

Freiherr vom Stein zum 250. Geburtstag

Heinrich Siedentopf

Am 26. Juli 2007 hat das Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Greifswald die geplante flächendeckende Kreisgebietsreform für verfassungswidrig erklärt. Das Verfassungsgericht kritisierte, bei dem Gesetz sei gegen Prinzipien der Überschaubarkeit und der kommunalen Selbstverwaltung verstoßen worden: „Kreise müssen so gestaltet sein, dass es den Kreistagsabgeordneten möglich ist, eine ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und in seinen Ausschüssen zu entfalten.“

Wäre Heinrich Friedrich Karl Freiherr vom Stein bei den Verhandlungen des Verfassungsgerichts anwesend gewesen, so wäre ihm manches Argument vertraut und bekannt vorgekommen: Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten. Die Integrationsfähigkeit der Gemeindeverbandsebene setzt einen Ortsbezug voraus, der es dem Landkreis erlauben muss, seine Ergänzungs-, Ausgleichs- und Integrationsfunktion zu erfüllen. Die Verwaltungsleistungen müssen für den Bürger erkennbar und erreichbar bleiben. Auslöser der neuerlichen Strukturreformen der Kreisebene sind allerdings neben fiskalischen Erwägungen überwiegend Überlegungen zu einer Reorganisation der staatlichen Landesverwaltung. Kommunale Verwaltungsregionen sollten durch Gesetz als juristische Personen des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit konstituiert werden. Sie sollten eigenes Personal und eigene

Budgets zur Aufgabenerledigung erhalten. Der Regionalausschuss als Vertretungsorgan sollte von den Kreistagen der Kreise und den Stadtvertretungen der kreisfreien Städte gewählt werden, die die kommunale Verwaltungsregion tragen. Die Landräte und Oberbürgermeister sollten ein sogenanntes Regionaldirektorium bilden. Die Verwaltungsgeschäfte sollte ein Verwaltungsdirektor führen, der dem Regionalausschuss als Vorsteherorgan zur Seite steht. Dass das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit solchen Überlegungen nicht alleine steht, ergibt sich aus der Tatsache, dass in Sachsen eine von der Staatsregierung eingesetzte Expertenkommission als eine von drei möglichen Varianten einer Verwaltungsreform ebenfalls den Wegfall der Regierungspräsidien und die Zusammenfassung der bisher zweiundzwanzig Landkreise und der kreisfreien Städte ins Spiel gebracht hat. Die Regionalkreise würden durchschnittlich 850 000 Einwohner umfassen. Die Landkreise mögen tatsächlich in erster Linie kommunale Selbstverwaltungskörperschaften sein, die sich in besonderer Weise für die Übertragung weiterer staatlicher Aufgaben eignen. Sie dürfen im Zuge einer Funktionalreform aber nicht zu staatlichen Verwaltungseinheiten mutieren, die sich Selbstverwaltungsstrukturen nur noch für Restbereiche leisten. Solche Regionalkreise würden sicherlich in ihrer Selbstverwaltung geschwächt und in ihrer Integrationskraft herabgesetzt werden. Die Bezeichnung „Regionaldirektorium“, gebildet von den Land-

räten und Oberbürgermeistern, bewegt sich auf nicht nur terminologischem Neuland. Als Teilnehmer an der heutigen Diskussion würde sich der Freiherr vom Stein vielleicht mit Rückgriff auf ein Zitat aus der Biografie von Gerhard Ritter und mit Hinweis auf eine eigene, über fünfundzwanzig Jahre währende Verwaltungspraxis in Preußen und in Westfalen legitimieren wollen: „Wer den Staatsmann Stein begreifen will, muss zunächst den Verwaltungsfachmann gründlich kennenlernen. Nicht anders als mit den moralisch-pädagogischen Grundsätzen, die er sich dort gebildet hatte, vermochte er die Aufgaben der großen Politik überhaupt zu ergreifen.“

