

ENZYKLOPÄDIE DER
RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFT
ABTEILUNG RECHTSWISSENSCHAFT

HERAUSGEBER E. KOHLRAUSCH UND W. KASKEL

VI

EBERHARD SCHMIDT

RECHTSENTWICKLUNG
IN PREUSSEN

VERLAG VON JULIUS SPRINGER · BERLIN 1923

Vlb

2

Inhaltsverzeichnis.

Auszug aus der Literatur	1
------------------------------------	---

Erstes Kapitel.

Die Entwicklung vom Territorium zum Territorialstaat

A. Die Mark als mittelalterliches Territorium.

1. Die Kolonisierung und Germanisierung	2
2. Verfassung, Verwaltung, Bevölkerung	2
3. Aufkommen der Landstände. Verfall	3

B. Der Territorialstaat.

4. Die Wiederherstellung der landesfürstlichen Gewalt und die Ausbildung der landständischen Verfassung	4
5. Der Kurfürst	5
6. Die Stände	6
7. Behördenorganisation und Landesverwaltung	6
8. Die Kirche	7
9. Die Gerichtsverfassung und das Prozeßrecht	7
10. Das materielle Recht	8

Zweites Kapitel.

Die Entstehung des brandenburg-preußischen Gesamt- und Einheitsstaats.

11. Die Überwindung des Ständestaats	8
12. Der Landesherr	9
13. Die Umbildung des Behördenwesens	10
14. Das Heereswesen	11
15. Die Gerichtsverfassung	12
16. Das Fiskalat	13
17. Materielles Recht und Prozeßrecht	14

Drittes Kapitel.

Der friderizianische Staat.

18. Absolutismus. Staatsauffassung Friedrichs des Großen	14
19. Die Verwaltung	15
20. Die Justizreform. Materielles Recht und Prozeßrecht	16
21. Staat und Kirche. Territorialsystem	18

Viertes Kapitel.

Der Zusammenbruch des friderizianischen Staates.

22. Allgemeines. Reformversuche	19
23. Das Heereswesen	19
24. Die soziale Gliederung. Bauernstand	20
25. Staat und Kirche	20

Fünftes Kapitel.

Der Wiederaufbau des Staates und die Rechtsentwicklung bis zur Lösung der Verfassungsfrage.

A. Die Stein-Hardenbergsche Reform.

26. Die Ziele	20
27. Bauernbefreiung und Städteordnung. Umbildung des Behördenwesens	21
28. Heeresreform	23
29. Finanzreform	24

B. Die Zeit von den Freiheitskriegen bis zum Erlaß der Verfassung.

30. Verfassungszustand und Verwaltung	24
31. Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung	25
32. Materielles Recht und Prozeßrecht	27
33. Die Gerichtsverfassung	28
34. Der Ausbau der Heeresorganisation	28
35. Staat und Kirche	29
36. Deutscher Bund und Zollverein. Steuerreform	30

Sechstes Kapitel.

Preußen als konstitutionelle Monarchie (1850—1918).

A. Bis zur Gründung des Norddeutschen Bundes.

37. Das monarchische Prinzip	30
38. Die Fortbildung des Verfassungszustandes	31
39. Das materielle Recht	32
40. Das Beamtenrecht	33
41. Die Gerichtsverfassung	33

B. Preußen als Gliedstaat im Norddeutschen Bunde und Deutschen Reich.

42. Preußens Bedeutung für die Reichsgründung	33
43. Die Einwirkung der Reichsgründung auf die preußische Rechtsentwicklung	34
44. Der Ausbau der preußischen Verwaltung	34
45. Die kirchliche Synodalverfassung	35
46. Das Steuerveresen.	35

Siebentes Kapitel.

Preußen als demokratische Republik.

