamten, über welchen die Klage geführt wird, die Beschwerde prüft, die Thatsachen untersucht und allein dem Gesetze folgt, wie dasselbe zu den ermittelten Umständen paßt; selbstverständlich auch unter Wahrung des berechtigten Staatsinteresses. Dem Beamten darf es niemals freistehen, einem solchen unparteiischen Verfahren gegenüber die „selbständige und gleichgeordnete Stellung der Verwaltung“ anzurufen, auch nicht mit dem bloßen Worteinwande, daß die Verletzung des Beschwerdeführers nur eine vermeintliche sei; denn dies eben bildet den Gegenstand des richterlichen Verfahrens, ob die Beschwerde eine bloß vermeintliche oder wirklich begründet ist. Herr Sydow verwechselt „die Gesetzgebung und Wissenschaft aller Zeiten“ mit den geschichtlichen Erscheinungen und wissenschaftlichen Vertretern des Polizeistaates. Auch in dem preußischen Heimatstaate beginnt die Herrschaft dieser Theorie erst seit den zwanziger Jahren, während früher auch hier der Satz galt, daß jede Beschwerde unabhängig geprüft werden müsse.

In unserer heutigen Gesetzgebung durchkreuzen sich allerdings die Gebiete der Gerichte und der Verwaltung „in unzähligen Fäden“, und sie werden sich verschlingen und verwirren, solange das Gesetz vom 11. Mai 1842, dieses Grundgesetz des Polizeistaates, noch gültig ist und den Geist der Beamten und der Staatsmänner beherrscht. Aber ist dies die Anschauung aller Zeiten gewesen? Ist dies der öffentliche Zustand allerorten? Führt die Staatsordnung mit logischer Nothwendigkeit auf einen solchen Zwiespalt? Keins von alledem. Nach den logischen Regeln der Staatsordnung soll die Verwaltung ebenso wenig von den Gerichten unabhängig sein wie von den Gesetzen. Die Beamten sollen nicht die Herren, sondern Diener des Gesetzes sein, und sie bedürfen nur das Ansehen, welches sie aus den Gesetzen herleiten. Als Bewacher der Gesetze repräsentiren sie den Staat, als solche dürfen sie Folgsamkeit und verstärkten Schutz gegen jeden Widerstand verlangen. Ihre Irrthümer gehören ihnen persönlich an; in ihren Fehlgriffen darf sie die Hoheit des Staates durchaus nicht decken, und in ihren Rechtsverletzungen sind sie die schlimmsten Feinde des Staates, gegen welche dieser alle seine Mittel mit



noch größerer Strenge als gegen den Privatmann lehren muß. Willkürliche Eingriffe der Rechtspflege in die Verwaltung sind nicht denkbar, mindestens in keinem weiteren Umfange zu fürchten, weil die Rechtspflege jede Willkür ausschließt, und fort und fort mit dem Zurückweisen der Willkür und der Abgrenzung der Rechte sich beschäftigt. Gegen kleinere, aus den Förmlichkeiten des Rechtsganges herrührende Störungen ist die Abhülfe kleiner, nicht tief eingreifender Vorsichtsmaßregeln ausreichend. Eingriffe einer „von den Gerichten unabhängigen“ Verwaltung in die Privatrechte der Bürger sind nicht nur möglich, sondern unabwendbar. Ein Staat, welcher duldet, daß Rechtsverletzungen in seinem Namen ausgeübt werden, und nur unvollkommene Mittel der Abwehr gibt, verzichtet auf die Ausbildung des Rechtsbewußtseins und beschädigt seine Ordnung. Alle seine Gebote verwandeln sich in Willkür, der Sieg des Rechts wird Zufall, und seine vorwiegende Kraft ist die Gewalt.

Die reine Herrschaft des Rechts ist in den ältesten Denkmälern der Geschichte als der höchste Staatszweck angedeutet. Bei den beiden mächtigsten Völkern des Alterthums ist diese Idee durch die concurrirende Idee des staatlichen Selbstzweckes, der Vollendung des Menschen im Staate, der Erschöpfung seiner Persönlichkeit im Staatsbürgerthum verdunkelt worden, und es treten die ärgsten Vergewaltigungen neben der strengsten Rechtsübung auf, immer freilich zu Gunsten des „Staates“, aber nicht aus Schonung gegen das Ansehen von Beamten. Es wäre leicht nachzuweisen, welchen ungeheuern Schaden die mächtigsten antiken Gemeinwesen an solchen Widersprüchen genommen haben. Im Gegensatze zum Alterthume tritt in der Geschichte der spätern Zeit der Gedanke auf, dessen Erkenntniß die neuere Welt umgestaltet hat, daß der Zweck des Lebens in der sittlichen Vollendung des einzelnen zu suchen ist, der Zweck des Staates in der Mithülfe an dieser großen Aufgabe. Der wohlgeordnete Staat soll zu diesem Ziele helfen, indem er die gleiche Würdigung aller einzelnen Menschen und ihrer Rechte, die gleichmäßige Entfaltung aller Kräfte fördert und den allgemeinen Wohlstand erhöht. Am empfänglichsten erwiesen sich die germanischen Stämme für diesen höhern Staatsgedanken, und ledig-



lich deshalb darf man von einer bevorzugten Mission des Germanenthums sprechen. Thatsache ist es, daß England frühzeitig der reinste Repräsentant des Germanenthums in dieser Beziehung geworden ist. Dort wurde der Kampf zwischen Rechtsherrschaft und Staatswillkür ununterbrochen und so lange geführt, bis der Sieg der Rechtsherrschaft entschieden war. England ist mächtig und wohlhabend geworden, nicht allein wegen seiner insularen Lage und seiner Handelsverbindungen, nicht trotz seiner Rechtsherrschaft, sondern durch diese. Die Rechtsherrschaft hat ihm die wahre Freiheit gegeben, denn ohne Sicherheit, neben ungestrafter Willkür gibt es keine wahre Freiheit. Die Freiheit hat jedem einzelnen Bürger Englands jenes Selbstbewußtsein gebracht, um welches der einsichtige Bürger des Continents ihn mehr beneidet, als um den Reichthum und die vielen andern Vorzüge seiner Nation. Das Selbstbewußtsein aber ist die Quelle seiner Thatkraft und seines Wohlstandes, seiner lebendigen Theilnahme am Staatsleben, seiner Opferwilligkeit, Mäßigung, der Kraft des Staates und der innern unerschütterlichen Ordnung. Deutschland braucht England nicht zu beneiden, es kann ihm nachstreben; es braucht nur desselben Weges zu wandeln, und es wird zu demselben Ziele gelangen. Friedrich II. hatte kaum die äußere Macht Preußens consolidirt, und er begriff diesen Theil seiner Aufgabe. Auf seine Anregung wendete sich der Staat der Rechtspflege zu, und die preußischen Gesetzgeber fingen an, unter der Rechtsherrschaft die Kraftentfaltung zu suchen. Diesem bewußten Streben sind die Gesetzbücher entsprungen. Dieser Geist beherrschte, trotz mannichfacher Schwankungen, die Geschichte Preußens bis zu der unglücklichen Periode der zwanziger Jahre, in ihm liegt noch heute der Keim zur Regeneration Deutschlands. Daran muß das heutige Preußen anknüpfen, und das übrige Deutschland wird ihm folgen. Auch dies gehört zu den Aufgaben Preußens in Deutschland.