Königsweg zur Verwaltung

Stein absolvierte in den Jahren 1773 bis 1777 das Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Göttingen. Einige seiner Freunde gingen an die Universität Halle weiter, wo 1727 der erste Lehrstuhl für Kameralwissenschaften eingerichtet worden war: Wissenschaftliche Entwicklung und praktische Erfahrung wurden vermittelt, ausländische Verwaltungsinstitutionen waren ein selbstverständlicher Teil des Unterrichts. Praktische Erfahrungen wurden durch mehrmonatige Auslandsaufenthalte ergänzt. Die Themen des Rechtsstaates mit den Anforderungen der Gewaltenteilung, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Schutz der Individualrechte begannen erst jetzt die Ausbildungspläne der Juristen an den Universitäten zu bestimmen. 1780 wird Stein als Referendar im Bergwerks- und Hüttendepartement in Berlin angestellt, 1782 wird er zum Oberbergrat ernannt, muss sich aber die kritische Rückfrage seines Königs Friedrich II. gefallen lassen: „Aber gleich Oberbergrat zu werden, das ist doch ein bisgen viel, was hat er denn getan, womit er das verdient, und um das zu werden, muss einer sich doch ein bisgen

distinguieren haben.“ Stein befindet sich damit auf dem Königsweg zu den Spitzenpositionen der preußischen Verwaltung und Regierung – ein Weg allerdings, der auch gleichzeitig von Konkurrenten gesucht und beschritten wird, für die Verwaltungs- und Staatsreformen zur Lebensaufgabe wurden. Auffallend ist, dass der Beginn des neunzehnten Jahrhunderts in Bayern und in Preußen durch die Reformkonzepte bedeutender Staatsmänner bestimmt wurde, die zu dieser Zeit vergleichbare, aber nicht identische, weitreichende Reformkonzepte entwickelt und der öffentlichen Diskussion vorgelegt haben: Graf von Montgelas (1759 bis 1838) mit dem *Ansbacher Mémoire* von 1796, Freiherr vom Stein (1757 bis 1831) mit der *Nassauer Denkschrift* von 1807 und Fürst von Hardenberg (1750 bis 1822) mit der *Rigaer Denkschrift* von 1807.

Der inhaltliche Vergleich der Reformkonzepte ist bereits 1986 von dem Verwaltungswissenschaftler Bernd Becker geleistet worden und soll hier nicht wiederholt werden. Gemeinsam ist ihnen, dass das Schwergewicht der Denkschriften auf dem Gebiet der Regierungs- und Verwaltungsorganisation sowie der Koordination liegt und dass alle Stufen der Verwaltung einschließlich der Kommunal- und Selbstverwaltung behandelt werden. Die Trennung der Justiz von Verwaltung und Gesetzgebung wird gefordert, ebenso die Religionsfreiheit und die Pressefreiheit. Einen auffallenden Unterschied enthalten die Denkschriften von Stein und Montgelas jedoch in der Behandlung der Beamenschaft. Montgelas betont die Stabilitätsfunktion der Beamenschaft und fordert ihre rechtliche und materielle Absicherung durch das Lebenszeitprinzip und die Pension. Damit kann Bayern beanspruchen, mit der Bayerischen Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805 die Grundlagen für ein modernes Beamtentum geschaffen zu haben. Dagegen ist bei Stein ein antibüro-

Der Holzstich aus dem Jahr 1860 zeigt (v. l.) die Reformer General Gerhard von Scharnhorst (1755 bis 1813), Minister Freiherr Karl August von Hardenberg (1750 bis 1822) und zum Stein (1757 bis 1831).

© picture-alliance/akg-images



kratischer Affekt nahezu sprichwörtlich. Erstaunlich und überraschend ist die Feststellung, dass Montgelas und Stein keinen persönlichen Kontakt hatten und sich über ihre Reformpläne nicht ausgetauscht haben. Freiherr vom Stein würde auf die *Nassauer Denkschrift* vom Juni 1807 verweisen – ein wahrer Steinbruch von Konzepten, Erfahrungen und Innovationen: Die zentrale Behördenorganisation, die Aufgabenverteilung und der Zugschnitt der Ressorts der Fachminister werden abgehandelt. Die Gliederung des Generaldirektoriums wird von ihm konkret und präzise analysiert. Viel wichtiger für Stein ist nach Aussage seines Biografen Heinz Duchhardt die Umbildung der nachgeordneten Verwaltungsebenen mit dem Ziel, Gemeingeist und Bürgersinn zu befördern. „In die aus besoldeten Beamten bestehende Landeskollégia drängt

sich leicht und gewöhnlich ein Mietlings-Geist ein, ein Leben in Formen und Dienst-Mechanismus, eine Urkunde des Bezirks, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überladen sind und der die geringhaltigeren sich entziehen.“ Eine Einsparung an Verwaltungskosten ist aber der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provinzial-Verwaltung, denn weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und des Bürgersinns.