47. Erhaltung des Staatscharakters Preußens	35
48. Preußen als Räterepublik. Die Verfassung von 1920	36
49. Ansätze zur Verwaltungsneuordnung	37
Namen- und Sachverzeichnis	39

Die Verwaltungsorganisation erfuhr in der Spitze keine nennenswerte Veränderung. Dafür waren in den nachgeordneten Instanzen die Veränderungen um so größer. Sie wurden herbeigeführt durch die große Verwaltungsreform, welche sehr zum Schermerze der konservativen Partei die Beseitigung der letzten ständisch-patrimonialen Vorrechte des Grundbesitzes beseitigen, die Selbstverwaltung der Kommunalverbände ausbauen und somit das von Stein begonnene, so oft durch reaktionäre Interessen gehemmte Reformwerk zum Abschluß bringen sollte. Das erste Ergebnis war die Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 13. 12. 1872. Sie machte der gutsherrlichen Polizei und den sonstigen patrimonialen Verwaltungsrudimenten auf dem Lande ein Ende. Gemeindevorsteher übernahmen die Verwaltung der ländlichen Kommunalangelegenheiten, Amtsvorsteher in ehrenamtlichen Stellen die Polizeiverwaltung. In den selbständigen Gutsbezirken vereinigten sich kommunale und polizeiliche Funktionen in der Hand des Gutsvorstehers. An die Stelle der neuständischen Interessenvertretungen, wie sie in den 20er Jahren für die Kreise eingeführt und in der Reaktionszeit neu belebt worden waren, traten nunmehr repräsentative Vertretungsorgane, in denen der übergroße Einfluß der Großgrundbesitzer nicht mehr zur Geltung kommen sollte. Eine entsprechende Regelung erfolgte für die Provinzen durch die Provinzialordnung vom 29. 6. 1875 (ebenfalls für die östlichen Provinzen). Den Abschluß der Reform bildeten zunächst das Dotationsgesetz vom 8. 7. 1875, das Gesetz über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 3. 7. 1875 (Begründung des Oberverwaltungsgerichts!) und das Zuständigkeitsgesetz vom 26. 7. 1876. Somit setzte die Verwaltungsreform zugleich in der Begründung einer wohlgeordneten Verwaltungsgerichtsbarkeit den Schlußstein für den Ausbau Preußens zum Rechtsstaat.

Im März 1881 ergingen Novellen zur Kreis- und zur Provinzialordnung, 1883 erfolgten Umänderungen in der Organisation und Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. 7. 1883 und Zuständigkeitsgesetz vom 1. 8. 1883). Auf Grund dieser Modifizierungen wurde sodann von 1884 bis 1889 die Verwaltungsreform auf die übrigen Provinzen ausgedehnt. Am 3. 7. 1891 erging endlich für die östlichen Provinzen eine Landgemeindeordnung, die 1892 auf Schleswig-Holstein übertragen wurde. 1892 und 1897 wurden die kommunalen Verhältnisse in Stadt und Land des Regierungsbezirks Wiesbaden geregelt. 1900 erhielt das Land Hohenzollern eine Gemeindeordnung.

Der Zusammenschluß mehrerer Gemeinden in Zweckverbänden fand am 19. 7. 1911 gesetzliche Regelung. Über den Zweckverband Groß-Berlin erging am gleichen Tage ein besonderes Gesetz.

§ 45. Die kirchliche Synodalverfassung. Zu einer Änderung des Verhältnisses von Staat und Kirche lag keine Veranlassung vor. Es konnte sich nur darum handeln, die Organisation der evangelischen Landeskirche durch synodale Einrichtungen weiter auszugestalten. Was Westfalen und die Rheinprovinz seit 1835 besaßen (oben § 35), ward den östlichen Provinzen durch die Kirchengemeinde- und Synodalordnung vom 10. 9. 1873 (revidiert am 25. 1. 1882) zuteil. Die Generalsynodalordnung vom 20. Januar 1876 gab dem Ausbau der Landeskirchenverfassung einen Abschluß.

§ 46. Das Steuerwesen. Auf dem Gebiete des Steuerwesens gelang es endlich, durch drei Gesetze vom 24. 5. 1861 die lange geplante, 1850 eingeleitete, aber in der Reaktionszeit wieder im Sande verlaufene Grundsteuerreform zum Abschluß zu bringen. Grund- und Gebäudesteuer wurden einheitlich für den ganzen Staat geregelt. Die Klassensteuer von 1820 (oben § 36) wurde durch Gesetz vom 1. 5. 1851 in eine Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer umgewandelt und verdrängte in dieser Form seit 1873 auch die städtische Mahl- und Schlachtsteuer. Die Miquelsche Steuerreform (1891 bis 1893) hat die endgültige Regelung des preußischen Steuerwesens vollzogen. Das Einkommensteuergesetz vom 24. 6. 1891 (Novelle vom 19. 7. 1906) verdrängte mit seiner direkten Besteuerung des Einkommens die Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer von 1851. Das Ergänzungssteuergesetz vom 14. 7. 1893 zog dann auch noch die Vermögen zu einer direkten Besteuerung heran. Die indirekten Steuern waren auf das Reich übergegangen; nur bei der Verwaltung derselben hatten die Gliedstaaten mitzuwirken.

Siebentes Kapitel.

Preußen als demokratische Republik.

§ 47. Erhaltung des Staatscharakters Preußens. Die preußische Rechtsgeschichte hat weder mit dem Zusammenbruch im November 1918 noch mit dem Erlaß der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 ihr Ende gefunden. Der preußische Staat lebt als Gliedstaat eines ihm übergeordneten Bundesstaates noch heute fort, und es kann nicht zugegeben werden, daß der stärker hervortretende unitarische Zug

der neuen Reichsverfassung, der Übergang des Finanzwesens, der Eisenbahnen und Wasserstraßen an das Reich, sowie die bedeutende Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Reichs der Existenz Preußens als Staat ein Ende bereitet habe. Noch ist Preußen keine Provinz des Reiches, noch übt es in den ihm belassenen Grenzen wahre Staatsgewalt aus, und zwar aus eigenem, historisch überkommenem, originärem Recht, nicht aus einem von der Reichsgewalt abgeleiteten Recht. Noch entwickelt Preußen als Staat ein eigenes Verfassungs- und Rechtsleben und darum ist auch die eigene Rechtsentwicklung in Preußen noch nicht zum Abschluß gelangt und noch nicht in der Rechtsentwicklung des Reichs aufgegangen. Ihr Verlauf seit den düsteren Novembertagen des Jahres 1918 kann hier nur noch in aller Kürze verfolgt werden.

§ 48. Preußen als Räterepublik. Die Verfassung von 1920. Wie das Reich, verwandelte sich auch Preußen unmittelbar nach dem Umsturz in eine Räterepublik. Es bedurfte der formellen Abdankung des preußischen Königs nicht, um der monarchischen Regierungsform des Staates ein Ende zu machen. Die Tatsache, daß die Staatsgewalt fast widerstandslos auf ein kleines Gremium sozialistischer Männer übergegangen war, hatte die staatsrechtlichen Veränderungen zur unmittelbaren Folge. Eine sozialistische Regierung übernahm im Auftrage des Vollzugsrates des Arbeiter- und Soldatenrates am 12. 11. 1918 die Staatsleitung, stattete sich mit den Zuständigkeiten aus, die bisher von der Krone und dem Staatsministerium ausgeübt wurden (VO. v. 14. 11. 1918), ließ aber den gesamten Behördenapparat in Tätigkeit und die Unabhängigkeit der Gerichte unangetastet (VO. v. 16. 11. 1918). Ihre Aufgabe sah sie darin, „das alte, von Grund auf reaktionäre Preußen so rasch wie möglich in einen völlig demokratischen Bestandteil der einheitlichen Volksrepublik umzuwandeln.“ Doch wurden in der revolutionären Epoche entscheidende Maßnahmen, soweit sie nicht in der Tatsache des revolutionären Umsturzes gelegen waren, nur in geringem Umfang ergriffen; die VO. vom 15. 11. 1918, wonach das Haus der Abgeordneten aufgelöst, das Herrenhaus beseitigt wurde, trug auch lediglich in deklaratorischer Weise den Tatsachen Rechnung.