In der *Nassauer Denkschrift* werden verwaltungsorganisatorische Kategorien in nahezu wissenschaftlicher Begrifflichkeit entwickelt und mit der Praxis der

preußischen Verwaltung verglichen: „Der dem General-Directorio bisher zugewiesene Geschäftskreis ist [...] unter dessen einzelne Departements teils nach der Verschiedenheit der Sachen, teils nach Bezirken oder Provinzen verteilt [...] Einheit in der Verwaltung verschwindet, ganz entgegengesetzte Grundsätze werden zu derselben Zeit in demselben Geschäftszweig und derselben Sache an verschiedenen Orten angewandt, und es ist wegen dieser fehlenden Einheit unmöglich, allgemeine Maßregeln zu ergreifen und auszuführen. Je größer der Staat, umso nötiger ist es aber, solche Einrichtungen zu treffen, wodurch Einheit in seiner Bewegung erhalten und die zerstückelten Geschäftszweige endlich an einem Punkt zu einem Ganzen verbunden werden.“

Bleibende Gültigkeit

Die Nassauer Denkschrift von 1807 war weder der Anfang noch das Ende der Strukturreformen in der preußischen Verwaltung. Schon am 11. September 1802 hatte Stein an seinen vertrauten Mitarbeiter Johann August Sack, ab 1816 Oberpräsident von Pommern, zu seinen Plänen der Neuorganisation der Landesverwaltung geschrieben: „Diese Pläne werden mit Rücksprache der Beamten, Stände entworfen, und so wird man später fertig, aber man vermeidet Missgriffe, die Unwillen, Störung im Gewerbe und so weiter nach sich ziehen. Man vermeide nur ja, alles generalisieren zu wollen und alles zu den Generalkassen zu ziehen, alle Lokal-Einrichtungen zu sprengen und zu vernachlässigen, auch Gesetze zu geben, ohne von ihrer Ausführbarkeit und der Zustimmung der öffentlichen Meinung überzeugt zu sein. Man blicke nur auf das linke Rheinufer und sehe die schrecklichen Folgen eines solchen Verfahrens.“

Offenbar fand die eigentümliche Begabung Steins, das Verwaltungstalent, in diesen Organisationsplänen ihr willkommenstes Arbeitsfeld: die für ihn charak-

teristische Verbindung von großartigeren Aussichten fachmäßiger Gründlichkeit im Detail, einem gewissen Behagen in der Erwägung praktischer Gesichtspunkte und umständlicher Vergleichung mit ausländischen Beispielen, aber auch mit der geschichtlichen Überlieferung (Gerhard Ritter). Von Ludwig Freiherr von Vincke, dem ersten Oberpräsidenten der preußischen Provinz Westfalen, ist eine freundliche, aber keineswegs unkritische Bewertung des Anteils von Stein an der Gruppe der Reformer überliefert: „Stein fasste die Sachen großartig auf, nahm von dem Detail wenig Notiz und übersah die Schwierigkeiten, welche dieses mit sich brachte, selbst wenn sie unüberwindlich gewesen wären, er verlangte die Ausführung, ohne sich darum zu kümmern, wie?“

Dennoch muss beeindruckend, wie Stein nach seiner „Entlassung in ungnädigster Form am 3. Januar 1807“ noch die Kraft findet, die *Nassauer Denkschrift* in einem Kreis von Reformfreunden abzustimmen und zu formulieren. Nur auf den ersten Blick hat diese Denkschrift ein Schwergewicht in Fragen der Behördenorganisation und der Koordination. Ein genaueres Hinsehen offenbart vielmehr, dass dem Bürger durch verantwortliche Mitwirkung an der Erledigung der Staatsgeschäfte die Möglichkeit eröffnet werden soll, seine staatsbürgerlichen Rechte wahrzunehmen. Dadurch soll der Staatsbürger an der Staatsverwaltung beteiligt werden, nicht als hoheitliche Gunst, sondern als Ausübung eines konstitutionellen Rechts. Diese Forderung bleibt auch heute noch gültig. Es kann nicht nur um Modernisierung der Verwaltung nach dem zurzeit gängigen Leitbild einer Verwaltung gehen, die mehr leistet und weniger kostet. Weit wichtiger ist „die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse“. (Freiherr vom Stein)