Die alles beherrschende Frage, die für Preußen genau so wie für das Reich auf tauchte, war die, ob die weitere Entwicklung nach russisch-bolschewistischem Muster verlaufen und zur Perpetuierung der proletarischen Räterediktatur führen oder ob unter Heranziehung aller Kreise des Volkes ein demokratischer Verfassungsaufbau zustande gebracht werden sollte. Die Verhältnisse, wie sie sich im Reich entwickelten, mußten für diese Frage von ausschlaggebender Bedeutung sein. Dem Zusammentritt der Weimarer Nationalversammlung folgte daher am 5. 3. 1919 der Zusammentritt der verfassungsgebenden preußischen Landesversammlung in Berlin. Die gesamte gesetzgeberische und vollziehende Staatsgewalt ging auf sie über. Mit dem Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. 3. 1919 erfolgte zunächst eine provisorische Regelung der Verfassungsverhältnisse, namentlich auch der Frage, auf welche Organe die den beseitigten Staatsorganen bisher zustehenden Rechte quoad exercitium übergehen sollten. Die Befugnisse des Königs — natürlich nur soweit es sich um die Exekutive handelte — gingen danach auf die vom Präsidenten der Landesversammlung berufene Staatsregierung über, die eine kollegiale Behörde unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten darstellte und sämtliche Minister umfaßte. Die Rechte, die dem Könige als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments zugestanden hatten, wurden drei von der Staatsregierung bestimmten Ministern evangelischen Glaubens übertragen¹⁾. Daß im übrigen die Regierungsform des preußischen Staates nur die demokratisch-parlamentarische sein konnte,

¹⁾ Durch Kirchengesetz vom 19. 6. 1920 wurden die Rechte des Königs vom Zusammentritt der verfassungsgebenden Kirchenversammlung an bis zum Inkrafttreten der von dieser zu erlassenden Verfassung auf einen Evangelischen Landeskirchenausschuß übertragen, der sich aus dem Evang. Oberkirchenrat und dem Generalsynodalvorstand zusammensetzt.

war, nachdem einmal der Schritt zur Demokratie unternommen worden war, eine Selbstverständlichkeit. In § 6 des Gesetzes vom 20. 3. 1920 wurde das Prinzip aber noch ausdrücklich festgelegt.

Die Hauptaufgabe der verfassunggebenden Landesversammlung war die Feststellung und der Erlaß der neuen Staatsverfassung. Am 30. 11. 1920 kam die Verfassung der preußischen Republik auf der durch das Gesetz vom 20. 3. 1920 angedeuteten Grundlage zustande.

§ 49. Ansätze zur Verwaltungsneuordnung. Dem äußeren Bestande des preußischen Staates drohten zwei Gefahren: die imperialistische Ländergier Frankreichs und seines polnischen Trabanten und die Möglichkeiten der Länderumformung, die mit Art. 18 der Reichsverfassung gegeben wurden. Die erstere dieser beiden Gefahren hat sich verwirklicht durch den Verlust reichen preußischen Landes an Dänemark, Polen und die Tschechoslowakei. Die Kolonisationsbewegung, aus der der brandenburg-preußische Staat entstanden war und die sich in wirtschaftlicher und rassenmäßiger Hinsicht noch nicht voll ausgewirkt hatte, erlitt damit zuungunsten des Deutschtums den schwersten Schlag. Von diesen Gebietsverlusten und der noch anhaltenden Besetzung westlicher Gebiete durch den Feind abgesehen, hat der preußische Staat seinen Bestand trotz Art. 18 der Reichsverfassung wahren können. Der Torso Oberschlesiens ist infolge der Volksabstimmung vom Herbst 1922 provinzieller Bestandteil des Staates geblieben. Seit dem Gesetz vom 14. 10. 1919 bildet aber Oberschlesien eine Provinz für sich, deren endgültige Abtrennung von der Provinz Niederschlesien (Regierungsbezirke Breslau und Liegnitz) in verwaltungstechnischer Beziehung nunmehr nach der Volksabstimmung vor sich gehen kann. — —

Das Bild, das die vorliegende Schrift von dem inneren Rechts- und Verfassungszustande Preußens genetisch entrollt hat, ist durch die Umbildungen hinsichtlich der Staats- und Regierungsform nicht übermäßig stark verändert worden. Eine von Grund aus umgestaltende Reform der Staatsverwaltung, wie sie nach dem Zusammenbruch von 1806 nötig war, hat sich nicht als erforderlich erwiesen, ein Zeichen dafür, daß der Verwaltungsapparat als solcher in seiner Struktur unverdorben gewesen ist und daß die Staatsumwälzung mehr einen Maschinisten- als einen Maschinenwechsel bedeutete. Die Ministerialverfassung¹⁾ als solche besteht fort; auch in den Provinzen, Kreisen und Gemeinden ist es bei den bisherigen Einrichtungen im wesentlichen geblieben; nur das Gemeindevahlrecht ist nach der Staatsumwälzung in rein demokratischem Sinne durch eine Anzahl von Gesetzen und Verordnungen²⁾ umgestaltet worden. Weitere Veränderungen des Kommunalrechts überhaupt, namentlich ein Ausbau der Selbstverwaltung der Provinzen dürfte freilich bevorstehen unter Beseitigung der bisher noch fortgeltenden alten Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen. Eine völlige Umgestaltung haben bereits die kommunalen Verhältnisse von Groß-Berlin erfahren durch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. 4. 1920 (Novelle dazu vom 7. 10. 1920), durch welches das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19. 7. 1911 aufgehoben worden ist.

Im übrigen ist die preußische Gesetzgebung vornehmlich darauf gerichtet gewesen, die letzten Reste ständischer Vorrechte zu beseitigen³⁾, soziale Bestrebungen, z. B. der inneren Kolonisation zu fördern⁴⁾, Anpassungen an neue Reichsinstitu-

¹⁾ Zu den bisherigen Ministerien ist vom 1. November 1919 ab ein Ministerium für Volkswohlfahrt getreten.

²⁾ Vgl. vor allem HELFRITZ, Grundriß des preuß. Kommunalrechts, 1922.

³⁾ Auflösung der Familiengüter und Hausvermögen, Beseitigung der Standesvorrechte des Adels: VO. v. 10. 3. 1919, Ges. v. 23. 8. 1920, VO. v. 22. 9. 1920, VO. v. 19. 11. 1920.

⁴⁾ VO. v. 23. 12. 1918 (gesetzl. Vorkaufsrecht f. d. Staat bei Veräußerungen von Grundstücken über 20 ha), Ges. über die Landeskulturbehörden v. 3. 6. 1919, Umlegungsordnung v. 21. 9. 1920.

tionen durchzuführen¹⁾, die Verweltlichung der Schule anzubahnen²⁾, den Religionsgesellschaften ein neues Leben im Staate³⁾, dem einzelnen eine freiere Stellung zur Kirche⁴⁾ zu ermöglichen. Sieht man von der Frage der Staatsform ab, so hat ein radikaler Bruch mit der Vergangenheit nirgends stattgefunden. Noch ruht der preußische Staat auf den Grundlagen, die von den Begründern des Gesamt- und Einheitsstaats gelegt, von seinen Erneuerern im 19. Jahrhundert modernen Zeitverhältnissen angepaßt worden sind. Das Verständnis des Staates in seiner jetzigen Gestalt ist daher auch heute nur möglich durch Erkenntnis seines geschichtlichen Werdens. Bleibt diese Erkenntnis lebendig, so werden sich Neuerungen vermeiden lassen, die eine Versündigung an der noch nicht beendeten geschichtlichen Mission des preußischen Staates innerhalb des Deutschen Reichs bedeuten würden.

¹⁾ Ges. v. 15. 11. 1919 (Veranlagung und Verwaltung der preuß. Steuern), Ges. v. 9. 4. 1920 (Übergang der Staatsbahnen an das Reich); Übergang der Wasserstraßen an das Reich usw.

²⁾ Ges. v. 18. 7. 1919 (Aufhebung der Ortsschulinspektionen).

³⁾ Kirchengesetze vom 19. 6. 1920 zur Neuordnung der Verfassung der evang. Landeskirche in den älteren Provinzen; entsprechende Gesetze vom 31. 12. 1920 für Schleswig-Holstein, Hessen, Konsistorialbezirk Wiesbaden, Hannover, Frankfurt a. M.

⁴⁾ Das Kirchenaustrittsgesetz vom 14. 5. 1873 wurde erneuert durch Gesetz v. 13. 12. 1918; beide Gesetze aufgehoben durch Ges. vom 30. 11. 1920.